

# 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

**La cancellazione del volo  
e l'indennizzo ai passeggeri:  
misure più severe a carico  
dei vettori aerei**  
pagg. 1-3

**Scenari di sviluppo ed assetti  
societari nel settore del cargo aereo**  
pagg. 3-5

**Il Nuovo Regolamento A.N.S.V. per  
il trattamento delle segnalazioni  
volontarie**  
pagg. 6-9

**Brevi aggiornamenti in merito  
alla Common Aviation Area**  
pagg. 9-10

**Osservatorio Legislativo**  
pagg. 10-13

**Rassegna Giurisprudenziale**  
pagg. 13-14

**Materiali**  
pagg. 14-15

### Sezione Marittima

**Osservatorio Legislativo**  
pagg. 15-19

**Rassegna Giurisprudenziale**  
pagg. 20-22

**Materiali**  
pagg. 22-24

## La cancellazione del volo e l'indennizzo ai passeggeri: misure più severe a carico dei vettori aerei

di Pietro Nisi

*On a number of occasions the European Union has highlighted how flight cancellations, prolonged delays and denied boarding are daily sources of significant inconvenience for passengers who are forced to wait for hours in airports and suffer continuous changes to*

Continua a pagina 2

## Scenari di sviluppo ed assetti societari nel settore del cargo aereo

di Marco Spinedi\*

*Nowadays the transport of goods and passengers by air is associated with globalization; effective shortening of distances, fast and safe operations, assistance to global industry and, thanks to low cost operators, accessibility for the majority of people. The increase in the*

Continua a pagina 3

\* Comitato Scientifico Osservatorio Asia.  
Italia/Mondo - Logistica & Intermodalità.

## Il Nuovo Regolamento A.N.S.V. Per il trattamento delle segnalazioni volontarie

di Giovanni Esposito\*

*The article springs from the recent issue by the National Agency of Flight Safety of regulations for the treatment of voluntary information as introduced by Italian Legislative Decree N° 213 dated 2<sup>nd</sup> May 2006. The new Regulation sets up a system for the collection, evaluation, elaboration and register of voluntary information provided and is aimed at the prevention of aeronautical accidents and inconvenience and however does not aim*

Continua a pagina 6

\* Avvocato di Milano

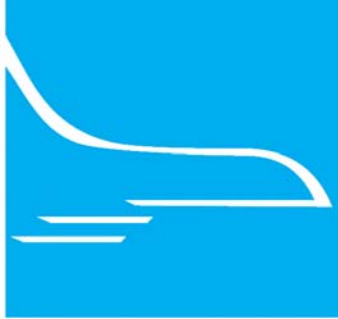
## Brevi aggiornamenti in merito alla Common Aviation Area

di Maria Teresa Lioi\*

*In the light of the so-called "open skies" judgment handed down by the European Court of Justice on 5<sup>th</sup> November 2002, the European Union has developed new external affairs policies. Based upon a proposal put forward by the European Commission, in June 2005 the European Council set down a global action plan not only to ensure legal certainty for bilateral agreements reached between member states and third party coun-*

Continua a pagina 9

\* Enac - Direzione Trasporto Aereo



Continua dalla prima pagina

## (La cancellazione del volo e l'indennizzo ai passeggeri: ...)

*their itinerary. With the aim of increasing passenger protection, in February 2004 after a particularly long and complex process, EC Regulation 261 was passed to address these issues.*

L'Unione Europea ha rilevato, in diverse occasioni, come la cancellazione del volo, il ritardo prolungato e il negato imbarco, costituiscono quotidianamente fonti di notevoli disagi per i passeggeri, spesso costretti ad ore di attesa negli aeroporti e a continue modifiche dei propri piani di viaggio. Con l'obiettivo di fornire un maggiore livello di protezione degli utenti del trasporto aereo, anche in considerazione del ruolo sempre crescente che le esigenze di difesa dei passeggeri hanno assunto in

### DIRETTORE RESPONSABILE:

Anna Masutti

### COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini, Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon, Franco Persiani, Alfredo Roma, Mario Sebastiani, Greta Tellarini, Stefano Zunarelli, Francesca De Crescenzo

### HANNO COLLABORATO:

Giovanni Esposito, Davide Gennari, Maria Teresa Lioi, Marco Spinedi

### REDAZIONE:

Filippo Maria Andreani, Pietro Nisi, Annalisa Pracucci, 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

ambito comunitario negli ultimi anni, nel febbraio del 2004 è stato emanato il Regolamento CE n. 261, che ha avuto un iter normativo particolarmente complesso ed articolato.

Il Regolamento indicato è stato da più parti e in più occasioni esaminato nella presente Rivista e si è avuto modo di rilevare la portata innovativa della disciplina in questione e la maggiore considerazione delle istanze di tutela dei passeggeri rispetto all'abrogato Reg. CEE 295/1991.

Nel presente articolo, in particolare, saranno approfondite le specifiche disposizioni relative alla cancellazione del volo e alla tutela indennitaria offerta al passeggero, alla luce del recente orientamento interpretativo espresso dall'Avvocato Generale dell'UE.

Nel giudizio in corso tra un cittadino danese ed una compagnia aerea, infatti, la Corte d'Appello della regione orientale di Copenaghen ha proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia affinché la stessa si pronunciasse sulla previsione di cui all'art. 5 comma 3, del Regolamento 261/2004 con particolare riguardo alla possibilità di autorizzare una compagnia aerea a non pagare una compensazione pecuniaria ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato, qualora problemi tecnici abbiano imposto il ritiro dal servizio dell'aeromobile che avrebbe dovuto effettuare il volo.

Le conclusioni depositate dall'Av-

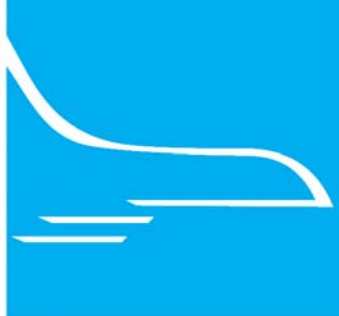
vocato Generale Eleanor Sharpston, forniscono una particolare interpretazione delle disposizioni citate e meritano di essere esaminate in dettaglio, alla luce delle possibili conseguenze e ripercussioni sul tradizionale onere probatorio a carico dei vettori aerei.

In linea generale, il Regolamento definisce la cancellazione del volo come la "mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale era stato prenotato almeno un posto".

Nel caso in cui si verifichi l'evento indicato, quindi, l'articolo 5 riconosce ai passeggeri il diritto al rimborso del prezzo del biglietto ovvero all'imbarco su un volo alternativo, il diritto all'assistenza di cui all'art. 8 e, infine, il diritto alla compensazione pecuniaria secondo le modalità previste dall'art. 7.

Proprio quest'ultima previsione, tuttavia, ha fatto emergere nei mesi successivi all'entrata in vigore del Regolamento non poche questioni interpretative, in considerazione del fatto che, stando al testo della norma, la compensazione non è dovuta qualora il vettore abbia informato preventivamente il passeggero della cancellazione, nonché in tutti i casi in cui il vettore provi che la cancellazione "è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso".

... Continua



Continua ...

Il recente parere dell'Avvocato Generale, qui commentato, fornisce quindi una più esplicita chiave di lettura delle suindicate disposizioni finalizzate ad esonerare il vettore dall'obbligo di provvedere al pagamento delle compensazioni pecuniarie.

Come anticipato, la vicenda che ha dato origine alla questione interpretativa, riguardava la cancellazione di un volo da parte della compagnia SAS Danmark che aveva indotto il passeggero ad un pernottamento non previsto e ad una corrispondente modifica dei piani di volo. Era stata successivamente intentata azione contro la compagnia, con correlativa richiesta sia di rimborso delle spese sostenute a causa della cancellazione, sia della compensazione pecuniaria prevista dalla Carta dei Diritti del Passeggero. La Corte investita del caso aveva invece riconosciuto il rimborso delle spese sostenute, con esclusione della compensazione e del risarcimento in considerazione del fatto che la cancellazione del volo risultava imputabile a problemi tecnici dell'aereo che avrebbe dovuto effettuare il volo. Ad avviso della compagnia, infatti, le ragioni tecniche sollevate risultavano ricomprese tra le suindicate circostanze eccezionali di cui al Reg. 261/2004, che esonerano espressamente il vettore dall'obbligo di corrispondere compensazioni pecuniarie.

L'Avvocato Generale investito del caso, nelle conclusioni depositate il

27 settembre scorso, ha respinto la linea di difesa della compagnia aerea che invocava un vero e proprio automatismo nell'esclusione dell'indennizzo in tutti i casi di guasti tecnici all'aeromobile. Più precisamente, è stato sancito l'onere, gravante sulla società di trasporto, di provare concretamente le ragioni che inducono alla cancellazione della rotta per un guasto tecnico senza che sia possibile sostituire l'aeromobile. Ad avviso dell'Avvocato Generale Sharpston, le circostanze eccezionali di cui al Reg. 261/2004 fanno riferimento a situazioni di particolare instabilità politica o a condizioni atmosferiche avverse, mentre i guasti tecnici sopraggiunti all'aeromobile, andrebbero opportunamente considerati come aspetti fisiologici nello svolgimento di un servizio.

In dettaglio, le circostanze eccezionali che esonerano il vettore dagli obblighi indicati, *"possono includere i problemi tecnici che non siano né di un tipo che si verifica normalmente e periodicamente su tutti gli aeromobili e/o su un determinato tipo di aeromobile né di un tipo che sia già stato rilevato in precedenza sull'aeromobile in questione; per quanto riguarda l'indisponibilità di un aeromobile sostitutivo, esse includono circostanze imprevedibili per un vettore aereo che abbia adottato provvedimenti adeguati per effettuare le*

*sostituzioni alla luce della passata esperienza"*.

In definitiva, secondo l'Avvocato Generale, la compagnia deve dimostrare di aver posto in essere un'adeguata manutenzione prima del verificarsi dell'evento. La qualificazione dello stesso come eccezionale, inoltre, non può essere legata solo al carattere improvviso, soprattutto nei casi in cui un problema analogo si manifesti periodicamente anche su altri aeromobili.

L'interpretazione in commento, quindi, risulta particolarmente rilevante, in considerazione del fatto che, se la Corte di Giustizia dovesse confermare questa posizione, l'onere probatorio a carico dei vettori aerei subirebbe un notevole aggravamento con correlative maggiori possibilità, per i passeggeri vittime di cancellazioni improvvise, di ottenere gli indennizzi richiesti.

Continua dalla prima pagina

### **(Scenari di sviluppo ed assetti societari nel settore ...)**

*size of the market and organizational complexity of airports have lead to changes in airport management including a shift from traditional State-run models to corporate structures aided by private equity.*

Il trasporto aereo di merci e

... Continua





Continua ...

passaggeri incarna ormai nell'immaginario collettivo la percezione del processo di globalizzazione in atto in maniera diretta ed efficace: opera su grandi distanze, riavvicinando i continenti, è veloce e sicuro, sostiene la riorganizzazione dei processi produttivi nell'industria e nei servizi a scala globale ed è diventato accessibile alla maggior parte delle persone per turismo e per lavoro, grazie ai servizi "low cost".

L'aumento delle dimensioni del mercato (numero di compagnie servite e numero di destinazioni finali toccate) ed il contemporaneo aumento della complessità organizzativa dovuta alle tante funzioni (centro di servizi commerciali e logistici, realizzatore di grandi investimenti, centro di utilizzazione di tecnologie sofisticate, ecc.) che un aeroporto riassume al suo interno hanno contribuito a modificare gli schemi organizzativi con i quali si gestiva in passato un aeroporto. Il management oggi deve affrontare compiti e responsabilità molto più complessi di quelli presenti solo alcuni anni fa.

Ciò ha portato i proprietari dei principali aeroporti europei, e cioè i governi degli Stati nazionali, a riformare l'assetto originale delle società di gestione secondo modelli organizzativi sempre più simili a quelli prevalenti in una grande impresa privata. Il passaggio più significativo in tal senso è avvenuto in molti paesi europei a cavallo tra

gli anni '80 e '90 ed ha riguardato la trasformazione da agenzie dello Stato, senza una propria specifica caratterizzazione giuridica, a società di capitali al 100% pubblici.

Attualmente, in Europa soltanto la Spagna controlla ancora il proprio sistema aeroportuale attraverso un ente di diretta emanazione del governo centrale, l'AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea). Nel corso degli anni '90, nella maggior parte dei paesi europei, le società a capitale pubblico si sono ulteriormente evolute, seguendo due direzioni: il decentramento amministrativo, a favore delle autorità locali (Comuni, Province e Regioni) e, successivamente, l'ingresso nel capitale di soci privati. Con l'eccezione della Spagna ed in parte della Francia, ciò ha comportato un generale arretramento dello Stato dalla gestione diretta degli aeroporti, salvo, in alcuni casi, quello delle capitali.

Contemporaneamente, lo Stato ha aumentato invece il proprio potere amministrativo e di controllo in qualità di autorità di regolazione, intervenendo e legiferando, ad esempio, in materia di concessioni, argomento divenuto strategico, soprattutto in relazione alla loro durata, all'aumentare della dimensione degli investimenti previsti nei programmi di sviluppo aeroportuale.



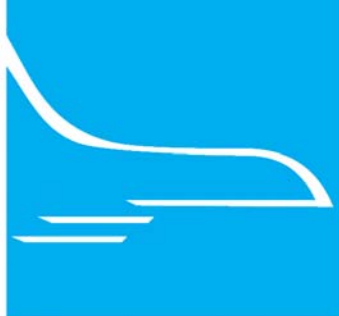
L'aumentato peso del capitale privato nelle società di gestione aeroportuali, che rappresenta la novità più importante, trova giustificazione negli ingenti investimenti necessari per sviluppare non soltanto le attività strettamente legate ai servizi di trasporto aereo, ma anche e soprattutto quelle inerenti le iniziative di carattere commerciale, che hanno assunto un ruolo sempre maggiore nei grandi aeroporti internazionali.

L'ingresso di capitali privati non ha avuto soltanto il merito di introdurre risorse fresche necessarie per gli investimenti, ma ha anche favorito la creazione di reti di relazioni fra aeroporti appartenenti a diverse nazioni ed addirittura a diversi continenti.

I vantaggi di tali operazioni sono facilmente comprensibili: risparmi di costo e maggiore efficienza organizzativa che ha origine dalla messa in comune delle risorse di ciascuno e dallo scambio di esperienze fra aeroporti diversi, ed i vantaggi originati da programmi ed iniziative di marketing comuni, come la ricerca di nuovi mercati, la definizione di nuovi accordi con compagnie aeree, ecc.

Fra gli esempi più significativi di soggetti che hanno dato vita a vere e proprie reti di aeroporti su scala intercontinentale, vi sono alcuni importanti gruppi multinazionali: Fraport AG, Grupo Ferrovial, Hochtief Airport, Macquarie Airports (Map), Shiphol group.

... Continua



Continua ...

**Fraport AG** è una società tedesca specializzata nella gestione di aeroporti che possiede pacchetti azionari in 10 aeroporti in Europa, nei Balcani ed in Africa.

**Grupo Ferrovial** è una società multinazionale spagnola che opera nel settore della costruzione e gestione di infrastrutture aeroportuali ed autostradali, parcheggi, ecc. in Europa, Nord America, Asia ed America Latina e possiede partecipazioni in 15 aeroporti in Europa, Asia e USA.

**Hochtief Airport**, una società tedesca di progettazione, costruzione e gestione di aeroporti, possiede importanti quote azionarie in 6 aeroporti in Europa, nei Balcani ed in Australia.

**Macquarie Airports** è una multinazionale di origini australiane specializzata nella gestione di grandi aeroporti che opera come investitore a lungo termine, ed attualmente possiede pacchetti azionari in 5 aeroporti in Europa ed Australia.

**Shiphol group** è una società olandese specializzata nella gestione aeroportuale di proprietà del Ministero delle finanze, della Municipalità di Amsterdam e della Municipalità di Rotterdam che possiede pacchetti azionari in 6 aeroporti in Europa e Stati Uniti.

Come si colloca l'Italia in tale contesto? Pur essendo stata uno dei

primi paesi europei a consentire l'ingresso di capitali stranieri nei propri aeroporti con il caso della BAA a Napoli, nessun altro aeroporto italiano fa parte oggi di uno di questi network mondiali.

Eppure un paese privo di una compagnia aerea che operi su scala mondiale forse sarebbe avvantaggiato dal fatto di avere aeroporti inseriti all'interno di sistemi internazionali a rete.

Se ne avvantaggerebbe probabilmente la competitività dell'intero sistema paese.

Molti osservatori sono propensi a credere che le operazioni di acquisizione e fusione nel settore aeroportuale in Italia siano state rallentate da fattori di carattere istituzionale/burocratico ed in particolare dalle attuali modalità di fissazione delle tariffe relative ai diritti aeroportuali.

Queste ultime costituiscono una quota importante dei ricavi degli scali, soprattutto regionali, ed in mancanza di una legge su scala nazionale che regoli l'istituto della concessione e le norme che lo regolano, possono essere soggette a forti fluttuazioni e potenziali riduzioni.



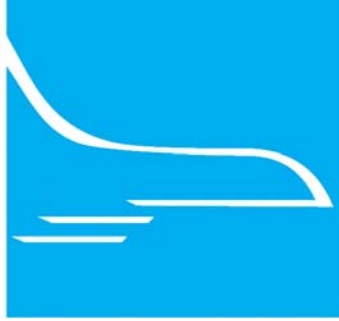
Senza un quadro sicuro e stabile di riferimento su questo tema, è praticamente impossibile definire l'esatto valore sul mercato di uno scalo, soprattutto se di dimensione medio-piccola.

Ridurre l'incertezza in materia di regolazione in merito ai rinnovi ed alla durata delle concessioni diventa dunque una pre-condizione per accelerare l'ingresso dei capitali privati e riprendere il processo di privatizzazione delle società di gestione iniziato qualche anno fa.

Poter cogliere opportunità di business su di una scala più vasta, puntando magari verso la partecipazione entro reti di aeroporti a dimensione continentale, come quelle descritte in precedenza con riferimento al ruolo svolto da alcune grandi multinazionali del settore non è un obiettivo impossibile per alcuni aeroporti italiani.

Valgono in tal senso le considerazioni favorevoli relative alla nostra posizione geografica ed alle potenzialità che essa comporta, visti i brillanti risultati economici che registrano molti paesi emergenti dell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente.

È verso questi orizzonti che sarebbe necessario guardare, piuttosto che rinchiudersi a difesa degli asset disponibili all'interno dei singoli confini nazionali, come sembra suggerire il dibattito attuale.



Continua dalla prima pagina

## (Il nuovo regolamento A.N.S.V. per il trattamento ...)

*to determine responsibility. The article outlines the legislative framework of the new procedure for voluntary information provided and the scope of application of such information as well as those parties who are able to provide the information in question.*

*The article goes on to deal with the voluntary nature of information provided and the effects on confidentiality and employment relationships.*

*Lastly the article addresses possible interference with the obligation to report crimes on the part of public officials.*

### 1. Le origini della nuova procedura della segnalazione volontaria.

L'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo ha emanato di recente il Regolamento di attuazione del nuovo sistema per la raccolta ed il trattamento delle segnalazioni volontarie, che sono state introdotte nel nostro ordinamento dall'art. 6 del d. lgs. 2 maggio 2006, n. 213 con una finalità di «prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti aeronautici».

In realtà, tale nuovo istituto affonda le sue origini nella Direttiva Comunitaria n. 2003/42/CE, «relativa

alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile», la quale, dopo avere disciplinato la segnalazione obbligatoria, all'art. 9 ha introdotto un sistema informativo che viene denominato delle «segnalazioni spontanee»: si prevede infatti la facoltà per gli Stati membri di predisporre un sistema di raccolta e analisi delle informazioni relative a tutte quelle carenze, che non rientrino tra gli eventi che debbano essere segnalati obbligatoriamente, ma che possano comunque costituire un rischio, attuale o potenziale, per la navigazione aerea.

L'obiettivo perseguito dalla Direttiva è quello di migliorare la sicurezza della navigazione aerea, e di prevenire incidenti ed inconvenienti aeronautici, sulla base della massima di esperienza secondo cui molto spesso un incidente aereo viene preannunciato da vari inconvenienti ed episodi di minore entità i quali tuttavia, se fossero attentamente valutati, consentirebbero di porre in essere tempestivamente i più adeguati interventi correttivi preventivi, e quindi di evitare l'incidente.

Poiché la Direttiva comunitaria non vincolava gli Stati membri a recepire l'istituto in esame, si è rivelato pregevole l'intervento del legislatore italiano che, con il decreto le-

gislativo n. 213/2006, in aggiunta alla segnalazione obbligatoria all'Enac degli eventi più gravi, ha deciso di introdurre anche la segnalazione volontaria degli episodi meno gravi, i quali però «rappresentino o possano rappresentare un rischio per la sicurezza della navigazione aerea» (art. 6 d. lgs. n. 213/2006).

Se la segnalazione obbligatoria deve essere inoltrata all'Enac, il destinatario di quella volontaria è invece l'A.N.S.V., a cui il legislatore ha affidato il compito sia di attuare in concreto tali nuove segnalazioni, sia di crearne una vera e propria banca dati.

### 2. La discrezionalità nell'individuazione degli eventi da segnalare da parte dei soggetti deputati.

Il d. lgs. n. 213/2006 definisce l'oggetto della segnalazione volontaria essenzialmente con una tecnica residuale, affermando che essa può riguardare tutti gli episodi «non ricompresi tra quelli oggetto della segnalazione obbligatoria di cui all'articolo 3», ma che comunque a giudizio del segnalante possano costituire un rischio per la sicurezza.

Ora, è pacifico che dall'ambito della segnalazione volontaria devono essere esclusi tutti gli eventi classificati come incidenti o inconvenienti gravi.

... Continua





Continua ...

È altresì noto che il suddetto decreto, dopo avere definito in via generale gli eventi che sono oggetto di segnalazione obbligatoria all'Enac come quelli «*che mettono in pericolo oppure che, se non corretti, rischiano di mettere in pericolo un aeromobile impiegato in attività dell'aviazione civile, i suoi occupanti o qualsiasi altra persona*», per aiutare gli operatori nella loro individuazione ha fatto rinvio a due corposi allegati del decreto, nei quali gli eventi da segnalare obbligatoriamente all'Enac vengono raggruppati e suddivisi in due elenchi, riferiti rispettivamente il primo alle operazioni di volo, nonché alla manutenzione, riparazione e costruzione (Allegato I) e il secondo ai servizi di navigazione aerea (Allegato II).

Tali elenchi, assai articolati, sono meramente esemplificativi e non tassativi, come sancisce espressamente il medesimo art. 3, co. 1 del decreto, e per giunta contengono molte voci di natura "aperta", la cui individuazione richiede un elevato margine di discrezionalità tecnica: per tutte queste ragioni, la tecnica utilizzata dal legislatore per definire l'ambito e l'oggetto della segnalazione volontaria lascia agli operatori del settore un notevole margine di discrezionalità.

Nella futura prassi applicativa, dunque, proprio gli operatori del settore sembrano destinati ad assumere un ruolo rilevante, dal momento che spesso si troveranno

nella necessità di decidere – in modo largamente discrezionale – se un evento rientri o meno nell'elenco di quello oggetto di segnalazione obbligatoria, oppure se un episodio non particolarmente grave possa comunque costituire un rischio per la sicurezza e meriti di essere segnalato all'Ansv in via volontaria.

Quanto ai soggetti che hanno la facoltà ad inoltrare all'Ansv una segnalazione volontaria, il nuovo Regolamento ha confermato che essi non sono soltanto quelli obbligati a segnalare all'Enac gli eventi più gravi, ma che potranno farlo anche tutti coloro che, in concreto, esercitano «*funzioni uguali o simili*» ai precedenti.

### **3. La facoltatività della segnalazione e gli effetti sulla riservatezza e sul rapporto di lavoro.**

Il nuovo Regolamento dell'Agenzia per la Sicurezza Volo, che ha introdotto le regole di dettaglio necessarie ad attuare la nuova procedura, ha approvato il modulo ufficiale con cui le segnalazioni devono essere inoltrate e le istruzioni di compilazione, prevedendo che esse debbano essere inviate necessariamente per posta, in busta chiusa e indicando sulla busta la dicitura «*Segnalazioni volontarie*» (art. 5 Reg.): precisazione molto importante per garantire la riservatezza del contenuto della segnalazione e del suo autore.

Per le medesime ragioni, il Regola-

mento impone di individuare con estrema precisione, all'interno dell'Agenzia, il personale deputato alla lavorazione di tali segnalazioni, affinché esse non vengano esaminate da persone non autorizzate; per di più, è vero che all'atto dell'apertura del plico la segnalazione non deve risultare anonima, ma subito dopo i dati del segnalante devono essere separati dal suo contenuto, che in tal modo viene reso di fatto anonimo.

Il Regolamento introduce altresì una procedura d'urgenza da adottare nel caso in cui, dall'analisi della segnalazione, emerga la necessità «*di un'azione urgente per prevenire un rischio immediato per la sicurezza del volo*», e dispone che ogni segnalazione venga inserita in una banca dati, alla quale può accedere soltanto l'Enac per ragioni di prevenzione.

Dunque, tutta la disciplina operativa è caratterizzata da una serie di cautele volte a contemperare l'interesse al miglioramento della sicurezza della navigazione con il rispetto della *privacy* del segnalante: ciò viene ribadito dall'ultima disposizione del Regolamento, che qualifica come «*grave violazione dei doveri di comportamento del dipendente*» l'inosservanza da parte del personale Ansv del divieto di diffondere a terzi i dati personali contenuti nelle segnalazioni (art. 11 Reg.).

La finalità evidente di tutte le sud-

... Continua



Continua ...

dette disposizioni, che è quella di evitare che il segnalante subisca indebite pressioni o ritorsioni, è ribadita anche dal principio secondo cui tale nuovo istituto «*non mira alla determinazione di colpe o responsabilità*», ma soprattutto da una norma già inserita nel decreto del 2006, secondo cui «*i datori di lavoro non possono adottare provvedimenti pregiudizievoli per il personale per il solo fatto che quest'ultimo [...] abbia segnalato un evento*», e quindi non possono adottare sanzioni disciplinari, quand'anche in astratto la segnalazione possa violare i doveri di fedeltà e di riservatezza del dipendente.

La qualificazione giuridica di tale disposizione desta allo stato dubbi sistematici: diversamente dalle segnalazioni obbligatorie, per le quali essa può essere inquadrata nell'ambito di un conflitto di doveri risolto dal legislatore nel senso della prevalenza dell'obbligo di segnalazione, per le segnalazioni volontarie, ove il predetto schema non può essere applicato mancando il dovere di effettuare la segnalazione, la non assoggettabilità del dipendente a provvedimenti disciplinari potrebbe invece costituire una sorta di "causa speciale di giustificazione" o di "non punibilità", volta a rendere lecito un comportamento che altrimenti sarebbe vietato, o comunque ad impedire all'ordinamento di punirlo per preminenti finalità di sicurezza.

Al di là del dibattito teorico sulla corretta qualificazione giuridica, è agevole intuire l'importanza di tale disposizione, poiché senza di essa le Compagnie aeree e i datori di lavoro dei segnalanti potrebbero impedire di fatto l'utilizzo di tale istituto, con la minaccia di agire in via disciplinare.

In via analogica, chi scrive ritiene che tale norma di tutela possa – e debba – essere applicata anche nel caso in cui l'autore della segnalazione non sia un lavoratore dipendente, ma un collaboratore a progetto o un lavoratore autonomo (es. il F.O.P.H. che svolge la propria attività per una Compagnia con contratto a progetto ovvero autonomo), al quale – sussistendo un'identica *ratio* normativa – non potrà essere dunque contestata alcuna violazione contrattuale e/o di riservatezza allorché inoltri una segnalazione volontaria.

#### **4. Le possibili interferenze con l'obbligo di denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale.**

Da ultimo, il nuovo istituto potrebbe creare problemi interpretativi in relazione ad un principio cardine del nostro ordinamento penale, ovvero l'obbligo dei pubblici ufficiali di denunciare all'Autorità Giudiziaria ogni notizia di reato appresa a causa o nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il problema si pone in quanto, nella prassi, può accadere che un evento suscettibile di segnalazione

meramente volontaria costituisca anche reato, o che tale evento abbia quale "corollario" un fatto di reato: ad esempio, si può ipotizzare un reato di falso qualora un intervento di manutenzione non sia stato effettivamente eseguito, e pur tuttavia sia stato certificato nei registri obbligatori.

Infatti, se molti soggetti segnalanti hanno la qualifica di pubblici ufficiali, come accade per i comandanti di aeromobili o i soggetti che firmano una certificazione di manutenzione o di revisione o di idoneità, essi hanno dunque l'obbligo di denunciare prontamente un reato di cui abbiano avuto notizia a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, a pena di commettere essi stessi il reato di omessa denuncia (artt. 361 e 362 cod. pen.).

Ciò premesso, qualora il fatto segnalato costituisca anche reato, ci si domanda se la segnalazione volontaria all'Ansv possa assolvere anche all'obbligo di denuncia penale, o se invece il pubblico ufficiale, anche se abbia effettuato la segnalazione volontaria all'Ansv, rimanga comunque obbligato ad inoltrare anche una separata denuncia all'Autorità Giudiziaria.

Tale dubbio sembra essere stato risolto dal legislatore, che con l'art. 9 del d. lgs. n. 213/2006 ha previsto che l'utilizzabilità limitata delle segnalazioni trova applicazione «*salvo che il fatto costituisca rea-*

... Continua



Continua ...

to»: si ritiene infatti che gli organi dell'Ansv, nella loro qualità di pubblici ufficiali, allorché ricevano la segnalazione volontaria di un evento che possa costituire anche reato abbiano senz'altro l'obbligo di denunciare tale fatto all'Autorità Giudiziaria, a pena di commettere essi stessi il reato di omessa denuncia.

Per tale ragione riteniamo che il segnalante, nel caso di segnalazione volontaria all'Ansv di un fatto di reato, non debba anche procedere ad una autonoma denuncia penal, in quanto la segnalazione all'Ansv, innescando un meccanismo con cui la notizia di reato è necessariamente destinata a pervenire anche all'Autorità Giudiziaria, sarebbe sufficiente ad assolvere a tale obbligo.

Ma in tal caso si prospetterà inevitabilmente, per gli organi dell'Ansv, un problema ulteriore: posto che, qualora riceva la segnalazione di un fatto di reato, l'Ansv deve anche inoltrare una denuncia penale all'Autorità Giudiziaria, ci si domanda se tale denuncia debba contenere o meno le generalità dell'autore della segnalazione; sul punto, stante l'attuale dubbio interpretativo, si potrebbe sostenere che le esigenze investigative penali possano, e forse debbano, in tal caso prevalere sulle esigenze di riservatezza dell'autore della segnalazione, ma soltanto la giurisprudenza potrà fornire elementi interpretativi più rassicuranti.

È certo tuttavia che, se tale opinione venisse accolta dalla prassi e dalla giurisprudenza, l'identità dell'autore sarebbe destinata ad essere rivelata allorché il fatto segnalato costituisca reato: in tale ipotesi, si apprezzerrebbe ancor più l'importanza del divieto per i datori di lavoro di perseguire in via disciplinare gli autori delle segnalazioni, quale importante disposizione di tutela del segnalante da possibili ritorsioni da parte del datore di lavoro.

Continua dalla prima pagina  
**(Brevi aggiornamenti in merito alla Common...)**

*tries but also for greater expansion of market access.*

Alla luce dei principi affermati nella nota Sentenza cd "open skies" della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 5 novembre 2002 l'Unione Europea ha sviluppato una nuova politica nel settore delle relazioni esterne.

Su proposta della Commissione Europea il Consiglio dei Ministri dell'Unione del giugno 2005 ha individuato un piano d'azione globale volto non solo ad assicurare certezza giuridica alle intese bilaterali concluse tra gli Stati Membri e i Paesi terzi, ma anche ad un ampliamento dell'accesso al mercato.

L'obiettivo finale da perseguire è quello di giungere entro il 2010 ad un mercato unico mediante lo sviluppo della cosiddetta "politica di

vicinato", riconoscendo il ruolo chiave del trasporto aereo sotto il profilo degli scambi economici e commerciali e degli investimenti a vantaggio dell'utenza e dell'industria.

Nel rispetto delle pari ed eque opportunità verrà a crearsi un quadro competitivo che apporterà benefici all'utenza e agli operatori del settore, con il supporto di un adeguato coordinamento e della reciproca assistenza.

Di tale processo di sviluppo fanno parte l'Accordo Euromediterraneo con il Marocco firmato il 12 dicembre 2006 e l'Accordo ECAA (European Common Aviation Area) firmato il 9 giugno 2006 che, in aggiunta ai citati vantaggi economici, renderanno più efficiente il trasporto aereo, con particolare attenzione alla safety e alla security, creando per circa 35 Paesi un mercato uniforme ed integrato.

In Italia è in corso l'iter di ratifica dell'intesa, che al momento riveste carattere di impegno meramente politico.

Sono firmatari dell'Accordo ECAA (inizialmente vi si faceva riferimento come "Paesi dei Balcani Occidentali") la Repubblica di Albania, Bosnia ed Herzegovina, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica della Croazia, la Comunità Europea, la Repubblica d'Islanda, la Former Yugoslav Republic (FYROM) della Macedonia, il Regno di Norvegia, la Serbia, il Montenegro, la Roma-

... Continua



Continua ...

nia e la United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

Ormai Bulgaria e Romania sono comunitarie, ma rimangono inserite nell'intesa per i profili di sicurezza e manutenzione.

All'inizio del processo negoziale si era erroneamente ritenuto di poter procedere globalmente alla graduale liberalizzazione in esso prevista. In sede di attuazione pratica si è però rilevato che gli Stati coinvolti presentavano specifiche peculiarità tanto sotto l'aspetto della situazione economica quanto sotto il profilo normativo, di safety, di security, di air traffic management, degli aeroporti e delle strutture organizzative.

Lo status evolutivo di ciascuno di essi ha richiesto necessariamente di stipulare, dopo l'adesione, singoli accordi.

La liberalizzazione si svilupperà in tre fasi. Sarà la Commissione, di concerto con gli Stati Membri, a stabilire al termine di verifiche periodiche (cd. "assessments") effettuate Stato per Stato, la possibilità di accedere a ciascuna di queste fasi.

Nella prima fase il Paese interessato dovrà dimostrare di aver recepito i criteri relativi alla liberalizzazione del regime tariffario, del ground handling, di aver ratificato la Convenzione di Montreal, nonché recepito la normativa comuni-

taria sulla responsabilità dei vettori aerei in caso d'incidente, sulla compensazione per mancato imbarco, in materia di Air Traffic Management, nell'organizzazione del lavoro e sotto i profili ritenuti basilari della safety e della security.

Al verificarsi di tali condizioni sarà garantito il libero esercizio di collegamenti aerei intracomunitari con diritti di terza e quarta libertà.

L'accesso alla seconda fase implicherà la reciproca liberalizzazione dei servizi con diritti di quinta libertà in ambito comunitario e il riconoscimento della proprietà sostanziale e del controllo effettivo dei vettori.

Per fruirne sarà richiesta l'applicazione della normativa sociale ed ambientale, il rispetto del Regolamento 785/2004 sui requisiti assicurativi, la certificazione dei fornitori dei servizi ed altri elementi nell'area dell'Air Traffic Management, la piena implementazione dei criteri di competizione, la conformità agli standards EASA e, in materia di security, l'implementazione del Regolamento 2320/2002.

Solamente nella terza fase finale l'integrazione del mercato potrà

definirsi operativa a tutti gli effetti, consentendo il diritto di stabilimento sui rispettivi territori, la possibilità di designazione prevista nelle clausole europee e il cabotaggio intracomunitario.

Verranno effettuati audits ad hoc sulle singole materie evidenziate per la definitiva verifica del raggiungimento e della piena acquisizione degli standards europei, nonché la membership EASA.

Come contemplato da una specifica clausola di tutti gli accordi comunitari aventi carattere globale ogni anno si riunisce un Comitato congiunto per la verifica dello status di applicazione dell'accordo.

La seconda riunione di tale Comitato si terrà a Zagabria il 14 dicembre 2007.

## OSSERVATORIO LEGISLATIVO

a cura di Alessio Quaranta\*

**DECISIONE DEL CONSIGLIO 2007/551/ PESC/GAI DEL 23 LUGLIO 2007 RELATIVA ALLA FIRMA, A NOME DELL'UNIONE EUROPEA, TRA L'UNIONE EUROPEA E GLI STATI UNITI D'AMERICA SUL TRATTAMENTO E SUL TRASFERIMENTO DEI DATI DEL CODICE DI PRENOTAZIONE (PASSENGER NAME RECORD, PNR) DA PARTE DEI VETTORI AEREI AL DIPARTIMENTO PER LA SICUREZZA**

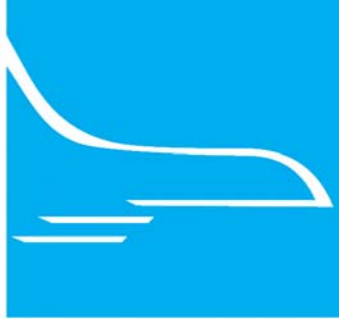
\* Dirigente ENAC – Direttore Ufficio di Presidenza

... Continua

• SCUOLA DI VOLO JAR FIO  
 • LAVORO AEREO - MONITORAGGIO E SERVIZI PER L'AMBIENTE  
 • CENTRO MANUTENZIONI AEROMOBILI JAR 145  
 • DEPOSITO COMMERCIALE E RICALE CARBURANTI AVIO

**AEROSERVIZI  
ELISERVIZI**

Via G. di Vittorio, 74 • 47100 Forlì  
 Base Op. Aeroporto "L. Ridolfi" - Forlì  
 Tel. (0543) 782555 • Fax (0543) 782601  
<http://www.aernova.it>  
 e-mail: aernova@aernova.it



Continua ...

**ZA INTERNA DEGLI STATI UNITI (DHS)**  
(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale UE serie L 204 del 4 agosto 2007)

Il 31 luglio scorso, salvo proroga espressa, veniva a scadenza l'accordo tra Unione europea e Stati Uniti su trattamento e sul trasferimento dei dati contenuti nei codici di prenotazione (PNR) da parte dei vettori aerei comunitari al Dipartimento per la sicurezza interna americano, accordo concluso in data 19 ottobre 2006. (per quest'ultimo accordo vedasi il commento pubblicato sul numero 4/2006 di questa stessa Newsletter).

Alla luce di questo, nel febbraio di quest'anno, il Consiglio della UE ha autorizzato la Presidenza di turno, con l'assistenza della Commissione, ad avviare negoziati con gli Stati Uniti al fine di pervenire ad un accordo di più lunga durata per regolamentare questa delicata materia, le cui intese già in passato sono state oggetto di attenzioni sia da parte del Parlamento europeo che della Corte di Giustizia.

Quest'ultima, in particolare, nel maggio del 2006, era intervenuta annullando l'accordo stipulato dalla Commissione con gli Stati Uniti nel 2004 e dando così l'avvio al negoziato che portò all'accordo ponte dell'ottobre del 2006.

Con le nuove intese raggiunte a luglio, il Dipartimento per la sicurezza interna americano ha offerto

maggiori garanzie sulla protezione dei dati PNR trasferiti dall'Unione europea per i voli passeggeri con destinazione Stati Uniti ovvero in provenienza dagli stessi.

In particolare, il DHS si è impegnato ad utilizzare i dati raccolti unicamente al fine di prevenire e combattere alcuni reati quali il terrorismo, la criminalità organizzata di carattere transnazionale, la fuga in caso di ordine di arresto per dette fattispecie ed altri gravi reati, trattando questi dati come sensibili in conformità alla legislazione statunitense, nella misura in cui ciò non deroghi alla legislazione comunitaria o dei suoi Stati membri.

Il DHS è l'Unione europea riesamineranno periodicamente l'attuazione delle garanzie contenute nell'accordo affinché si possa intervenire in via correttiva laddove ciò si ritenuto necessario.

L'accordo è entrato provvisoriamente in vigore a decorrere dalla data della firma, in attesa della sua formalizzazione secondo le procedure previste negli ordinamenti di entrambe le Parti contraenti.

**REGOLAMENTO (CE) N. 915/2007 DELLA COMMISSIONE DEL 31 LUGLIO 2007 RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (CE) N. 622/2003 DELLA COMMISSIONE CHE STABILISCE TALUNE MISURE DI APPLICAZIONE DELLE NORME DI BASE COMUNI SULLA SICUREZZA DELL'AVIAZIONE**

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale UE serie L 200 del 1° agosto 2007)

A poco meno di un anno di distanza dalla adozione delle misure comunitarie che limitano la quantità di sostanze liquide che possono essere portate attraverso ed oltre i punti di controllo di sicurezza aeroportuale dai passeggeri in partenza da un aeroporto della Comunità (reg. della Commissione 1546/2006 – vedasi numero 4/2006 di questa stessa Newsletter), la Commissione europea ha ritenuto di dover intervenire nuovamente in materia per riesaminare le misure restrittive previste per il trasporto di liquidi, tenendo conto degli sviluppi tecnici, delle implicazioni operative negli aeroporti e dell'impatto sui passeggeri.

Dal riesame effettuato è risultato che le restrizioni previste dal regolamento 1546 al trasporto di liquidi da parte di passeggeri di voli in transito negli aeroporti comunitari creano alcune difficoltà in questi aeroporti e sono fonte di disagio per i passeggeri coinvolti.

Anche tenuto conto che i progressi nelle tecnologie di controllo dovrebbero permettere in un prossimo futuro di risolvere questi problemi, ad oggi queste soluzioni tecniche non sono disponibili e, pertanto, occorre applicare delle misure temporanee da riesaminare in conformità a quanto previsto dal regolamento 1546/2006 sopra citato.

... Continua



Continua ...

Come in tutti gli altri casi di regolamenti "sensibili", anche nel presente regolamento viene mantenuto riservato l'allegato tecnico.

Il regolamento è entrato in vigore il 20 agosto scorso.

**REGOLAMENTO (CE) N. 1043/2007 CHE INTRODUCE NUOVI VETTORI NELLA LISTA NERA UE. NON SONO CONSIDERATE SICURE UNA COMPAGNIA IRANIANA ED UNA UCRAINA**

*(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale UE serie L 239/50 del 12.09.2007)*

Con il regolamento in commento, la Commissione europea modifica l'elenco comunitario dei vettori aerei soggetti ad un divieto operativo all'interno della Comunità, elenco che in più occasioni è stato esaminato nei precedenti numeri della rivista.

Due nuove compagnie, quindi, entrano a far parte della lista indicata e si tratta di un vettore iraniano (Mahan Air) e di un vettore ucraino (Ukrainian Mediterranean Airlines). In particolare, con riferimento alla compagnia iraniana, numerose ispezioni condotte da Germania e Regno Unito avrebbero evidenziato gravi carenze sotto il profilo della sicurezza e la mancata conformità della flotta alle disposizioni della Convenzione di Chicago.

La stessa Commissione ha sottolineato, inoltre, come le "autorità

*competenti della Repubblica islamica dell'Iran hanno dimostrato una mancanza di cooperazione con le autorità dell'aviazione civile del Regno Unito nel rispondere alle preoccupazioni da questo espresse".*

A carico della seconda compagnia inserita nella lista nera, ovvero l'Ukrainian Mediterranean Airlines, pendono invece carenze in sicurezza messe in luce da Francia, Germania, Italia, Romania, Spagna e Turchia nel corso di ispezioni a terra effettuate nell'ambito del programma SAFA.

In questo caso, tuttavia, al contrario di quanto avvenuto con riguardo alla compagnia iraniana, sono state le stesse autorità ucraine a dichiarare la mancanza di sicurezza ed il mancato rispetto delle norme nazionali in materia di sicurezza del volo (tecniche ed operative), comunicando alla Commissione la loro intenzione di sospendere il certificato di operatore aereo (COA) del vettore, nonostante quest'ultimo avesse trasmesso il 6 agosto un piano preliminare d'azione correttivo ed il 22 agosto una sua variante, della cui attuazione, peraltro, non è stata mai fornita alcuna prova.

La Commissione, comunque, con particolare riferimento al piano appena indicato, si riserva di prenderne in esame l'effettivo grado di attuazione, insieme agli eventuali sviluppi del vettore, nel corso delle prossime riunioni del comitato per la sicurezza aerea.

**REGOLAMENTO (CE) N. 1315/2007 DELLA COMMISSIONE, DELL'8 NOVEMBRE 2007, SULLA SORVEGLIANZA DELLA SICUREZZA NELLA GESTIONE DEL TRAFFICO AEREO E RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (CE) N. 2096/2005**

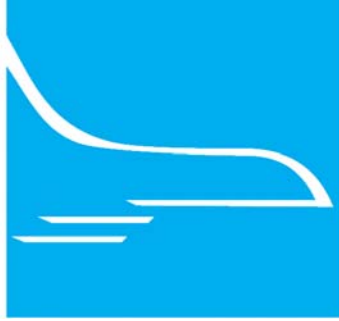
*(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale UE serie L 291 del 09.11.2007)*

Il regolamento in commento istituisce specifiche funzioni di sorveglianza concernenti i servizi di navigazione aerea, la gestione dei flussi del traffico aereo (air traffic flow management — ATFM) e la gestione dello spazio aereo (air space management — ASM), individuando ed adottando le pertinenti disposizioni obbligatorie di cui alle norme di sicurezza di Eurocontrol (ESARR 1) applicabili alla sorveglianza della sicurezza della gestione del traffico aereo, nonché all'ATFM e all'ASM.

La normativa in questione è diretta a disciplinare le attività delle autorità nazionali di vigilanza e delle organizzazioni riconosciute che agiscono per loro conto, con riferimento alla sorveglianza della sicurezza dei servizi di navigazione aerea, all'ATFM e all'ASM.

In particolare, ai sensi dell'art. 3, alle autorità nazionali di vigilanza è attribuita la sorveglianza della sicurezza nell'ambito del loro compito di supervisione delle norme applicabili ai servizi di navigazione aerea, nonché all'ATFM e all'ASM, allo scopo di verificare che dette at-

... Continua



Continua ...

tività siano fornite in modo sicuro e che siano rispettate le norme di sicurezza e le relative misure di esecuzione.

Inoltre, l'attribuzione delle diverse responsabilità in materia di sorveglianza dovrà essere effettuata in maniera tale da individuare chiaramente i responsabili dell'attuazione di ciascuna disposizione del regolamento in commento, con la precisazione che gli Stati membri abbiano una visione completa dei meccanismi di sorveglianza della sicurezza e dei loro risultati.

Importanti prescrizioni, infine, vengono attribuite alle autorità nazionali con riguardo al monitoraggio delle prestazioni in materia di sicurezza (art. 4), alla verifica della conformità alle norme di sicurezza applicabili (art. 5) e, soprattutto, ai controlli regolamentari di sicurezza (art. 6).

Questi ultimi, in particolare, hanno lo scopo di fornire alle autorità nazionali di vigilanza prova della conformità alle norme di sicurezza e alle relative misure di esecuzione, valutando la necessità di un intervento migliorativo o correttivo.

Il regolamento in commento è entrato in vigore il 10 novembre 2007.

## RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

a cura di *Pietro Nisi*

**SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA NEGLI AEROPORTI: LA CORTE DI GIUSTIZIA INTERPRETA LA DIRETTIVA 96/67/CE**  
(Corte di Giustizia UE, seconda sezione, sentenza del 5 luglio 2007)

Con la sentenza in commento l'organo giurisdizionale comunitario ha fornito un'articolata interpretazione della Direttiva 96/67 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della comunità. Più precisamente, la Corte di Giustizia si è espressa sulla questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale amministrativo e fiscale di Porto (C-181/06) con particolare riferimento all'interpretazione degli artt. 6 e 16 comma 3 della direttiva indicata.

La controversia che ha dato origine al rinvio ex art. 234 del Trattato Ce si è sviluppata in seguito al rifiuto della società Deutsche Lufthansa di pagare un determinato corrispettivo imposto dal gestore aeroportuale portoghese ANA per l'esercizio delle attività di assistenza a terra.

Ad avviso della società tedesca, infatti, le modalità di determinazione del canone stabilite dal gestore portoghese risultavano incompatibili con i criteri indicati nella direttiva 96/67 che, con riguardo ai corrispettivi per l'uso degli impianti aeroportuali, rimanda espressamente a "criteri pertinenti, obietti-

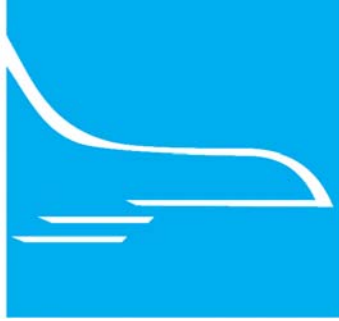
vi, trasparenti e non discriminatori".

Sulla delicata questione si era già espresso, il 19 aprile scorso, l'Avvocato Generale Mazak che, dopo aver esaminato i criteri suindicati previsti dalla direttiva, aveva ritenuto i corrispettivi richiesti dall'ANA come discriminatori, in quanto previsti solo a carico dei prestatori e non anche dei soggetti che svolgono servizi in autoassistenza; non pertinenti, in quanto non legati ai costi sostenuti dal gestore aeroportuale, ma fissati in una misura percentuale del volume d'affari del prestatore; non obiettivi, perché non legati agli impianti utilizzati, alla loro natura e all'uso effettivo degli stessi fatto dal prestatore; e, infine non trasparenti, in quanto il rapporto tra i servizi in questione e le modalità di calcolo non sarebbe per nulla evidente.

La corte di Giustizia, confermando le conclusioni dell'Avvocato Generale, ha ritenuto che gli artt. 6 e 16, comma 3, della direttiva in questione non possono considerarsi compatibili con una normativa nazionale come quella portoghese che prevede il pagamento all'ente di gestione aeroportuale di un canone per l'esercizio e la supervisione delle attività di assistenza a terra solo a carico dei prestatori di servizio.

Più precisamente, ad avviso dell'organo giurisdizionale comunitario, il canone in questione non può

... Continua



Continua ...

essere richiesto nei casi in cui, sostanzialmente, costituisca una seconda tassazione di servizi già retribuiti con un altro canone o tassa. Pertanto, il gestore di un aeroporto può legittimamente richiedere un corrispettivo in cambio dell'accesso agli impianti aeroportuali, ma non può richiedere un ulteriore canone/corrispettivo per l'accesso al mercato dell'assistenza a terra.

In definitiva, con riguardo alla soluzione della controversia sollevata, spetterà al giudice nazionale valutare se il corrispettivo richiesto da ANA possa essere considerato un canone per l'accesso agli impianti aeroportuali ai sensi dell'art. 16 della direttiva ovvero un corrispettivo per l'accesso al mercato dell'assistenza a terra, e tale valutazione dovrà essere operata tenendo conto dello scopo effettivo del contributo richiesto.

Solo nel caso in cui il Giudice nazionale accertasse il canone in questione come finalizzato a consentire l'accesso agli impianti aeroportuali, dovrà poi verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti della pertinenza e dell'obiettività. Questi ultimi, in particolare andranno valutati tenendo conto del " *legame tra i costi di funzionamento sopportati dall'ANA e l'importo del canone fissato in una percentuale del fatturato realizzato dalla Lufthansa nell'aeroporto...* "

La Corte ha infine chiarito sia sulla sussistenza del requisito della trasparenza che può ritenersi soddisfatto " *soltanto qualora, nelle norme nazionali, esistano una chiara individuazione dei servizi forniti dall'ANA e una definizione precisa delle modalità di calcolo di tale canone* ", sia sul requisito della non discriminazione, la cui sussistenza sembra essere esclusa nella controversia esaminata, atteso che il canone in questione risultava dovuto solo da parte dei prestatori di assistenza a terra, nonostante sia tali prestatori sia gli utilizzatori che praticano l'autoassistenza utilizzassero i medesimi impianti aeroportuali.

## MATERIALI

a cura di Pietro Nisi

### **PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO IN MERITO ALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2003/87/CE AL FINE DI INCLUDERE LE ATTIVITÀ DI TRASPORTO AEREO NEL SISTEMA COMUNITARIO DI SCAMBIO DELLE QUOTE DI EMISSIONE DEI GAS A EFFETTO SERRA**

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale UE serie C 175/47 del 27 luglio 2007)

In data 8 febbraio 2007 il Consiglio dell'Unione Europea ha deciso di consultare il Comitato Economico e Sociale, sulla proposta di direttiva finalizzata ad includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario relativo allo scam-

bio delle quote di emissione dei gas ad effetto serra.

Nel corso della sessione plenaria n. 436, il Comitato ha adottato il parere in commento, accogliendo con favore la proposta di direttiva, finalizzata ad offrire un sistema ponderato e pragmatico per limitare la rapida crescita del volume di gas ad effetto serra prodotti dal settore del trasporto aereo.

In particolare, il comitato ha rilevato come il settore in parola negli ultimi abbia svolto un ruolo centrale ed essenziale nell'espansione dell'economia mondiale, con una crescita media dal 1960 ad oggi di circa il 9% all'anno. Un successo che inevitabilmente ha creato difficoltà, connesse in particolar modo all'espansione degli aeroporti e al loro impatto a livello locale. Nel contesto dei cambiamenti climatici, quindi, è inevitabile concentrare l'attenzione sull'impatto del trasporto aereo sul riscaldamento del pianeta attraverso le emissioni di gas ad effetto serra e di altri gas.

Da questo punto di vista, infatti, dati statistici hanno confermato come il trasporto aereo produca circa il 3,4% delle emissioni di gas ad effetto serra (GES) nel territorio comunitario, con un aumento delle emissioni aeree, registrato dal 1990 ad oggi, di circa l'87%.

È stato opportunamente rilevato come la stessa Commissione abbia da tempo proposto soluzioni in

... Continua



Continua ...

grado di ridurre le emissioni di GES nel settore del trasporto aereo.

Già nel 2005, infatti, è stata adottata una comunicazione dal titolo "Ridurre l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici" e nell'aprile del 2006 il Comitato Economico e Sociale aveva affermato la necessità di misure politiche aggiuntive per controllare l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici, raccomandando di far rientrare il settore in parola nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas ad effetto serra.

Anche con riferimento alla proposta in commento, pertanto, il Comitato ha accolto con favore l'inclusione del trasporto aereo nell'ETS (*Emissions Trading Scheme*) e, in particolare, l'inclusione nel sistema anche degli operatori non europei.

In base al modello proposto, infatti, gli aeromobili meno efficienti sul piano dei consumi dovranno utilizzare un maggior numero di quote e questo dovrebbe comportare uno stimolo ulteriore ad accrescere l'efficienza tecnica ed operativa degli stessi.

Non sono tuttavia mancate osservazioni critiche sulla proposta presentata, in considerazione del fatto che lo stesso sistema ETS è stato da più parti criticato per non aver ancora dimostrato la sua effettiva validità, dipendente sia dalla corretta

e coerente assegnazione delle quote sia da investimenti innovativi negli strumenti di riduzione.

Il Comitato ha inoltre rilevato l'esigenza di una maggiore trasparenza nell'illustrare i vantaggi connessi al sistema prospettato e l'opportunità di abbassare il tetto di emissioni proposto per il trasporto aereo in modo che l'adeguamento richiesto al settore in esame sia compatibile con quello richiesto ad altri settori già inclusi nell'ETS.

In definitiva, ad avviso dell'organismo comunitario, la proposta di direttiva in commento non si limita ad offrire al trasporto aereo un'alibi ambientale, ma potrebbe contribuire in modo efficace a sensibilizzare l'opinione pubblica, offrire nuove ed importanti risorse per la riduzione del carbonio e fornire un metodo per internalizzare i costi ambientali esterni che fino ad ora il settore del trasporto aereo ha sostanzialmente ignorato.

## OSSERVATORIO LEGISLATIVO

a cura di Nicola Ridolfi

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO RELATIVO ALL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 81, PAR. 3 DEL TRATTATO A TALUNE CATEGORIE DI ACCORDI, DI DECISIONI E DI PRATICHE CONCORDATE TRA COMPAGNIE DI TRASPORTO MARITTIMO DI LINEA ("CONSORZI")**  
(COM/2007/0753 def.)

Nel contesto dell'Europa dei citta-

dini, la Commissione attribuisce grande importanza alla semplificazione e alla chiara formulazione della normativa comunitaria, affinché diventi più comprensibile e accessibile al cittadino comune, offrendo al medesimo nuove possibilità di far valere i diritti che la normativa sancisce.

Questo obiettivo non può essere realizzato fintanto che le innumerevoli disposizioni, modificate a più riprese e spesso in modo sostanziale, rimangono sparse, costringendo chi le voglia consultare a ricercarle sia nell'atto originario sia negli atti di modifica.

Per tale motivo, e ai fini di una maggior chiarezza e trasparenza della normativa comunitaria, è indispensabile codificare le disposizioni che hanno subito frequenti modifiche.

Nella fattispecie in oggetto, si è partiti presupposto dalla considerazione che i consorzi nel settore del trasporto marittimo di linea sono una forma specializzata e complessa di *joint venture* e che esiste una grande varietà di accordi di consorzio posti in essere in situazioni differenti, tanto che le parti di un accordo di consorzio mutano spesso, e il campo d'applicazione, le attività e le clausole di detti accordi sono frequentemente modificati.

La Commissione dovrebbe pertanto essere incaricata di definire periodicamente i consorzi ai quali an-

... Continua



Continua ...

drebbe applicata un'esenzione per categoria.

In pratica, la Commissione potrà, mediante regolamento e in conformità con l'articolo 81, par. 3 del trattato, dichiarare l'articolo 81 par. 1 inapplicabile a talune categorie di accordi tra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate che abbiano lo scopo di promuovere o di instaurare una cooperazione per l'esercizio in comune di servizi di trasporto marittimo tra compagnie marittime di linea, al fine di razionalizzare le loro operazioni mediante accordi tecnici, operativi o commerciali (consorzi), fatta eccezione per quelli relativi alla fissazione di prezzi.

Il regolamento adottato in applicazione del paragrafo 1 dovrà altresì definire le categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate cui esso è applicabile e precisare a quali condizioni dette categorie saranno considerate esentate dall'applicazione dell'articolo 81, par. 1 del trattato, in conformità del paragrafo 3 di detto articolo.

#### **PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO RELATIVO ALLE AUTORIZZA-**



#### **ZIONI DELLE ATTIVITÀ DI PESCA DEI PESCHERECCI COMUNITARI AL DI FUORI DELLE ACQUE COMUNITARIE E ALL'ACCESSO DELLE NAVI DI PAESI TERZI ALLE ACQUE COMUNITARIE** (COM/2007/0330 def.)

La presente proposta ricalca quella stabilita nel piano d'azione 2006-2008 per la semplificazione e il miglioramento della politica comune della pesca.

Data l'evoluzione intervenuta nelle condizioni di esercizio della pesca al di fuori delle acque comunitarie dall'adozione del regolamento (CE) n. 3317/94 del Consiglio, del 22 dicembre 1994, che stabilisce le disposizioni generali relative all'autorizzazione ad esercitare la pesca nelle acque di un paese terzo nell'ambito di un accordo di pesca e ai fini dell'adempimento degli obblighi internazionali, è necessario introdurre un regime comunitario generale per l'autorizzazione di tutte le attività di pesca svolte dalle navi della Comunità al di fuori delle acque comunitarie.

Occorre inoltre ridefinire le norme che disciplinano l'accesso delle navi battenti bandiera di un paese terzo alle acque comunitarie, attualmente stabilite in una serie di testi giuridici distinti, e, se opportuno, allinearle alle norme applicabili ai pescherecci comunitari.

Laddove possibile, l'introduzione di un sistema di scambio elettronico dei dati nel processo amministrativo consentirà di accelerare le procedure, di ottenere risultati di

migliore qualità, di informare tutte le amministrazioni interessate per ottenere un riscontro on-line o per posta elettronica e di migliorare l'efficacia globale del processo amministrativo.

Nel campo di applicazione della politica comune della pesca (PCP) non rientrano solo le attività di pesca esercitate nelle acque comunitarie, ma anche quelle praticate dai pescherecci comunitari al di fuori di tali acque.

La flotta comunitaria opera infatti nelle acque territoriali di circa venti paesi terzi nell'ambito di accordi bilaterali conclusi tra tali paesi e la Comunità che prevedono generalmente un contributo finanziario della Comunità.

Ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti da tali accordi e del conseguimento degli obiettivi della PCP è importante disporre di un preciso complesso di norme riguardanti l'autorizzazione delle attività di pesca e il controllo di tali attività da parte degli Stati membri e della Commissione.

Nelle acque internazionali la flotta comunitaria opera invece nell'ambito di vari accordi conclusi con organizzazioni regionali per la gestione della pesca (ORGP): l'Organizzazione della pesca nell'Atlantico nordoccidentale (NAFO), la Commissione per il tonno dell'Oceano Indiano (CTOI), la Commissione per la pesca nell'Atlantico

... Continua



Continua ...

nordorientale (NEAFC), la Commissione per la pesca nel Pacifico centro-occidentale (WCPFC), la Commissione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico (CCAMLR), la Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo (CGPM), e l'Organizzazione per la pesca nell'Atlantico sud-orientale (SEAFO).

Oltre alle attività disciplinate dai suddetti accordi, i pescherecci comunitari svolgono anche attività di pesca d'altura che non rientrano nel campo di applicazione di alcun accordo specifico.

L'esercizio della pesca è gestito mediante un sistema di autorizzazioni rilasciate alle navi interessate. Il tipo di autorizzazione concessa e le procedure per il rilascio variano da un accordo all'altro.

Scopo della proposta è quindi quello di adeguare le numerose disposizioni vigenti e abrogare il regolamento (CE) n. 3317/94, lasciando comunque in vigore alcune condizioni specifiche applicabili nell'ambito dei vari accordi e non direttamente connesse alla procedura e alle condizioni di autorizzazione della pesca.

La proposta contribuirà al conseguimento degli obiettivi della PCP e permetterà alla Comunità di meglio conformarsi ai propri obblighi internazionali, nell'ambito di una sostanziale chiarificazione, semplificazione e miglioramento delle

procedure di gestione delle autorizzazioni di pesca.

Lo scopo è altresì quello di contribuire a ridurre il carico di lavoro sia delle amministrazioni che dei pescatori, in particolare attraverso un maggiore ricorso all'informatizzazione e all'automazione di determinate procedure.

Ciò consentirà di meglio coordinare il lavoro e di semplificare notevolmente le mansioni dei funzionari degli Stati membri e della Commissione, che sono chiamati a gestire ogni anno un numero elevato di autorizzazioni di pescherecci comunitari.

La proposta definisce inoltre il quadro giuridico necessario per l'attuazione di un sistema di trasmissione elettronica dei dati semplificato ed uniforme e per migliorare la notifica delle informazioni.

Oltre che per stare al passo con l'evoluzione tecnica, è necessario operare tale cambiamento per ridurre i tempi delle procedure che il rischio di errori che queste comportano.

Tale sistema consentirà alla Commissione, agli Stati membri e, ove opportuno, ai pescatori, di ottenere un riscontro on-line o per posta elettronica in ogni fase della procedura e migliorerà l'efficacia globale del processo amministrativo.

Oltre alle modifiche apportate a livello amministrativo, la proposta agevererà il rispetto della normati-

va da parte dei pescatori e consentirà una migliore attuazione delle norme della PCP grazie alla definizione dei criteri di ammissibilità e delle sanzioni applicabili e a un sistema rafforzato di dichiarazione delle catture e dello sforzo di pesca.

Il regolamento contribuisce inoltre a garantire il rispetto degli obblighi internazionali sanciti dagli accordi stipulati dagli Stati membri, ai quali impone di vietare l'esercizio della pesca alle navi che abbiano commesso violazioni gravi o che figurino in un elenco IUU.

Infine, per garantire un utilizzo quanto più completo possibile delle possibilità di pesca concesse alla Comunità, sarebbe necessario introdurre un meccanismo che, in caso di sottoutilizzazione di tali risorse, consenta una rapida rassegnazione, quantomeno temporanea, delle autorizzazioni di pesca.

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONCERNENTE I REQUISITI MINIMI DI FORMAZIONE PER LA GENTE DI MARE (COD 2007/0219)**

Lo scopo della presente proposta è quello di avviare la codificazione della direttiva 2001/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare, in considerazione del fatto che detta direttiva ha su-

... Continua



Continua ...

bito diverse e sostanziali modificazioni e deve ora essere nuovamente modificata ed è quindi opportuno provvedere, per ragioni di chiarezza, alla sua rifusione.

Al fine di mantenere e sviluppare il livello delle conoscenze e delle competenze nel settore marittimo all'interno della Comunità è necessario infatti prestare un'adeguata attenzione alla formazione marittima e allo status della gente di mare all'interno della Comunità ed è opportuno assicurare una formazione adeguata per il rilascio di diplomi, brevetti e certificati di qualifica professionale per rispondere alle esigenze della sicurezza marittima.

La direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali si applica ad una vasta gamma di professioni marittime e contribuisce a facilitare il rispetto degli obblighi del trattato per quanto riguarda l'abolizione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi.

Tuttavia il riconoscimento reciproco dei diplomi e dei certificati, come stabilito dalla direttiva 2005/36/CE, non garantisce sempre una formazione armonizzata per tutta la gente di mare che opera a bordo delle varie navi che battono bandiera di uno Stato membro, il che è invece essenziale dal

punto di vista della sicurezza dei trasporti marittimi.

È pertanto necessario stabilire un livello minimo di formazione della gente di mare nella Comunità ed è opportuno che tale livello sia basato su norme in materia di formazione già approvate a livello internazionale, segnatamente sulla convenzione IMO del 1978, come riveduta nel 1995, sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti ed alla guardia (convenzione STCW).

Gli Stati membri possono ovviamente stabilire criteri più rigorosi rispetto alle norme minime contenute nella convenzione STCW e nella direttiva, ma non già derogarvi in modo più permissivo.

Nell'interesse della sicurezza in mare, gli Stati membri devono riconoscere le qualifiche attestanti il livello richiesto di formazione solo se sono state rilasciate direttamente dalle parti della convenzione STCW o per loro conto e se il Maritime Safe Committee dell'IMO ha stabilito che queste ultime hanno dimostrato di aver adempiuto pienamente e di adempiere ancora alle norme di tale convenzione.

Si segnala come, ai sensi del suo art. 2, la presente direttiva si applichi alla gente di mare che presta servizio a bordo di navi marittime battenti bandiera di uno Stato membro, fatta eccezione per a) navi da guerra, navi da guerra ausiliarie o altre navi appartenenti ad uno Stato membro o gestite da

uno Stato membro esclusivamente a fini governativi e non commerciali; b) navi da pesca; c) imbarcazioni da diporto che non effettuano alcun traffico commerciale; d) imbarcazioni di legno di costruzione rudimentale.

Gli Stati membri si impegnano a mantenere un registro di tutti i certificati e le convalide per comandanti, ufficiali e, ove previsto, marinai, che sono stati rilasciati, sono scaduti o sono stati rinnovati, sospesi o annullati o dei quali è stato denunciato lo smarrimento o la distruzione, e delle dispense concesse.

Infine si stabilisce che le navi, indipendentemente dalla bandiera che battono ed eccetto i tipi di nave esclusi dall'articolo 2, sono soggette, mentre si trovano nei porti di uno Stato membro, al controllo dello Stato di approdo da parte di funzionari debitamente autorizzati da quest'ultimo per verificare che tutta la gente di mare che presta servizio a bordo ed è tenuta ad avere un certificato ai sensi della convenzione STCW possieda tale certificato ovvero ne sia stata validamente dispensata.

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO AI SENSI DELL'ARTICOLO 251, PAR. 2, SECONDO COMMA, DEL TRATTATO CE RELATIVA ALLA POSIZIONE COMUNE DEL CONSIGLIO SULL'ADOZIONE DI UNA DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UN QUADRO**

... Continua



Continua ...

**PER L'AZIONE COMUNITARIA NEL CAMPO DELLA POLITICA PER L'AMBIENTE AMRI-NO (DIRETTIVA QUADRO SULLA STRATEGIA PER L'AMBIENTE MARINO)**  
(COD 2005/0211)

Minacce gravi e sempre più numerose pesano sull'ambiente marino europeo.

La biodiversità europea diminuisce e continua a subire alterazioni.

Gli habitat marini sono soggetti a distruzione, degrado e perturbazioni.

Si presentano poi altre difficoltà a una migliore protezione dell'ambiente marino europeo come le barriere istituzionali o gravi lacune in materia di informazioni e conoscenze.

L'attuale deterioramento dell'ambiente marino e la parallela erosione del suo capitale ecologico ostacolano la generazione di ricchezza e le occasioni di occupazione legate alle risorse degli oceani e dei mari europei.

Se non vi si pone rimedio, tale tendenza rischia di compromettere la capacità del settore marittimo UE di contribuire efficacemente all'agenda di Lisbona.

L'obiettivo della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino proposta è ripristinare la salute ecologica degli oceani e dei mari europei raggiungendo o mante-

nendo il "buono stato ecologico" delle loro acque entro il 2021.

Tenuto conto della diversità delle situazioni e dei problemi dell'ambiente marino nell'UE, la proposta istituisce regioni marine europee sulla base di criteri geografici e ambientali.

La direttiva fornirà un quadro politico integrato capace di tenere conto di tutte le pressioni e incidenze, nonché di definire interventi operativi chiari al fine di tutelare più efficacemente l'ambiente marino.

Le strategie si baseranno in una prima fase su valutazioni dello stato dell'ambiente al fine di sviluppare azioni politiche bene informate, sostenute dalle migliori conoscenze scientifiche disponibili.

In una seconda fase ogni Stato membro, in stretta cooperazione con altri Stati membri e con i paesi terzi interessati nell'ambito di una determinata regione marina, svilupperanno e attueranno strategie marine per le proprie acque marine al fine di raggiungere il "buono stato ecologico".

Nello sviluppo di strategie per l'ambiente marino gli Stati membri saranno incoraggiati a lavorare nel quadro delle convenzioni esistenti sui mari regionali – OSPAR per l'Atlantico nord-occidentale, HELCOM per il Mar Baltico, la convenzione di Barcellona per il Mar Mediterraneo e la convenzione di Bucarest per il Mar Nero.

La direttiva sulla strategia per l'ambiente marino proposta è prevista nel sesto programma d'azione per l'ambiente adottato nel 2002.

Essa si iscrive inoltre nel contesto più ampio dello sviluppo di una nuova politica marittima UE, annunciata nel Libro verde "Verso una politica marittima dell'Unione: una visione europea degli oceani e dei mari" adottato dalla Commissione il 7 giugno 2006.

La proposta di direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino costituirà il pilastro ambientale della futura politica marittima UE.

La Commissione ha riconosciuto l'importanza di un approccio basato sugli ecosistemi per gestire l'ambiente marino europeo e della cooperazione fra gli Stati membri e i paesi terzi per lo sviluppo e l'attuazione a livello regionale di strategie per l'ambiente marino, nonché l'esigenza di far avanzare l'integrazione ambientale.

Posto che la posizione comune, adottata da tutti gli Stati membri tranne uno (l'Italia si è astenuta), costituisce certamente un passo importante verso l'adozione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, essa riconosce a pieno la forte esigenza di una strategia europea integrata per proteggere più efficacemente i nostri oceani e i nostri mari.

**MCCANICA AERONAUTICA S.p.A.**



## RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

### AUTORITÀ PORTUALE E REGIME TRIBUTARIO DEI CANONI DI CONCESSIONE DEMANIALE: ATTO SECONDO

*(Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Seconda sezione) – Sentenza 25 ottobre 2007 C-174/06)*

Nel numero n. 3/2006 (Luglio/Settembre) di questa newsletter lo scrivente aveva affrontato la tematica, a quell'epoca piuttosto scottante, relativa al regime tributario applicabile ai proventi derivanti dalle concessioni rilasciate dalle Autorità Portuali ed aventi ad oggetto beni appartenenti al pubblico demanio marittimo.

La problematica nasceva dall'assunto dell'Agenzia delle Entrate secondo cui, pur dovendosi sotto un profilo generale riconoscere alle Autorità Portuali natura di ente non commerciale, con specifico riferimento alla percezione dei canoni di concessione demaniale svolgerebbero invece attività aventi natura "commerciale" e, come tali, i proventi derivanti da tali concessioni sarebbero assoggettabili al regime delle imposte dirette ed all'IVA.

La qualificazione giuridica delle Autorità Portuali quali enti pubblici non economici è stata, da sempre, unanimemente condivisa dalla dottrina (si rinvia, per tutti, a Carbone-Munari, La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, Milano 2006, 178 e ss.);

Zunarelli, Diritto dei trasporti, Bologna, 2006, 111 e ss.; e Antonini, Trattato breve di diritto marittimo, Milano, 2007, 103 e ss.).

Sulle medesime posizioni erano attestate la giurisprudenza contabile ed amministrativa.

In particolare, in un suo orami celebre parere il Consiglio di Stato (sezione II, parere 9 luglio 2002, in Dir. tras. 2003, 561) ha rilevato che le attività conferite dalla Legge 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"*.

Ne consegue, conclude l'organo consuntivo di G.A. che *"le Autorità Portuali, sia per la loro 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 ..."*.

Sulla base di tali premesse, e per la specifica questione che qui interessa, la posizione fatta propria dalla giurisprudenza delle Commissioni tributarie era unanimemente nel senso della non applicabilità dell'IVA ai proventi derivanti dalle concessioni demaniali marittime.

In tale contesto si inseriva un ordi-

nanza della Suprema Corte (Corte di Cassazione, ordinanza n. 7291 del 13 gennaio 2006) nell'ambito di una controversia tra il Ministero delle Finanze – Ufficio IVA di Milano e una società esercitante attività di deposito costiero sulla base di una concessione rilasciata dall'allora Consorzio Autonomo del Porto di Genova.

In particolare, la Cassazione sottoponeva alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee la seguente questione interpretativa: *"se il conferimento ad un soggetto del diritto di usare in modo, anche esclusivo, un bene pubblico, senza prestazione di servizi di carattere prevalente su quello di consentire l'uso del bene, per un periodo determinato e dietro corrispettivo d'importo assai inferiore al valore del bene, conferimento posto in essere su domanda dell'interessato da un ente pubblico che esercita un'impresa, attraverso l'emanazione di un atto amministrativo, come avviene nella concessione di beni demaniali disciplinata dal diritto nazionale, anziché con un contratto, costituisca un'ipotesi di locazione di beni immobili esente da IVA, secondo la previsione dell'art. 13, parte B, lett. B), della sesta direttiva"*.

Occorre precisare che la problematica sottesa alla questione all'esame della Suprema Corte differiva da quelle usualmente trattate ed esaminate in quel dato contesto temporale (2004-2006), in quanto

... Continua



Continua ...

L'Ente portuale che veniva in rilievo (il Consorzio Autonomo del Porto di Genova) era ente pubblico indiscutibilmente di natura economica, e come tale espressamente qualificato dalla disciplina normativa di riferimento (Legge 12 febbraio 1903 n. 50 e 19 maggio 1975 n. 168); la stessa Corte di cassazione ne era pienamente consapevole, parlando di "... ente pubblico che esercita un'impresa ...".

Tale essendo il caso sottoposto al suo esame, la Corte di Giustizia va dapprima ad esaminare la natura del soggetto che veniva in rilievo. Si trattava, riconosce la Corte (p.ti 24 e 25), di "un ente pubblico di carattere economico il quale opera, rispetto alla gestione dei beni del demanio che gli sono affidati, non in nome e per conto dello Stato, che rimane titolare della proprietà, ma in nome proprio, in quanto amministra tali beni. ....

*Non sono quindi soddisfatti*" – conclude la Corte – "i requisiti cumulativi necessari affinché possa operare la regola dell'esenzione ...vale a dire l'esercizio di attività da parte di un ente pubblico e l'esercizio di attività in veste di pubblica autorità".

La Corte passa quindi ad esaminare l'aspetto essenziale del problema, ossia le regole comunitarie in materia di esenzione dall'IVA.

Nello specifico, l'art. 13, parte B,

lett. b) della sesta direttiva afferma che: *"Fatte salve altre disposizioni comunitarie, gli Stati membri esonerano, alle condizioni da essi stabilite per assicurare la corretta e semplice applicazione delle esenzioni sotto elencate e per prevenire ogni possibile frode, evasione ed abuso: l'affitto e la locazione di beni immobili, ad eccezione: delle prestazioni di alloggio, quali sono definite dalla legislazione degli Stati membri, effettuate nel settore alberghiero o in settori aventi funzioni analoghe, comprese le locazioni di campi di vacanza o di terreni attrezzati per il campeggio; delle locazioni di aree destinate al parcheggio dei veicoli; delle locazioni di utensili e macchine fissati stabilmente; delle locazioni di caseforti.*

*Gli Stati membri possono stabilire ulteriori esclusioni al campo di applicazione di tale esenzione".*

Preliminarmente, e come d'abitudine, viene ricordato (p.to 26) come "... le esenzioni previste dall'art. 13 della direttiva in parola costituiscano nozioni autonome di diritto comunitario e devono pertanto ricevere una definizione comunitaria".

Puntualizzato questo, i giudici ricordano che (p.ti 27 e 29) i termini con i quali sono state designate le esenzioni di cui all'art. 13 della sesta direttiva devono essere interpretati restrittivamente, ed altresì che la norma sopra citata "non definisce la nozione di «locazione» e nemmeno rinvia alle definizioni

adottate a tal riguardo dalle normative degli Stati membri".

Passando, infine, all'esame della questione controversa, la Corte ricorda (p.ti 32 e 33) come nel caso di specie sia "in discussione un rapporto giuridico nell'ambito del quale ad una società è concesso il diritto di occupare ed utilizzare, in modo anche esclusivo, zone del demanio marittimo, specificamente un deposito costiero destinato allo stoccaggio, alla lavorazione ed alla movimentazione di oli minerali, per una durata limitata e a fronte di un corrispettivo il cui importo è notevolmente inferiore al valore del bene", e che quindi "... tale rapporto è assimilabile ad un atto contrattuale che rientra nell'ambito delle attività di natura industriale e commerciale del consorzio".

Le conclusioni dei giudici comunitari sono pertanto nel senso che "... un rapporto quale quello di cui trattasi nella causa principale" deve assimilarsi alla nozione di "... locazione di beni immobili ai sensi dell'art. 13, parte B, lett. b), della direttiva in parola. Alla luce di quanto precede ... l'art. 13, parte B, lett. b), della sesta direttiva deve essere interpretato nel senso che un rapporto giuridico quale quello in discussione nella causa principale, nell'ambito del quale ad un soggetto è concesso il diritto di occupare e di usare, in modo anche esclusivo, un bene pubblico, specificamente zone del

... Continua



Continua ...

*demanio marittimo, per una durata limitata e dietro corrispettivo, rientra nella nozione di «locazione di beni immobili» ai sensi di detto articolo», ed in quanto tale non risulta soggetto all'applicazione dell'imposta.*

Discorso chiuso, quindi? Parrebbe proprio di sì anche per il fatto che su tale materia è intervenuto lo stesso legislatore nazionale.

L'art. 1, comma 993, della Legge 27.12.2006, n. 296 (L.F. 2007), infatti, dispone testualmente che: *“gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle autorità portuali, in ragione della natura giuridica di enti pubblici non economici delle autorità medesime, restano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro ed i relativi canoni non costituiscono corrispettivi imponibili ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.”*

*Gli atti impositivi o sanzionatori fondati sull'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto ai canoni demaniali marittimi introitati dalle autorità portuali perdono efficacia ed i relativi procedimenti tributari si estinguono”.*

Con la norma succitata non solo il Legislatore ha risolto una questione che per alcuni ha visto un anacronistico “contenzioso” tra soggetti diversi (Ministero del Tesoro, Ministero Trasporti, Agenzia delle Entrate, Autorità Portuali), ma in qualche modo tutti riconducibili al-

le strutture centrali dello Stato, ma ha anche definitivamente posto fine al dibattito sulla natura giuridica delle Autorità Portuali riconoscendo alle stesse – e con ciò alle tesi assolutamente maggioritarie – natura di ente pubblico non economico.

DAVIDE GENNARI  
Responsabile Ufficio legale  
Autorità Portuale Ravenna

## MATERIALI

**DA UN RAPPORTO DELL'INTERTANKO EMERGE CHE IL LIVELLO DI EMISSIONI DI GAS SERRA PRODOTTE DALLE NAVI È PARI ALL'1,8 DELLE EMISSIONI TOTALI DI ANIDRIDE CARBONICA**

Recentemente è apparsa la notizia sulla stampa italiana che le emissioni di gas serra, in particolare anidride carbonica, prodotte dalle circa novantamila navi che ogni giorno navigano per i mari e gli oceani della terra hanno raggiunto un livello che risulta doppio rispetto a quello globale degli aerei che sfrecciano nei cieli.

Ciò è quanto emergerebbe da un rapporto realizzato dall'Intertanko (International Association of Independent Tanker Owners), secondo il quale il livello delle emissioni di gas serra sarebbe aumentato enormemente negli ultimi sei anni, a causa in particolare di una maggiore combustione di carburanti.

Uno studio analogo fu d'altronde

realizzato una decina di anni fa dall'IMO (International Maritime Organization), che pervenne alla conclusione che il livello di emissioni di gas serra prodotto dalle navi era analogo a quello prodotto nel trasporto aereo.

I vertici dell'Intertanko evidenziano come tali risultati potrebbero costituire solo l'inizio di un incremento considerevole di emissioni di gas serra prodotte dalle navi, tale da attivare un'immediata e necessaria azione di controllo.

Lo studio ha messo in luce come attualmente le navi contribuiscano all'1,8 per cento delle emissioni totali di anidride carbonica e come le proiezioni sull'uso dei combustibili prevedano che dall'anno 2000 al 2020 tale percentuale aumenterà del 72 per cento.

Si legge nella rassegna stampa riportata nel sito dell'Intertanko:

*“Oil tankers transport over 2.4 billion tonnes of oil annually. Getting on for two thirds of the oil and oil products that the world consumes is transported by sea. Oil tankers are environmentally-friendly, energy-efficient and effective in terms of minimising greenhouse-gas (GHG) emissions.”*

*One litre of fuel on a modern VLCC (Very Large Crude Carrier) moves one tonne of cargo more than 2,800 kilometres; this is more than twice as far as 20 years ago.*

The average carbon footprint (in

... Continua



Continua ...

terms of CO<sub>2</sub> per tonne-kilometre) of each of the world's oil tankers is less than one tenth of that of a heavy truck and less than one hundredth of that of an aircraft.

World shipping carries 90% of world trade and modern bulk carriers, container ships and other cargo ships, – supplying the world with energy, moving raw materials and shipping finished goods – are similarly environment-friendly and energy-efficient.

Over recent years tanker owners have invested an average of nearly \$32bn a year in new ships and today over 75 percent of the internationally traded fleet is double hulled.

With this increased protection for the oil cargo, as well as the ship's fuel tanks, accidental oil spills this decade have been at record low levels – one third of the previous decade and one tenth of the 1970s – at a time when oil transported has more than doubled since the mid 1980s.

Engines are more efficient and other measures, such as segregated ballast water, the application of new tin-free paints, optimal weather routing and the recovery of otherwise wasted heat from the engine and auxiliaries, have resulted in significant gains in energy efficiency and reductions in environmental impact.

A particular issue for the tanker industry has been the control of cargo vapours (volatile organic compounds - VOCs) during loading and on passage.

VOCs have a global warming potential of approximately 20 times that of CO<sub>2</sub> and the tanker fleet has voluntarily developed means to reduce these emissions to a small fraction of what they were.

Tanker owners are however not complacent and are committed to "continuous improvement" in all fields right across the industry.

New technologies are being tested for application in both existing and new ships, including ways of achieving further efficiency gains and reducing harmful engine exhaust and GHG emissions.

Air emissions from ships are regulated by the United Nations' International Maritime Organization (IMO).

In 1997 an International Convention on the Regulation of Air Pollution from Ships (MARPOL Annex VI) was adopted.

This Convention covers the emissions of oxides of sulphur (SO<sub>x</sub>) and nitrogen (NO<sub>x</sub>) as well CFCs and VOCs, and makes provisions for regional control zones for sulphur emissions.

As early as 2000 the IMO produced a study on Green House Gas (GHG) emissions and is cur-

rently working on an update to give a better foundation for future decisions.

Additional measures to regulate GHG emissions are under review and will be debated more fully in the first half of 2008.

Sulphur levels in most fuels used today by ships average just 60% of the maximum permissible level in the IMO regulations.

Within Sulphur Emission Control Areas (SECAs), currently covering the Baltic Sea and from November the North Sea and English Channel, where maximum sulphur levels are set at one third of the global level, the sulphur level of the fuels used by ships is frequently below the maximum permissible level. Since 2000 all new engines installed on ships also produce significantly lower NO<sub>x</sub> emissions.

This Convention is currently being revised with a target completion date of 2008.

INTERTANKO has submitted a specific proposal to the IMO which would require the use of cleaner fuel (distillate) on a global basis.

Other (shorter and longer term) proposals under review include the application of abatement technologies and/or the expansion of Emission Control areas.

In order to fast-track the revision

... Continua



Continua ...

of Annex VI, the IMO has endorsed a proposal by its Secretary-General and has commissioned a comprehensive study, by an informal cross-government/industry Group of Experts, to evaluate the effects of the various proposals for revisions and establish the facts.

Inputs on current and future fuel consumption and emissions were invited by the IMO's Group of Experts, whose members, although nominated by inter alia governments, oil and bunkering interests, engine manufacturers and ship owner representatives, serve the Group in their personal capacity.

One of several such inputs was a report by INTERTANKO which included a model for estimating the

global usage of marine fuels by ships subject to Annex VI regulations and their associated emissions, together with an explanatory note of the underlying assumptions in the model.

This report makes no comparison with either estimates of previous years or with other transportation modes. The Group of Experts is responsible for making any comparisons with other models as part of the process of validation for its final report.

INTERTANKO will not comment on the contents of its report, the ongoing work of the IMO Group of Experts nor on speculation about the total or mix of emissions from shipping.

Regrettably, despite understand-

ings with regard to the confidentiality of the work of the IMO Group of Experts, a third party (not INTERTANKO) has chosen to release the input provided by INTERTANKO and subsequently various press articles and comments have appeared out of context and in advance of the publication of the IMO Group of Experts' report in December.

Recent press articles do not reflect the official position of INTERTANKO.

Respecting these understandings on confidentiality, we consider it inappropriate to make specific comments while the work of the IMO's Group of Experts is under way".