

# 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

**Resolving the Just Culture Deadlock**  
pagg. 1-2

**L'evoluzione del concetto  
di sistema aeroportuale**  
pagg. 1-7

**Il parlamento europeo ha adottato  
il Terzo pacchetto  
sulla sicurezza marittima (Erika III)**  
pagg. 1-15

**Osservatorio Legislativo**  
pagg. 12-14

**Rassegna Giurisprudenziale**  
pag. 14

**Materiali**  
pagg. 14-15

### Sezione Marittima

**Osservatorio Legislativo**  
pagg. 19-20

**Rassegna Giurisprudenziale**  
pagg. 20-22

**Materiali**  
pagg. 23-24

## Resolving the Just Culture Deadlock

by Francis Schubert<sup>1</sup>

### 1. Introduction

The concept of "Just Culture" is the answer of the aviation community to a long standing dilemma. Aviation accidents and incidents are subject to a safety investigation, the purpose of which is to identify the technical causes of the safety event, with the ultimate objective of deploying measures that will prevent the repetition of similar occurrences. The natural inclination of aviation professional is to report safety incidents and to contribute fully to the technical investigation with a view of serving the public interest associated with the improvement of safety in aviation. However, incident reports and safety investigation material often find

<sup>1</sup> Dr. Schubert is Head Corporate Development and Deputy CEO for Skyguide, Swiss Air Navigation Services Ltd, in Geneva, Switzerland. He is also Adjunct Professor at the Institute of Air & Space Law, McGill University, in Montreal, Canada and Lecturer at the Faculty of Law of the University of Lausanne, Switzerland.

Continua a pagina 2

## L'evoluzione del concetto di sistema aeroportuale

di Davide Maresca\*

The creation of an airport system is one of the most important instruments by which Member States can regulate without discrimination on grounds of nationality or identity of the air carrier, the distribution of traffic. According to the past Regulation n. 2408/92/CE, "airport system" means two or more airports grouped together as serving the same city or conurbation. Substantially, air carrier must be able to land down indifferently to the airports within an airport system without any consequence on passenger choice. The result is that the most important feature that the European Commission evaluates of distribution, is the presence of suitable connections between the airports of a system. The most important cases analyzed by the Commission regarded Milan airports and Paris airports. In both cases Commission paid particular attention to evaluate the difference be-

\* Dottorando di ricerca in logistica, trasporti e territorio - Università degli Studi di Genova.

Continua a pagina 7

## Il Parlamento europeo ha adottato il Terzo pacchetto sulla sicurezza marittima (Erika III)

di Greta Tellarini

Lo scorso marzo il Parlamento europeo ha approvato il Terzo pacchetto marittimo, denominato Erika III (che fa seguito ai precedenti Erika I e Erika II), contenente otto provvedimenti legislativi volti a rafforzare l'attuale normativa europea in materia di tutela e protezione dell'ambiente marino e di miglioramento della sicurezza della navigazione marittima. Il Pacchetto Erika III interviene, infatti, in materia di ispezioni delle navi, controlli da parte dello Stato membro di approdo, sistema comunitario di monitoraggio del traffico marittimo, inchieste sugli incidenti in mare, responsabilità dei vettori marittimi che trasportano passeggeri, copertura assicurativa stipulata dagli armatori e rispetto degli obblighi degli Stati di bandiera.

La Direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministra-

Continua a pagina 15



Continua dalla prima pagina

## Resolving the Just Culture Deadlock

by Francis Schubert

their way to the judicial authorities and are frequently used as evidence in criminal or civil proceedings against the very individuals who helped producing them.

The possibility of self incrimination naturally challenges the willingness of aviation personnel to report safety occurrences or to contribute fully to safety investigations. It is reckoned that a wealth of valuable facts is lost to the promotion of safety in aviation because of the fears of subsequent prosecution.

The investigation dilemma is well known and has plagued the effectiveness of the safety investigations for decades.

Numerous initiatives have been undertaken at national, regional and global levels, to reconcile the conflicting interests related to safety improvement and proper administration of justice.

A key concept developed to resolve the safety investigation dilemma is the notion of "Just Culture".

### 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:

Francis Schubert, Davide Maresca, Greta Tellarini.

### REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Pietro Nisi, Annalisa Pracucci, Nicola Ridolfi, 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

The Just Culture concept is meant to strike the right balance between the need to learn the lessons from safety occurrences and the recognition of the judicial system's legitimacy to investigate and prosecute criminal actions. Various definitions of a Just Culture have been offered.

One source defines a Just Culture as one in which *"frontline staff are not punished for actions, omissions or decisions taken by them that are commensurate with their experience and training, but where gross negligence, wilful violations and destructive acts are not tolerated."*<sup>2</sup>

Another definition describes Just Culture as *"an atmosphere of trust in which people are encouraged for providing essential safety-related information – but in which they are also clear about where the line must be drawn between acceptable and unacceptable behaviour."*<sup>3</sup>

The key principles underlying the notion of Just Culture are threefold.

First, Just Culture intends to maximise safety benefits by promoting a spirit of full contribution to safety investigations. Second, Just Culture encourages individuals to contribute to safety improvements by protecting them from being punished for their involvement in the safety occurrence.

Third, the protection granted is not absolute in the sense that unacceptable behaviours such as gross negligence and intentional misbehaviour will be sanctioned (at corporate, judicial or administrative level).

The theory of Just Culture is now well developed and firmly promoted by all aviation stakeholders. It has been the subject of abundant literature.

The point of this paper is not to repeat the multitude of arguments that have been expressed to explain and support the case of the Just Culture, but to ad-

dress practical issues related to the deployment of a Just Culture.

Numerous efforts have been undertaken with a view of implementing the concept in practice.

In spite of the strongly established consensus within the aviation community, including civil aviation administrations and military aviation representatives, the implementation of this concept has progressed at a frustratingly slow pace. The objective of this article is to reflect on the reasons for which the massive efforts undertaken to establish the concept have so far failed to a large extent, and to offer fresh views on possible next steps.

This paper is largely based on a critical analysis of the outcome of a workshop organised by the Swiss Air & Space Law Association in November 2008, the purpose of which was to engage both aviation professionals and prosecutors in a debate on the tensions between safety in aviation and the administration of justice.

## 2. The Just Culture deadlock

The deployment of the Just Culture has been very empirical, characterised by small steps following a "try, assess and adjust" approach.

This process has already permitted to clarify a number of aspects and to help refocus the attention of the Just Culture's promoters on areas where more work was needed.

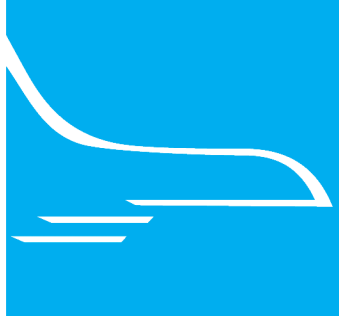
For instance, early reflections have pointed out that one of the most significant obstacle on the path of the deployment of a Just Culture is built in the very regulations upon which the concept is built.

It is well known that both ICAO Annex 13 and a number of European regulations support the spirit of non-punitive safety investigation, by protecting the investigation material and those who contribute to their production, from judicial consequences.

<sup>2</sup> See for instance *"Just Culture and safety occurrences reporting"*, working paper Presented by the Civil Air Navigation Services Organisation, ICAO 36<sup>th</sup> General Assembly, A36-WP/112, TE/22, 29/8/07

<sup>3</sup> *"A Roadmap to a Just Culture"*, Gain Working Group E, Brussels, 18 May 2004, at 14.

... Continua



Continua ...

However Annexe 13 itself specifies that such protection is granted to investigation records "...unless the appropriate authority for the administration of justice... determines that their disclosure outweighs the adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations".<sup>4</sup>

Similar limitations are to be found in European legislation.<sup>5</sup>

Then, the definition of a Just Culture has emphasised that in very exceptional circumstances discussed below, there may be a legitimate interest for criminal prosecution following an aviation safety occurrence.

But, in accordance with the Just Culture theory, the safety investigation must be formally and completely separated and independent from any judicial enquiry. The reason for which such a watertight separation seldom materialises in practice is that enquiries are extremely costly and many States claim not to be able to afford the cost of two separate investigations.

However, if States are serious about their willingness of implementing a Just Culture in aviation, this may well be part of the price to pay.

Finally a major step was taken in the recent years when the promoters of a Just Culture in aviation have acknowledged that, while the aviation industry has defined a very convincing argument, the debate has remained very largely among converted, with little involvement, if any, of representatives from the judicial authorities. Once this limitation

<sup>4</sup> ICAO Annex 13, Non-Disclosure of Records, § 5.12.

<sup>5</sup> E.g. "Without prejudice to the applicable rules of penal law, Member States shall refrain from instituting proceedings in respect of unpremeditated or inadvertent infringements of the law which come to their attention only because they have been reported under the national mandatory occurrence-reporting scheme, except in cases of gross negligence." European Parliament and European Council, Directive 2003/42/EC of 13 June 2003 on Occurrence Reporting in Civil Aviation, OJ Legislation (2003) No. 167/23, art. 8.

was recognised, numerous initiatives were undertaken to extend the Just Culture debate to those in charge of the administration of justice.

Various seminars and conferences have brought aviation professional, lawyers and prosecutors around the table, with a view to promote the concept of Just Culture as a common framework for the investigation of safety occurrences. However, attendance by judges and prosecutors has often been very thin and the success of these initiatives has remained limited.

### 3. Just Culture is about trust

It has for long been rightly argued that the implementation of a Just Culture is primarily about building trust. In order for aviation professionals to systematically report safety occurrences and to contribute fully to the safety investigation, they will need to be reassured that adequate safeguards are built-in the regulatory and supervisory systems, to effectively protect them from undue consequences.

It is also necessary that these safeguards operate effectively in practice.

However, further progress in the implementation of a Just Culture will also require considerable trust building on the side of the judicial authorities.

First, when it comes to advocating the Just Culture argument, it clearly appears that the contents of the message is equally important as the identity of the messenger.

Because the argument has been mainly brought by aviation personnel, in other words those who are perceived as the direct beneficiaries of the Just Culture, judicial authorities have tended to listen with raised eyebrows and open suspi-

cion. Regardless of the consistency of the public safety argument, the message has often been seen as biased and understood as a claim for some sort of judicial immunity.

To gain momentum the cause of a Just Culture will need to be openly supported by other stakeholders who do not appear to have vested interests in the matter, and can thus be perceived as trustworthy and independent.

This role clearly falls on the civil aviation authorities and other State authorities in charge of public safety.

While they take part in the Just Culture debate within the aviation domain, representatives of the civil aviation authorities are often much less active when it comes to confronting their counterparts among the judicial authorities.

Second, a retrospective analysis indicates that, in spite of the full legitimacy of their case, the aviation professionals share some responsibility in the lack of progress in the deployment of a Just Culture. They have focused much of their energy on measures intended to "educate" the judicial authorities. But they have to some extent ignored the fact that bridging the Just Culture gap will require "both sides" to take appropriate steps.

Then, a key issue is the fact that the communication dispensed by the aviation community is often not consistent with the theory of the Just Culture, which jeopardises the credibility of the Just Culture campaign.

The fact that an extremely low number of prosecutors and judges show up at Just Culture events is not symptomatic of a lack of interest, but of a misaligned communication of the aviation community.

A self critical introspect reveals that the activities undertaken to promote a Just Culture are seen as a missionary campaign by one track minded individuals to educate the legal professional.

In their own words, representatives from the judicial system confess that, considering the tonality of the message of the aviation industry, they view such gather-

... Continua





Continua ...

ings as little more than an ambush. The mistrust derives from the fact that, although the Just Culture theory recognises that some exceptional events may justify some sort of sanction, even at the criminal level, the attitude of aviation professionals often translates into an hardly disguised claim for full immunity. Vocal protests warning against the damage done by legal sanctions to the improvement of safety in aviation are expressed at the very moment a judicial investigation is initiated.

One concession that will be required from the aviation industry to secure the successful implementation of a truly Just Culture is to differentiate the investigation phase from the actual prosecution of aviation personnel. The central issue in the Just Culture debate is not about the principle of starting a criminal investigation.

It is about defining and applying clear and "just" criteria to select those few instances where an investigation can be envisaged.

Further downstream, it is about determining the threshold above which a formal prosecution is justified.

In many countries, such criteria are lacking in the applicable legislation. Another universal stumbling block is that, when they do exist, they always remain subject to subjective interpretation.

The criminal investigation itself is meant to determine whether there is evidence that a criminal offence may have been committed.

A criminal investigation is legitimate and common practice after an aviation accident.

Accidents are characterised by losses of human lives, personnel injuries and other physical damages. In respect of incidents, with no effective damage, a criminal investigation should only be considered in the event a situation of concrete danger is confirmed by credible independent experts.

If the investigation concludes that the required conditions have been met, it leads to the formal prosecution of those involved. Here again, the criteria to de-

termine whether a given aviation safety occurrence qualifies as a criminal offence are not always clearly stated in national laws.

This paper argues that a judicial system based on the principles of Just Culture should only allow the prosecution of individuals if the following two cumulative conditions are fulfilled:

- A) A legal prescription has been breached; and
- B) there is demonstrated evidence of gross negligence or intentional misbehaviour.

An investigation process which is managed in accordance with the principles of a Just Culture would only be initiated in respect of an extremely very small number of safety events, and lead to actual prosecution in an even much thinner number of cases.

#### 4. The expertise issue

The definition of criteria such as those proposed above only draws the outline of an ideal world and is by far not sufficient to guarantee the successful implementation of a Just Culture.

From a legal perspective the authority for claiming or determining that the criteria are met rests with the prosecutors, respectively the judges, themselves.

But assessing whether a situation qualifies as a concrete danger or appreciating whether an individual's behaviour can be perceived as grossly negligent, is a highly subjective and delicate task which cannot consider legal principles alone.

What constitutes negligence or danger can only be assessed against the practical realities of aviation and the rules and procedures applicable to this activity. What may be viewed as dangerous

from a layman perspective or negligent in another area than aviation, may perfectly well constitute a fully controlled situation or a properly managed process in the light of the operating rules of the aeronautical industry.

The most critical step, from a Just Culture point of view, is to properly translate aviation technical facts into a legal appreciation.

Aviation is a very complex domain.

The rules that apply to air transportation are numerous and complicated, which makes it difficult for a person outside of the industry, to understand the true nature and extent of the responsibilities of aviation professionals.

A legal reading of the technical facts of a safety occurrence requires a deep, comprehensive and detailed knowledge of the practical reality of aviation.

It is a fact, and a normal one, that judges and prosecutors show a total lack of operational and technical expertise and are unable to make an educated judgement by themselves.

Some recent examples are particularly worrying in this respect.<sup>6</sup>

However, such situations are not particular to aviation and represent a common challenge to the judicial profession.

They arise in all areas of activities (financial, technological, medical, etc), when judges and prosecutors are required to make a legal assessment of a very complex matter.

The legal system attempts to overcome the lack of technical knowledge through the appointment of professional experts, who will substitute for the judges and prosecutors' inability to perform a reliable assessment of the technical criteria.

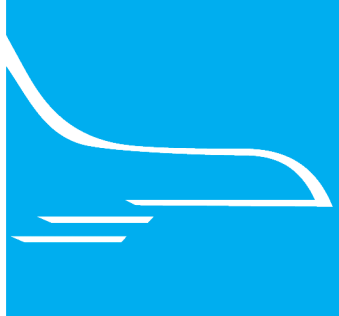
The expertise issue lies at the core of the Just Culture debate.

<sup>6</sup> Cases are reported where missed approaches perceived as routine procedures from aviation professionals have been considered as very dangerous by court officials or where the judicial investigators were unable to understand the differences between Visual Flight Rules and Instrument Flight Rules and the responsibilities associated therewith.

... Continua







Continua ...

Judges and prosecutors will argue that they do rely on external experts to advise them in appreciating the legal aspect of aviation safety occurrences. These experts usually come from the ranks of aviation professionals and are credited with a solid aeronautical experience.

Whereas the availability of aviation insight should theoretically ensure an educated judicial appreciation, in practice it often does not prevent the criminal investigation, prosecution or sanction of cases which should escape such consequences under the theory of Just Culture.

There are several reasons for that.

One reason is that the aviation experts themselves occasionally issue blasting statements against their own peers.

It is then difficult for the judges and prosecutors not to follow the experts' appreciation.

Such situations may occur within a single branch of the industry, but are more common when the discussion revolves no longer around the assessment of the filtering criteria, but around the shifting of the blame from one branch of the air transportation activity to another.

But the main reason comes from the fact that, in a criminal investigation, the same factor can be interpreted very differently from a technical or from a legal perspective.

The way a fact is understood by a given individual is deeply determined by that person's training and professional specialisation.

The technical report produced by an aviation expert can be appreciated by a reader with a legal background in a totally different way than intended by its very author.

A classical example is that what may constitute a technical contributing factor in the sequence leading to an accident according to the aviation experts, will not necessarily qualify as a legal cause.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> For instance, the fact that an air traffic controller could have saved an aircraft which was

The risk of a misalignment of the technical and legal factors is further increased by the fact that safety investigators take a rigorously technical approach and deliberately ignore the possibility of a different legal interpretation. They rely on the largely fictitious assumption that, according to ICAO Annex 13, investigation reports are solely to support safety improvements purposes, and should not be diverted to other ends.

Consequently, more than the lack of technical expertise on the judicial side, it is the segregation of expertise which needs to be addressed.

A key missing link in the deployment of a Just Culture is the availability of individuals with the ability to appreciate a situation from both the practical and legal sides.

The next step in the deployment of the Just Culture should be based on actions meant to better bridge that gap.

## 5. Taking the next step forward

Reconciling the technical and legal expertises has now been identified as a promising avenue for the further implementation of a Just Culture.

Various ideas are circulating which could result in concrete solutions to the issue. The thrust behind such initiatives is to provide the judicial system with the kind of comprehensive cross-domain expertise that is required.

flying below its assigned altitude, and as a result crashed with high terrain, had it observed the discrepancy, may well be a technical fact. This does not however imply that the controller had the legal duty to monitor the aircraft's altitude.



One such proposal in the early stage of reflection is to set up and train a pool of accredited experts, who would be available to judges and prosecutors across Europe, and beyond.

The proposed pool should consist of a mix of individuals selected from the aviation industry and from the legal profession.

Those with a legal background would receive a substantial additional training in aviation, whereas those coming from the aeronautical business would be given a solid legal education.

The mandate given to these experts would be to evaluate safety occurrences from an operational, technical and legal point of view.

To become credible, the task should not be entrusted to a single individual, but to a small college of people with various skills, to ensure a comprehensive and balanced evaluation of each case.

Some promoters of the idea suggest that the mandate given to these experts should be to act as a filter and to decide upstream from the judicial system, which cases should be subject to a criminal investigation, and which cases should not be considered by the judicial system.

Whereas the proposal is tempting, it would be extremely difficult to implement in practice in the light of the changes that States would need to make to their legal systems to accommodate such a function, that would formally substitute to the criminal investigators.

The history of the measures undertaken to implement a Just Culture in aviation indicates that most States show a great reluctance to modify their national laws. The most immediate and promising steps should be imagined within the existing legal framework.

A more realistic mandate would be to entrust these experts with the responsibility to produce an opinion on the opportunity or need to prosecute a given case.

The decision to do so would formally remain with the judicial instances but, pro-

... Continua



Continua ...

vided the program is conducted with rigor, the opinion would carry a strong authoritative value.

In order to be effective, such a pool of experts would need to be recognised by the judicial authorities.

For judges and prosecutors to support the idea of such a program, there are a number of conditions that would need to be fulfilled.

First, the experts would need to be independent, reliable and credible.

To increase the acceptance on the judicial side, the program would need to be formally accredited, and ideally run, by an intergovernmental organisation.

EUROCONTROL could be considered. That organisation has taken a leading role in the promotion of Just Culture in Europe in general, and for investigating the specific idea of setting up a pool of experts, in particular.

But, looking at the planned developments of the European institutional framework, and considering the need for a program across the entire aviation industry, EASA could be another attractive candidate.

An even more ambitious idea, to maximise the credibility of the program, would be to attach it to an international judicial body.

This would largely defuse any suspicion of prejudice that an aviation managed scheme could raise.

The fact that the experts would be drawn from many different countries would further strengthen the value of the program, by relieving national courts from the need to rely on experts from their own country.

Experience shows that experts who share the nationality of those exposed in an investigation are often perceived as prejudiced and biased, because of the vocational solidarity that tends to arise within a State's aviation industry.

Finally, a key condition for such a scheme to be successful and accepted by all parties is the absolute need for the experts to strictly abide to the principles of a Just Culture.

That implies that the experts involved

will need to be rigorous in shielding aviation professionals from criminal prosecution in all cases where the criteria for such a process are not met, but equally determined to point out those exceptional cases where a criminal prosecution would be justified.

## 6. Conclusions

The efforts undertaken to extend the Just Culture debate to the judicial authorities were essentially meant to explain the theory underlying the Just Culture. This is a necessary step.

But recent exchanges with representatives of the judicial system, within the frame of dedicated seminars, indicate that explaining the theory of Just Culture is not enough.

Most prosecutors and judges understand the issue, and recognize the legitimacy of the public interest associated with the constant improvement of safety.

But many still prosecute individuals involved in safety occurrences which should escape legal action according to the theory of Just Culture.

However, in spite of a still bleak success record, it should be recognised that a lot has already been accomplished in the recent years as a result of numerous empirical steps.

The various pieces of the concept are slowly falling into place. This paper is meant to support ongoing efforts to bring the Just Culture one further step forward.

The aviation community has largely based the case for a Just Culture on the alleged "speciality" of the aeronautical domain.

What is particular to aviation in respect of Just Culture is the acuity of the conflict of interests involved and the magnitude of the loss to public safety that a single unfounded legal prosecution can generate.

But a closer look tends to show that the Just Culture issue itself is not at all particular to the aviation industry.

At the core of the Just Culture deadlock lies the sensitive matter of the technical and operational expertise, which is

missing in the judicial system. Such situations are common to all complex activities.

The campaign in favour of a Just Culture in aviation has regularly been interpreted as a missionary call for a special protection to be granted to aviation personnel, to ultimately safeguard the higher public interest of safety in aviation.

In all fairness, many of the early efforts have focused on changing existing national legislations, to formalise such a protection.

The key conclusion of this paper, based on the analysis of the latest developments in this field, is to argue that, considering the true nature of the stumbling blocks, a special legislation in this area is not a necessity.

The only needs at the legislative level is to clearly define the restrictive criteria that need to be applied to filter the very exceptional cases which, in accordance with the Just Culture principles, may justify a legal action.

This paper has suggested that criminal investigation should only be envisaged following a formal accidents or incidents where a concrete danger is demonstrated.

Criminal prosecution itself should only be considered in cases where the two following cumulative conditions are met: a breach of rules and gross negligence or intentional misbehaviour.

This, however, does not resolve the question of defining what constitutes concrete danger, gross negligence or intentional misbehaviour.

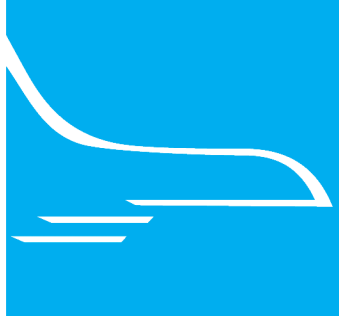
This paper has argued that this is precisely one of the main remaining blocking points to be resolved.

At the core of the Just Culture lies the question of the operational and technical expertise.

Whereas judges and prosecutors do rely on aviation experts to issue their decision, they most of the time lack the ability to reconcile the technical facts with the rules of law.

A missing piece in the Just Culture puzzle is the tool that will allow them to

... Continua



Continua ...

read technical reports in such a way that they can determine what should be considered as a dangerous situation and what can be seen as negligent behaviour in the specific field of aviation.

That piece should take the form of independent and reliable individuals with the skills to assess a situation from both a technical and a legal perspective,

This paper supports recent proposals to investigate the creation of a pool of experts operating within an accredited program managed by an intergovernmental organisation.

Such an official sponsorship is necessary for it to gain the acceptance of the judicial authorities.

These experts should be trained in such a way that they can appreciate both the technical and legal implications of a safety occurrences.

Judges and prosecutors across Europe would be able to draw experts from within such a pool, and ask them to issue an educated and balanced opinion as to whether the restrictive conditions for legal prosecution are fulfilled in a given instance or not.

Continua dalla prima pagina

## L'evoluzione del concetto di sistema aeroportuale

di Davide Maresca

*tween landing in one airport rather than in another of the same system. In accordance to Commission's decisions Member States measures should also: be non-discriminatory on grounds of nationality or identity of air carriers, have a limited period of validity, not exceeding three years, after which it shall be reviewed, not unduly affect the objectives of this Regulation, not unduly distort competition between air carriers, not be more restrictive than necessary in order to relieve the problems. Recently, in last September, Regulation n. 1008/2008/CE partially precised the discipline of airport systems fixing some strict requirement in order to allow*

*Member States to know pre-emptively the criteria evaluated by the Commission for the compatibility of national measures.*

### 1. Premessa: la nozione di "Sistema aeroportuale" e la centralità, ai fini della sua configurazione, delle infrastrutture di collegamento

La nozione di sistema aeroportuale è diventato uno strumento mediante il quale gli Stati membri possono ripartire discrezionalmente, ancorché entro specifici limiti imposti dal diritto comunitario<sup>1</sup>, il traffico aereo tra determinati aeroporti. La normativa e la casistica in materia di sistemi aeroportuali<sup>2</sup> sono incentrate sull'interpretazione della relativa nozione sulla base di due ordini di criteri.

In primo luogo assume rilevanza il concetto di "sostituibilità" degli aeroporti appartenenti ad uno stesso sistema.

Tale sostituibilità si fonda sull'indifferenza, per i vettori aerei, di prestare i propri servizi in uno qualsiasi degli aeroporti facenti parte del sistema.

In secondo luogo si tratta di verificare la misura di ripartizione con le norme comunitarie in materia di mercato interno. Il dato normativo che ha introdotto questo concetto è l'articolo 8 del Regolamento (CEE) n. 2408/92, ai sensi del quale è consentito agli Stati membri di organizzare la rispettiva politica dei trasporti aerei anche ripartendo autoritativamente il traffico tra diversi aeroporti, purché essi siano riferibili ad un unico "agglomerato urbano"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Si vedano L. SCHIANO DI PEPE, *Commento agli artt. 70-80*, in *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, in Tizzano (a cura di), Milano, 2004, pp. 465 - 517; F. MUNARI e A. ANTONINI, art. 70, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001, p. 322 ss.

<sup>2</sup> Inizialmente disciplinato dal Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, in GUCE L 240 del 24/08/1992 pag. 0008 - 0014.

<sup>3</sup> La lettera m) dell'articolo 2 del citato Regolamento (CEE) n. 2408/92 definisce "sistema aeroportuale" «un raggruppamento di due o più aeroporti che servono la stessa città, o lo stesso

La norma sopra citata è stata recentemente sostituita dall'articolo 19 del Regolamento (CE) n. 1008/2008<sup>4</sup>, il quale specifica e precisa le condizioni alle quali è subordinata la facoltà di ripartire il traffico aereo da parte di uno Stato membro.

Per comprendere la reale portata innovativa della norma è necessario tenere presente come è stata interpretata la precedente disposizione da parte della Commissione europea e della Corte di giustizia.

In sintesi, può sin d'ora rilevarsi come entrambe le autorità incentrino il giudizio di legittimità delle misure statali sulla presenza di un reale agglomerato urbano ovvero sull'effettiva sostituibilità tra gli aeroporti interessati.

Infatti, si può parlare di "agglomerato urbano" soltanto se all'interno di esso sia garantita una mobilità tale da consentire trasferimenti veloci ed efficienti da un punto all'altro della stessa area e, in particolare, da un aeroporto all'altro. Pertanto, al fine di valutare la legittimità delle misure di ripartizione del traffico, ovvero l'assenza di discriminazioni tese ad avvantaggiare un operatore piuttosto che un altro, occorre che siano presenti adeguate infrastrutture che soddisfino le richieste di collegamenti tra gli aeroporti.

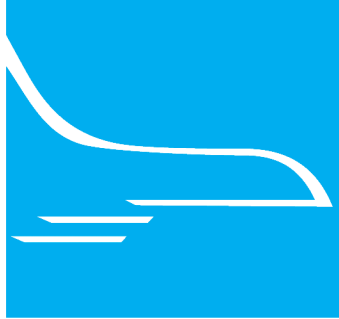
Uno dei parametri più rilevanti per valutare il vantaggio di essere "assegnati" ad un aeroporto piuttosto che ad un altro è certamente la facilità di accesso all'aeroporto (le infrastrutture).

Si tratta quindi di infrastrutture terrestri che assumono il ruolo di vera e propria cartina di tornasole per determinare la legittimità della qualificazione di "sistema aeroportuale" in relazione ai singoli casi concreti.

*agglomerato urbano, secondo quanto indicato nell'allegato II».*

<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, in GUCE L 293 del 31 ottobre 2008 pag. 3-20.

... Continua



Continua ...

## 2. Sintetica ricostruzione delle norme comunitarie applicabili al trasporto aereo

L'analisi della normativa e della casistica relativa ai sistemi aeroportuali<sup>5</sup> non può prescindere da un riferimento, per quanto sintetico, alle linee essenziali della politica dell'Unione europea in materia di liberalizzazione del trasporto aereo<sup>6</sup>.

Infatti, pur non essendo questa la sede adatta ad una disamina approfondita della materia, si ritiene utile segnalare che il trasporto aereo è soggetto alla disciplina europea della concorrenza e della libertà di circolazione e di accesso al mercato.

Alla politica europea dei trasporti è dedicato il titolo V (già IV) del Trattato CE<sup>7</sup>, cui rinviano, trattandosi di disciplina speciale, le norme generali sulla prestazione di servizi.

Inoltre, il settore del trasporto aereo si configura come speciale rispetto alle modalità di trasporto terrestre, dal momento che l'art. 80, par. 2, CE prevede che spetta al Consiglio decidere a maggioranza qualificata se, in quale misura e con quale procedura, potranno essere adottate opportune disposizioni volte a

<sup>5</sup> Si veda B. NASCIBENE, *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nella regolamentazione dei sistemi aeroportuali e della ripartizione di traffico*, in *Giur. comm.*, 2003, p. 197.

<sup>6</sup> Per un'esauriente analisi si veda: A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, 2009, Torino; A. MASUTTI, *Il regime giuridico degli aeroporti di interesse regionale e locale*, in *Dir. trasp.*, 2001, pp. 629 ss.; C. TUO, *Il trasporto aereo nell'Unione Europea tra diritti fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008, spec. pp. 172 ss.; S.M. CARBONE - F. MUNARI, *L'attuazione nell'ordinamento comunitario della direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*, in *Dir. Comm. Int.*, 2000, p. 95 ss.; A.; F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, p. 207 ss.; P. MASI, *Trasporto aereo e concorrenza*, in *Dir. trasp.*, 1998, p. 1 ss.; G. SILINGARDI, *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. Giur. Circ.*, 1997, p. 512.

<sup>7</sup> Che diventerà il Titolo VI a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

disciplinare la navigazione marittima e aerea.

Tuttavia le norme cui fare riferimento per i profili qui in esame sono quelle poste dai numerosi regolamenti ricompresi nei c.d. "pacchetti" o complessi normativi unitari emanati in materia di trasporto aereo dal legislatore europeo.

Il "pacchetto" che più rileva ai presenti fini è sicuramente quello del 1992, che è formato da cinque regolamenti<sup>8</sup>.

Da ultimo, è intervenuto il Regolamento (CE) n. 1008/2008 che ha adattato le norme previgenti alle conclusioni cui è giunta la Corte di giustizia.

## 3. Le norme in materia di "sistema aeroportuale" contenute nel Regolamento n. 2408/92

Secondo l'art. 8.1 del Regolamento (CEE) 2408/92, spetta agli Stati membri il potere di «regolamentare, senza discriminazioni fondate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra aeroporti situati all'interno di un sistema aeroportuale», e a tal fine l'art. 8.3 dello stesso Regolamento pone in capo alla Commissione europea il potere di vigilare sull'esercizio di tale regolamentazione, da esercitarsi tra l'altro entro limiti di tempo ben precisi e in funzione di evitare «discriminazioni basate sulla nazionalità o l'identità dei vettori».

<sup>8</sup> Si tratta dei Regolamenti (CEE): n. 2407 sul *rilascio delle licenze ai vettori aerei*; n. 2408 sull'*accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie*; n. 2409 sulle *tariffe aeree per il trasporto dei passeggeri e merci*. In base all'art. 83 (ex 87): n. 2410 sulle *modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei*; n. 2411 (a modifica del precedente n. 3976/87) sull'*applicazione dell'art. 81 (ex 85), par. 3 del Trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei* (tutti in GUCE L240 del 24 agosto 1992).

Infatti la Commissione ha sistematicamente dichiarato l'illegittimità di provvedimenti degli Stati membri di ripartizione dei traffici all'interno di un sistema aeroportuale ogniqualvolta fosse provato che tali provvedimenti costituivano, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra vettori.

Nella maggior parte dei casi si trattava di misure atte a favorire la compagnia di bandiera rispetto a imprese concorrenti stabilite in altri Stati membri.

La liberalizzazione del trasporto aereo ha sensibilmente modificato le modalità di organizzazione della prestazione dei servizi, sostituendo «ai collegamenti diretti città-città un sistema più articolato, o "a raggiera", caratterizzato da una serie di collegamenti da/per aeroporti "regionali" con aeroporti c.d. hub siti nelle vicinanze dei primi, i quali hub smistano il traffico con altri hub, dai quali partono a loro volta i collegamenti con una serie di aeroporti regionali siti nell'area di ciascun hub interessato»<sup>9</sup>.

Questo mutamento del quadro organizzativo della prestazione dei servizi di trasporto aereo incide in modo significativo sulle logiche commerciali dei vettori<sup>10</sup> i quali tendono a concentrare sempre più l'attenzione anche sul segmento del mercato riguardante i "passeggeri in transito".

Si tratta, invero, di garantire continuità ed efficienza dei servizi di transito (sbarco e successivo imbarco)<sup>11</sup>, per permettere all'aeroporto di divenire più appetibile per i vettori. Ed in quest'ottica, il servizio di trasporto aereo diviene tanto più fruttuoso quanti più passeggeri in transito possono essere raccolti, fattore che, a sua volta, dipende dai collega-

<sup>9</sup> Si veda F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, *Dir. Un. Eur.*, 1999, p. 207.

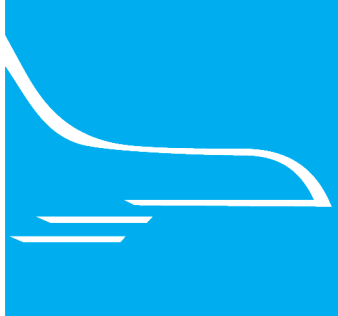
<sup>10</sup> In questo senso si veda anche la già citata C. TUO, *Il trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008, cap. 3, pp. 172 ss.

<sup>11</sup> Si veda A. MASUTTI, *I requisiti per l'accesso al mercato dei servizi aeroportuali: regolazione del mercato e competenze valutative*, in *Dir. trasp.*, 2002, pp. 91 ss.

... Continua







Continua ...

menti ulteriori che l'aeroporto offre ai passeggeri.

È, sostanzialmente, un circolo virtuoso in cui aeroporti e vettori hanno interesse a divenire rispettivamente centro di ripartizione dei traffici e operatori *leader* degli stessi traffici.

In tale contesto assumono quindi una rilevanza centrale le infrastrutture di collegamento tra gli aeroporti di uno stesso sistema.

Uno Stato membro ha tutto l'interesse a concentrare il traffico più profittevole del transito internazionale in un unico aeroporto in modo da farlo divenire un importante punto di riferimento europeo.

Tuttavia, il potere dello stesso Stato membro di ripartire il traffico, lungi dall'essere assolutamente discrezionale, risulta limitato dai principi di non discriminazione e parità di trattamento tra i vettori, la cui applicazione è costantemente sotto il controllo della Commissione europea.

Tale controllo, come già si è evidenziato nella premessa al presente lavoro, ha come parametro privilegiato la sostituibilità tra gli aeroporti costituenti il sistema, vale a dire l'esistenza di un collegamento efficiente non solo tra questi ultimi ed il centro dell'agglomerato urbano, ma anche tra di loro.

#### **4. L'applicazione del Regolamento 2408/92 nella prassi della Commissione e nella giurisprudenza della Corte di giustizia**

È, a questo punto, necessaria qualche precisazione sulle modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 2408/92. Fra i vari obiettivi che definiscono il quadro e la giustificazione dell'intervento normativo della Comunità, nel rispetto delle competenze degli Stati (ma con limiti dettati dalle norme comunitarie), si segnalano:

a) la pianificazione dei trasporti aerei da realizzare a livello comunitario e l'affermazione del diritto degli Stati membri di fissare regole, non discrimi-

- minatorie, per la ripartizione del traffico aereo fra aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale;
- b) la regolamentazione dei diritti del traffico, che deve essere compatibile con le norme sulla sicurezza, con quelle sulla protezione dell'ambiente e con il principio generale del divieto di discriminazioni;
- c) la situazione concorrenziale del mercato, che impone di «*stabilire disposizioni atte a prevenire effetti economici ingiustificati sui vettori aerei*», ma anche di «*prendere provvedimenti speciali per oneri di servizio pubblico necessari al mantenimento di servizi aerei adeguati con regioni nazionali*»<sup>12</sup>.

In sostanza, gli articoli 3 e 8 del Regolamento attribuivano agli Stati i principali compiti di ripartizione dei traffici, imponendo così un delicato ruolo di "mediatore" tra gli interessi delle compagnie aeree.

L'oggetto della ripartizione, e di conseguenza della mediazione, erano i diritti di traffico non solo all'interno di un aeroporto, ma di un intero sistema aeroportuale.

È, poi, utile sottolineare la competenza e le modalità di creazione di nuovi sistemi aeroportuali ai sensi del Regolamento 2408/92.

L'istituzione di un sistema aeroportuale, o la modifica di uno esistente, dipendevano da una decisione dello Stato, cui spettava la valutazione di "raggruppare", per l'appunto in base a ragioni strategiche, economiche, commerciali, due o più aeroporti.

Lo Stato era ritenuto infatti, soprattutto grazie all'applicazione del noto principio di sussidiarietà, il soggetto posto nelle migliori condizioni per poter definire sia la localizzazione delle strutture al servizio della città o di un agglomerato urbano, sia la nozione stessa di agglomerato. Ciò non significa che la Commissione fosse priva di potere al riguardo. Infatti, in coerenza con le già menzionate funzioni di controllo delle misure nazionali

<sup>12</sup> Tutto ciò si ricava dai "considerando" del Regolamento 2408/92.

relative a sistemi aeroportuali preesistenti, la Commissione, insieme agli altri Stati membri, veniva informata della decisione nazionale e aveva il compito di verificarne la compatibilità, rispetto ai principi di diritto comunitario sopra menzionati, modificando, in caso di esito positivo della valutazione, l'allegato II del Regolamento (che conteneva l'elenco dei sistemi aeroportuali).

I limiti entro i quali dovevano muoversi gli Stati per ripartire il traffico all'interno di un sistema aeroportuale (nuovo o già esistente) erano di due ordini: uno oggettivo ed uno soggettivo.

Il primo assoggettava lo Stato alle «*norme operative pubblicate e vigenti a livello comunitario, nazionale, regionale o locale in materia di sicurezza, tutela dell'ambiente e assegnazione delle bande orarie*»<sup>13</sup> o slots.

Il secondo era rappresentato dal rispetto della parità di trattamento: le regole nazionali non potevano discriminare i vettori aerei in base alla nazionalità (si intende, comunitaria, come prevede in generale l'art. 6 del Trattato CE) ovvero in base all'identità.

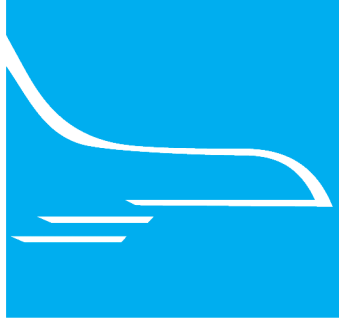
Il Regolamento prevedeva un procedimento amministrativo, avviato su richiesta di un Paese membro, o della Commissione stessa, che comportava lo svolgimento di un'istruttoria, con richiesta di informazioni sia agli Stati sia ai vettori aerei, e l'acquisizione del parere di un comitato consultivo composto dai rappresentanti degli Stati.

La decisione della Commissione concludeva, entro un mese, il procedimento, dichiarando se lo Stato potesse continuare, o no, ad applicare il provvedimento nazionale.

Tale provvedimento, data per scontata la sua impugnabilità nelle forme ordinarie ai sensi dell'art. 230 del Trattato CE, poteva tuttavia essere sottoposto a riesame o "ri-decisione" da parte del Consiglio, in casi eccezionali: lo Stato membro insoddisfatto aveva la facoltà, entro un mese, di deferire la questione

<sup>13</sup> Articolo 8, par. 2 Regolamento (CEE) n. 2408/92.

... Continua



Continua ...

al Consiglio il quale avrebbe deciso a maggioranza qualificata, modificando o annullando, sempre entro un mese, la decisione della Commissione.

Ai fini di una più proficua analisi delle principali novità apportate alle disposizioni citate dal nuovo regolamento del 2008, nel prosieguo sarà, almeno per cenni, ripercorsa la prassi applicativa delle previgenti norme regolatrici dei sistemi aeroportuali per verificare se, ed in quale misura, le modifiche di recente introdotte ne abbiano recepito i principi ispiratori, codificandoli, o se, viceversa, le decisioni rese dalla Commissione e dalla Corte di giustizia non abbiano spiegato alcuna influenza sulle misure di recente introdotte dal legislatore comunitario.

### 5. Le decisioni più significative adottate sulla base della precedente disciplina comunitaria: i leading-cases relativi agli aeroporti di Milano e di Parigi

Il "caso Malpensa"<sup>14</sup> trae origine dalla segnalazione di nove compagnie aeree che contestavano i provvedimenti del Governo italiano relativi alla ripartizione del traffico tra gli aeroporti di Malpensa e Linate.

Il decreto del Ministro dei trasporti, del 5 luglio 1996, individuava, infatti, Malpensa come aeroporto di approdo e partenza per tutti i collegamenti indicati; il decreto ministeriale del 23 ottobre 1997 fissava quindi la data dell'entrata in esercizio di tale nuovo regime (il 25 ottobre 1998).

L'aeroporto di Linate sarebbe stato invece utilizzato, oltre che per l'aviazione

<sup>14</sup> Si vedano: GALETTA, *Norme italiane sulla ripartizione del traffico aereo nel sistema aeroportuale di Milano, principio di proporzionalità e ripartizione di competenze fra organi (brevi riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia 18 gennaio 2001, in causa C-361/98)*, Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2001, p. 152; VALENTE, *Il caso « Malpensa » dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, Giust. civ., 2001, p. 2013.

generale, per i voli diretti, senza scali intermedi, che avessero raggiunto la soglia di volume annuale pari o superiore a due milioni di passeggeri (gli unici voli con queste caratteristiche erano quelli prestati da Alitalia verso Roma).

I numerosi provvedimenti del Governo italiano<sup>15</sup> furono, così, oggetto di un procedimento presso il TAR Lazio<sup>16</sup> e di due denunce presso la Commissione europea. Il contenzioso diede luogo a due decisioni della Commissione<sup>17</sup> nonché ad una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>18</sup>.

Ciò che venne contestato fu, soprattutto, la modalità di attuazione del trasferimento del traffico ed i tempi previsti: infatti, fino al completamento delle infrastrutture essenziali, soltanto Alitalia avrebbe tratto un beneficio dal collegamento dal momento che sarebbe stata l'unica compagnia a raggiungere il numero di passeggeri necessario per accedere al mercato dei voli diretti da Linate. Secondo la Commissione la ripartizione del traffico sarebbe stata priva carattere discriminatorio solo nel caso in cui fossero stati apportati alcuni interventi infrastrutturali che avessero consentito di

<sup>15</sup> Si tratta de: il decreto del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture 5 luglio 1996, n. 46-T sulla ripartizione del traffico all'interno del sistema aeroportuale di Milano; i decreti dello stesso Ministro, del 23 ottobre 1997, n. 57-T, che stabiliva l'entrata in esercizio delle opere di "Malpensa 2000" al 25 ottobre 1998 e del 9 ottobre 1998, e n. 101-T; il D.P.C.M. del 13 dicembre 1999; il decreto del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture 3 marzo 2000; d.m. 5 gennaio 2001.

<sup>16</sup> Terminato con la sentenza del Tar Lazio, sez. III-bis, 14 dicembre 1999, n. 1920 e n. 1921, in <http://giustizia-amministrativa.it>.

<sup>17</sup> La prima decisione della Commissione, del 16 settembre 1998, n. 98/710/CE, caso VII/AMA/11/98, in GUCE L337 del 12 dicembre 1998, è stata pronunciata su ricorso di nove compagnie aeree (British Airways, Iberia, Lufthansa, Olympic Airways, Sabena, Scandinavian Airlines System, TAP Air Portugal, Air France, Austrian Airlines); la seconda decisione, del 21 dicembre 2000, n. 2001/163/CE, in GUCE L58 del 28 febbraio 2001, è stata pronunciata su ricorso delle predette compagnie aeree, cui si erano aggiunte Air Lingus, Finnair e Maersk Air.

<sup>18</sup> Corte giust. sentenza del 18 gennaio 2001, causa C-36/98, *Repubblica italiana c. Commissione*, in *Raccolta*, p. I-385.

considerare sostituibili gli aeroporti di Malpensa e Linate.

Nella sentenza che chiude il caso<sup>19</sup>, la Corte di giustizia ha confermato l'interpretazione del Regolamento alla stregua dei principi di libera prestazione di servizi, di non discriminazione e proporzionalità, così come proposta dalla Commissione.

Il Trattato, anche nell'applicazione del Regolamento n. 2408/92 impone (art. 49) «*la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare, da ostacolare, o da rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi*».

Meritano di essere ricordati anche i precedenti casi relativi al sistema aeroportuale di Parigi. Si fa riferimento a tre casi (Viva Air<sup>20</sup>, TAT<sup>21</sup> e TAT II<sup>22</sup>) che sono stati tutti oggetto di ampie istruttorie da parte della Commissione europea.

Lo schema del contenzioso visto per Malpensa qui si ripropone, dal momento che si tratta sempre di valutare la legittimità di provvedimenti del Governo di ripartizione del traffico aereo motivati dall'asserita presenza di un sistema aeroportuale e pertanto dalla "sostituibilità" tra gli aeroporti.

Il fulcro delle decisioni della Commissione è stata l'applicazione del principio di proporzionalità, ritenendo che le misure al riguardo adottate dalle autorità italiane e francesi, nonostante fossero in parte giustificabili, andavano oltre quanto necessario per la pianificazione dei traffici aeroportuali nazionali.

In sintesi, in tutti i casi sopra accennati, le maggiori difficoltà interpretative del

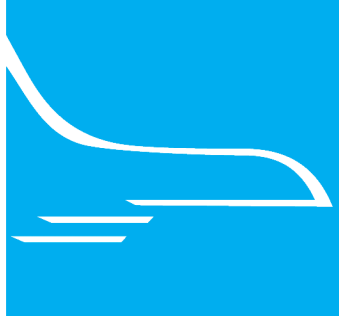
<sup>19</sup> Corte giust., sentenza del 18 gennaio 2001, in causa C-36/98, *Repubblica italiana c. Commissione*, cit.

<sup>20</sup> Decisione della Commissione Europea, 28 maggio 1993, VII/AMA/93, in GUCE L 140.

<sup>21</sup> Decisione della Commissione Europea, 19 maggio 1994, n. 94/290, TAT I, in GUCE L 127.

<sup>22</sup> Decisione della Commissione Europea, 19 maggio 1994, n. 94/291, TAT II, in GUCE, L 127.

... Continua



Continua ...

Regolamento 2408/92 hanno riguardato il concetto di sostituibilità degli aeroporti ovvero le condizioni in presenza delle quali fosse possibile considerare non discriminatoria una misura di ripartizione del traffico.

### 5. Le modifiche portate dal Regolamento n. 1008/2008

La recente approvazione del Regolamento (CE) n. 1008/2008 precisa la portata applicativa della nozione di "sistema aeroportuale".

L'argomento è trattato dall'articolo 19 del Regolamento ed innanzitutto salta agli occhi la soppressione del termine "sistema aeroportuale".

Tuttavia ad un'analisi più approfondita si nota che, sebbene non esistano più formalmente i "sistemi aeroportuali", nella lettera della disposizione continua a rimanere il concetto.

Anzi, si evidenzia che tale concetto è stato precisato e modificato con il chiaro intento di fugare i dubbi interpretativi che si sono prepotentemente proposti nei *leading cases* sopra citati.

Per quanto riguarda la giustificazione dell'intervento normativo, sulla base del principio di sussidiarietà, il Regolamento dichiara che l'applicazione più omogenea della normativa comunitaria in materia di mercato interno dell'aviazione non può essere realizzata in misura sufficiente dagli Stati membri a causa della natura internazionale del trasporto aereo e può dunque essere realizzata meglio a livello comunitario.

E, in relazione ai sistemi aeroportuali, al "considerando" 23, si dichiara che «È opportuno chiarire e semplificare le norme in vigore in merito alla distribuzione del traffico tra aeroporti che servono la stessa città o conurbazione».

Viene, quindi, manifestata la situazione particolarmente confusa derivante dall'applicazione dell'art. 8 del Regolamento (CEE) 2408/92, il quale non è mai riuscito a fornire parametri chiari e certi per l'identificazione di un "sistema aeroportuale" tali da giustificare l'adozio-

ne, da parte degli Stati membri, delle sopra menzionate misure di ripartizione del traffico aereo.

In primo luogo, è opportuno evidenziare che gli Stati membri rimangono titolari del diritto di ripartire il traffico aereo tra gli aeroporti in modo discrezionale, ancorché nel rispetto di alcuni limiti espressamente imposti.

Si prevede, infatti, che «*Uno Stato membro può, previa consultazione delle parti interessate compresi i vettori aerei e gli aeroporti coinvolti, regolamentare, senza discriminazioni tra le destinazioni all'interno della Comunità oppure basate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo, la distribuzione del traffico aereo tra aeroporti che rispettano*» alcune precise condizioni relative ai collegamenti tra gli aeroporti coinvolti. L'articolo prosegue elencando le condizioni alla presenza delle quali è subordinata la facoltà degli Stati di ripartire il traffico aereo tra aeroporti che: «*a) servono la stessa città o la stessa conurbazione; b) sono serviti da adeguate infrastrutture di trasporto che offrano per quanto possibile un collegamento diretto, che renda possibile giungere all'aeroporto in meno di novanta minuti anche, eventualmente, su base transfrontaliera; c) sono collegati l'uno all'altro e alla città o alla conurbazione che devono servire da servizi di trasporto pubblico frequenti, affidabili ed efficienti; e d) offrono ai vettori aerei i servizi necessari e non ne pregiudicano indebitamente le opportunità commerciali.*»

Già ad una semplice lettura può cogliersi la maggior precisione con cui il legislatore ha provveduto ad indicare gli elementi costitutivi della nozione di "sistema aeroportuale", consolidando in specifiche disposizioni normative le condizioni oggettive che devono necessariamente essere riscontrate per giustificare l'intervento statale di ripartizione del traffico aereo.

Il Regolamento (CEE) n. 2408/92, invece, si limitava a sancire «*il diritto degli Stati membri di regolamentare, senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aereo-*

*portuale*» in cui «*gli aeroporti sono raggruppati come aeroporti che servono la stessa città o lo stesso agglomerato urbano*».

Quest'ultimo concetto è stato, poi, precisato ed interpretato ad opera della Commissione europea e della Corte di giustizia, le quali – come visto – sono giunte ad elaborare una nozione di "sistema aeroportuale" fondata sulla effettiva sostituibilità tra gli aeroporti che servono uno stesso agglomerato urbano; tale sostituibilità deve essere valutata sulla base dell'indifferenza per gli utenti di raggiungere un aeroporto piuttosto che un altro ed, in sostanza, sull'efficienza delle infrastrutture terrestri di collegamento tra gli stessi aeroporti. Tutto ciò è stato trasposto nella nuova norma la quale si spinge ancora più avanti prevedendo addirittura che tutti gli aeroporti interessati devono essere raggiungibili in un tempo massimo di novanta minuti e che essi debbano essere collegati l'uno all'altro e alla città, o alla conurbazione, che devono servire mediante servizi di trasporto pubblico frequenti, affidabili ed efficienti.

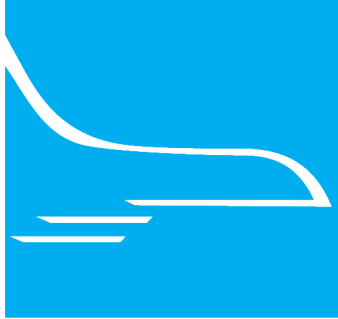
A ben vedere, l'innovazione sta più che altro nella previsione di un tetto temporale massimo per i collegamenti per raggiungere gli aeroporti.

Sebbene tale parametro possa sembrare eccessivamente restrittivo, è, invece, utile osservare che, anche in seguito all'introduzione dell'alta velocità ferroviaria, novanta minuti sembra essere un tempo ragionevole considerando, ad esempio, gli aeroporti del Nord Italia.

Si pensi al caso *Malpensa*, nel quale gli aeroporti interessati, Malpensa, Linate ed Orio al Serio, presentavano collegamenti la cui efficienza era effettivamente discutibile ma che, allo stato attuale, sembra essere stata accresciuta, apparendo possibile che tutti e tre gli aeroporti siano raggiungibili in meno di novanta minuti dalla "conurbazione" milanese. Un discorso analogo può essere effettuato per gli aeroporti del sistema parigino.

In conclusione, da un punto di vista sostanziale, il nuovo Regolamento, pur

... Continua



Continua ...

non facendo più espressa menzione dei "sistemi aeroportuali", ha confermato l'importanza di tale concetto, elevando a livello legislativo le interpretazioni fornite dalla Commissione europea e dalla Corte di giustizia.

A conferma di ciò l'articolo 19 precisa anche che «Ogni decisione di regolare la distribuzione del traffico aereo tra gli aeroporti coinvolti rispetta i principi di proporzionalità e trasparenza ed è basata su criteri oggettivi».

Infatti, si è già segnalato quanto l'esame dei provvedimenti di ripartizione del traffico da parte della Commissione europea fosse incentrato principalmente sul rispetto dei principi di proporzionalità e trasparenza, con l'espressa finalità di evitare discriminazioni tra operatori del trasporto aereo; ebbene, anche quest'ultimo aspetto, sebbene già desumibile dalle norme del Trattato, è stato espressamente previsto anche con riferimento alla ripartizione dei diritti di traffico, offrendo così alla Commissione europea degli efficaci parametri di valutazione.

Un'ultima considerazione deve compiersi a proposito del cambiamento apportato alla procedura di esame della legittimità delle misure di ripartizione del traffico da parte dello Stato membro. Rispetto al precedente termine di un mese previsto dal Regolamento n. 2408/92 per far aggiornare l'elenco dei sistemi aeroportuali di cui all'allegato II dello stesso regolamento, oggi è presente un termine di sei mesi entro il quale la Commissione europea ha la possibilità di decidere se le misure di ripartizione del traffico soddisfano le condizioni descritte dall'articolo 19.

Di conseguenza, se è vero che gli Stati membri possono contare su un contesto normativo più chiaro e prevedibile, è altrettanto vero che la nuova procedura denuncia alcuni aspetti non favorevoli agli Stati membri.

In primo luogo, il termine di sei mesi rischia di dilatare i tempi di approvazione provocando un effetto dissuasivo sull'eventuale intenzione degli Stati membri approvare misure di ripartizione del traf-

fico aereo. Inoltre, non è più prevista la possibilità di deferire la questione al Consiglio il quale, in passato, aveva il potere di decidere diversamente dalla Commissione in presenza di circostanze eccezionali.

In conclusione, si può affermare che la portata innovativa del Regolamento (CE) n. 1008/2008 sta nell'aver elevato il livello di chiarezza e prevedibilità del quadro normativo ma, allo stesso tempo, ha limitato gli strumenti di tutela e dialogo precedentemente previsti. Tale conclusione non deve, però, essere vista necessariamente con sfavore. Infatti, lasciando l'effettiva valutazione alla futura prassi, la chiarezza del quadro normativo potrebbe, potenzialmente, avere una portata tale da giustificare l'abbassamento della tutela garantita agli Stati membri, in ragione di un progressivo snellimento delle procedure instaurate presso le istituzioni comunitarie.

## OSSERVATORIO LEGISLATIVO

a cura di *Silvia Ceccarelli\**

**DECISIONE DEL CONSIGLIO DEL 15 SETTEMBRE 2008 RELATIVA ALLA FIRMA E ALL'APPLICAZIONE PROVVISORIA DELL'ACCORDO TRA LA COMUNITÀ EUROPEA E LO STATO DI ISRAELE SU ALCUNI ASPETTI RELATIVI AI SERVIZI AEREI**  
(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 2 aprile 2009 serie L 90/9)

La Commissione Europea continua ad avviare negoziati con i Paesi terzi diretti

\* Funzionario ENAC – Direzione Trasporto Aereo.

a sostituire alcune disposizioni degli accordi aerei bilaterali con un accordo comunitario.

Tralasciando un puntuale approfondimento del contenuto di detti accordi, tutti di carattere analogo e già commentati nel corso del tempo in diverse occasioni su questa stessa rivista, ci si limita in questa sede a rammentare brevemente le disposizioni degli accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri e dai Paesi terzi ritenute dalla Corte di Giustizia in contrasto con la legislazione comunitaria, per le quali si è reso necessario un intervento correttivo della Commissione. Si tratta, in particolare, delle norme relative alla designazione dei vettori, alla sicurezza, alle tariffe e alla concorrenza. Come nei casi precedenti, anche nell'ambito dei negoziati con lo Stato di Israele non sono state affrontate le questioni relative ai diritti di traffico, non essendo intenzione della Commissione, almeno nella fase attuale, di accrescere il volume totale del traffico tra la Comunità ed il Paese terzo interessato né di compromettere l'equilibrio tra i vettori comunitari e quelli dei Paesi terzi.

Tali aspetti sono stati disciplinati da un apposito accordo bilaterale che ha regolamentato complessivamente i rapporti aeronautici tra gli Stati membri e lo Stato di Israele, pubblicato sul medesimo numero della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

**REGOLAMENTO (CE) N. 545/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CEE) N. 95/93 RELATIVO A NORME COMUNI PER L'ASSEGNAZIONE DI BANDE ORARIE NEGLI AEROPORTI DELLA COMUNITÀ**

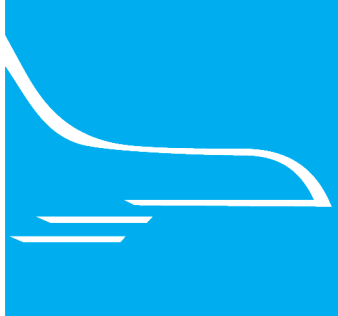
(Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 18 giugno 2009).

La crisi economico-finanziaria mondiale ha colpito gravemente l'attività dei vettori aerei provocando un forte calo del traffico aereo durante la stagione invernale del traffico 2008-2009.

La Commissione ha inoltre rilevato che tale crisi si sta ripercuotendo anche sul-

... Continua





Continua ...

l'attuale stagione estiva di traffico 2009. Affinché la mancata utilizzazione delle bande orarie assegnate per la stagione estiva non determini per i vettori aerei la perdita dei loro diritti sulle bande orarie, la Commissione ha ritenuto necessario modificare il regolamento (CEE) n. 95/93. Al riguardo la Commissione ha modificato il Regolamento (CEE) n. 95/93 inserendo un nuovo articolo 10 bis il quale dispone che " ...i coordinatori riconoscono ai vettori aerei il diritto di usufruire, per la stagione estiva di traffico 2010, della serie di bande orarie che erano state loro assegnate all'inizio della stagione di traffico 2009 in conformità del presente regolamento".

La Commissione ha annunciato che continuerà a studiare le conseguenze della crisi economica sul settore aereo e se la situazione dovesse continuare a deteriorarsi durante la stagione invernale 2009-2010 la Commissione potrebbe presentare una proposta volta a prorogare il regime contemplato dal presente regolamento per la stagione invernale 2010-2011.

Il presente regolamento entrerà in vigore il 17 luglio 2009.

**REGOLAMENTO (CE) N. 272/2009 DELLA COMMISSIONE DEL 2 APRILE 2009 CHE INTEGRA LE NORME FONDAMENTALI COMUNI IN MATERIA DI SICUREZZA DELL'AVIAZIONE CIVILE STABILITE NELL'ALLEGATO DEL REGOLAMENTO (CE) N. 300/2008 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
(Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 3 aprile 2009 serie L 91/7)

La Commissione europea con il presente regolamento ha previsto disposizioni generali ad integrazione delle norme fondamentali comuni per la sicurezza dell'aviazione civile stabilite nell'allegato del regolamento (CE) n. 300/2008.

In particolare la Commissione ha ritenuto opportuno adottare disposizioni generali che integrano le norme fondamentali per la sicurezza dell'aviazione

civile nel campo dello screening, del controllo dell'accesso e degli altri controlli di sicurezza, nonché nel campo degli articoli proibiti, del riconoscimento dell'equivalenza delle norme di sicurezza applicate nei paesi terzi, della selezione e dell'addestramento del personale, delle procedure speciali di sicurezza e delle esenzioni dai controlli di sicurezza.

Il presente regolamento è entrato in vigore il 24 aprile 2009.

**REGOLAMENTO (CE) N. 483/2009 DELLA COMMISSIONE DEL 9 GIUGNO 2009 RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (CE) N. 820/2008 CHE STABILISCE TALUNE MISURE DI APPLICAZIONE DI NORME DI BASE COMUNI SULLA SICUREZZA DELL'AVIAZIONE**  
(Pubblicato sulla Gazzetta dell'Unione Europea del 10 giugno 2009 serie L 145/23)

La Commissione europea, tenendo conto degli sviluppi tecnici, delle implicazioni operative negli aeroporti e dell'impatto sui passeggeri, ha riesaminato le misure restrittive previste dal Regolamento (CE) n. 820/2008 per il trasporto di liquidi da parte di passeggeri di voli provenienti da paesi terzi in transito negli aeroporti comunitari.

Dal riesame è emerso che le restrizioni applicate al trasporto di liquidi da parte di passeggeri di voli provenienti da paesi terzi in transito negli aeroporti comunitari hanno creato alcune difficoltà operative in questi aeroporti e sono state fonte di disagi per i passeggeri interessati.

In particolare la Commissione, verificando talune norme sulla sicurezza applicate in aeroporti di determinati paesi terzi, le ha considerate soddisfacenti e ha constatato che questi paesi hanno buoni precedenti in materia di cooperazione con la Comunità ed i suoi Stati membri. Alla luce di tali elementi la Commissione ha deciso di intervenire, modificando con il presente regolamento l'appendice del Regolamento n. 820/2008, per attenuare i problemi sopra indicati, con riguardo ai passeggeri che trasportano liquidi acquistati negli aeroporti di questi paesi.

Il presente regolamento è entrato in vigore il 1° luglio 2009.

**REGOLAMENTO (CE) N. 487/2009 DEL CONSIGLIO DEL 25 MAGGIO 2009 RELATIVO ALL'APPLICAZIONE DELL'ART. 81, PARAGRAFO 3 DEL TRATTATO E TALUNE CATEGORIE DI ACCORDI E PRATICHE CONCORDATE NEL SETTORE DEI TRASPORTI AEREI**

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 11 giugno 2009 serie L 184/1)

L'art. 81, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea stabilisce che sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune. Tuttavia, conformemente all'art. 81, paragrafo 3, del Trattato con il presente regolamento, che ha abrogato il regolamento (CEE) n. 3976/87, si è stabilito che la Commissione può adottare regolamenti relativamente ad accordi, decisioni di associazioni di imprese, pratiche concordate che perseguano una delle seguenti finalità:

- a) programmazione in comune e coordinamento degli orari di volo;
- b) consultazioni sulle tariffe per il trasporto di passeggeri, di bagagli e di merci su servizi aerei di linea;
- c) accordi di gestione in comune di servizi di linea di nuova istituzione e di scarsa densità;
- d) assegnazione di bande orarie negli aeroporti e programmazione degli orari;
- e) acquisto, sviluppo e utilizzazione in comune dei sistemi informatizzati per la fissazione di orari, prenotazione e il rilascio di biglietti da parte delle imprese di trasporto aereo.

Il presente regolamento ha statuito che i regolamenti adottati per le suddette finalità debbono restare in vigore per un

... Continua



Continua ...

periodo limitato e possono essere abrogati o modificati quando le circostanze si siano modificate relativamente a uno dei fattori che ne hanno determinato l'adozione.

Inoltre, è stabilito che prima di adottare un regolamento la Commissione pubblica un progetto del medesimo ed invita tutte le persone e organizzazioni interessate a presentare le loro osservazioni entro un limite di tempo ragionevole che non può essere inferiore ad un mese. Infine, prima di pubblicare un progetto di regolamento e prima di adottarlo, la Commissione deve consultare il comitato consultivo sulle pratiche restrittive e le posizioni dominanti.

Il presente regolamento è entrato in vigore il 2 luglio 2009.

## RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

a cura di Pietro Nisi

**LA MANCATA AUTORIZZAZIONE DELL'ANTITRUST SULLA VENDITA DI ALITALIA: FONDATI I DUBBI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**  
(Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio sentenza n. 684 del 2009)

Con la sentenza in commento il TAR del Lazio ha ritenuto fondati i dubbi di legittimità costituzionale sul decreto (più volte commentato nei numeri precedenti della Rivista) con il quale l'estate scorsa fu consentito che le operazioni di concentrazione tra imprese operanti nei servizi pubblici essenziali (Alitalia-AirOne) fossero escluse dalla necessità di autorizzazione dell'Antitrust, modificando così le norme sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

Secondo la legge regolatrice della materia, infatti, l'Antitrust ha il compito di esaminare le operazioni di concentrazione riguardanti le grandi imprese in crisi operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, e valutare in particolare se tali operazioni comportino la costitu-

zione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale, tali da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

Nel caso infatti in cui l'operazione sottoposta al vaglio dell'Autorità comporti un'alterazione della concorrenza, la stessa può essere integralmente vietata, oppure autorizzata previa adozione delle misure ritenute necessarie ad evitare fenomeni distorsivi del mercato.

Come è stato rilevato nei precedenti numeri di questa rivista, per la vendita di Alitalia alla compagnia CAI è stata formalizzata (con il decreto suindicato) un'evidente eccezione alla regolamentazione generale di riferimento, sottraendo l'intera operazione al controllo preventivo dell'Antitrust.

È stato quindi lo stesso decreto a stabilire a priori che l'operazione poteva realizzarsi, lasciando all'Autorità soltanto la funzione di prescrivere le misure comportamentali idonee a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali particolarmente gravose per i consumatori.

La soluzione indicata, pur avendo contribuito a scongiurare il rischio di fallimento della compagnia e di tutto il sistema integrato dei trasporti aerei su scala nazionale, ha inevitabilmente determinato una posizione di monopolio nel mercato a favore dell'acquirente CAI trovatasi ad essere l'unico vettore ad offrire servizi di trasporto aereo passeggeri di linea su numerose rotte e per un periodo di tempo non inferiore ai tre anni.

La società acquirente ha quindi incrementato la propria posizione in termini concorrenziali, impedendo di fatto alle altre compagnie aeree di poter competere sul mercato stesso in condizioni di parità, in palese violazione dei principi di uguaglianza e di libera concorrenza. Ad avviso dei giudici amministrativi, quindi, il decreto in parola pur avendo genericamente richiamato la necessità di tutelare "preminenti interessi generali" non ha tuttavia né chiaramente individuato tali interessi, né specificato il motivo per cui gli interessi *de quo* prevarrebbero su altri valori costituzionalmente tutelati, o il motivo per cui non sia stato possibile perseguirli con moda-

lità non discriminatorie e non lesive del principio di uguaglianza e del principio della libertà di concorrenza.

Il Tar del Lazio, quindi, pronunciandosi sui ricorsi proposti da Meridiana, Eurofly e Federconsumatori, ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale sul "decreto Alitalia" rilevante e non manifestamente infondata, rimettendo conseguentemente gli atti e la parola finale sull'intera vicenda alla Corte Costituzionale.

## MATERIALI

a cura di Pietro Nisi

**AVIAZIONE CIVILE E SICUREZZA: LA COMMISSIONE EUROPEA PROPONE UNA NUOVA REGOLAMENTAZIONE PER IL CONTENIMENTO DEI COSTI**

Dopo la recente relazione della Commissione sul finanziamento della sicurezza dell'aviazione (COM/2009/30/def.), con la quale l'organo istituzionale comunitario ha ribadito la necessità che i diritti relativi alle misure di sicurezza siano fissati in maniera non discriminatoria e strettamente aderente ai costi, l'11 maggio scorso è stata approvata una nuova proposta di direttiva finalizzata ad introdurre un nuovo quadro per regolamentare i diritti relativi alle misure di sicurezza dell'aviazione civile nel contesto dell'Unione Europea.

Secondo una nota della stessa Commissione, infatti, la copertura dei costi sulla sicurezza dell'aviazione segue attualmente regole nazionali e "le informazioni fornite ai passeggeri su tali costi possono essere inadeguate e le compagnie aeree non sono consultate sistematicamente in tutti gli aeroporti dell'UE".

Ad avviso dell'organo comunitario, si tratta di una situazione che impedisce un'autentica parità di condizioni tra tutti gli aeroporti e le diverse compagnie aeree, una parità che non può non considerarsi fondamentale nella situazione particolarmente critica in cui versa l'intero settore del trasporto aereo.

... Continua



Continua ...

Gli obiettivi indicati nella proposta, quindi, ribadiscono il principio di non discriminazione fra passeggeri e/o compagnie aeree e la necessità di procedere periodicamente alla consultazione delle stesse compagnie sulle modalità di determinazione dei diritti per le misure di sicurezza.

Ruolo fondamentale è inoltre assegnato alla trasparenza che deve necessariamente essere garantita a livello di aeroporti (informazioni adeguate sugli elementi di base per determinare l'ammontare dei diritti), di compagnie aeree (attraverso la messa a disposizione in tempo utile delle rispettive previsioni di traffico) e di Stati membri (con specifico riferimento all'impatto economico delle misure di sicurezza nazionali più severe rispetto ai requisiti dell'UE).

La Commissione ha quindi ribadito la necessità che i diritti riscossi per la sicurezza siano utilizzati esclusivamente per coprire i costi relativi allo svolgimento delle operazioni di sicurezza, tenendo comunque conto degli aiuti e delle sovvenzioni erogati dalle autorità statali. Infine, è stata sancita la necessità di istituire in ciascuno Stato membro un'autorità indipendente con il compito di assicurare la corretta applicazione delle misure e provvedere alla risoluzione delle controversie fra gli aeroporti e gli utenti.

**1) CONVENTION ON COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY AIRCRAFT TO THIRD PARTIES**

**2) CONVENTION ON COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY AIRCRAFT TO THIRD PARTY RESULTING FROM ACTS OF UNLAWFUL INTERFERENCE**

Il due maggio scorso sono stati approvati a Montreal i due distinti Trattati internazionali suindicati, contenenti la nuova disciplina relativa ai danni causati a terzi da aeromobili in volo.

Nel prossimo numero (3/2009) della presente rivista saranno compiutamente analizzati i profili della nuova disciplina.

Continua dalla prima pagina

**Il Parlamento europeo ha adottato il Terzo pacchetto sulla sicurezza marittima (Erika III)**

di Greta Tellarini

zioni marittime (rifusione) stabilisce le misure che devono adottare gli Stati membri nel loro rapporto con gli organismi preposti all'ispezione, al controllo e alla certificazione delle navi per conformarsi alle convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare e sulla prevenzione dell'inquinamento marino, pur perseguendo l'obiettivo della libera prestazione di servizi; ciò comprende lo sviluppo e l'applicazione dei requisiti di sicurezza per lo scafo, per i macchinari e per gli impianti elettrici e di controllo delle navi che rientrano nell'ambito di applicazione delle convenzioni internazionali (art. 1).

Le misure che devono adottare gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi per conformarsi alle convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare e sulla prevenzione dell'inquinamento marino sono stabilite nel Regolamento (CE) n. 391/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativo alle disposizioni e alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi (rifusione).

Il Regolamento prevede che gli Stati membri che desiderano autorizzare un organismo non ancora riconosciuto debbano presentare una richiesta di riconoscimento alla Commissione (art. 3), la quale concede il riconoscimento sulla base delle prestazioni dell'organismo in termini di qualità e sicurezza (art. 4), assistita dal Comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi (COSS), istituito dal Regolamento (CE) n. 2099/2002 (art. 12).

Tutti gli organismi riconosciuti sono valutati dalla Commissione in collaborazione con lo Stato membro che ha presentato la corrispondente richiesta di riconosci-

mento, su base regolare e almeno ogni due anni, onde verificare se rispettano gli obblighi in applicazione del presente regolamento e se soddisfano i criteri minimi indicati nell'Allegato I per ottenere o continuare a godere del riconoscimento comunitario (art. 8).

Qualora l'organismo riconosciuto non rispetti ripetutamente e in forma grave i suddetti criteri minimi o non ponga in essere prestazioni in materia di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento in forma ripetuta e grave in modo tale da costituire una minaccia inaccettabile per la sicurezza o per l'ambiente o qualora l'organismo riconosciuto impedisca od ostacoli ripetutamente la valutazione da parte della Commissione o non paghi le ammende e/o penali di mora o cerchi di ottenere la copertura finanziaria o il rimborso delle ammende inflittegli la Commissione revoca il riconoscimento, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro (art. 7).

Entro il 17 giugno 2011 gli organismi riconosciuti istituiscono e mantengono, conformemente alle norme internazionali di qualità applicabili, un soggetto indipendente con funzione di valutazione e di certificazione della qualità, che ha il compito di effettuare la valutazione e la certificazione dei sistemi di gestione della qualità degli organismi riconosciuti, la elaborazione di interpretazioni delle norme di gestione della qualità riconosciute a livello internazionale, l'adozione di raccomandazioni individuali e collettive in vista del miglioramento delle procedure e dei meccanismi di controllo interno degli organismi riconosciuti (art. 11).

La Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (rifusione) ha l'obiettivo di contribuire a ridurre drasticamente il trasporto marittimo inferiore alle norme nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri, migliorando l'osservanza della legislazione internazionale e comunitaria pertinente in materia di sicurezza marittima, tutela dell'ambiente marino e condizioni di vita e di lavoro

... Continua



Continua ...

a bordo della navi battenti tutte le bandiere; definendo criteri comuni per il controllo delle navi da parte dello Stato di approdo e armonizzando le procedure di ispezione e fermo, partendo dalle conoscenze specialistiche e dalle esperienze acquisite nell'ambito del MOU di Parigi; applicando all'interno della Comunità un sistema di controllo da parte dello Stato di approdo basato su ispezioni effettuate all'interno della Comunità e della regione del MOU di Parigi, che punti ad ispezionare tutte le navi con una frequenza legata al profilo di rischio (art. 1).

La presente direttiva si applica alle navi e ai relativi equipaggi che fanno scalo o ancoraggio in un porto di uno Stato membro per effettuare un'attività di interfaccia nave/porto (art. 3).

A tutte le navi che fanno scalo in un porto o nelle acque di uno Stato membro è attribuito, nella banca dati sulle ispezioni, che si basa sulle competenze e sull'esperienza maturate nell'ambito del MOU di Parigi (art. 24), un profilo di rischio che ne determina la rispettiva priorità di ispezione, nonché la frequenza e la portata delle ispezioni; tale profilo di rischio è determinato da una combinazione di parametri generici, quali tipo, età, bandiera della nave, organismi riconosciuti interessati e prestazione della compagnia, e di parametri storici, quali numero di carenze e fermi in un determinato periodo (art. 10).

Le navi che fanno scalo nei porti o nelle acque dei paesi comunitari sono sottoposte ad ispezioni periodiche ad intervalli di tempo prestabiliti a seconda del rispettivo profilo di rischio (conforme-mente all'allegato I, parte I) e ad ispezio-

ni supplementari, indipendentemente dal periodo intercorso dalla loro ultima ispezione periodica, in presenza di fattori di priorità assoluta o di fattori imprevisi (v. allegato I, parte II, punti 2A e 2B).

Sono assoggettabili ad ispezioni estese (conformemente all'allegato I, parte II, punti 3A e 3B) le navi a profilo di rischio elevato, le navi passeggeri, petroliere, navi gasiere o chimichiere o portarinfuse di età superiore a dodici anni, tutte le suddette navi quando vi siano fattori di priorità assoluta o imprevisi, le navi sottoposte a nuove ispezioni a seguito di un provvedimento di rifiuto di accesso (art. 14). Infatti, lo Stato membro deve rifiutare l'accesso nei suoi porti ed ancoraggi a tutte le navi che battono la bandiera di uno Stato, la cui percentuale di fermi rientra nella lista nera, adottata conformemente al MOU di Parigi in base alle informazioni registrate nella banca dati sulle ispezioni e che sono state fermate o hanno formato oggetto di un divieto di esercizio più di due volte nel corso dei trentasei mesi precedenti in un porto o ancoraggio di uno Stato membro o di uno Stato firmatario del MOU di Parigi oppure a tutte le navi che battono la bandiera di uno Stato, la cui percentuale di fermi rientra nella lista grigia, adottata conformemente al MOU di Parigi in base alle informazioni registrate nella banca dati sulle ispezioni e che sono state fermate o hanno formato oggetto di un divieto di esercizio più di due volte nel corso dei ventiquattro mesi precedenti in un porto o ancoraggio di uno Stato membro o di uno Stato firmatario del MOU di Parigi (art. 16).

L'autorità competente deve accertarsi che tutte le carenze confermate o rivelate dall'ispezione a cui è sottoposta la nave siano corrette secondo le convenzioni ed, in caso di carenze che rappresentano un evidente pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, l'autorità competente dello Stato di approdo ove è ispezionata la nave, deve accertarsi che questa sia sottoposta a fermo o che sia interrotto lo svolgimento dell'operazione nel corso della quale emergono le carenze (art. 19).

Il proprietario o l'armatore della nave o il suo rappresentante nello Stato membro ha il diritto di ricorrere contro il fermo o contro il rifiuto di accesso disposto dall'autorità competente (art. 20).

La Direttiva 2009/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 recante modifica della Direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione ha lo scopo di garantire una migliore sicurezza ed efficienza del traffico, una migliore risposta delle autorità in caso di incidente o in presenza di situazioni potenzialmente pericolose in mare, comprese le operazioni di ricerca e di soccorso, ed un ausilio per migliorare la prevenzione e l'individuazione dell'inquinamento causato dalle navi.

In particolare, la direttiva prevede che gli Stati membri designino una o più autorità competenti che possiedono le necessarie competenze specialistiche e il potere, al momento dell'operazione, di adottare autonomamente decisioni indipendenti in ordine all'accoglienza delle navi che necessitano di assistenza.

Gli Stati membri stabiliscono, inoltre, piani per l'accoglienza delle navi ai fini di rispondere ai rischi creati dalle navi che necessitano di assistenza che si trovano nelle acque poste sotto la loro giurisdizione.

L'autorità o le autorità competenti decidono in merito all'accoglienza di una nave in un luogo di rifugio sulla base di una valutazione preventiva della situazione effettuata secondo i piani di accoglienza e garantiscono che le navi siano accolte in un luogo di rifugio se ritengono una tale accoglienza la migliore soluzione ai fini della protezione della vita umana e dell'ambiente.

La mancanza di un certificato di assicurazione ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 2009/20/CE, di cui si dirà, sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi, non esonera uno Stato membro dalla valutazione preliminare e dalla decisione relativa all'accoglienza delle navi e

... Continua



**DIESEL JET SRL** – sede leg. Via Fontanelle 44  
Aeroporto L. Ridolfi – base op. Via Guarini 5/7  
47100 FORLÌ – P. I. Codice Fiscale n. 03342070400





Continua ...

non costituisce di per sé motivo sufficiente perché uno Stato membro rifiuti di accogliere una nave in un luogo di rifugio.

La direttiva prevede, infine, che la Commissione esamini le misure di compensazione esistenti negli Stati membri per le perdite economiche subite da un porto o da un organismo come conseguenza di una decisione adottata relativamente all'accoglienza di una nave.

La direttiva interviene, inoltre, a disciplinare l'uso dei sistemi di identificazione automatica (AIS), estendendone l'uso ad ogni peschereccio di lunghezza fuori tutto superiore a 15 metri che batta la bandiera di uno Stato membro e sia registrato nella Comunità oppure operi nelle acque interne o nel mare territoriale di uno Stato membro oppure sbarchi le sue catture nel porto di uno Stato membro.

Il ricorso a questo dispositivo sarà introdotto progressivamente a seconda della lunghezza, mentre i pescherecci di nuova costruzione dovranno utilizzarlo entro 18 mesi. I pescherecci muniti del sistema AIS lo mantengono sempre in funzione.

Gli Stati membri dovranno, infine, istituire sistemi a livello nazionale o locale per la gestione delle informazioni relative alla sicurezza portuale e marittima, alla protezione dell'ambiente marino ed all'efficienza del traffico e del trasporto marittimo.

Al fine di garantire lo scambio effettivo dei dati, gli Stati membri dovranno provvedere affinché i sistemi possano essere interconnessi con il sistema comunitario SafeSeaNet, che consente di ricevere, conservare, recuperare e scambiare informazioni e la cui operatività 24 ore su 24 dovrà essere garantita dalla Commissione.

La Direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la Direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la Direttiva 2002/59/CE

del Parlamento europeo e del Consiglio è intesa a migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l'inquinamento causato dalle navi, riducendo in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi.

Essa intende agevolare l'esecuzione efficiente delle inchieste di sicurezza e l'analisi corretta dei sinistri e degli incidenti marittimi al fine di determinarne le cause e prevedere la presentazione di rapporti precisi e tempestivi sulle inchieste di sicurezza e di proposte di interventi correttivi.

Le inchieste svolte ai sensi della suddetta direttiva non riguardano, tuttavia, la determinazione della responsabilità né l'attribuzione di colpe (art. 1).

La direttiva si applica ai sinistri ed agli incidenti marittimi che coinvolgono navi battenti la bandiera di uno degli Stati membri o si verificano nel mare territoriale e nelle acque interne, quali definiti nell'Unclos, degli Stati membri o incidono su altri interessi rilevanti degli Stati membri (art. 2).

Gli Stati membri devono assicurare che le inchieste di sicurezza siano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente ed imparziale, dotato dei necessari poteri, da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri ed incidenti marittimi; esso è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli (art. 8).

Gli Stati membri devono provvedere affinché l'organo inquirente effettui un'inchiesta di sicurezza quando un sinistro marittimo molto grave si verifica con il coinvolgimento di una nave battente la bandiera nazionale, indipendentemente dal luogo del sinistro oppure si verifica nel suo mare territoriale e nelle sue acque interne, quali definiti nell'Unclos, indipendentemente dalla bandiera della nave coinvolta oppure quando incide su un interesse rilevante dello Stato membro, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave coinvolta (art. 5).

Gli Stati membri prescrivono che le autorità competenti e/o i soggetti interes-

sati comunichino immediatamente all'organo inquirente qualsiasi sinistro e incidente che rientri nell'ambito di applicazione della presente direttiva (art. 6). In stretta cooperazione con la Commissione, gli Stati membri devono istituire un sistema di cooperazione permanente affinché i rispettivi organi inquirenti possano collaborare nella misura necessaria a conseguire l'obiettivo della presente direttiva (art. 10).

La direttiva prevede, infine, l'istituzione da parte della Commissione di una banca dati elettronica europea, denominata piattaforma europea d'informazione sui sinistri marittimi (*European Marine Casualty Information Platform – EMCIP*), ove vengano archiviati ed analizzati i dati sui sinistri e gli incidenti marittimi (art. 17).

La Direttiva 2009/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi disciplina taluni aspetti degli obblighi cui sono soggetti gli armatori riguardo all'assicurazione per i crediti marittimi (art. 1).

La direttiva si applica alle navi di stazza lorda pari o superiore a 300 tonnellate (art. 2).

Ciascuno Stato membro prescrive che gli armatori delle navi battenti la sua bandiera stipolino un'assicurazione che copra le suddette navi e prescrive, inoltre, agli armatori delle navi battenti bandiera di un altro paese di essere coperti da un'assicurazione quando dette navi entrano in un porto soggetto alla giurisdizione dello Stato membro (art. 4).

Ciascuno Stato deve provvedere affinché ogni ispezione di una nave in un porto soggetto alla sua giurisdizione in conformità della Direttiva 2009/16/CE includa la verifica della presenza a bordo del certificato di assicurazione (art. 5).

Tale certificato rilasciato dal suo fornitore e presente a bordo della nave comprova l'esistenza dell'assicurazione e reca le informazioni relative a nome della nave, numero IMO e porto di immatri-

... Continua



Continua ...

colazione, nome e luogo della sede principale dell'armatore, tipo e durata dell'assicurazione, nome e sede principale del fornitore dell'assicurazione e sede presso la quale l'assicurazione è stata stipulata (art. 6).

Gli Stati membri devono, infine, stabilire il sistema di sanzioni applicabile in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva e adottano tutti i provvedimenti necessari per assicurarne l'applicazione; le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive (art. 7).

La Direttiva 2009/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera ha lo scopo di assicurare che gli Stati membri ottemperino con efficacia e coerenza ai loro obblighi in quanto Stati di bandiera e di migliorare la sicurezza e prevenire l'inquinamento provocato dalle navi battenti bandiera di uno Stato membro (art. 1).

La direttiva si applica all'amministrazione dello Stato membro di cui la nave batte la bandiera (art. 2).

Prima di consentire l'esercizio di una nave cui è stato concesso il diritto di battere la sua bandiera, lo Stato membro interessato adotta le misure che ritiene necessarie per assicurare che la nave ottemperi alle norme e alle regolamentazioni internazionali applicabili; in particolare, lo Stato membro verifica i precedenti relativi alla sicurezza della nave con ogni mezzo ragionevole e, se necessario, consulta l'amministrazione del precedente Stato di bandiera per accertarsi se sussistano ancora anomalie o problemi di sicurezza da questo individuati e rimasti irrisolti (art. 4).

Gli Stati membri devono assicurare che siano prontamente accessibili le informazioni concernenti le navi battenti la loro bandiera che riguardano almeno gli estremi di riconoscimento della nave, le date delle visite di controllo e degli audit, l'identificazione degli organismi riconosciuti coinvolti nella certificazione e nella classificazione della nave, l'identifi-

cazione dell'autorità competente che ha ispezionato la nave, il risultato delle ispezioni nel quadro del controllo da parte dello Stato di approdo, le informazioni sui sinistri marittimi, l'identificazione delle navi che hanno cessato di battere la bandiera dello Stato membro negli ultimi dodici mesi (art. 6).

Il Regolamento (CE) n. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente istituisce la disciplina comunitaria in materia di responsabilità e di copertura assicurativa per il trasporto di passeggeri via mare, quale definito nelle disposizioni della Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio, come modificata dal Protocollo del 2002, e della riserva e degli orientamenti IMO per l'attuazione della Convenzione di Atene adottati dal Comitato giuridico dell'IMO.

Il presente regolamento estende l'ambito di applicazione di tali disposizioni al trasporto di passeggeri via mare effettuato all'interno di un singolo Stato membro a bordo di navi appartenenti alle classi A (grandi unità) e B (navi più comunemente usate per il trasporto passeggeri nell'UE) ai sensi dell'art. 4 della Direttiva 98/18/CE; inoltre, entro il 30 giugno 2013, la Commissione può, se del caso, presentare una proposta legislativa che estenda l'ambito del suddetto regolamento a navi più piccole, appartenenti alle classi C e D ai sensi dell'art. 4 della Direttiva 98/18/CE (art. 1). Il presente regolamento si applica a qualsiasi trasporto internazionale ai sensi dell'art. 1, punto 9, della Convenzione di Atene e al trasporto via mare effettuato all'interno di un singolo Stato membro a bordo di navi appartenenti alle classi A e B ai sensi dell'art. 4 della Direttiva 98/18/CE se la nave batte bandiera di uno Stato membro o è registrata in uno Stato membro; se il contratto di trasporto è stato concluso in uno Stato membro; o se il luogo di partenza o di destinazione, in base al contratto di trasporto, è situato in uno Stato membro (art. 2).

Il regime di responsabilità nei confronti dei passeggeri, del loro bagaglio e dei loro veicoli e le norme in materia di assicurazione e altre garanzie finanziarie sono disciplinate dal presente regolamento, dagli articoli 1 e 1 bis, dall'articolo 2, paragrafo 2, dagli articoli da 3 a 16 e dagli articoli 18, 20 e 21 della Convenzione di Atene figurante nell'allegato I e dalle disposizioni degli orientamenti IMO figuranti nell'allegato II (art. 3).

Il presente regolamento non modifica i diritti o gli obblighi del vettore o del vettore di fatto ai sensi della legislazione nazionale di attuazione della convenzione internazionale del 1976 sulla limitazione della responsabilità per crediti marittimi, come modificata dal Protocollo del 1996, inclusa ogni sua futura modifica.

Nell'assenza di una normativa nazionale applicabile in tal senso, la responsabilità del vettore o del vettore di fatto è disciplinata solo ai sensi dell'art. 3 del presente regolamento.

Riguardo alle richieste di risarcimento per morte o lesioni personali di un passeggero causate da uno dei rischi di cui al punto 2.2 degli orientamenti IMO, il vettore e il vettore di fatto possono limitare la propria responsabilità conformemente alle disposizioni sopra richiamate (art. 5).

Qualora la morte o le lesioni personali di un passeggero siano causate da un incidente marittimo, il vettore che ha realmente effettuato per intero o in parte il trasporto durante il quale il sinistro marittimo è avvenuto deve procedere ad un anticipo di pagamento sufficiente a coprire le necessità economiche immediate, proporzionalmente al danno subito, entro quindici giorni dall'identificazione della persona che ha titolo al risarcimento (art. 6).

Il regolamento stabilisce, tuttavia, che un anticipo di pagamento non può costituire riconoscimento di responsabilità e, comunque, può essere detratto da qualsiasi ulteriore importo dovuto sulla base del presente regolamento.



## OSSERVATORIO LEGISLATIVO

a cura di Greta Tellarini

### **REGOLAMENTO (CE) N. 246/2009 DEL CONSIGLIO DEL 26 FEBBRAIO 2009 RELATIVO ALL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 81, PARAGRAFO 3, DEL TRATTATO A TALUNE CATEGORIE DI ACCORDI, DI DECISIONI E DI PRATICHE CONCORDATE TRA COMPAGNIE DI TRASPORTO MARITTIMO DI LINEA ("CONSORZI")**

*(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 79 del 25 marzo 2009)*

Il Regolamento (CEE) n. 479/92 del Consiglio del 25 febbraio 1992, relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3, del trattato a talune categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate tra compagnie di trasporto marittimo di linea ("consorzi") ha subito numerose e sostanziali modifiche, tali da rendere necessario per una maggiore razionalizzazione procedere alla codificazione di tale regolamento. In conformità dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato, l'articolo 81, paragrafo 1, può essere dichiarato inapplicabile alle categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate che soddisfano alle condizioni di cui all'articolo 81, paragrafo 3. In conformità dell'articolo 83 del trattato le disposizioni d'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, devono essere emanate mediante regolamento o direttiva. Il presente regolamento stabilisce che la Commissione può, mediante regolamento e in conformità dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato, dichiarare l'articolo 81, paragrafo 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 (art. 1).

Il regolamento in tal modo adottato, che

troverà applicazione per un periodo di cinque anni dalla sua entrata in vigore, dovrà definire le categorie di accordi, di decisioni e di pratiche concordate cui esso sarà applicabile e precisare a quali condizioni dette categorie saranno considerate esentate dall'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, del trattato, in conformità del paragrafo 3 di detto articolo.

Ciò consente alla Commissione di promuovere una cooperazione fra imprese, auspicabile dal punto di vista economico, tale, comunque, da non determinare ripercussioni negative sotto il profilo della politica della concorrenza e di definire, in stretto collegamento con le autorità competenti degli Stati membri, il campo di applicazione di tali esenzioni e le condizioni cui esse sono subordinate.

Il regolamento adottato in applicazione del citato art. 1 può prevedere una disposizione in forza della quale esso possa essere applicabile con effetto retroattivo agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate che esistevano alla data della sua entrata in vigore, sempre che soddisfino alle condizioni fissate in detto regolamento (art. 3).

Prima di adottare il suddetto regolamento, la Commissione è tenuta a pubblicarne il progetto per consentire all'insieme delle persone e degli organismi interessati di trasmetterle le proprie osservazioni entro un termine ragionevole che essa fisserà e che non può essere inferiore a un mese (art. 5).

Il Regolamento (CEE) n. 479/92 si intende abrogato (art. 7).

### **DIRETTIVA 2009/15/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 RELATIVA ALLE DISPOSIZIONI ED ALLE NORME COMUNI PER GLI ORGANISMI CHE EFFETTUANO LE ISPEZIONI E LE VISITE DI CONTROLLO DELLE NAVI E PER LE PERTINENTI ATTIVITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI MARITTIME (RIFUSIONE)**

*(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 131 del 28 maggio 2009)*

### **DIRETTIVA 2009/16/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 RELATIVA AL CONTROLLO DA PARTE DELLO STATO DI APPRODO (RIFUSIONE)**

*(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 131 del 28 maggio 2009)*

### **DIRETTIVA 2009/17/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 RECANTE MODIFICA DELLA DIRETTIVA 2002/59/CE RELATIVA ALL'ISTITUZIONE DI UN SISTEMA COMUNITARIO DI MONITORAGGIO DEL TRAFFICO NAVALE E D'INFORMAZIONE**

*(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 131 del 28 maggio 2009)*

### **DIRETTIVA 2009/18/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 CHE STABILISCE I PRINCIPI FONDAMENTALI IN MATERIA DI INCHIESTE SUGLI INCIDENTI NEL SETTORE DEL TRASPORTO MARITTIMO E CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 1999/35/CE DEL CONSIGLIO E LA DIRETTIVA 2002/59/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

*(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 131 del 28 maggio 2009)*

### **DIRETTIVA 2009/20/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 SULL'ASSICURAZIONE DEGLI ARMATORI PER I CREDITI MARITTIMI**

*(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 131 del 28 maggio 2009)*

### **DIRETTIVA 2009/21/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 RELATIVA AL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DELLO STATO DI BANDIERA**

*(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 131 del 28 maggio 2009)*





Continua ...

**REGOLAMENTO (CE) N. 391/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 RELATIVO ALLE DISPOSIZIONI ED ALLE NORME COMUNI PER GLI ORGANISMI CHE EFFETTUANO LE ISPEZIONI E LE VISITE DI CONTROLLO DELLE NAVI (RIFUSIONE)**

*(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 131 del 28 maggio 2009)*

**REGOLAMENTO (CE) N. 392/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 23 APRILE 2009 RELATIVO ALLA RESPONSABILITÀ DEI VETTORI CHE TRASPORTANO PASSEGGERI VIA MARE IN CASO DI INCIDENTE**

*(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L 131 del 28 maggio 2009)*

I provvedimenti che precedono costituiscono il cosiddetto Terzo pacchetto marittimo (Erika III) – v. commento di G. Telarini.

## RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

**REGOLAMENTO (CEE) N. 1191/69 – OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO – CRITERI IN MATERIA DI EROGAZIONE DI AIUTI DI STATO NEL SETTORE DEI TRASPORTI, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI LIMITI RELATIVI ALLA CONCESSIONE DI INDENNITÀ DI COMPENSAZIONE**  
*(Corte di Giustizia UE (sezione seconda) – Sentenza del 7 maggio 2009 nel procedimento C-504/07)*

Attraverso la presente sentenza la Corte ottempera alla domanda di pronuncia pregiudiziale in merito all'interpretazione degli artt. 73 e 87 Trattato CE nonché del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, come modificato dal regolamento (CEE)

del Consiglio 20 giugno 1991, n. 1893. Tale domanda era stata presentata alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Supremo Tribunal Administrativo (Portogallo) con decisione 23 ottobre 2007, nell'ambito di una controversia che vedeva opposta l'Associação Nacional de Transportadores Rodoviaros de Pesados de Passageiros (ANTROP) nonché diverse altre imprese, al Conselho de Ministros, alla Companhia de Carris de Ferro de Lisboa SA (CARRIS) e alla Sociedades de Transportes Colectivos do Porto SA (STCP), relativamente ad indennità di compensazione rispettivamente di € 40.916.478,00 e € 12.376.201, alla CARRIS e alla STCP a titolo dell'anno 2003 con risoluzione del Conselho de Ministros del 27.3.2003, n. 52/2203.

Occorre a questo punto formulare una breve premessa al fine di inquadrare la controversia alla luce degli opportuni elementi di carattere normativo.

Va innanzitutto sottolineato che, secondo il regolamento n. 1191/69, uno degli obiettivi della politica comune dei trasporti è l'eliminazione delle disparità create dall'imposizione alle imprese di trasporto, da parte degli Stati membri, di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico che possono falsare in misura sostanziale le condizioni di concorrenza; lo stesso regolamento ritiene tuttavia che il mantenimento di tali obblighi sia comunque indispensabile in alcuni casi per assicurare una sufficiente fornitura di servizi di trasporto in ragione dell'offerta e della domanda di trasporto nonché delle esigenze della collettività.

Giusto il disposto dell'art. 1, il suddetto reg. n. 1191/69 estende il proprio campo di applicazione "alle imprese di trasporto che forniscono servizi nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile", specificando altresì che "gli Stati membri possono escludere dal campo di applicazione del presente regolamento le imprese la cui attività è limitata esclusivamente alla fornitura di servizi urbani, extraurbani o regionali".

Prosegue poi l'art. 1 stabilendo che, al fine di garantire servizi di trasporto sufficienti tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio o per offrire particolari condizioni tariffarie a favore di determinate categorie di passeggeri, le competenti autorità degli Stati membri possono concludere contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto.

Ai sensi dell'art. 2, del regolamento, per obblighi di servizio pubblico si intendono gli obblighi (ivi compresi l'obbligo di esercizio, l'obbligo di trasporto e l'obbligo tariffario) che un'impresa di trasporto, ove considerasse la questione esclusivamente dal punto di vista del proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni.

Pertanto, giusto il disposto del successivo art. 6, n. 2 l'eventuale decisione di mantenere o sopprimere, totalmente o parzialmente, un obbligo di servizio pubblico, prevede, per gli oneri che ne derivano, la concessione di una determinata compensazione per l'impresa.

Fatte queste dovute premesse, e venendo ora a delineare l'attività delle parti in causa, va detto che la Carris è un'impresa pubblica concessionaria del pubblico servizio di trasporto passeggeri, mediante l'utilizzo di autobus, veicoli elettrici e ascensori meccanici nella città di Lisbona, e nell'adempimento dei suoi obblighi di servizio pubblico, la suddetta impresa è tenuta ad assicurare il funzionamento regolare e continuo del servizio concesso alle condizioni tariffarie definite dal concedente.

Per quanto concerne la STCP, si tratta di un'impresa pubblica titolare della concessione di pubblico servizio di trasporto passeggeri nella città di Porto, in virtù di una legge che dispone la trasformazione in società per azioni di un servizio municipalizzato.

In cambio della fornitura di servizi di trasporto urbano di passeggeri, la Carris e la STCP beneficiano, da molti anni, di una serie di vantaggi concessi dallo Stato, tra cui, in particolare, indennità di

... Continua





Continua ...

compensazione, conferimenti di capitale e garanzie di credito dello Stato.

Al di fuori dei limiti geografici delle aree corrispondenti alla loro rispettiva concessione, la Carris e la STCP, senza essere assoggettate ad un obbligo di servizio pubblico, gestiscono parimenti linee di autobus su cui operano altre imprese, in particolare l'Antrop e altri, che forniscono servizi di trasporto in regime di concessione di servizio pubblico e sono vincolate a regole concernenti gli itinerari, gli orari e le tariffe.

In considerazione dell'attività svolta dalla Carris e dalla STCP su dette linee, l'Antrop e altri hanno fatto valere una distorsione di concorrenza sostenendo che le loro uniche risorse sarebbero costituite dalle entrate di esercizio provenienti dalle tariffe in vigore, per cui le perdite di esercizio eventualmente risultanti dalla loro attività sarebbero coperte esclusivamente dai capitali propri, mentre le perdite eventuali, le spese di investimento e i capitali della Carris e della STCP verrebbero coperti da aiuti pubblici.

Orbene, secondo quanto sostenuto dalla Antrop, proprio l'attribuzione di tali aiuti costituirebbe, di conseguenza, un fattore di distorsione della concorrenza, in violazione della normativa nazionale relativa alla concorrenza e alle disposizioni del diritto comunitario in materia di aiuti di Stato, in particolare gli artt. 86, 87, n. 1, 88 e 89 Trattato CE nonché i regolamenti n. 1191/69 e (CEE) del Consiglio 4 giugno 1970, n. 1107, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

In tali circostanze, sentite le parti e avendo ritenuto necessario un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte, il Supremo Tribunal Administrativo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se, alla luce degli artt. 73 CE, 87 CE e 88 CE nonché del regolamento n. 1191/69, le autorità nazionali possa-

no imporre obblighi di servizio pubblico ad un'impresa pubblica incaricata di assicurare il trasporto pubblico di passeggeri all'interno di un comune.

2) In caso di risposta affermativa, se le autorità nazionali siano tenute a compensare questi obblighi.

3) Se le autorità nazionali, in una situazione in cui non siano obbligate a bandire gare d'appalto per la concessione della gestione di una rete di trasporti, siano tenute ad estendere l'obbligo di compensazione a tutte le imprese che siano considerate fornitrici di trasporto pubblico di passeggeri, alla luce del diritto interno e nella stessa zona.

4) In caso affermativo, quale debba essere il criterio di compensazione.

5) Se, nel caso di imprese di trasporto passeggeri in autobus che, in forza di una concessione di servizio pubblico, esercitano la propria attività in regime di esclusiva all'interno di determinati perimetri urbani, ma che esercitano questa attività anche in concorrenza con operatori privati al di fuori delle aree urbane soggette ad esclusiva, gli aiuti concessi dallo Stato, anno per anno, destinati a coprire i costanti deficit di gestione di tali imprese configurino un aiuto di Stato vietato dall'art. 87, n. 1, CE qualora:

a) non sia possibile accertare, basandosi su dati certi della relativa contabilità, la differenza tra i costi imputabili alla parte dell'attività di tali imprese nell'area soggetta alla concessione e le entrate corrispondenti e, di conseguenza, non sia possibile calcolare il costo aggiuntivo derivante dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico che, ai termini della concessione, possa essere oggetto di aiuto statale;

b) la prestazione di servizi di trasporto da parte delle suddette imprese possa, per questo motivo, essere mantenuta o aumentata, con la conseguenza che diminuiscano i casi di altre imprese stabilite in questo o in un altro Stato membro che forniscono i propri servizi di trasporto,

c) e ciò nonostante quanto previsto dall'art. 73 CE.

6) Tenendo conto dei requisiti che secondo la Corte di giustizia, in particolare nella sentenza 24.7.2003, Altmark Trans [e Regierungspräsidium Magdeburg], l'art. 87, n. 1, CE impone affinché un aiuto sia qualificato aiuto di Stato – (*"In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri. In terzo luogo, deve concedere un vantaggio al suo beneficiario. In quarto luogo, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza"*) –, quale siano il significato e la portata delle espressioni i) concedere un vantaggio che ii) falsa la concorrenza, in una situazione in cui i beneficiari detengono l'esclusiva del servizio pubblico di trasporto passeggeri nelle città di Lisbona e Porto, ma siano attive anche nei collegamenti con queste città, in zone dove intervengono anche altri operatori. Vale a dire, quali siano i criteri cui è necessario richiamarsi per poter concludere che l'attribuzione di un vantaggio falsi la concorrenza.

Se, a questo proposito, sia rilevante accertare quale sia la percentuale di costi che, all'interno delle imprese, sono imputabili alle linee di trasporto che operano al di fuori della zona di esclusiva. Se, in sostanza, sia necessario che l'aiuto si ripercuota in misura significativa sull'attività esercitata al di fuori della zona di esclusiva (Lisbona e Porto).

7) Se l'intervento della Commissione previsto agli artt. 76 CE e 88 CE costituisca l'unica forma giuridica per conformarsi alle norme del Trattato CE in materia di aiuti di Stato oppure se l'efficacia del diritto comunitario richieda di più, in particolare la possibilità di applicare direttamente dette norme da parte dei giudici nazionali su richiesta dei soggetti privati che si ritengano colpiti negativamente dalla concessione di un contributo o di un aiuto contrario alle regole della concorrenza.

... Continua



Continua ...

Posto che le prime quattro questioni riguardano sostanzialmente il potere degli Stati membri di imporre obblighi di servizio pubblico alle imprese di trasporto e gli obblighi di compensazione che per queste ultime eventualmente ne derivano, la Corte ha ritenuto di esaminarle congiuntamente, concludendo senza mezzi termini che il regolamento n. 1191/69 autorizza, di fatto, gli Stati membri ad imporre obblighi di servizio pubblico ad un'impresa pubblica incaricata di assicurare il trasporto pubblico di passeggeri in un comune, prevedendo altresì, per gli oneri che derivano da tali obblighi, la concessione di una compensazione determinata conformemente alle disposizioni di detto regolamento.

Attraverso la quinta questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se la concessione da parte di uno Stato membro di indennità di compensazione quali quelle in oggetto, possa configurare un aiuto di Stato vietato dall'art. 87, n. 1, CE nel caso in cui le imprese beneficiarie esercitino la loro attività anche in concorrenza con operatori privati.

La Corte rileva innanzitutto che l'art. 87 Trattato CE si colloca nelle disposizioni generali del Trattato relative agli aiuti di Stato, mentre l'art. 73 CE introduce nel settore dei trasporti una deroga alle norme generali applicabili agli aiuti di Stato, disponendo che gli aiuti che soddisfano le esigenze di coordinamento dei trasporti o che corrispondono al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio sono compatibili con il Trattato.

Il regolamento n. 1191/69 instaura poi un regime cui gli Stati membri sono tenuti ad attenersi quando prevedono di imporre obblighi di servizio pubblico alle imprese di trasporto terrestre, e conformemente all'art. 6, n. 2, del regolamento, le decisioni di mantenere o di sopprimere a termine, totalmente o parzialmente, un obbligo di servizio pubblico prevedono, per gli oneri che ne deriva-

no, la concessione di una compensazione determinata secondo i metodi comuni di cui agli artt. 10-13 del medesimo regolamento.

L'art. 10 del regolamento n. 1191/69 richiede poi che, in caso di obbligo d'esercizio o di trasporto, l'importo della compensazione sia pari alla differenza tra la diminuzione degli oneri e la diminuzione degli introiti dell'impresa che può derivare, per il periodo di tempo considerato, dalla soppressione della totalità o della parte corrispondente dell'obbligo in questione; tuttavia, qualora gli svantaggi economici siano stati calcolati suddividendo i costi complessivi sostenuti dall'impresa per la sua attività di trasporto tra i vari settori dell'attività di trasporto medesima, l'importo della compensazione deve essere pari alla differenza fra i costi imputabili alla parte dell'attività dell'impresa interessata dall'obbligo di servizio pubblico e gli introiti corrispondenti.

Orbene, poiché le attività della Carris e della STPC al di fuori del loro rispettivo perimetro di esclusiva non sono assoggettate ad un obbligo di servizio pubblico, non è stato possibile accertare, basandosi su dati certi della contabilità di tali due società, la differenza tra i costi imputabili alla parte dell'attività di tali imprese nell'area soggetta alla rispettiva concessione e le entrate corrispondenti e, di conseguenza, non è stato possibile calcolare il costo aggiuntivo derivante a tali imprese dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

Posto dunque che il requisito enunciato dall'art. 10 del regolamento n. 1191/69 non è soddisfatto quando i costi imputabili alla parte dell'attività della Carris e della STCP svolta nelle aree di concessione esclusiva di ciascuna di esse non possano essere determinati in maniera certa, e considerato altresì che in un tale caso, dato che le indennità di compensazione di cui hanno beneficiato dette imprese non sono state concesse in conformità al regolamento n. 1191/69, esse non potevano essere di conseguenza compatibili con il diritto comunitario e non si rendeva quindi necessa-

rio esaminarle con riferimento alle disposizioni del Trattato relative agli aiuti di Stato, in particolare l'art. 87, n. 1, CE. Pertanto la quinta questione veniva risolta nel senso che il regolamento n. 1191/69 osta alla concessione di indennità di compensazione, come quelle di cui trattasi nella causa *de qua*, qualora non sia possibile determinare l'importo dei costi imputabili all'attività delle imprese interessate esercitata nell'ambito dell'esecuzione dei loro obblighi di servizio pubblico.

Posto che, tenuto conto della soluzione in merito alla quinta questione, si è ritenuto superfluo procedere alla soluzione della sesta questione, la Corte ha inteso procedere direttamente alla discussione relativa alla settima questione, attraverso cui il giudice nazionale chiedeva, in sostanza, quale dovesse essere il ruolo dei giudici nazionali quando venisse eventualmente constatato che un aiuto di Stato era stato concesso in violazione delle disposizioni del diritto comunitario.

La Corte muove quindi dalla considerazione secondo cui, poiché le indennità di compensazione di cui trattasi nella causa principale rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1191/69, la compatibilità delle medesime con il diritto comunitario deve essere valutata secondo le disposizioni previste da tale regolamento e non già con riferimento alle disposizioni del Trattato relative agli aiuti di Stato, pertanto, la Corte giunge alla conclusione che nel caso in cui il giudice del rinvio constati l'incompatibilità di talune misure di aiuto con il regolamento n. 1191/69, spetterà al medesimo, con riferimento all'applicabilità diretta di tale regolamento, trarne tutte le conseguenze, conformemente al diritto nazionale, per quanto riguarda la validità degli atti che comportano l'attuazione di dette indennità.

Nicola Ridolfi

... Continua



## MATERIALI

a cura di Greta Tellarini

**LIBRO VERDE ADOTTATO DALLA COMMISSIONE EUROPEA IL 4 FEBBRAIO 2009. TEN-T: RIESAME DELLA POLITICA. VERSO UNA MIGLIORE INTEGRAZIONE DELLA RETE TRANSEUROPEA DI TRASPORTO AL SERVIZIO DELLA POLITICA COMUNE DEI TRASPORTI**

(COM(2009) 44 def.)

La politica in materia di rete transeuropea di trasporto (TEN-T) intende realizzare la infrastruttura necessaria per favorire il corretto funzionamento del mercato interno e il conseguimento degli obiettivi che si pone l'agenda di Lisbona in materia di crescita e occupazione, contribuendo ad assicurare l'accessibilità e ad incentivare la coesione economica, sociale e territoriale; sostenendo il diritto dei cittadini dell'UE alla libertà di movimento all'interno del territorio degli Stati membri; integrando i requisiti in materia di protezione dell'ambiente con l'intento di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Tali obiettivi non sono stati pienamente conseguiti, tenendo anche conto degli strumenti disponibili.

La Commissione, pertanto, ritiene opportuno procedere ad una valutazione delle ragioni per cui tali obiettivi siano stati raggiunti solo in parte e ad una riconsiderazione di tali obiettivi, della loro sufficienza e dei mezzi necessari per realizzarli completamente.

Se da un lato la politica in materia di trasporti intende promuovere servizi di trasporto efficienti dal punto di vista economico e ambientale, sicuri e affidabili nel mercato interno, la politica TEN-T deve assicurare il migliore funzionamento di questi servizi, che devono basarsi su un'infrastruttura integrata ed innovativa che stia al passo con gli sviluppi tecnologici nel settore dell'energia, dell'infrastruttura e dei veicoli.

Gli articoli 154-156 del trattato CE definiscono la politica in materia di reti transeuropee e il contributo che essa può fornire per conseguire gli obiettivi

del mercato interno e della coesione sociale ed economica a beneficio di tutti i cittadini, degli operatori economici e delle collettività regionali e locali, facendo in modo che l'azione della Comunità miri a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti.

L'obiettivo fondamentale degli orientamenti per la TEN-T è l'istituzione di un'unica rete multimodale, riguardante sia le strutture tradizionali di terra, sia le attrezzature (compresi i sistemi di trasporto intelligenti) destinate a favorire la sicurezza e l'efficienza del traffico.

I progetti di interesse comune nell'ambito della TEN-T presentano differenze notevoli sotto molti punti di vista: procedure di pianificazione, estensione geografica e costi, periodi di attuazione e durata, investimenti, attuazione e strutture operative.

La politica in materia di TEN-T deve consentire un'ampia varietà di approcci in cui gli Stati membri svolgono un ruolo di guida nel fornire infrastrutture tradizionali e collaborare con il settore privato.

Al fine di riesaminare la politica in materia di TEN-T – con la questione centrale di come strutturare la futura rete multimodale e assicurarne il completamento nei tempi previsti – occorre combinare attentamente, ai vari livelli coinvolti, le strategie di pianificazione, le capacità di attuazione e le competenze.

La Commissione ritiene che le opzioni possibili per l'ulteriore sviluppo della TEN-T siano tre: (1) mantenere l'attuale struttura a doppio livello, comprendente la rete globale e una serie di progetti prioritari; (2) ridurre la TEN-T a un unico livello (progetti prioritari, eventualmente collegati in una rete prioritaria) e (3) elaborare una struttura a doppio livello con la rete globale e una rete centrale, comprendente una rete prioritaria, definita secondo criteri geografici, e un pilastro teorico per aiutare a integrare i vari aspetti della politica dei trasporti e delle infrastrutture di trasporto.

**LIBRO BIANCO ADOTTATO DALLA COMMISSIONE EUROPEA IL 1° APRILE 2009.**

**L'ADATTAMENTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI: VERSO UN QUADRO D'AZIONE EUROPEO.**  
(COM(2009) 147 def.)

Il Libro bianco in esame definisce un quadro finalizzato a rendere l'Unione Europea meno vulnerabile di fronte agli impatti dei cambiamenti climatici, basandosi sulle ampie consultazioni che nel 2007 hanno fatto seguito alla pubblicazione del Libro verde "L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa".

La lotta ai cambiamenti climatici impone due diverse risposte: la prima consiste nella riduzione delle emissioni di gas serra (intervento di mitigazione); la seconda nell'intervento in termini di adattamento destinato ad affrontarne gli impatti inevitabili.

La normativa sui cambiamenti climatici che l'Unione Europea ha di recente approvato ha posto in essere misure concrete per adempiere all'impegno dell'Europa di abbattere, entro il 2020, le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai valori del 1990.

Il quadro delineato dal Libro bianco è finalizzato ad integrare le azioni degli Stati membri e a sostenere attività internazionali più articolate di adattamento ai cambiamenti climatici, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

L'Unione Europea ha posto in essere azioni di collaborazione con altri paesi nell'ambito dell'UNFCCC (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), al fine di pervenire ad un accordo sul clima per il periodo post-2012, ove possano essere affrontati anche i temi dell'adattamento e della mitigazione. Le proposte della Commissione al riguardo sono inserite nella comunicazione "Verso un accordo organico sui cambiamenti climatici a Copenaghen" (COM(2009) 39 del 28.1.2009).

Il quadro proposto dall'Unione Europea sull'adattamento è finalizzato ad aumentare la resilienza dell'Unione Europea ad affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici, nel rispetto del principio di sussidiarietà e degli obiettivi trasver-

... Continua



Continua ...

sali dell'Unione Europea in materia di sviluppo sostenibile. Il quadro dell'Unione Europea adotta un approccio progressivo: la fase 1 (2009-2012) è finalizzata a gettare le basi per preparare una strategia articolata dell'Unione Europea sull'adattamento che dovrà essere attuata nella fase 2, a partire dal 2013. La fase 1 sarà incentrata su quattro assi di intervento principali: 1) costituzione di una solida base di conoscenze sull'impatto e sulle conseguenze dei cambiamenti climatici per l'Unione Europea, 2) integrazione dell'aspetto dell'adattamento nelle principali politiche dell'Unione Europea, 3) utilizzo di una combinazione di strumenti politico-strategici (strumenti di mercato, linee guida, partenariati pubblico-privato) per garantire il conseguimento efficace degli obiettivi di adattamento e 4) accelerazione progressiva della cooperazione internazionale in materia di adattamento. La fase 1 potrà conseguire i risultati previsti solo se vi sarà la massima cooperazione tra le amministrazioni in ambito UE, nazionale, regionale e locale.

Si ritiene che nei prossimi 50 anni i cambiamenti climatici avranno gravi ripercu-

sioni su settori economici importanti, quali l'agricoltura, l'energia, i trasporti, gli ecosistemi, il turismo e la sanità.

I cambiamenti climatici produrranno effetti profondi nei settori della pesca e dell'acquacoltura, nonché sugli ecosistemi costieri e marini. Il commissario europeo per la Pesca e gli Affari marittimi, Joe Borg, ha affermato: "Le coste e le zone marine dell'Europa sono le più esposte ai cambiamenti climatici. Dobbiamo prepararci ad affrontare le sfide future, quali l'innalzamento del livello del mare, le inondazioni costiere, l'impatto sul turismo costiero, sui porti e sul trasporto marittimo e anche sulla pesca. L'importanza degli ecosistemi costieri per la nostra economia è innegabile: attualmente circa il 50% della popolazione europea vive nelle regioni costiere, quindi gli sforzi per adattarsi ai cambiamenti climatici sono cruciali e urgenti". Il Libro bianco è accompagnato da tre documenti settoriali riguardanti l'agricoltura (SEC(2009) 417), la salute (SEC(2009) 416) ed il tema delle acque, delle coste e dell'ambiente marino (SEC(2009) 386).

I cambiamenti climatici sono un tema che deve essere opportunamente inte-

grato anche nell'attuazione della direttiva quadro sulla strategia marina (Direttiva 2008/56/CE), che impone di raggiungere un efficiente stato ambientale dell'ambiente marino dell'Unione Europea entro il 2020, potenziando la resilienza dell'ambiente marino e agevolandone l'adattamento.

Si richiede un approccio più uniforme e integrato alla pianificazione e alla gestione dell'ambiente marino e costiero; la politica marittima integrata deve offrire un contesto esauriente per integrare in maniera coerente le attività di adattamento nell'ambito di politiche e misure settoriali e specifiche e garantire il totale rispetto e rafforzamento delle disposizioni contenute nella Raccomandazione del 30 maggio 2002 sulla gestione integrata delle zone costiere.

Nell'ambito della Tabella di marcia per la pianificazione dello spazio marittimo (COM(2008) 791) saranno previste azioni finalizzate ad introdurre l'adattamento ai cambiamenti climatici nella gestione delle zone marittime e costiere.

Le tematiche dei cambiamenti climatici nell'ambito delle zone marine e costiere sono trattate più approfonditamente nel documento settoriale che accompagna il Libro bianco.