

Anna Masutti

Il diritto aeronautico

QUARTA EDIZIONE



Giappichelli

PREMESSA ALLA IV EDIZIONE

La nuova edizione del presente volume, a distanza di quasi vent'anni dalla prima, esamina i più recenti interventi normativi e giurisprudenziali nell'ambito del diritto aeronautico. Sono stati richiamati i più significativi interventi dovuti al permanere della pandemia da Covid-19 in alcune regioni del mondo, nonché all'insorgere del conflitto Russo-Ucraino, a seguito del quale è stato vietato, ai vettori aerei dell'Unione, l'ingresso nello spazio aereo di Bielorussia, Russia e Ucraina. Sono state esaminate le più recenti decisioni delle corti nazionali, di quelle comunitarie e internazionali in tema di tutela del passeggero, in materia di concorrenza e di aiuti di Stato (misure alle quali si è fatto ricorso a seguito della grave crisi del settore dovuta al diffondersi della pandemia).

La presente edizione è stata, altresì, arricchita di due nuovi capitoli che tengono conto dei recenti interventi normativi, a livello internazionale e comunitario, per l'adozione di nuove tecnologie aeronautiche e di misure più sostenibili in aderenza ai parametri del *Green Deal* europeo e dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Le recenti innovazioni tecnologiche che consentono l'utilizzo dei velivoli senza pilota (droni) hanno spinto l'Unione europea e il legislatore nazionale ad adottare nuove norme sulla certificazione e sui meccanismi autorizzativi per garantirne l'impiego in sicurezza.

Le stesse spinte verso l'innovazione tecnologica che hanno consentito la diffusione dei droni sono alla base dell'espansione della mobilità aerea urbana, in particolare di quella con velivoli elettrici a decollo e atterraggio verticale (*Vertical Take-Off and Landing*), in grado di trasportare persone e merci in modo efficiente e sostenibile intorno alle aree metropolitane.

La sostenibilità nel settore viene esaminata nell'ulteriore nuovo capitolo, dove sono analizzati gli sforzi richiesti agli operatori dal quadro regolatorio internazionale ed europeo.

Anche questa edizione mantiene invariati l'impianto generale, lo schema espositivo e le modalità di consultazione, facilitate dalla presenza di richiami di sintesi a margine delle pagine del volume.

Hanno contribuito a questa nuova edizione gli Avv.ti Carla Bonacci (Ph.D Candidate, Università di Bologna) e Andrea Trimarchi (Ph.D, Aviation Law Re-

search Assistant, Università di Colonia) ai quali va il mio ringraziamento per tutto il loro aiuto nella revisione dei capitoli e per il costante e fattivo confronto nella selezione dei nuovi materiali e argomenti.

ANNA MASUTTI

Settembre 2023

PREMESSA ALLA III EDIZIONE

La terza edizione del presente volume espone le principali evoluzioni normative e giurisprudenziali che hanno caratterizzato il diritto aeronautico nell'ultimo decennio.

L'edizione si caratterizza, rispetto alla precedente, per la riscrittura e l'aggiornamento della disciplina in materia di concessioni aeroportuali e la descrizione del ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Relativamente ai servizi aerei internazionali particolare attenzione è stata dedicata alle strategie di negoziazione degli accordi globali da parte dell'Unione europea e degli Stati membri con i Paesi terzi.

L'Unione europea, impegnata nei processi di liberalizzazione del trasporto aereo e nell'applicazione delle norme di settore, ha adottato numerose iniziative in tema di aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree e di oneri di servizio pubblico. Conseguentemente, ampio spazio è stato dedicato alla comunicazione della Commissione del 2014 e alla comunicazione del 2017 sugli oneri di servizio pubblico. Con riguardo al tema della concorrenza è stato esaminato il regolamento (UE) n. 712/2019 relativo alle violazioni delle norme del TFUE da parte dei vettori extracomunitari.

Il volume espone l'evoluzione normativa intervenuta nel *Single European Sky* e le modifiche apportate dal regolamento (UE) n. 1139/2018 alle competenze dell'EASA.

Infine, la situazione venutasi a creare a seguito dell'epidemia di Covid-19 ha reso necessaria l'analisi delle misure adottate per far fronte alle molteplici criticità del settore aeronautico.

Della precedente edizione restano invariati l'impianto generale, lo schema espositivo e le modalità di consultazione, facilitate dalla presenza di riferimenti al Codice della Navigazione e alle ulteriori norme nazionali, comunitarie e internazionali.

ANNA MASUTTI

Settembre 2020

PREMESSA ALLA II EDIZIONE

La rapida evoluzione del diritto aeronautico ha imposto la revisione della prima edizione del presente volume. Le modifiche intervenute in ambito nazionale e la approvazione di nuovi strumenti di regolamentazione nell'Unione europea accompagnata dal ruolo sempre maggiore delle istituzioni comunitarie nella elaborazione di un quadro normativo di riferimento nel settore, sono alla base della presente edizione.

L'attesa revisione della parte aeronautica del codice della navigazione avvenuta con d.lgs. n. 96 del 2005, e la successiva adozione di disposizioni correttive ed integrative, avvenuta con d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, hanno innovato e snellito una parte consistente della disciplina codicistica armonizzandola con le norme in vigore in ambito comunitario e con le più recenti novità in quello internazionale. Di tale intervento non si poteva non dare conto.

In ambito comunitario le novità sono di grande importanza per il futuro del trasporto aereo. Si pensi alla recente approvazione del Regolamento n. 1008/2008 con il quale, a distanza di quindici anni dalla liberalizzazione dei servizi aerei in Europa, si è reso necessario aggiornare il relativo quadro normativo, al fine di adattarlo all'evoluzione dei rapporti tra i vettori aerei e alle nuove esigenze di sicurezza dei traffici. Si pensi ancora alle misure adottate per l'istituzione del *Single European Sky* (SES) che hanno introdotto un profondo cambiamento nei sistemi di gestione del traffico aereo in Europa. L'avvenuta separazione di competenze tra *ente regolatore* e *fornitore del servizio*, la diversa regolamentazione delle aree segregate, la licenza europea dei controllori di volo, impongono già da ora profonde modifiche alla normativa degli Stati membri e un nuovo assetto organizzativo.

La recente abrogazione del Regolamento 1592/2002, attuata con il Regolamento 216/2008, assegna all'*European Aviation Safety Agency* (EASA) un ruolo sempre più esteso, che supera il tema della *safety* per giungere, nell'arco di qualche anno, ad abbracciare l'intero campo amministrativo dell'aviazione civile, suscettibile di trasformare EASA in una vera e propria *European Civil Aviation Authority*. Una simile iniziativa consentirà all'aviazione civile europea di dotarsi di una struttura amministrativa sempre più centralizzata, nella quale le singole autorità nazionali agiranno per delega e svolgeranno prevalentemente attività di controllo.

Questa prospettiva, unita alla realizzazione del *Single European Sky*, solleverà

problemi giuridici di grande rilievo, tra i quali il tema della sovranità nazionale sullo spazio aereo degli Stati membri.

L'analisi della più recente giurisprudenza in materia di aviazione civile completa la revisione della precedente edizione della quale sono stati lasciati immutati l'impianto generale e lo schema espositivo.

ANNA MASUTTI

Bologna, dicembre 2008

PREMESSA ALLA I EDIZIONE

Nel dicembre 2003 si è celebrato il centenario dal primo volo dei fratelli Wright. Questi primi cento anni di storia dell'aviazione civile mondiale hanno visto uno sviluppo rapido e imperioso del trasporto aereo grazie agli enormi progressi tecnologici raggiunti nella seconda parte del secolo scorso. Il trasporto aereo è così divenuto fattore trainante dell'economia a livello internazionale. Gli ultimi vent'anni hanno segnato la fine di un ciclo economico di lungo periodo, iniziato dopo la crisi dei primi anni '30, e l'avvio di un nuovo ciclo, nel quale lo scambio di informazioni ed il trasferimento di persone e merci gioca un ruolo primario: il trasporto aereo va senza dubbio annoverato tra i fattori che hanno favorito e sostenuto il processo di sviluppo e globalizzazione dei mercati e, al contempo, lo scambio di culture tra i popoli.

Le particolari esigenze connesse ad un fenomeno di tale complessità hanno consentito l'adozione di un quadro normativo di riferimento per quanto possibile autonomo, che ha assunto una valenza internazionale, in considerazione delle peculiarità del volo per definizione transnazionale; ciò ha dato avvio all'elaborazione di un sistema convenzionale di diritto internazionale uniforme che ha costituito, e tutt'ora costituisce, il tratto distintivo della disciplina del volo. Si pensi al sistema normativo di regolamentazione dei traffici aerei che poggia le sue fondamenta nei principi che hanno ispirato la Convenzione di Chicago del 1944, punto di partenza di un disegno di collaborazione internazionale in campo aeronautico tra le autorità statali sul piano normativo e organizzativo e che ha portato allo scambio bilaterale dei diritti di traffico.

La stessa istituzione di un'agenzia specializzata dell'ONU per i problemi dell'aviazione civile, l'ICAO, rappresenta l'espressione del desiderio degli Stati di risolvere a livello internazionale esigenze di regolamentazione tecnica della navigazione aerea. L'esistenza di una sensibilità condivisa per la creazione di un complesso omogeneo di regole e procedure è senza dubbio evidenziato dall'adesione di ben 188 Paesi alla Convenzione di Chicago.

Dal canto suo, l'Unione europea ha dedicato al trasporto aereo un'attenzione crescente, in particolare nell'ultimo ventennio, nel quale si sono susseguiti molteplici interventi del legislatore comunitario, che hanno via via sostituito le normative dei singoli Stati membri, dando vita ad un sistema di norme tese alla creazione di un unico mercato del trasporto aereo.

Tale sforzo armonizzatore si è intrecciato con i processi di *deregulation*, di liberalizzazione e di privatizzazione, con esigenze di tutela della concorrenza, di

difesa dell'ambiente e di protezione del consumatore, che hanno imposto l'individuazione di strumenti contrattuali e soluzioni normative sempre nuovi. Basti pensare alla maggiore attenzione dedicata alle problematiche inerenti alla sicurezza – *safety e security* – (in particolare dopo l'11 settembre 2001), all'adozione di strategie di consolidamento (già avvenute negli Stati Uniti e ora in corso in Europa) da parte dei vettori aerei, alle forme di cooperazione tra compagnie aeree con gli accordi di *code-sharing, franchising e leasing*, ai problemi connessi alla capacità aeroportuale e all'allocazione degli *slot*.

A tale slancio armonizzatore non è rimasto estraneo il nostro Paese dove la disciplina comunitaria in materia di liberalizzazione e privatizzazione ha profondamente inciso sulla struttura codicistica tradizionale, tanto da indurre il legislatore ad avviare molteplici tentativi, succedutisi negli anni, di adeguare la disciplina del codice della navigazione alle mutate esigenze del trasporto aereo, per una maggiore adesione alla realtà pratica ed economica del fenomeno. La nuova disciplina comunitaria dell'*handling* aeroportuale, la rinnovata visione delle relative attività quali servizi di natura imprenditoriale evidenziano, più di altri, l'urgente necessità di innovare l'attuale impianto normativo.

Tale processo di adeguamento non potrà non tenere conto, inoltre, della riforma legislativa avvenuta nel 1997 con l'istituzione dell'ENAC, nel quale sono confluiti la DGAC, il Registro aeronautico e l'ENGA, dando vita a un'unica autorità di aviazione civile sul modello degli altri Paesi europei.

Il presente lavoro risponde al desiderio di offrire un quadro giuridico aggiornato dei molteplici aspetti del diritto aeronautico. La disamina dei profondi cambiamenti che hanno investito gli istituti in esame è stata affrontata attraverso l'analisi dei casi giurisprudenziali più significativi e lo studio dei recenti interventi normativi. Un simile approccio ha imposto una particolare attenzione ad interventi capaci di influire su taluni settori del comparto aeronautico quali, ad esempio, i già citati interventi di liberalizzazione dei servizi di *handling*, il nuovo ruolo delle istituzioni comunitarie nella regolamentazione dei servizi aerei internazionali (si pensi alle iniziative adottate a seguito delle sentenze *open sky* del novembre 2002), le nuove regole introdotte dalla Convenzione di Montreal che hanno soppresso il principio della limitazione della responsabilità vettoriale.

In questa prospettiva si è, inoltre, attribuita particolare importanza all'istituzione dell'EASA (*European Aviation Safety Agency*), un'agenzia europea che, sebbene abbia iniziato ad operare per i soli aspetti tecnici della navigazione aerea, è destinato in futuro a diventare una vera e propria autorità di aviazione civile per i paesi comunitari.

L'attenzione dedicata agli interventi del legislatore comunitario ha inevitabilmente imposto un accenno a quei progetti, tutt'ora in fase avanzata di studio, che, una volta approvati, incideranno in misura considerevole su taluni aspetti della navigazione aerea, quali la creazione del *cielo unico* europeo o, volendo richiamare un tema di sicuro interesse e di costante attualità, l'individuazione di

criteri assicurativi maggiormente rispondenti alle esigenze di tutela dei consumatori.

Desidero ringraziare coloro che hanno collaborato alle lezioni ed ai seminari del corso di diritto della navigazione aerea: Andrea Giardini, Simona Morelli, Filippo Rossi e Freya Tamburini per il loro contributo alla raccolta e all'analisi del materiale che ha permesso la realizzazione di questo volume. Sono infine grata all'ENAC per gli aggiornamenti ricevuti e, in particolare, ad Alessandro Cardi e Nicola D'Anna, per i loro preziosi consigli.

ANNA MASUTTI

Bologna, gennaio 2004

IL DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE E LE SUE FONTI

SOMMARIO: 1. Il diritto della navigazione e le sue fonti; rapporti con il diritto civile. – 2. Le innovazioni al sistema delle fonti: i principi costituzionali. – 3. Il ruolo della normativa internazionale e dell’Unione europea. – 4. Le fonti del diritto aeronautico: il codice della navigazione. – 5. (Segue). Le leggi nazionali e regionali. – 6. Cenni sulla potestà regolamentare dell’ENAC. – 7. Cenni sul valore degli usi e delle consuetudini nel sistema delle fonti del diritto aeronautico. – 8. Il diritto aeronautico e la disciplina internazionale. – 9. Il diritto aeronautico e il diritto dell’Unione europea.

1. Il diritto della navigazione e le sue fonti; rapporti con il diritto civile

Il primo aspetto che deve affrontare chi si accosta allo studio del diritto della navigazione, e quindi anche della navigazione aerea, è, in via preliminare, quello di delinearne l’effettivo ambito di applicazione. Da questo punto di vista, per meglio chiarire l’oggetto del *diritto della navigazione* si è osservato⁽¹⁾ che la nozione di navigazione comprende sia il trasporto in senso stretto o commerciale, sia il trasporto in senso lato o tecnico. Si dovrà fare riferimento non soltanto alla semplice attività di trasporto di persone e di cose dietro corrispettivo, ma anche a qualunque altra attività di movimentazione, organizzazione e prestazione di servizi a essa afferente⁽²⁾.

A tale originaria nozione di trasporto è subentrata⁽³⁾, soprattutto al fine di valorizzare la figura dell’esercente di nave e di aeromobile quale soggetto da responsabilizzare per i rischi derivanti a terzi dall’attività di trasporto, la nozione di *esercizio*, inteso come attività organizzata inerente all’impiego della nave e dell’aeromobile in base alla destinazione che li caratterizza, rivolta al soddisfacimento di un bisogno proprio dell’esercente.

⁽¹⁾ A. SCIALOJA, *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, 51.

⁽²⁾ Sulla qualificazione del diritto della navigazione si v. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008, 20 ss.; A. LEFEBVRE D’OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, 3 ss.

⁽³⁾ G. PESCATORE, *Oggetto e limiti del diritto della navigazione*, in *Scritti per A. Scialoja*, I, Bologna, 1952, 202 ss.

Per effetto di una simile concezione assumono rilievo e vengono ricompresi nell'ambito del diritto della navigazione in quanto connessi all'esercizio della nave e dell'aeromobile, i *contratti di utilizzazione* degli stessi, il regime di proprietà, polizia e servizi nei porti e negli aeroporti, ecc.

Le fonti Le fonti di questo particolare ramo del diritto sono disciplinate dall'art. 1, comma 1 c. nav., ove si stabilisce che

«In materia di navigazione, marittima interna ed aerea, si applicano il presente codice, le leggi, i regolamenti, le norme corporative e gli usi ad essa relativi. Ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano applicabili per analogia, si applica il diritto civile»⁽⁴⁾.

L'elenco delle fonti

La norma non introduce, oltre all'elencazione delle fonti della materia, la loro gerarchia⁽⁵⁾, per la quale occorrerà avere comunque riguardo al contenuto dell'art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale⁽⁶⁾, secondo cui

«Sono fonti del diritto: 1) le leggi; 2) i regolamenti; 3) le norme corporative⁽⁷⁾; 4) gli usi».

Tale norma, formulata per il diritto civile, offrirà dunque il paradigma per definire i rapporti intercorrenti tra le varie tipologie di fonti previste dal codice della navigazione, sancendo in via generale la prevalenza della legge sui regolamenti e il ruolo meramente sussidiario degli usi.

Il diritto civile offre uno strumento di primaria importanza al fine di definire i rapporti gerarchici tra le fonti del diritto della navigazione: tale rilevanza del diritto civile nell'ambito della materia che ci occupa pare però arrestarsi all'aspetto sopra esaminato, posto che a esso il codice della navigazione assegna un ruolo meramente sussidiario⁽⁸⁾.

Il codice della navigazione consente, infatti, di ricorrere al diritto civile soltanto dopo avere esperito il tentativo di trovare disposizioni del diritto della navigazione applicabili al caso di specie e di applicare a esso, tramite

⁽⁴⁾ Si è osservato che l'art. 1 c. nav. dovrebbe elencare le fonti del diritto della navigazione, ma a ben vedere esso riguarda le norme del diritto della navigazione e ciò per la ragione che esso prescrive che in materia di navigazione si debbano applicare le leggi, i regolamenti, le norme corporative e gli usi ad essa relativi.

⁽⁵⁾ Cfr., tuttavia, G. RIGHETTI, *Trattato di Diritto marittimo*, I, t. I, Milano, 1987, 106 ss., ed in specie, 109.

⁽⁶⁾ Cfr. F.A. QUERCI, *Diritto della navigazione*, Padova, 1989, 23. L'Autore sottolinea l'assenza nella disposizione in esame, di un sistema di gerarchia delle fonti poiché il legislatore si è limitato a statuire solamente principi particolari, aventi la funzione di derogare o supplire al sistema generale delle fonti contenuto all'art. 1 delle disposizioni preliminari al codice civile.

⁽⁷⁾ Riferimento da ritenersi eliminato a seguito della soppressione dell'ordinamento corporativo da parte del d.lgs. lt. 23 novembre 1944 n. 369.

⁽⁸⁾ In questo senso v. F.A. QUERCI, *Diritto della navigazione*, cit., 24.

il ricorso all'*analogia*, disposizioni del diritto della navigazione previste per casi simili o materie analoghe. L'analogia

L'art. 1 c. nav. intende dunque configurare il diritto della navigazione come un sistema il più possibile autoreferenziale, in cui le eventuali lacune normative siano integrate tramite il ricorso a norme e principi appartenenti al sistema stesso.

Tale aspirazione si deve però scontrare con la realtà fattuale che rende impossibile, vista l'infinita molteplicità delle situazioni che possono verificarsi in concreto, la creazione di un sistema così completo da prevedere e disciplinare ciascuna di esse.

Proprio per non lasciare l'interprete privo di criteri con i quali integrare tali lacune, laddove non fosse possibile rinvenire nel diritto della navigazione norme idonee a colmarle, il legislatore del codice della navigazione ha previsto come *extrema ratio* il ricorso al diritto civile.

Alla luce di tale principio, la dottrina⁽⁹⁾ ha configurato i rapporti intercorrenti tra il diritto della navigazione e il diritto comune in termini di specialità e autonomia: la *specialità* è ravvisabile nella circostanza sopra segnalata per cui il diritto civile ha la mera funzione di colmare le lacune che restano aperte nella disciplina della materia in esame laddove non sia neppure possibile il ricorso in via analogica a norme del diritto speciale. La specialità

Da tale specialità del diritto della navigazione discenderebbe anche la sua *autonomia* da un punto di vista giuridico. Questo, per la presenza di principi che trovano applicazione di preferenza rispetto a quelli di diritto comune e, da un punto di vista legislativo, per il configurarsi del diritto della navigazione come un *corpus* organico di norme che raggiunge un elevato grado di completezza⁽¹⁰⁾. L'autonomia

Per chiarire come la giurisprudenza abbia affrontato il tema dei rapporti tra il diritto della navigazione e il diritto civile basterà fare riferimento a una pronuncia resa dalla Corte di Cassazione (sez. lav., 15 settembre 1997 n. 9164, in *Dir. mar.*, 1999, 355):

⁽⁹⁾ V. per tutti G. PESCATORE, *Diritto della navigazione e principi generali*, in *Foro it.*, 1994, V, 434; ID., *Diritto della navigazione*, in *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, 1992, 144.

⁽¹⁰⁾ G. VERMIGLIO, *La specialità del diritto della navigazione nelle sentenze della Corte Costituzionale*, in *Dir. trasp.*, 1999, 781 ss. L'Autore ricollega l'autonomia del diritto della navigazione non solo e non tanto a una prevalenza delle fonti di diritto speciale rispetto al diritto comune, ma soprattutto «all'autonoma rilevanza di un gruppo di interessi evidenziati da un insieme articolato di fatti giuridici costituenti una materia particolare, speciale, che consente appunto la individuazione di un insieme di norme giuridiche generali e speciali, articolato a sistema, poste non solo dal codice della navigazione ma anche da tutte le altre leggi ed atti normativi dell'ordinamento giuridico a fini generali, che direttamente o indirettamente sono necessari ed utili a completare ed integrare la disciplina autonoma (perché unificata) della materia speciale (perché particolare, isolabile ed individuabile quale oggetto di disciplina normativa separabile ed individuabile)».

«Rileva la Corte come, per generale insegnamento della dottrina e della giurisprudenza [...] l'art. 1, c. nav. configuri un sistema di fonti del diritto tale da conferire alla disciplina della navigazione marittima, interna ed aerea, le caratteristiche di *corpus* in larga misura autonomo (principio di specialità) rispetto al diritto civile. Detto articolo prevede, infatti, al comma 1, l'applicazione in materia di navigazione, anzitutto delle norme dello stesso codice della navigazione, e quindi delle leggi, dei regolamenti, delle norme corporative e degli usi attinenti alla stessa materia. Il carattere di tendenziale compiutezza e di specialità della disciplina è accentuato, poi, dal comma 2 dello stesso articolo il quale impone il ricorso all'analogia (generalmente intesa, in tale contesto, come *analogia legis*), ove manchino disposizioni di immediata applicabilità proprie del diritto della navigazione, ad altre disposizioni di tale sistema e, solo nel caso in cui rimanga non individuata la *regula iuris* del caso concreto, dispone che debba applicarsi il diritto civile».

2. Le innovazioni al sistema delle fonti: i principi costituzionali

Prima di procedere a una disamina delle singole *fonti del diritto aeronautico* con riguardo all'art. 1 c. nav. è necessario rilevare come tale norma si sia rivelata nel tempo non esaustiva, non indicando ormai più compiutamente le modalità abituali di formazione delle norme giuridiche in materia di diritto aeronautico e non rispecchiando appieno la realtà fattuale.

L'analisi di tale disposizione dovrà essere effettuata con la consapevolezza che il sistema da essa previsto è stato integrato, e in buona misura mutato; su un piano interno, infatti, la Costituzione ha esplicitato i propri effetti anche sul diritto aeronautico. La *Costituzione* ha inciso in modo significativo nel sistema delle *fonti del diritto aeronautico* ed è, quindi, indispensabile individuare i principi in essa sanciti che si applicano al settore in esame.

I principi
costituzionali

Tali principi non solo delineano il quadro dei valori ai quali il legislatore deve ispirarsi e dai quali non si può prescindere nella regolamentazione del settore ma, soprattutto alla luce della crescente internazionalizzazione della disciplina del trasporto aereo ⁽¹¹⁾, operano come «filtro» per la penetrazione di tale disciplina internazionale nel nostro ordinamento, posto che le leggi italiane, con le quali viene dato l'ordine di esecuzione di una convenzione internazionale nel nostro ordinamento, possono sempre essere sottoposte al vaglio della Corte costituzionale.

Tra i *valori costituzionalmente protetti*, la cui tutela deve essere garantita

⁽¹¹⁾ Su un piano internazionale, la diffusione di convenzioni internazionali aventi a oggetto vari aspetti del trasporto aereo nonché la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione comunitaria hanno comportato un ruolo sempre più incisivo delle fonti del diritto internazionale e comunitario come si vedrà nei paragrafi seguenti.

anche nel settore che qui ci occupa, assume un rilievo fondamentale il diritto inviolabile alla vita (art. 2 Cost.) che si estrinseca nell'esigenza di sicurezza delle attività di trasporto aereo.

Sarà sufficiente ricordare, a tale proposito, che l'inadeguatezza del sistema risarcitorio previsto dalla Convenzione di Varsavia del 1929 per morte del passeggero ha determinato la Corte costituzionale a dichiarare, con sentenza 6 maggio 1985 n. 132 (in *Dir. mar.*, 1985, 751), l'illegittimità costituzionale della legge che ha recepito nell'ordinamento italiano tale Convenzione:

«Questo collegio è chiamato in definitiva ad esaminare come si conciliano le confliggenti istanze del vettore e del danneggiato. Si può intanto precisare che l'aver comunque sancito un limite alla responsabilità del vettore non basta ad integrare la prospettata ipotesi di illegittimità costituzionale, sebbene importi una deroga al principio del risarcimento integrale del danno; principio che, in stretta connessione con l'altro della responsabilità colpevole, informa la disposizione dettata in via generale, per quanto qui interessa, dall'art. 1681 del codice civile, sotto il capo del contratto di trasporto. Ma tale rilievo non esaurisce l'indagine rimessa alla Corte. Occorre vedere, più da vicino, se la limitazione dell'obbligo risarcitorio sia giustificata dallo stesso contesto normativo in cui essa si colloca, nel senso che la denunciata disciplina pattizia riesca a comporre gli interessi del vettore con un sistema di ristoro del danno non lesivo della norma costituzionale di raffronto. L'esigenza di tutela del danneggiato, che qui viene in considerazione, va peraltro puntualizzata, tenendo conto delle ragioni che hanno ispirato il regime della responsabilità in sede internazionale e ne hanno promosso l'evoluzione. È allora, in questa prospettiva, che risulta quale assetto della limitazione del risarcimento possa soddisfare gli estremi della compatibilità con l'art. 2 della Costituzione. Ad avviso della Corte, deve trattarsi di una soluzione normativa atta ad assicurare l'equilibrato componimento degli interessi in giuoco: e dunque, per un verso sostenuta dalla necessità di non comprimere indebitamente la sfera di iniziativa economica del vettore, per l'altro congegnata secondo criteri che, in ordine all'imputazione della responsabilità o alla determinazione della consistenza del limite in discorso, comportano idonee specifiche salvaguardie del diritto fatto valere da chi subisce il danno [...]. Nella specie, però, difetta del tutto la tutela del danneggiato che poteva, e doveva, comunque esser prevista. La disciplina censurata, come si è detto, non è più sorretta dalle ragioni sottostanti all'originario assetto della Convenzione di Varsavia, e non è, d'altra parte, compensata, o accompagnata, da alcuna misura del tipo dianzi ricordato, in punto di salvaguardia della pretesa risarcitoria. Nei termini in cui essa è configurata, la norma che di fronte alle lesioni corporee – e addirittura, come qui accade, di fronte alla perdita della vita umana – esclude il ristoro integrale del danno non è assistita da un idoneo titolo giustificativo. Occorre quindi concludere che essa lede la garanzia eretta dall'art. 2 della Costituzione a presidio inviolabile della persona».

Rilievo fondamentale nella disciplina del trasporto aereo ha assunto altresì il c.d. *diritto di mobilità* sancito dall'art. 16, comma 1 Cost., il quale prevede che

Il diritto di
mobilità
e gli OSP

«Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche».

L'esempio più significativo dell'influenza esplicata da questo principio è dato dagli interventi in sostegno dei servizi aerei svolti in regime di oneri di servizio pubblico in un mercato liberalizzato e fortemente competitivo.

Gli *Oneri di Servizio Pubblico* (OSP), disciplinati dal regolamento n. 1008/2008⁽¹²⁾, si traducono nell'obbligo dei vettori selezionati di fornire con una determinata *regolarità e frequenza* collegamenti con zone disagiate o periferiche dei Paesi dell'Unione europea e dunque non appetibili commercialmente.

Il TAR del Lazio (sez. III-ter, 3 agosto 2002 n. 6938) ha avuto occasione di pronunciarsi in tema di diritto alla mobilità e di oneri di servizio pubblico:

«In relazione a tali brevi cenni sulle norme inerenti alla vicenda, si può fin d'ora indicare [...] quale sia la funzione essenziale dell'onere di servizio pubblico e come esso conformi la successiva gara per l'affidamento delle rotte onerate.

In parole povere, dette norme intendono contrastare il disagio, assai marcato per la Sardegna e le isole minori della Sicilia, derivante dalla realtà periferica di questi territori. Quest'ultima è indotta non già, o non solo, dal mero aspetto geografico, ma soprattutto dalla rarefazione, in alcuni periodi dell'anno più rilevanti, dell'offerta di trasporti efficienti e rapidi, specie di quelli aerei. Se, infatti, è vero che il dato meramente territoriale di per sé potrebbe anche non significar nulla o non aver grande incidenza, è altrettanto indubbio che, ai fini dell'effettività della continuità territoriale della Repubblica e della libertà di movimento fisico dei soggetti di diritto, occorra aver riguardo all'appropriatezza degli strumenti (infrastrutture, mezzi di trasporto, qualità dei vettori, idoneità del governo dei trasporti rispetto alla domanda, ecc.) che, di volta in volta, realizzino efficacemente lo spostamento dei soggetti stessi, tra i vari luoghi e in tutti i periodi dell'anno [...].

Ma ciò che qui più importa è la constatazione, da cui l'imposizione di tali oneri prende le mosse, della tutela dell'interesse pubblico, sotteso all'esercizio del trasporto aereo ed al diritto *ex art. 16 Cost.* alla mobilità, ancorché attuata oggi con metodi diversi dal passato, ossia con una formula organizzatoria che prescinde dall'esercizio diretto e dall'imposizione generale di tariffe o di limiti al traffico e si concretizza, tra l'altro, con la garanzia di regolari e soddisfacenti collegamenti anche in quelle fasce di mercato caratterizzate, se non dall'abbandono, certo dalla riduzione del traffico dei vettori privati, perché ritenute non strategiche o non remunerative. Per un verso, quindi, essendo l'imposizione di detti oneri preordinata a colmare un evidente disagio o, perlomeno, una persi-

⁽¹²⁾ Reg. (CE) n. 1008/2008, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità, del 24 settembre 2008. Le disposizioni del regolamento con specifico riguardo agli oneri hanno costituito l'oggetto della Comunicazione della Commissione COM(2017) 194/1 del 17 giugno 2017.

stente distonia tra domanda ed offerta nel mercato del trasporto aereo da e per la Sardegna, realizza tale obiettivo attraverso un fascio di regole conformative del mercato stesso, una delle quali è proprio l'immediata percepibilità, da parte della clientela, dell'effettivo costo pro capite di ciascun viaggio sulle rotte onerate. Per altro verso, la tutela del diritto costituzionale alla mobilità dei soggetti residenti nelle aree svantaggiate va attuata essenzialmente con aiuti finanziari a favore di costoro, che si possono articolare, a seconda delle vicende, delle opportunità e delle esigenze concrete – rimesse al discrezionale, seppur prudente apprezzamento della PA – mediante o gli aiuti diretti a carattere sociale a favore di singoli consumatori (compatibili con il mercato comune se accordati senza discriminazioni determinate dall'origine) o in via mediata, con la fissazione, cioè, di una tariffa agevolata per il trasporto sulle rotte su cui la PA impone oneri di servizio pubblico».

Accanto a tali principi assumono rilievo l'art. 9 Cost. che se, da un lato, assegna alla Repubblica il compito di *promuovere la ricerca scientifica e tecnica*, dall'altro, fa proprie le istanze, oggi avvertite come sempre più pressanti, di *tutela paesaggistica e latu sensu ambientale*; il successivo art. 35 in materia di *tutela dei lavoratori e di formazione tecnica e professionale* nonché l'art. 41 in tema di *libertà di iniziativa economica privata*, che mai come nel caso del trasporto aereo ha posto delicati problemi di individuazione delle istanze di utilità sociale e di sicurezza che possono costituire un limite al suo svolgimento, considerando le difficoltà incontrate dal legislatore dell'Unione europea nel contemperare le esigenze di apertura del mercato del trasporto aereo alla libera concorrenza con la necessità di mantenere degli elevati standard di sicurezza.

3. Il ruolo della normativa internazionale e dell'Unione europea

Il carattere di predominante internazionalità del trasporto aereo ha favorito lo sviluppo di una sua disciplina a livello sopranazionale, tramite la stipulazione di *convenzioni e accordi* con altri Paesi.

La negoziazione di una rete di disposizioni pattizie ha arricchito e modificato il quadro delle fonti dell'art. 1 c. nav., prevedendo una disciplina apposita per la serie di situazioni e rapporti disciplinati in convenzioni internazionali.

Riservandoci di esaminare in seguito il contenuto di tali convenzioni e l'assetto da esse delineato, in questa sede è necessario chiedersi quale sia la posizione di simili accordi internazionali nella gerarchia delle fonti del diritto della navigazione e quale sia il rapporto intercorrente tra questi e la legislazione nazionale in materia.

Poiché le norme convenzionali assumono, nella gerarchia delle fonti, la posizione dell'atto normativo recante l'ordine di esecuzione delle stesse, e poiché tale ordine viene usualmente dato con legge ordinaria, i rapporti

Le norme
convenzionali

delle norme convenzionali con le leggi nazionali in materia di navigazione parrebbero configurarsi come rapporti di norme di pari rango⁽¹³⁾.

In realtà, considerata l'importanza per l'Italia di mantenere gli impegni assunti in ambito internazionale e di mantenere in vigore nel proprio ordinamento la disciplina concordata a livello pattizio, la giurisprudenza ha tentato di fornire soluzioni interpretative capaci di conferire alle norme convenzionali una particolare resistenza rispetto a eventuali modifiche da parte di successive leggi interne.

Secondo autorevole interpretazione⁽¹⁴⁾ le convenzioni internazionali si configurerebbero nel nostro ordinamento come espressione di una duplice volontà normativa, che avrebbe a oggetto, da un lato, la disciplina di certi rapporti giuridici in conformità alla norma internazionale pattizia e, dall'altro, il rispetto degli impegni assunti nei confronti degli altri Stati. Affinché una legge posteriore possa prevalere sulla norma che recepisce una convenzione internazionale, sarà dunque necessario che tale legge posteriore riveli non solo e non tanto la volontà di disciplinare in modo diverso gli stessi rapporti, quanto quella di ripudiare gli impegni internazionali già contratti.

Per quanto riguarda le modalità di *recepimento* delle convenzioni internazionali di diritto uniforme e il momento a cui ricondurre la loro effettiva entrata in vigore nel nostro ordinamento, si deve rilevare come la giurisprudenza abbia dapprima sostenuto che esse accedono all'ordinamento italiano dal momento della loro entrata in vigore e che debbano essere applicate a una determinata fattispecie soltanto se le norme di diritto internazionale privato italiano lo consentano.

Con sentenza del 4 maggio 1985 (n. 4852, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1996, 310), la Corte di Cassazione in materia di applicabilità del regime della Convenzione di Varsavia per il caso di responsabilità del vettore aereo per sottrazione delle merci si è così pronunciata:

«È [...] inesatto affermare che il diritto di manleva di uno dei due vettori solidalmente responsabile verso l'altro (interamente responsabile nei rapporti interni), va esercitato secondo le norme sostanziali della *lex fori* che determina, in Italia, l'applicazione dell'art. 1700 cod. civ., giacché, proprio l'applicabilità al contratto (concluso in Italia tra contraenti di diversa nazionalità) del diritto italiano, ai sensi dell'art. 25 disp. prel. cod. civ., comporta, con riferimento ad una fattispecie di trasporto aereo internazionale, l'applicabilità delle norme uniformi poste dalla Convenzione di Varsavia. La legge uniforme viene infatti a costituire un sistema giuridico positivo, che, dal momento della sua entrata in vigore, viene a far parte, per le situazioni in essa disciplinate, dell'ordinamento dello Stato che l'ha ratificata».

⁽¹³⁾ Ciò significa che la legge successiva nel tempo potrà modificare o abrogare la legge anteriore e che la legge di portata speciale con riguardo alla materia disciplinata o ai soggetti destinatari potrà prevalere sulla legge generale.

⁽¹⁴⁾ V. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1999, 315.

A tale orientamento si è ritenuto tuttavia preferibile l'interpretazione in base alla quale l'applicabilità delle convenzioni di diritto uniforme prescinde dall'esistenza o dall'operatività di una norma di diritto internazionale privato che rinvii ad esse.

Le convenzioni, dunque, entreranno a fare parte dell'ordinamento italiano con l'entrata in vigore della legge di ratifica e non potranno sottrarsi al sindacato della Corte costituzionale con riguardo ai possibili profili di contrasto con i principi della Costituzione.

La già esaminata pronuncia della Corte costituzionale relativa alla legge di recepimento della Convenzione di Varsavia con riferimento al limite della responsabilità vettoriale per danni alla persona ha, infatti, previsto in proposito:

«La pronuncia della Corte concerne [...] esclusivamente le disposizioni di legge che hanno conferito efficacia interna alle clausole pattizie in esame. Va dunque, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. 19 maggio 1932, n. 841 e dell'art. 2 della l. 3 dicembre 1962, n. 1832, nella parte in cui danno esecuzione all'art. 22.1 della Convenzione di Varsavia, come sostituito dall'art. XI del Protocollo dell'Aja».

Tale orientamento, ormai consolidato, è efficacemente sintetizzato dalla pronuncia resa il 25 settembre 1997 dalla Pretura di Roma (in *Riv. giur. circol. trasp.*, 1998, 538) in materia di applicabilità della Convenzione di Guadalajara per il caso di perdita parziale delle merci trasportate, che ha così stabilito:

«La prima questione devoluta all'indagine del giudice sta nell'individuazione della disciplina giuridica applicabile alla vicenda in esame. Le parti, infatti, non paiono dubitare che la controversia debba essere risolta in applicazione delle convenzioni di diritto uniforme in materia di trasporto – benché non concordino sulla ricorrenza dei presupposti di operatività della convenzione di Guadalajara – e, tuttavia, la determinazione della disciplina applicabile non è rimessa alla volontà dei contraddittori, sicché ciò non può appagare l'indagine sul punto.

Vale osservare, al riguardo, che la corte di cassazione, con la sentenza n. 4852 del 1995, nell'occuparsi di un caso in parte analogo a quello in discussione, ha ricondotto la soggezione del rapporto dedotto in giudizio alla convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929, resa esecutiva con legge n. 841 del 1932, attraverso l'applicazione della norma di diritto internazionale privato contenuta nell'articolo 25 delle disposizioni preliminari del codice civile, sostenendo che l'applicabilità a quel contratto, concluso in Italia tra contraenti di diversa nazionalità, del diritto italiano, ai sensi del citato articolo 25, comportava la applicabilità della convenzione detta.

Se così fosse, nel caso in esame, l'applicabilità delle convenzioni di diritto uniforme in materia di trasporto verrebbe posta in discussione, atteso che, in osservanza dell'articolo 10 c. nav., norma speciale, questa, rispetto a quella contenuta nell'articolo 25 delle preleggi, peraltro sostituito dall'entrata in vigo-

re della legge n. 218 del 1995, non constando una qualche comune volontà delle parti, dovrebbe farsi applicazione del criterio di collegamento della nazionalità dell'aeromobile.

Ma, contrariamente a quanto affermato nella sentenza ricordata, appare più corretto sostenere, in conformità della dottrina del tutto prevalente ed a precedenti decisioni di legittimità, che l'applicabilità delle convenzioni di diritto uniforme non discende dalla operatività delle norme di diritto internazionale privato le quali ad esse rinviano, poiché dette convenzioni, per loro natura, già contengono congegni che, da soli, ne determinano l'ambito di applicazione, mirando esse ad uno scopo evidente – altrimenti, se subordinate alla operatività delle norme di diritto internazionale privato, destinato a rimanere frustrato, che è quello di disciplinare, in tutti i paesi aderenti alle convenzioni, i medesimi rapporti nel medesimo modo (v. Cass. n. 383 del 1980; n. 6510 del 1979; n. 3193 del 1979; n. 1505 del 1961)».

L'applicazione delle convenzioni di diritto uniforme è stata assoggettata dalla nostra giurisprudenza al principio della successione delle leggi nel tempo, sancendo in proposito che ⁽¹⁵⁾

«In materia di giurisdizione sulle controversie relative al trasporto aereo internazionale di persone, l'art. 28 della Convenzione di Varsavia del 1929 stabilisce che l'azione di responsabilità può essere promossa [...] fra l'altro, nel luogo ove il vettore possiede uno stabilimento a cura del quale il contratto è stato concluso [...]. La questione della giurisdizione va risolta alla luce di tale Convenzione di Varsavia poiché essa è applicabile alla fattispecie, *ratione temporis*, nonostante che allo stato su tale Convenzione “prevale” (ai sensi dell'art. 55) la “Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale”, fatta a Montreal il 28 maggio 1999 (che regola la giurisdizione all'art. 33), poiché quest'ultima è stata ratificata in Italia solo con l. 10 gennaio 2004, n. 12».

Ancora più pregnante risulta essere, nel settore in esame, il diritto dell'Unione europea, che ormai prevale in larga parte sulle disposizioni del codice della navigazione stante la progressiva armonizzazione delle normative degli Stati membri e la creazione di un mercato unico europeo dei trasporti aerei ⁽¹⁶⁾.

Lasciando anche in questo caso l'esame dei contenuti della legislazione comunitaria ai capitoli successivi, varrà la pena qui soffermarsi sul ruolo del *diritto dell'Unione europea* nel sistema delle fonti del diritto interno.

A seguito dell'adesione dell'Italia al Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità economica europea, e in forza di un'interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost. (considerando, quindi, la Comunità europea come

⁽¹⁵⁾ Cass., 14 giugno 2006 n. 13689, in *Giust. civ.*, 2007, I, 173 ss.

⁽¹⁶⁾ A. MASUTTI, *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso dei servizi postali*, Milano, 2002.

un'organizzazione internazionale rivolta allo scopo di assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni), le disposizioni del diritto dell'Unione sono *direttamente applicabili* all'interno dell'ordinamento italiano, prevalendo anche sulle norme statali successive e obbligando il giudice nazionale a disapplicare le norme di diritto interno con esse contrastanti⁽¹⁷⁾.

La Corte costituzionale ha per lungo tempo negato una simile *diretta applicabilità* del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale, sostenendo che tale diritto avrebbe acquisito rilevanza nel nostro ordinamento soltanto in seguito al recepimento da parte del legislatore nazionale e sostenendo che nel rapporto tra diritto interno e diritto comunitario si sarebbero applicate le regole che presiedono alla successione delle leggi nel tempo.

Si è inaugurato così un vero e proprio «braccio di ferro» tra la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia europea, che nelle sue pronunce continuava a ribadire la diretta applicabilità del diritto comunitario nel nostro ordinamento.

Tale contrasto si è concluso con la presa di posizione della Corte di Giustizia nella sentenza C-168/85 del 15 ottobre 1986 (in *Racc.*, 1986, 3245).

Tale pronuncia accoglieva un ricorso per infrazione promosso dalla Commissione nei confronti dell'Italia nascente dalla mancata osservanza degli obblighi a essa imposti dal Trattato in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi a causa della permanenza di norme nazionali incompatibili con la disciplina del Trattato:

«A questo proposito occorre osservare che le norme direttamente applicabili del trattato vincolano tutte le autorità degli Stati membri che sono tenute, pertanto, ad osservarle, senza che sia necessario adottare norme nazionali d'attuazione. Tuttavia, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 20 marzo 1986 [...], la facoltà degli amministratori di far valere dinanzi ai giudici nazionali disposizioni del trattato direttamente applicabili costituisce solo una garanzia minima e non è di per sé sufficiente ad assicurare la piena applicazione del trattato. Emerge infatti dalla giurisprudenza della Corte, e in particolare dalla menzionata sentenza 25 ottobre 1979, che il fatto di mantenere immutato, nella legislazione di uno Stato membro, un provvedimento incompatibile con una disposizione del trattato, persino direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico degli Stati membri crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di far appello al diritto comunitario. Detto mantenimento in vigore costituisce quindi, per lo Stato di cui trattasi, una trasgressione degli obblighi impostigli dal trattato.

⁽¹⁷⁾ Si v. in tal senso F. CAPOTORTI, *Il diritto comunitario dal punto di vista del giudice nazionale*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1977, 500. In senso conforme anche P. MENGOLZI, *Il diritto comunitario e dell'Unione Europea*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1997, 104.

[...] La Repubblica italiana non può quindi sottrarsi all'obbligo di adattare la sua legislazione nazionale a quanto prescritto nel trattato [...]».

Se dunque l'effetto diretto si collega necessariamente a un alto valore delle norme comunitarie, consistente nel loro primato o preminenza sulle norme interne degli Stati comunitari, la conseguenza pratica della progressiva competenza della Comunità europea a legiferare nel settore in parola consiste nella *disapplicazione* della normativa interna con essa contrastante, sia essa precedente o successiva o anche di rango costituzionale⁽¹⁸⁾.

I caratteri fondamentali del diritto dell'Unione, la *primauté* sul diritto degli Stati membri, ribadita in molte occasioni anche dalla giurisprudenza comunitaria⁽¹⁹⁾, non ammettono l'applicazione di norme interne contrastanti, che diventano pertanto prive di efficacia. Conseguentemente, il settore in questione rimane assoggettato alle norme dell'Unione europea⁽²⁰⁾ e ogni ulteriore misura in ambito nazionale viene ritenuta superflua ai fini della loro applicazione.

4. Le fonti del diritto aeronautico: il codice della navigazione

Dopo avere fornito un generale inquadramento delle problematiche relative ai rapporti tra il sistema delle fonti previsto dal codice della navigazione e le norme dell'Unione europea e internazionali, è necessario soffermarsi sugli atti normativi previsti dall'art. 1 c. nav. quali fonti del *diritto aeronautico*.

La norma in oggetto pone al primo posto di tale sistema di fonti lo stesso *codice della navigazione*, dal quale dunque dovrà partire la nostra analisi.

⁽¹⁸⁾ La giurisprudenza ha da tempo riconosciuto il primato del diritto comunitario sulle norme di rango costituzionale. Per una attenta analisi del problema e per i richiami giurisprudenziali si v. L.S. ROSSI, *Rapporti fra norme comunitarie e norme interne*, in *Digesto IV, disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 367 ss.

⁽¹⁹⁾ Sentenza Corte di Giustizia del 9 marzo 1978. Proprio in attuazione del principio ora richiamato a seguito dell'adozione del «terzo pacchetto» di misure di liberalizzazione dei trasporti comunitari, venne presentato in Senato un disegno di legge comunitaria (n. 1600 del 1994) al fine di «adeguare alla normativa dell'Unione europea» le norme disciplinanti il regime di proprietà degli aeromobili, la navigazione aerea, l'esercizio di imprese di lavoro e le scuole di pilotaggio, con l'intento di recepire le disposizioni comunitarie contenute nel predetto pacchetto di misure, allo scopo di rendere maggiormente attuale la disciplina del codice della navigazione. Una tale iniziativa suscitò, tuttavia, non poche critiche e perplessità attese la diretta applicabilità dei regolamenti comunitari, mentre la nuova normativa avrebbe dovuto disciplinare, eventualmente, le licenze di lavoro aereo e delle scuole di pilotaggio.

⁽²⁰⁾ In proposito è stato precisato che la norma nazionale configgente non è né nulla né invalida, ma solamente inapplicabile al rapporto.

Approvato con r.d. 30 marzo 1942 n. 327, il codice della navigazione ha fornito una disciplina a livello nazionale della materia della navigazione marittima, interna e aerea: proprio il carattere squisitamente nazionale di tale disciplina, che non poteva allora tener conto della crescente internazionalizzazione del settore, dell'evoluzione tecnologica e della evoluzione di determinate modalità di trasporto (aereo *in primis*), aveva reso nel tempo obsolete parte delle previsioni del codice, facendo avvertire l'esigenza di una sua riforma.

Il processo di revisione del codice della navigazione ha portato il legislatore italiano ad adottare il d.lgs. 9 maggio 2005 n. 96, entrato in vigore il 21 ottobre 2005, successivamente modificato dal d.lgs. 15 marzo 2006 n. 151, il quale ha apportato correzioni e integrazioni sempre relativamente alla parte aerea. Tale riforma ha adeguato la normativa nazionale all'evoluzione tecnologica e allo sviluppo della normativa internazionale e comunitaria, intervenendo sulla parte organizzativa della navigazione aerea.

La riforma del
c. nav.

La nuova disciplina non ha mancato di modificare in modo sostanziale la ripartizione di competenze amministrative voluta dal nuovo pacchetto di misure dell'Unione per l'istituzione del cielo unico europeo, grazie al quale l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) assume funzioni di autorità di vigilanza e coordinamento dell'attività svolta dalla società che gestisce il traffico aereo civile (ENAV) (artt. 687 e 691-*bis*).

La riforma in esame, oltre a introdurre un adeguamento alla normativa internazionale e comunitaria della disciplina dei servizi aerei, dei contratti di trasporto e di taluni profili in merito alla responsabilità del vettore e dell'esercente, innova la regolamentazione relativa agli aeroporti, ai vincoli, alle funzioni di polizia e vigilanza degli stessi.

Merita senz'altro di essere evidenziato l'approccio particolarmente attento alla tutela dei diritti del passeggero che ha caratterizzato le evoluzioni normative in ambito unionale e internazionale.

Ciò è avvenuto sia con l'introduzione di norme che impongono una maggiore trasparenza nei rapporti tra vettori e passeggeri (a tal fine l'art. 943 stabilisce, ad esempio, obblighi di informazione per il caso in cui il servizio di trasporto sia eseguito da un vettore diverso da quello indicato nel biglietto)⁽²¹⁾, sia attraverso l'adozione di una disciplina del trasporto aereo e della relativa responsabilità del vettore, indubbiamente più favorevole al passeggero rispetto al previgente quadro normativo.

⁽²¹⁾ Sull'obbligo di informazione al passeggero circa l'identità del vettore aereo effettivo, si v. Cons. St., sez. VI, 30 settembre 2016 n. 4048; C. giust. UE 4 luglio 2018, C-532/17; G. MASTRANDREA-L. TULLIO, *Il compimento della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Dir. mar.*, 2006, 729, secondo i quali «il passeggero può essere indotto, per insindacabili motivazioni personali, a scegliere una compagnia aerea invece di un'altra e ha quindi il diritto di essere trasportato dalla compagnia scelta. Il passeggero deve essere dunque informato, prima dell'emissione del biglietto, dell'identità del vettore effettivo».

Tale maggior *favor* per il passeggero è indubbiamente rinvenibile nei contenuti della nuova disciplina ma è ravvisabile, altresì, nell'approccio del legislatore volto a conferire maggiore chiarezza e uniformità a una materia, come quella della responsabilità del vettore e della protezione dei diritti del passeggero, assai sensibile e di non agevole lettura, anche per effetto dei molteplici interventi dell'Unione europea e, probabilmente, dei ritardi del legislatore uniforme sul punto.

In tale prospettiva, va senz'altro sottolineato che il processo di riforma delle obbligazioni relative all'esercizio della navigazione con riguardo ai contratti di utilizzazione dell'aeromobile è andato al di là di quanto gli obblighi conseguenti all'adesione del nostro Paese all'Unione europea e alle convenzioni di diritto uniforme, impongano.

In più occasioni, infatti, si è provveduto a un'estensione della portata applicativa delle norme di diritto internazionale privato, alle quali il nostro Paese ha aderito. Tale approccio che, come si è detto, consente di conferire maggiore chiarezza e uniformità di disciplina, non solo è preordinato a raggiungere un più adeguato livello di protezione del passeggero e una più agevole conoscenza dei relativi diritti, ma si rivela suscettibile di offrire alle imprese del trasporto aereo uno strumento normativo già sperimentato a livello internazionale per l'attuazione e l'applicazione del quale tali soggetti hanno assunto i relativi oneri d'impresa.

L'anzidetta «semplificazione» del legislatore nazionale appare senza dubbio meritoria, pur con i limiti connessi alla mancata razionalizzazione dei rischi d'impresa già insiti nella disciplina uniforme (e dell'Unione europea) e alla loro inevitabile trasformazione in costi assicurativi che, tuttavia, dall'opera di semplificazione in parola possono dirsi, in parte, limitati⁽²²⁾.

5. (Segue). Le leggi nazionali e regionali

L'art. 1 c. nav. pone al secondo posto nel sistema delle fonti del diritto della navigazione le *leggi* e gli *atti normativi* adottati dal Governo e a esse equiparati (decreti legislativi e decreti legge).

Accanto alle leggi dello Stato assumono rilievo le *leggi regionali*, emanate in virtù dell'art. 117 Cost., la cui adozione ha ricevuto forte impulso a seguito della riforma degli enti territoriali locali attuata attraverso le l. n. 59 e 127 del 1997 (le c.d. leggi Bassanini).

Tali interventi normativi hanno significativamente modificato il quadro delle fonti del diritto, attuando un progetto di *decentramento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali* che ha incluso, tra l'altro, il trasferi-

⁽²²⁾ Sulla sistematica del codice della navigazione in materia si v. L. TULLIO, *I contratti di utilizzazione della nave e dell'aeromobile*, in *RLADA*, IJ-LXIV-854, 2012; A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *op. cit.*, 427 ss.

mento alle Regioni della potestà normativa nelle materie inerenti alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

Un simile ampliamento delle competenze degli enti locali risponde non solo al dettato dell'art. 5 Cost. e alla politica di decentramento che tale disposizione intende promuovere, ma anche a quel generale *principio di sussidiarietà*, espresso dall'art. 4, comma 3, lett. a, l. n. 59 del 1997⁽²³⁾, in base al quale di regola deve essere la comunità o l'ente più vicino al cittadino a provvedere ai bisogni di quest'ultimo e, solo in caso di inerzia o insufficienza strutturale di tale ente, la competenza passerà a quello gerarchicamente superiore.

In attuazione della l. n. 59 del 1997, che ricomprende nell'ambito della delega alle Regioni i compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse locale e regionale nonché la definizione, d'intesa con gli enti locali, del livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, è stato emanato il d.l. 19 novembre 1997 n. 422, che ha individuato le funzioni e i compiti trasferiti alle Regioni in materia di trasporto pubblico locale⁽²⁴⁾.

Con riferimento al settore del diritto aeronautico, tale decreto ha individuato in modo circostanziato i servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale e ha riservato in linea di massima alla *competenza dello Stato*, sottraendoli all'ambito della delega, i servizi di trasporto aereo, delegando però alle Regioni le funzioni e i compiti amministrativi in materia di servizi aerei che operino dei collegamenti esclusivamente nell'ambito di una regione e dei servizi elicotteristici.

La l. cost. n. 3 del 2001, modificando l'art. 117 Cost., ha influito sul ruolo della legislazione regionale in materia aeronautica. L'art. 3, comma 1 di tale legge prevede, infatti, espressamente che «sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione», precisando poi che «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Tale disposizione prevede, infatti, che il conferimento di funzioni alle Regioni ai sensi dell'art. 117 Cost. avvenga nell'osservanza del «principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati».

⁽²⁴⁾ Si segnala al riguardo la pronuncia della Corte costituzionale del 3 marzo 2006 n. 80 che ha ribadito l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali in contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost., in *Giur. it.*, 2006, 1732 ss.

⁽²⁵⁾ Si v. A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *op. cit.*, 56, 57.

6. Cenni sulla potestà regolamentare dell'ENAC

Con specifico riguardo ai regolamenti emanati da enti pubblici non territoriali, particolare importanza ha assunto la *potestà regolamentare* assegnata all'ENAC dal decreto legislativo istitutivo di tale ente.

L'art. 2, alle lett. *a* e *g* del d.lgs. n. 250 del 1997, stabilisce che tale ente provvede:

«a) alla regolamentazione tecnica ed alla attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo, nonché alla tenuta dei registri e degli albi nelle materie di competenza; [...]

g) alla regolamentazione, all'esame ed alla valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale, nonché all'eventuale partecipazione all'attività di gestione degli aeroporti di preminente interesse turistico e sociale, ovvero strategico-economico».

Il recepimento
degli Annessi
ICAO

L'art. 26 della l. n. 166 del 2002 ⁽²⁶⁾ ha poi conferito ulteriori potestà regolamentari all'ENAC prevedendo che al recepimento degli Annessi alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago del 1944) si provveda in via amministrativa «anche mediante l'emanazione di regolamenti tecnici dell'Ente nazionale per l'aviazione civile».

La nuova formulazione degli artt. 687, 688 e 690 c. nav. affida all'ENAC un'ampia potestà regolamentare in materia di: a) progettazione, costruzione e manutenzione degli aeromobili e dei relativi componenti; b) esercizio degli aeromobili, nonché espletamento delle attività di trasporto aereo, di lavoro aereo, di addestramento e di aviazione generale; c) qualificazione, requisiti di idoneità per l'esercizio dell'attività, licenze ed impiego del personale di terra e di volo del settore aeronautico; d) progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio delle infrastrutture e degli impianti aeroportuali; e) servizi ed attività aeroportuali e relativi livelli di qualità; f) servizi aeroportuali di soccorso e lotta antincendio; g) misure di protezione da interferenze illecite e facilitazioni aeronautiche; h) analisi, prevenzione e contenimento dell'inquinamento acustico ed ambientale; i) registrazione degli aeromobili; l) impianti per l'assistenza al volo e per il controllo del traffico aereo; m) servizi di assistenza al volo; n) telecomunicazioni aeronautiche e radiomisure; o) regole dell'aria; p) trasporto aereo di merci pericolose.

⁽²⁶⁾ La l. 1° agosto 2002 n. 166, intitolata *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti* è stata pubblicata sulla *GU*, 3 agosto 2002, n. 181, Serie Generale.

7. Cenni sul valore degli usi e delle consuetudini nel sistema delle fonti del diritto aeronautico

Tra le fonti del diritto della navigazione, l'art. 1 c. nav. include infine le norme corporative e le consuetudini. Con l'abolizione dell'ordinamento corporativo da parte del d.l. n. 287 del 1944, il riferimento alle norme corporative dovrà considerarsi come definitivamente eliminato dalla norma e sostituito implicitamente dai contratti collettivi stipulati dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori⁽²⁷⁾.

Per quanto riguarda il ruolo degli *usi* e delle *consuetudini*, si deve ricordare che, nel sistema generale delineato dall'art. 8 delle disposizioni sulla legge in generale, gli usi hanno efficacia soltanto nelle materie non regolate da leggi e da regolamenti (c.d. consuetudini *praeter legem*) oppure se da tali leggi e regolamenti essi sono espressamente richiamati (c.d. consuetudini *secundum legem*).

Tale regola generale non vale però per il diritto della navigazione, in considerazione del particolare rapporto tra questo e il diritto civile delineato dall'art. 1 c. nav. e sul quale ci siamo già soffermati in precedenza. Gli usi formatisi nell'ambito del diritto della navigazione potranno prevalere sulle disposizioni di legge, configurando un caso di c.d. *consuetudine contra legem* e perdendo, quindi, quel ruolo ancillare e sussidiario che è loro proprio nel sistema di diritto comune, per assumere il rango di fonte diretta, idonea a prevalere, in forza della propria specialità, sulle norme generali del diritto comune.

Si deve precisare che le consuetudini finora prese in considerazione sono quelle di diritto interno, poiché il ruolo delle *consuetudini internazionali* nella gerarchia delle fonti del diritto è individuato direttamente dall'art. 10 Cost., il quale prevede che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

Le consuetudini internazionali che siano assurte a *jus cogens* per la loro costante osservanza a livello internazionale e per la convinzione, da parte della comunità internazionale, della loro giuridicità e vincolatività, entreranno dunque a far parte del nostro ordinamento in modo automatico e diretto, all'unica condizione che non si pongano in contrasto con i principi fondamentali della nostra Costituzione.

⁽²⁷⁾ Ciò del resto è in linea con il dettato dell'art. 39 Cost., il quale prevede che i sindacati registrati «possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce».

8. Il diritto aeronautico e la disciplina internazionale

Come si è anticipato il diritto aeronautico è stato sin dalle sue origini condizionato dalla normativa internazionale che ha dettato regole comuni per i diversi aspetti dell'attività aeronautica e delle strutture e apparati a essa complementari. A ciò ha senza dubbio contribuito la naturale vocazione del trasporto aereo a svolgersi in ambiti sovranazionali e, dunque, la sua naturale predisposizione a costituire l'oggetto di una disciplina uniforme.

Basti pensare alle prime convenzioni internazionali emanate agli inizi del secolo per l'individuazione di regole comuni per la disciplina del nuovo fenomeno della navigazione aerea. È con il primo conflitto mondiale che lo sviluppo della navigazione aerea riceve un particolare impulso, grazie ai rilevanti investimenti che gli Stati coinvolti sono giocoforza chiamati a sostenere, ed è sempre a tale epoca che deve farsi risalire il primo testo uniforme di disciplina in materia.

Alla fine del primo conflitto mondiale, e a chiusura dei lavori della Commissione aeronautica costituita da 12 Paesi, venne elaborato il testo, poi approvato dalla Conferenza di pace, di Convenzione sui servizi aerei internazionali nota come *Convenzione di Parigi*⁽²⁸⁾ sostituita, poi, dalla *Convenzione di Chicago* del 7 dicembre 1944.

La Convenzione di Parigi rappresenta il primo esempio, per il settore aeronautico, di normativa comune a livello internazionale (essa ricevette, infatti, l'adesione di oltre trenta Paesi) destinata a preludere all'istituzione di un organismo internazionale sull'aviazione civile⁽²⁹⁾ e si connota per essere un primo testo normativo capace di coalizzare gli Stati nell'elaborazione dei principi generali per la disciplina dei servizi aerei internazionali⁽³⁰⁾.

A essa ha fatto seguito, sia allo scopo di pervenire all'unificazione delle norme per il trasporto aereo internazionale di persone e cose, sia al fine di dettare più incisive regole per l'affermazione delle libertà nei servizi aerei internazionali, l'emanazione di trattati internazionali⁽³¹⁾, più volte emenda-

⁽²⁸⁾ La Convenzione venne firmata a Parigi il 13 ottobre 1919 ed entrò in vigore nel 1922.

⁽²⁹⁾ La Conferenza di Parigi istituì, nel 1919, la Commissione internazionale per la navigazione aerea (nota con l'acronimo CINA) che, pur esercitando funzioni poi trasferite all'organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), non si connotava per il carattere di universalità proprio di quest'ultima.

⁽³⁰⁾ Tra i principi generali sanciti dalla Convenzione di Parigi, e che risentono indubbiamente della situazione politica generale all'indomani della fine del primo conflitto, si ricordano quelli volti a preservare la sovranità degli Stati sullo spazio aereo sovrastante (art. 1), e a riconoscere, tuttavia, agli aeromobili degli altri Paesi contraenti il diritto di passaggio inoffensivo al di sopra del loro territorio (art. 2).

⁽³¹⁾ Il Comitato tecnico internazionale di esperti giuridici del settore aeronautico (CI-TEJA) costituito nel 1925 e poi confluito nell'ICAO promosse la firma di ben quattro Convenzioni ovvero la Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 sul trasporto aereo interna-

ti al fine di renderli maggiormente rispondenti alle esigenze di un rapido e progressivo sviluppo dell'aviazione internazionale.

Particolarmente significativa in questo panorama è la già menzionata Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, emersa dalla conferenza tenuta a Chicago nei mesi di novembre e dicembre 1944.

Nel contesto della Convenzione di Chicago assumono un ruolo di assoluto rilievo gli *Annessi* che contengono misure di salvaguardia della sicurezza nel settore, garantiscono uniformità di regole e di prestazioni dei servizi aerei. Essi realizzano la volontà degli Stati contraenti di promuovere lo sviluppo dell'aviazione civile attraverso una crescita ordinata e sicura in base a principi e accordi comuni internazionalmente riconosciuti. L'art. 37 della Convenzione intende realizzare tale obiettivo attraverso «il più alto grado possibile di uniformità nei regolamenti, nei modelli, nelle procedure e nell'organizzazione relativi agli aeromobili, al personale, alle rotte aeree e ai servizi ausiliari, in tutti i casi in cui tale uniformità faciliti e migliori la navigazione aerea». Gli Annessi

Gli Stati aderenti all'ICAO, in applicazione dell'art. 37 precedentemente citato, si sono impegnati a recepire le misure contenute negli Annessi; in tale contesto troviamo un chiaro indirizzo nell'art. 38 che impone di «conformarsi completamente agli standard adattando i propri regolamenti e notificando all'ICAO le differenze tra i propri metodi e quelli contemplati nello standard».

A maggior chiarezza si ricorda che gli Annessi contengono «standard», ovvero misure la cui applicazione è necessaria per la sicurezza e la regolarità del trasporto aereo e «recommendation», misure la cui applicazione è consigliata per il miglioramento della sicurezza, regolarità ed efficienza del trasporto aereo.

Appare opportuno sottolineare, ancorché sull'argomento si ritornerà ampiamente nel successivo capitolo, che la differenza tra uno standard e una raccomandazione, o pratica raccomandata, non risiede nel contenuto tecnico né nelle tecniche con cui essi sono formulati, bensì nello *scopo che essi intendono perseguire*. Da tale differenza discende lo *status* di obbligatorietà assegnato agli standard, finalizzati a conseguire un livello minimo di sicurezza uniforme in tutti gli Stati contraenti e a introdurre, parallelamente, un obbligo per gli Stati di comunicare le eventuali differenze tra il sistema normativo nazionale e le previsioni contenute negli Annessi. Standards

Non vi è alcun obbligo invece per l'adozione delle raccomandazioni né, di conseguenza, di comunicazione delle eventuali differenze. Anche in que- Recommendations

zionale, la Convenzione di Roma del 29 maggio 1933 sul sequestro conservativo degli aeromobili, la Convenzione di Roma, di pari data, relativa ai danni causati a terzi in superficie da aeromobili stranieri, la Convenzione di Bruxelles del 29 settembre 1938 sull'assistenza e il salvataggio di aeromobili o da parte di aeromobili in mare.

sto caso però devono essere condotte dettagliate analisi e approfondite valutazioni sull'esigenza di trasporre nel sistema normativo nazionale le misure contenute nelle raccomandazioni, in quanto la loro natura non è sempre indice di minore importanza. Non è infrequente, infatti, che una misura pur importante, e in alcuni casi essenziale al buon funzionamento del sistema dell'aviazione civile, venga proposta in forma di raccomandazione in quanto non raggiunge, con quei contenuti e in quel determinato momento, un adeguato consenso per essere considerata uno standard. Ciò tende a verificarsi quando in una parte consistente degli Stati contraenti sussistono impedimenti, di carattere giuridico o tecnico o industriale, tali da rendere inapplicabili o non sostenibili le misure previste.

Come in precedenza evidenziato, gli Annessi offrono un insieme organico e strutturato di misure perché i diversi sistemi nazionali mantengano tra loro una coerenza di fondo idonea a supportare il riconoscimento internazionale delle certificazioni; per tale elevato scopo il loro contenuto è spesso sviluppato in termini di principi o di obiettivi.

Tramite la ratifica, da parte del Governo italiano, della Convenzione di Chicago, tra le altre obbligazioni, lo Stato si è impegnato a recepire gli Annessi nell'ordinamento nazionale.

Dopo un lungo periodo di incertezze, tale impegno ha trovato apposita disciplina nella l. 13 maggio 1983 n. 213 e nel successivo d.P.R. 4 luglio 1985 n. 461⁽³²⁾ che, recependo i principi generali relativi agli Annessi, hanno posto le basi per l'adozione degli standard tramite decreti del Ministro dei trasporti.

Con la successiva l. n. 166 del 2002 è stata ribadita la potestà regolamentare dell'ENAC (attribuita all'Ente con d.lgs. n. 250 del 1997) che si estende oltre al recepimento degli Annessi, anche alle eventuali loro modifiche e alle disposizioni tecniche applicative. Tale potestà è stata da ultimo riconosciuta dall'art. 689 c. nav.

9. Il diritto aeronautico e il diritto dell'Unione europea

Ampio rilievo deve poi essere dato all'intervento, nel diritto aeronautico, delle *istituzioni dell'Unione europea*. Nel corso degli ultimi decenni l'intervento dell'Unione europea ha avuto un impatto assai rilevante sulla regolamentazione dei servizi di trasporto e sulle attività connesse.

Attraverso un numero ormai ampio di regolamenti, direttive, documenti programmatici, linee guida, orientamenti e decisioni, l'Unione europea ha

⁽³²⁾ Cfr. d.P.R. 4 luglio 1985 n. 461, *Recepimento nell'ordinamento interno dei principi generali contenuti negli allegati alla convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (Chicago, 7 dicembre 1944), ai sensi dell'art. 687 del codice della navigazione così come integrato dall'art. 1 della legge 13 maggio 1983, n. 213*, in *GU*, 5 settembre 1985, n. 209.

determinato profondi cambiamenti nella struttura del mercato dei servizi di trasporto e, in specie, del trasporto aereo.

Il processo di liberalizzazione e di integrazione del mercato unico nel settore dei trasporti aerei è relativamente recente ed è stato a lungo condizionato dal diritto uniforme dominato dalla Convenzione di Chicago del 1944, ben poco sensibile alle istanze di liberalizzazione e di integrazione che caratterizzavano altri settori nell'Unione e che ha certamente rallentato l'avvio di un'azione riformatrice nel settore in esame, per consentire l'applicazione delle regole di concorrenza.

Solamente a seguito degli interventi della Corte di Giustizia si registra, a partire dal 1974⁽³³⁾, una inversione di tendenza delle istituzioni europee nel settore e per la prima volta si afferma l'applicabilità a esso dei principi dell'ordinamento dell'Unione e in specie di quelli di politica sociale e parità di trattamento.

Tale orientamento è stato definitivamente confermato nella sentenza *Nouvelles Frontières* (34), con la quale è stata sancita la diretta applicabilità delle norme sulla concorrenza da parte dei giudici nazionali a tutti i voli all'interno del mercato comune e, a certe condizioni, ai voli con Paesi terzi.

A partire dalla metà degli anni '80, la Comunità ha avviato un'azione volta a estendere l'applicazione dei principi comunitari in materia di assetto del mercato al settore dei trasporti aerei. Una prima serie di interventi hanno riguardato i comportamenti anticompetitivi posti in essere dagli operatori, attraverso l'adozione di una disciplina applicativa delle regole della concorrenza contenuta negli artt. 85 e 86 del Trattato (ora 105 e 106 del TFUE) che tenesse adeguatamente conto delle specifiche esigenze del settore.

Nel 1992 viene realizzata la terza e ultima fase del processo di liberalizzazione, da parte della Comunità europea, dell'accesso alle rotte intracomunitarie e alle relative tariffe.

Il c.d. *terzo pacchetto* di misure di liberalizzazione della Comunità, sul quale si tornerà ampiamente nei successivi capitoli, si pone come impulso finale all'organizzazione del mercato dei trasporti aerei europei in vista della creazione di un mercato unico. Vengono definitivamente delineati i settori principali dell'intervento politico europeo, coincidenti con la liberalizzazione, l'armonizzazione e la tariffazione. Infatti, il processo di liberalizzazione ha inciso, in particolar modo, sull'accesso alle rotte intracomunitarie, sul controllo della capacità e sull'abilitazione dei vettori aerei e sulle tariffe aeree. Con tali misure si è provveduto a unificare, in tutti gli Stati membri, i requisiti di carattere tecnico, amministrativo e finanziario necessari per

⁽³³⁾ C. giust. CE 4 aprile 1974, C-167/73, in *Racc.*, 1974, 359.

⁽³⁴⁾ C. giust. CE 30 aprile 1986, C-209-213/84, in *Racc.*, 1986, 1425.

l'ottenimento della licenza di esercizio, licenza da rilasciarsi all'impresa che ha il proprio centro di attività e la propria sede sociale in uno Stato membro⁽³⁵⁾. Si è, altresì, introdotto un principio di libera prestazione delle tariffe per i servizi aerei di linea e non, principio, tuttavia, temperato con riguardo ai trasporti di passeggeri nei voli di linea.

Tra gli *interventi infrastrutturali* di maggiore interesse comunitario per la realizzazione di una politica comune dei trasporti⁽³⁶⁾ merita di essere richiamato l'intervento di liberalizzazione dei servizi offerti in ambito aeroportuale, al fine di consentire il superamento di sistemi di gestione che privilegiavano l'affidamento in esclusiva dei servizi aeroportuali all'impresa concessionaria, in virtù della rilevanza pubblica del servizio in questione⁽³⁷⁾.

Tale intervento, concretatosi nella direttiva n. 67/1996, in attuazione degli obiettivi fissati dall'art. 59 del Trattato di soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi nella Comunità, ha comportato l'adozione delle misure necessarie al fine di garantire ai prestatori di servizi aeroportuali il libero accesso a tale mercato negli aeroporti europei.

Un simile intervento ha consentito il superamento di forme di gestione di tali servizi al solo concessionario, determinando gli Stati membri all'adozione di misure volte a istituire procedure di selezione dei prestatori caratterizzate da criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori.

Riservandoci di analizzare in dettaglio le innovazioni comunitarie sopra brevemente menzionate, preme qui evidenziare come il processo di liberalizzazione e armonizzazione del trasporto aereo renda ormai necessario tener conto dell'esistenza di un mercato europeo del settore, nel quale lo spazio residuo per una sua disciplina a livello nazionale è sempre più angusto.

Particolarmente significativi sono in questa prospettiva gli interventi dell'Unione europea di espandere la propria *competenza esterna* con riguardo ad accordi internazionali, qualificandosi come soggetto autonomo, in sostituzione degli Stati membri e vincolando ciascuno di essi, affermando in tal modo il proprio ruolo sulla scena internazionale.

In questo senso l'Unione ha già ottenuto il riconoscimento della propria competenza esterna per le negoziazioni degli accordi bilaterali di traffico in favore degli Stati membri.

La Commissione europea nella propria comunicazione del 19 novembre

⁽³⁵⁾ Il regolamento in esame, peraltro, prescrive che l'impresa in questione deve essere e rimanere di proprietà, direttamente o attraverso una partecipazione di maggioranza, degli Stati membri e/o di cittadini degli Stati membri. Inoltre, il controllo effettivo sull'impresa deve essere sempre esercitato da questi Stati o da questi cittadini (art. 4, comma 2).

⁽³⁶⁾ Politica che, necessariamente, richiede un coordinamento con l'art. 3, lett. e e l'art. 94 del TFUE.

⁽³⁷⁾ Cfr., al riguardo, in dottrina G. CAMARDA, *Le gestioni aeroportuali*, in *Dir. aereo*, 1983, 1 ss.; M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984, 24 ss.

2002 (relativa alle conseguenze delle sentenze della Corte del 5 novembre 2002 sulla politica europea dei trasporti aerei)⁽³⁸⁾, sottolinea il nuovo ruolo dell'Unione nel mercato del trasporto aereo:

«[...] negli ultimi dieci anni l'Unione europea è andata progressivamente definendo la propria posizione sulla scena mondiale. Sulla scia di un maggior senso di interesse comune della Comunità nel suo complesso che è prevalso riguardo a varie tematiche, in molte sedi internazionali e multilaterali sono state adottate posizioni comunitarie [...]».

L'approccio comunitario si è rivelato particolarmente valido negli anni a seguire, in particolare, in occasione dei negoziati internazionali sugli scambi dei diritti di traffico, assicurando nuove opportunità per i vettori aerei dell'Unione e per i consumatori.

⁽³⁸⁾ Comunicazione della Commissione 19 novembre 2002, COM (2002) 649 def.