DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, MANAGEMENT E DIRITTO DELL'IMPRESA

CORSO DI LAUREA
PROGETTAZIONE E MANAGEMENT DEI SISTEMI TURISTICI E CULTURALI

DISCIPLINA

DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO DEL TURISMO

(a.a. 2020/2021)

prof. Antonio Leandro

Materiale di studio*

* **Il materiale è stato raccolto nel rispetto delle norme di legge ed è esclusivamente e gratuitamente destinato agli studenti che devono sostenere l'esame nel periodo di efficacia delle misure restrittive determinate dall'emergenza CODIV-19. Tale materiale è dunque provvisoriamente sostitutivo di quello cartaceo normalmente disponibile presso la Biblioteca del Dipartimento di Economia, Management e Diritto dell'Impresa, Area aziendale. L'uso e la diffusione per scopi diversi non sono ammessi.**

INDICE

1. CONDORELLI L., *Diritto internazionale*, in *Diritto on-line*, Treccani, 2014
2. *Organizzazioni internazionali*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
3. *Organizzazione delle Nazioni Unite*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
4. *Consuetudine*. *Diritto internazionale*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
5. *Trattati*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
6. *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
7. *Unione Europea*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
8. PORCHIA O., *Competenze dell'Unione Europea*, in *Diritto on-line*, Treccani, 2017
9. *Consiglio dell'Unione Europea*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
10. *Parlamento europeo*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
11. *Commissione europea*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
12. *Corte di giustizia dell'Unione Europea*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
13. *Fonti del diritto dell'Unione Europea*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
14. MORI P., *Atti dell'Unione Europea*, in *Diritto on-line*, Treccani, 2016
15. *Adattamento del diritto interno al diritto dell'Unione Europea*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
16. *Libera circolazione delle merci*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
17. *Libera prestazione dei servizi*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
18. *Libera circolazione delle persone*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
19. *Libera circolazione dei capitali*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
20. LEANDRO A., *L'organizzazione mondale del turismo* (dattiloscritto)
21. *Turismo sostenibile*, voce *Enciclopedia Treccani on-line*
22. *Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo* (Comunicazione della Commissione europea del 20 febbraio 2014, COM (2014) 86 def.)
23. *Turismo*, Nota sintetica Parlamento europeo
24. *Diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne*, Sintesi legislazione UE
25. *Diritti dei passeggeri dell'UE in caso di negato imbarco, volo in ritardo o cancellato*, Sintesi legislazione UE
26. *I diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario*, Sintesi legislazione UE
27. BRIGNARDELLO M., *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Il Diritto Marittimo*, 2012, pp. 786-797
28. ZUNARELLI S., *Il regolamento (UE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Il Diritto Marittimo*, 2012, pp. 779-785

29. *Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19* (Comunicazione della Commissione europea del 18 marzo 2020, C (2020) 1830 def.)

Diritto internazionale in "Diritto on line"

di Luigi Condorelli - Diritto on line (2014)

•

Abstract
Il diritto internazionale, cioè l'ordinamento della comunità internazionale, rivela le sue caratteristiche strutturali attraverso i principi relativi ai soggetti, alle fonti, ai modi di regolamento delle controversie, ai mezzi per assicurare l'osservanza delle norme.

1. Prologo
È un dato dell'esperienza che esistono gli Stati sovrani, enti "supremi" (che non si considerano cioè sottoposti gerarchicamente ad altri enti) strutturati in apparati complessi di governo che ordinano e regolano la vita sociale di comunità individuali ponendo ed imponendo l'applicazione di corpi di regole giuridiche volte a tale scopo: gli ordinamenti interni. È ugualmente un dato dell'esperienza che, lungi dal vivere in isolamento, chiusi in se stessi, i vari Stati entrano in relazione tra loro in modo non sporadico ed accidentale, ma continuo anzi sistematico. Si può dunque dire che gli Stati formano una società che, come ogni società umana, necessita, postula e si dà regole volte a disciplinare i rapporti sociali, ad ordinare la coesistenza e la cooperazione tra i membri della società in questione. Una società dai caratteri singolari, cioè di "coordinazione" e non di "subordinazione", dato che vi mancano strutture sovraordinate dotate di imperio nei confronti dei "soci" (i quali sono e restano Stati sovrani), salvo s'intende se questi decidono volontariamente (sovranamente) di istituirle e di sottoporvisi. Come si sa, il nome che si dà correntemente a tale società è "comunità (o società) internazionale", e "diritto internazionale" quello riservato all'insieme delle regole volte ad ordinarne le relazioni.

Non si colgono gli elementi strutturali della società internazionale e del suo diritto se si trascurano le caratteristiche basilari degli enti che ne sono alla base, la compongono e la foggiano. Dire che si tratta della società degli Stati sovrani equivale a constatare che questa società si realizza ed articola in funzione degli Stati, cioè di entità che negherebbero la loro stessa essenza se si riconoscessero assoggettate ad un ente superiore, portatore di imperio nei loro confronti. Ed è ovvio che, mancando strutture sovraordinate rispetto agli Stati, tutte le funzioni essenziali dell'ordinamento in questione si incentrino sugli Stati stessi. Sono gli Stati, in effetti, che creano le norme internazionali in modi e attraverso processi diversi di cui si parlerà tra breve: in altre parole, si può dire che di tale diritto gli Stati sono al tempo stesso i legislatori ed i destinatari principali. Quanto poi agli altri destinatari delle regole internazionali diversi dagli Stati, sono gli Stati stessi che li identificano in una logica autoritativa, quando – come avviene per le organizzazioni internazionali – non li creano addirittura, come soggetti giuridici internazionali, *ex nihilo*. Insomma, se gli Stati non sono certo i soli soggetti del diritto internazionale destinatari delle sue norme, sicuramente ne sono quelli principali e fondamentali, dato che si collocano

al sommo del sistema (o, se si preferisce, alla sua base), e che da loro dipendono ed a loro si riportano tutte le funzioni essenziali di questo.

L'assenza nella comunità internazionale di una organizzazione centralizzata del tipo di quella esistente negli ordinamenti statali non è dunque una deficienza o un difetto: è la conseguenza necessaria della sua composizione sociale. Insomma, il diritto internazionale svolge la funzione propria di qualunque diritto (quella di regolare la coesistenza e la cooperazione tra soggetti) mediante un insieme di processi – cioè mediante una "organizzazione" – diversi da quelli dei diritti statali: ma diversi proprio nella misura necessaria perché l'organizzazione degli ordinamenti statali e quella dell'ordinamento internazionale siano compatibili e possano coesistere.

Società di pari, società di coordinazione e non di subordinazione, la comunità internazionale non dispone dunque di alcuna autorità superiore agli Stati, dotata cioè del potere di costringere questi al rispetto delle regole che essi stessi si sono date. In assenza di autorità istituzionale (cioè di istituzionalizzazione) la comunità internazionale deve necessariamente confidare, in sostanza, da una parte nella osservanza spontanea delle regole da parte dei suoi membri e, dall'altra, nella reazione di chi è stato leso dal comportamento altrui, o ancora nella reazione collettiva di coloro che sono vincolati da legami di solidarietà con la vittima. È un eufemismo dire che i risultati spesso non sono eccellenti. Si sa bene peraltro che anche negli ordinamenti interni degli Stati, pur istituzionalizzati, dotati cioè di strutture organizzative portatrici di imperio nei confronti degli individui, non si può affatto dire che le regole siano sempre rispettate e le loro violazioni sempre sanzionate. Il fatto è che qualunque ordinamento giuridico necessita, per poter funzionare in modo soddisfacente, di essere sostenuto da un largo consenso sociale, in assenza del quale esso entra inevitabilmente in crisi. E questo è vero tanto per i diritti interni che per il diritto internazionale: la loro rispettiva organizzazione gioca in proposito un ruolo tutto sommato complementare e di sostegno.

Come avviene per gli altri ordinamenti, il diritto internazionale rivela le sue caratteristiche fondamentali attraverso i principi relativi ai soggetti, ai modi di creazione delle regole, ai mezzi di soluzione delle controversie, ai modi per assicurare l'osservanza delle norme. Tutti questi principi non possono ovviamente non essere in armonia col dato della non istituzionalizzazione.

2. I soggetti di diritto internazionale

2.1 Gli Stati

Soggetti primari del diritto internazionale sono dunque gli Stati: le sue norme (che dagli Stati promanano) si rivolgono anzitutto ad essi stessi, stabilendo in capo a loro diritti, obblighi, poteri, facoltà, etc. La capacità di queste norme di indirizzarsi agli Stati non dipende da un potere superiore ad essi, il quale determini in una logica d'autorità chi ne sono i destinatari: potere che – come sappiamo – non esiste. A differenza dei diritti interni, nei quali il potere da cui promanano le norme giuridiche si esprime anche nel senso di imporre e garantire la soggettività giuridica agli enti cui si indirizza, in diritto internazionale l'assenza di un centro di potere superiore ai soggetti di base che sia dotato della capacità di imporre la soggettività impedisce di concepire che si possa produrre uno iato tra la realtà delle relazioni internazionali ed il diritto che le governa. È questo il c.d. "principio di effettività", pietra angolare del sistema. Lo si può esprimere attraverso la constatazione che il diritto internazionale non crea i suoi soggetti di base, non ne determina la soggettività: esso non regola né impone i requisiti, le

modalità o le procedure per acquisire la qualità di soggetti, ma si limita a – per così dire – inclinarsi davanti alla realtà, cioè a prendere atto dell'esistenza fattuale e storica di quegli attori delle relazioni internazionali che sono gli Stati. In altre parole, il processo di formazione (o di estinzione) degli Stati non è oggetto di una regolamentazione giuridica internazionale: lo Stato si forma, si trasforma o si estingue nella realtà sociale, e da quando e fin quando esiste effettivamente come Stato si trova ad essere titolare di diritti ed obblighi stabiliti da norme dell'ordinamento internazionale.

La presa d'atto dell'esistenza effettiva di uno Stato (e quindi della sua qualità di soggetto di diritto internazionale) è effettuata dagli altri Stati mediante il riconoscimento. Allorché un nuovo Stato si forma, esso si industria per ottenere il riconoscimento da parte degli Stati preesistenti, e questi ultimi si astengono di norma dall'avere con quello rapporti regolari fin quando non l'hanno riconosciuto. Si è tuttavia concordi oggi nel ritenere che la soggettività internazionale degli Stati non dipenda dal loro riconoscimento, ma che questo abbia valore dichiarativo ed essenzialmente politico: chi lo dà dichiara, da una parte, di riconoscere l'altro Stato come effettivamente esistente in qualità di Stato sovrano e, dall'altra, che intende mantenere con lui appropriate relazioni internazionali.

2.2 Le organizzazioni internazionali

Dare per scontato che la comunità internazionale è costituita dagli Stati sovrani, i quali ne sono i principali soggetti, può sembrare a prima vista non solo approssimativo, ma addirittura totalmente inesatto. È evidente, in effetti, che la comunità internazionale appare oggi molto più complessa che in altre epoche, dal punto della sua composizione. Certo, gli Stati continuano ad occupare la posizione centrale, ma numerose sono le entità presenti ed agenti accanto ad essi nel medesimo ambiente sociale, nonchè gli esseri e le formazioni sociali che, per così dire, premono per penetrarvi se non l'hanno già fatto. Insomma la presenza e la proliferazione di attori internazionali ulteriori, rispetto agli Stati, si iscrive in una linea di tendenza innegabile, che contraddistingue la comunità internazionale di oggi.

Le organizzazioni internazionali anzitutto. In un mondo in cui appare impossibile risolvere i grandi

problemi sociali a livello esclusivamente nazionale, nel quale l'interdipendenza è un fatto acquisito, gli Stati si trovano sempre più obbligati alla cooperazione internazionale per cercare di ottenere per tale via risultati non raggiungibili attraverso l'azione individuale di ognuno di essi. Le organizzazioni internazionali sono per l'appunto il più sofisticato degli strumenti di cooperazione internazionale che siano stati inventati: mediante accordi tra loro, due o più Stati creano strutture organiche apposite – cioè apparati istituzionali – cui affidano l'incarico di perseguire l'interesse comune mediante una azione unitaria in un settore dato, attribuendo ad ognuna di queste organizzazioni le competenze ed i mezzi giudicati necessari.

Ovviamente – è appena il caso di sottolinearlo – tutte le organizzazioni internazionali sono e restano "creature" degli Stati, cioè enti da essi voluti, edificati e disciplinati come strumenti di cooperazione tra di loro: l'atto istitutivo di ognuna di queste è sempre un accordo internazionale, frutto della volontà sovrana degli Stati che le danno vita dotandola di organi, determinandone funzioni, competenze e poteri. Se tra i poteri di cui tale o tal'altra organizzazione dispone c'è quello di emanare atti vincolanti per gli Stati (o anche per individui), dunque, è perché è nei limiti in cui i suoi creatori lo hanno stabilito e si sono impegnati in anticipo a rispettarli (o, se del caso, a consentirne l'efficacia nei confronti degli individui). Se questa o quella organizzazione è abilitata a concludere accordi con enti congeneri o con Stati, è perché il trattato istitutivo lo ha esplicitamente o implicitamente previsto. Insomma, se pure può essere riconosciuto che le organizzazioni sono da considerare soggetti di diritto internazionale, va anche sottolineato che esse non si collocano gerarchicamente al di sopra degli Stati, dato che sono appunto gli Stati che le hanno create e le sostengono come strumenti di cooperazione tra loro.

Le organizzazioni internazionali caratterizzano la società internazionale contemporanea: esse sono oggi di gran lunga più numerose degli Stati e le loro attività e competenze investono ormai la totalità degli ambiti coperti dalle relazioni internazionali. Si può dunque affermare che la comunità internazionale odierna è "organizzata", ma ciò nel senso limitato che le organizzazioni costituiscono una presenza estremamente importante ed influente nello svolgersi delle relazioni internazionali: queste sarebbero ormai inconcepibili senza di loro. A livello "universale" l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), con il suo vasto apparato organico, e gli Istituti specializzati facenti parte della c.d. "famiglia delle Nazioni Unite" (come l'UNESCO, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRD), e così via), ai quali va aggiunta l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), formano un quadro permanente di cooperazione planetaria. A livello regionale (o sub-regionale) gli Stati si raggruppano sempre di più in organizzazioni numerosissime, perseguenti interessi comuni di carattere più o meno specifico e dotate di poteri talvolta assai ampi e penetranti (come è il caso per l'Unione Europea, o UE). Ma va ribadito che la straordinaria proliferazione delle organizzazioni internazionali non ha modificato quanto all'essenza la comunità internazionale che, pur essendo divenuta enormemente più articolata di prima, resta una società non istituzionalizzata di cui gli Stati sovrani continuano ad essere i soggetti di base sui quali si incentrano le funzioni essenziali dell'ordinamento.

2.3 Gli individui

Può o no dirsi che, oltre agli Stati ed alle organizzazioni internazionali, anche gli individui debbano ricomprendersi tra i soggetti di diritto internazionale? È questo un quesito al quale si deve senza dubbio dare oggi una risposta positiva, e ciò malgrado resti innegabile che gli Stati sovrani sono, oltre che i legislatori del diritto internazionale, anche i suoi principali destinatari. In effetti, nulla vieta agli Stati stessi di porre norme che, in una logica autoritativa, facciano degli individui dei soggetti internazionali, per il fatto di imporre loro obblighi e di stabilire diritti in loro favore, nonché di approntare meccanismi internazionali aperti agli individui stessi mediante i quali può essere data attuazione ai diritti ed obblighi in questione. Occorrenze di questo genere si verificano sempre di più in vari settori, iscrivendosi in una linea di tendenza che caratterizza il diritto internazionale odierno. Cosi, ad esempio, in materia di diritti umani si sono venuti affermando strumenti internazionali che impongono agli Stati l'obbligo di rispettare e garantire diritti e libertà fondamentali di individui, conferendo peraltro agli stessi individui il diritto di azione dinanzi ad organi internazionali (in alcuni casi veri e propri giudici, come la Corte Europea dei diritti dell'uomo, creata con la Convenzione Europea del 1950) per reagire contro le violazioni subite ed ottenerne la sanzione. Riguardo al versante degli obblighi, vi sono ad esempio norme volte alla punizione di crimini di individui che configurano la responsabilità penale internazionale dei relativi autori e istituiscono apparati giudiziari di repressione operanti a livello internazionale (come la Corte Penale Internazionale, creata con lo Statuto di Roma del 1998, competente in materia di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità).

Non si deve tuttavia credere che qualsiasi norma internazionale volta a proteggere interessi individuali implichi che gli individui in questione vanno considerati soggetti di diritto internazionale: al contrario. In effetti la maggior parte delle numerosissime norme di tale tipo creano in realtà rapporti giuridici tra Stati soltanto: gli Stati, cioè, assumono l'obbligo internazionale di accordare (o imporre) in diritto interno agli individui a loro sottoposti il trattamento previsto, accettando che siano gli altri Stati vincolati da tali norme (e non gli individui interessati) a poter far valere sul piano internazionale il diritto di pretenderlo. Va anzi sottolineato che è proprio questo l'approccio non solo tradizionale, ma ancora di gran lunga prevalente: le ipotesi segnalate prima, in forza delle quali l'individuo va considerato titolare di diritti ed obblighi propriamente internazionali da far valere direttamente a livello internazionale, rappresentano tutt'ora eccezioni rispetto alla regola.

3. Le fonti di diritto internazionale3.1 Trattati e consuetudini internazionali. Lo jus cogens
Si è già detto che gli Stati sono (oltre che i principali destinatari) i legislatori del diritto internazionale, che essi creano in modi e attraverso processi di produzione giuridica diversi i quali non prendono appoggio su alcun potere eteronomo rispetto agli Stati stessi. Fondamentalmente, le norme di diritto internazionale nascono da accordi e consuetudini.

L'accordo (o trattato, convenzione, patto, etc.) è un atto, frutto di un concorso di volontà, col quale due o più Stati si impegnano tra loro a fare o non fare qualcosa, ad agire o non agire in dati modi. Le clausole dell'accordo, cioè le sue disposizioni, generano dunque diritti ed obblighi concernenti le parti nei loro rapporti, e non producono effetti nei confronti degli Stati terzi. Gli accordi internazionali, anche a considerarli nel loro insieme, non forniscono certo regole atte a disciplinare la totalità delle relazioni internazionali. Del resto, l'accordo internazionale è lui stesso un atto di relazione internazionale che necessita di una regolamentazione giuridica atta a disciplinarne la formazione, gli effetti, la durata nel

tempo, l'estinzione, e così via. Insomma, le relazioni internazionali richiedono e presuppongono la presenza di regole che leghino tutti gli Stati: le norme di diritto internazionale generale. A queste gli accordi (configurabili come diritto speciale) potranno se del caso apportare deroghe, ma beninteso esclusivamente nei rapporti tra gli Stati parti e facendo comunque salve quelle a carattere inderogabile (il c.d. *jus cogens*).

Ovviamente, il diritto internazionale generale (ivi comprese le sue norme cogenti) non può che promanare anch'esso dagli Stati, dato che non è configurabile nella società internazionale un potere legislativo cui gli Stati siano sottoposti. Si tratta in effetti di norme a carattere consuetudinario, che si formano cioè attraverso un processo di sedimentazione sociale: esse possono essere considerate esistenti quando i membri della società in questione nel loro insieme le riconoscono in vigore e conformano ad esse la loro azione. Classica è la concezione cosiddetta "binaria" della consuetudine internazionale, secondo cui essa andrebbe rilevata mediante la verifica della congiunta presenza di due elementi: la prassi costante degli Stati (*repetitio facti*, o *diuturnitas*) e l'*opinio iuris ac necessitatis*, cioè la loro convinzione di avere l'obbligo giuridico (o il diritto soggettivo) di agire in un dato modo. Va osservato peraltro che accertare la vigenza di una norma consuetudinaria non significa altro che provarne l'esistenza – come norma, appunto, che regola comportamenti ed attività dei soggetti – nella comunità che interessa, cioè verificarne l'effettiva presa sociale. Ora, un simile accertamento non può non farsi per via induttiva. Quando ci si riferisce alla *opinio iuris* e alla *repetitio facti*, in realtà, non si fa altro che spiegare a mezzo di formule sapienti – ma approssimative e puramente indicative – che cosa vuol dire « induzione » : si tratta della raccolta di prove idonee e sufficienti a dimostrare l'effettiva presa sociale della norma in questione.

Quanto appena rilevato è pertinente pure con riguardo alle norme imperative di diritto internazionale generale, dato che anch'esse hanno carattere consuetudinario. Il fatto che non possano essere derogate dai trattati non implica dunque in nessun modo che vadano concepite come imposte agli Stati da un potere ad essi superiore: come recita l'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, in effetti, i principi di *jus cogens* in tanto possono essere considerati sussistenti in quanto si rilevi che sono "accettati e riconosciuti" come tali dalla comunità internazionale degli Stati nel suo insieme. Il loro accertamento va dunque condotto per la via induttiva che è congrua con riguardo a tutte le norme di diritto internazionale generale, essendo inteso che in questo caso v'è da verificare (sempre induttivamente) che risultino accettate e riconosciute come norme "alle quali non è consentita alcuna deroga".

3.2 Le fonti secondarie

Vi sono, oltre alle consuetudini ed ai trattati (tra Stati, tra organizzazioni internazionali, o ancora tra gli uni e le altre), modi ulteriori di produzione di norme internazionali? La risposta, indubbiamente positiva, va soprattutto cercata con riferimento all'enorme sviluppo delle organizzazioni internazionali, sofisticati strumenti di cooperazione tra Stati sempre più necessari ed utilizzati nell'epoca presente.

Debbono anzitutto essere segnalati in proposito quelli che possono denominarsi i "diritti interni delle organizzazioni internazionali", configurabili come ordinamenti "derivati", costituiti dalle disposizioni pertinenti dei vari trattati istitutivi nonché dalle regole e dalle prassi normative poste in essere (secondo

quanto prevedono e/o consentono i trattati in questione) dagli organi delle stesse, il cui fine è di renderne possibile, soddisfacente e produttivo il funzionamento. Ma vanno soprattutto citati i casi, non frequentissimi peraltro, in cui organi di date organizzazioni internazionali sono abilitati ad emanare regole, o più in generale atti, che generano obblighi per gli Stati membri (e per altri soggetti, se del caso). È specialmente con riguardo a queste tipologie di situazioni che si parla da parte di taluno di "*international legislation*". Tuttavia, se può essere comodo impiegare per breviloquio una simile terminologia, non si deve mancare di notare quanto essa sia approssimativa, anzi inesatta: se l'atto di cui si parla è fonte di norme vincolanti per gli Stati o per altri destinatari), ciò dipende interamente dalla circostanza che l'organo "legiferante" trae il potere di adottarlo dal trattato istitutivo dell'organizzazione, cioè da principi pattizi che gli Stati membri hanno sovranamente deciso di adottare impegnandosi a rispettarli. In tutte queste ipotesi si può senza dubbio constatare che, se l'accordo internazionale tra Stati non è la fonte diretta delle norme, ne è tuttavia la fonte indiretta, visto che il potere da cui promanano è stato istituito mediante l'accordo ed è da esso regolato.

3.3 La codificazione del diritto internazionale

La consuetudine prospera e svolge in modo soddisfacente il suo ruolo ordinamentale in ambienti sociali omogenei dal punto di vista dei valori, degli interessi, degli assetti economici e politici, etc. Se l'omogeneità si rompe, se gli interessi divergono in modo pronunciato, se i sistemi di valori si contrappongono, la consuetudine entra inevitabilmente in crisi. La storia del diritto mostra che, quando ciò si verifica, lo sbocco naturale della crisi è la "codificazione": il diritto scritto imposto dall'autorità legislativa entra in gioco e la codificazione viene a rimpiazzare più o meno largamente il diritto "spontaneo" non scritto.

La comunità internazionale di oggi, si sa, non è più omogenea, diversamente da quanto avveniva in epoche ormai lontane. Ed il notissimo processo che ha progressivamente eroso tale omogeneità fino a farla sparire ha generato, tra l'altro, per l'appunto, la crisi della consuetudine internazionale: la divergenza pronunciatissima di interessi (si pensi, in particolare, al contrasto Nord-Sud) induce molti a contestare con forza ed a rigettare le vecchie norme, che sono invece sempre sostenute da altri. Di qui l'esplosione di un vero e proprio bisogno di codificazione e sviluppo progressivo del diritto internazionale (due concetti sostanzialmente inseparabili), che spinge alla ricerca di grandi compromessi sociali sfocianti nell'aggiornamento del sistema per svecchiarlo e svilupparlo secondo le nuove necessità, dandogli in più la forma scritta al fine di rispondere ad una esigenza di certezza che il diritto non scritto, in una società divenuta troppo eterogenea, non può più assicurare. Sennonché, la struttura stessa della comunità internazionale impedisce di concepire una codificazione che si imponga a tutti, cioè realizzata per mezzo di strumenti di autorità che, come sappiamo, non esistono: il solo strumento utilizzabile è l'accordo internazionale. E questo, se si arriva a metterlo a punto, piacerà magari agli uni, che lo ratificheranno, ma non ad altri, che preferiranno restarne fuori e lo considereranno *res inter alios*: di conseguenza, il sistema giuridico, invece che semplificato e razionalizzato, risulterà ancora più complicato e frammentato. A meno che non si riesca a perseguire l'impresa adottando metodi, procedure ed accorgimenti i quali consentano di pervenire all'elaborazione di testi che, pur se non legano tutti a titolo di trattati, siano visti il più largamente possibile come corrispondenti per contenuto al diritto internazionale generale vigente.

L'importanza assunta della codificazione spiega perché tanto impegno, tanti sforzi e tante risorse vi sono dedicati da svariate organizzazioni internazionali, tra cui primeggiano indubbiamente le Nazioni Unite. In quest'ultimo quadro, in particolare, va ricordato che l'Assemblea generale si è dotata di un organo sussidiario apposito, la Commissione del diritto internazionale, che è chiamata ad elaborare progetti articolati di codificazione su temi centrali; progetti i quali vengono orientati, esaminati e discussi passo passo in Assemblea, per poi fare oggetto, quando giudicati maturi, di grandi conferenze diplomatiche in cui si negozia adottando tecniche studiate per favorire l'adozione di documenti finali accettabili per il numero maggiore possibile di Stati. Ad esito delle conferenze verranno dunque definiti, se tutto va bene, testi di convenzioni di codificazione da sottoporre alla valutazione sovrana degli Stati, che entreranno poi in vigore una volta raggiunto il numero richiesto – solitamente elevato – di ratifiche ed adesioni da parte di questi. La messe di risultati positivi ottenuti in varie materie centrali per queste vie (od altre analoghe) si può considerare davvero notevole.

La convenzione di codificazione, però, malgrado l'intento perseguito, è formalmente un trattato come gli altri, inidoneo a produrre diritti ed obblighi per coloro che decidono di non parteciparvi. Per costoro, tanto nei rapporti *inter se* che in quelli con le parti della convenzione in questione, quest'ultima non è applicabile. Resterebbe invece applicabile il diritto consuetudinario vigente al di fuori della convenzione: proprio quel diritto che si era deciso di codificare ed aggiornare perché da molti ritenuto obsoleto, contestabile, inadeguato. Ma può per fortuna accadere che questo ambiguo dualismo di regimi giuridici, e la conseguente rinnovata incertezza, si risolvano; può accadere, cioè, che la convenzione di codificazione venga vista (ovvero finisca prima o poi per esser vista) dalla comunità internazionale come fedelmente corrispondente, per contenuti, al diritto internazionale generale. Si potrà dire allora che le sue disposizioni hanno finito per acquisire un doppio valore: quello di regole convenzionali e quello di "*consuetudo scripta*". Si noti, peraltro, come possa accadere che anche i principi formulati nei testi elaborati dalla C.D.I. vengano percepiti come rappresentativi delle norme consuetudinarie, pur se non sono stati accolti ancora in convenzioni di codificazione.

Se è assodato che anche nella società internazionale la crisi della consuetudine induce ad imboccare la strada maestra della codificazione, è pure assodato che si potrà parlare qui di vero successo, solo quando questa strada avrà condotto, per finire, a ritrovare il punto di partenza: la consuetudine. Aggiornata, rivista, scritta se del caso, ma sempre consuetudine.

4. Le controversie internazionali ed i mezzi per risolverle

In assenza di apparati istituzionali gerarchicamente superiori agli Stati, in assenza di un potere giudiziario e di un potere esecutivo capaci di imporre ad essi la soluzione autoritativa delle loro controversie, è ovvio che il regolamento di queste non possa effettuarsi che in una logica congrua per un diritto di coordinazione, e non di subordinazione. Non è vero che – come si afferma correntemente – in diritto internazionale non ci sono né giudici né carabinieri: ci sono – per così dire – i giudici ed i carabinieri che gli Stati hanno convenuto di creare per via pattizia ed al cui giudizio od alla cui azione si sono accordati di sottoporsi.

L'art. 2 par. 3 della Carta ONU impegna gli Stati a risolvere pacificamente le loro controversie e l'art. 33 riconosce loro il diritto di scegliere liberamente il mezzo più appropriato a tal fine: la scelta può dunque

cadere su mezzi a carattere politico-diplomatico che potranno sperabilmente favorire il raggiungimento di una soluzione concordata (negoziati, procedimenti consultivi, conciliazione, etc.) o su mezzi di cui è anticipato che sfoceranno in decisioni obbligatorie (l'arbitrato, o il regolamento giudiziario). È dunque per libera scelta condivisa tra gli Stati in controversia che la stessa si troverà sottoposta se del caso ad un arbitro creato dalle parti od a un giudice internazionale precostituito (ad esempio, la Corte internazionale di giustizia, prevista nella Carta ONU ed "offerta" alle scelte degli Stati), la cui decisione sarà vincolante per essi perché così convenuto in anticipo. Beninteso, l'impegno degli Stati a sottoporre le loro controversie ad un giudice internazionale può essere sottoscritto prima del loro effettivo insorgere, ad esempio mediante accordi con i quali si convenga tra le parti che eventuali futuri litigi tra loro di un certo tipo o relativi a certe materie potranno essere portati da ognuna di esse davanti a quel giudice.

Quanto rilevato fin qui riguarda – si noti – le controversie tra Stati, soggetti di base dell'ordinamento internazionale i cui rapporti sono regolati da norme poste in essere dagli Stati stessi in una logica di autonomia. Sappiamo peraltro che gli Stati possono, stavolta in una logica autoritativa (o di eteronomia), creare altri soggetti di diritto internazionale, come le organizzazioni internazionali, nonché attribuire agli individui la soggettività internazionale conferendo loro diritti ed obblighi nei confronti di altri soggetti. I rapporti che si sviluppano in questo contesto possono dar luogo a controversie per le quali vengono predisposti in vari casi appositi mezzi di soluzione (a volte veri e propri tribunali internazionali) accessibili agli individui. Qui, ovviamente, la situazione è diversa rispetto a quella delle controversie tra Stati: agli altri soggetti internazionali i mezzi di soluzione delle controversie da utilizzare sono imposti, e non affidati alla loro libera scelta.

5. I mezzi per imporre l'osservanza del diritto

I concetti di base in materia di "sanzioni", relativi cioè ai mezzi e strumenti di reazione alle condotte illecite volti a costringere al rispetto degli obblighi internazionali, sono ben sintetizzati in una sentenza arbitrale (*Affaire de l'Accord aérien Franco-américain* (*Rupture de charge*)**,** 9 décembre 1978, RSA, vol. XVIII): «Nello stato attuale del diritto internazionale generale, facendo astrazione da impegni specifici derivanti da trattati particolari, ed in particolare da meccanismi istituiti nel quadro di organizzazioni particolari, ogni Stato apprezza per se stesso la propria situazione giuridica riguardo agli altri Stati. In presenza di una situazione che comporta a suo avviso la violazione di un obbligo internazionale da parte di un altro Stato, ha il diritto, con riserva delle regole generali del diritto internazionale relative all'uso della forza armata, di far rispettare il proprio diritto mediante 'contro-misure'».

In una società come è quella internazionale, caratterizzata dall'assenza di un apparato istituzionale dotato di poteri autoritativi rispetto ai suoi soggetti di base, è principio basilare che la risposta agli illeciti sia, non sia di tipo sociale, ma individuale, nella logica dell'autoprotezione: principalmente, allo Stato vittima di un illecito è riconosciuto il diritto di reagire mediante contro-misure, cioè condotte non rispettose dei suoi propri obblighi nei confronti dello Stato responsabile della violazione al fine appunto di indurlo a conformarsi alle regole. I modi di autoprotezione sono, beninteso, oggetto di una regolamentazione internazionale riguardante, anzitutto, il divieto dell'uso della forza armata (salvo in caso di legittima difesa contro l'aggressione), e l'obbligo di seguire certe procedure e rispettare date modalità.

Questo assetto generale del sistema riguardo ai modi per assicurare il rispetto del diritto non vieta ovviamente agli Stati di prevedere ed organizzare mediante accordi altri meccanismi più efficaci volti a quel fine, evitando in tal modo di affidare esclusivamente all'autoprotezione la garanzia dell'osservanza delle regole: meccanismi che saranno pertinenti, s'intende, esclusivamente nei rapporti tra le parti di ognuno di tali accordi. La panoplia di strumenti internazionali di questo tipo è in effetti ricca e variegata. Ma sono soprattutto le organizzazioni internazionali a dover essere tenute in conto a tal proposito, dato che molte di queste operano in materia con metodi e risultati spesso apprezzabili.

L'ONU merita una citazione speciale in questo contesto, anche in vista della circostanza che tutti gli Stati attualmente esistenti (o quasi) ne sono membri. Il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta si incentra principalmente sul Consiglio di sicurezza, cui è affidato il compito di adottare misure anche obbligatorie (alla cui attuazione gli Stati membri debbono cooperare), e che possono comportare se del caso l'uso della forza, al fine di mantenere o ristabilire la pace minacciata o violata, nonché di reagire contro l'aggressione. A prescindere dalle critiche quanto al suo funzionamento molto insoddisfacente, va notato peraltro che lo scopo essenziale della sicurezza collettiva è il mantenimento ed il ristabilimento della pace, e non di assicurare l'osservanza del diritto internazionale in generale. Con riguardo a tutte le norme internazionali la cui trasgressione non rischia di tradursi in una minaccia o una violazione della pace od in una aggressione, la sicurezza collettiva non corregge dunque in alcun modo la logica dell'autoprotezione e non ridimensiona il ruolo delle contro-misure.

Fonti normative

Carta delle Nazioni Unite del 1945; Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

Bibliografia essenziale

Conforti, B., *Diritto internazionale*, IX ed., Napoli, 2013; Cannizzaro, E., *Diritto internazionale*, II ed., Torino, 2012; Focarelli, C., *Diritto internazionale*, II ed., 2 vol., Padova, 2012; Cassese, A., *Diritto internazionale* (a cura di Gaeta, P.), Bologna, 2006; Daillier, P.-Forteau, M.-Pellet, A., *Droit International public*, VIII ed., Paris, 2009; Dupuy, P.M.-Kerbrat, Y., *Droit International public*, XI ed., Paris, 2012; Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, VIII ed., Oxford, 2012.

Organizzazioni internazionali

Enti creati dagli Stati tramite accordi internazionali e dotati di un apparato istituzionale permanente al fine di realizzare scopi comuni attraverso lo svolgimento di attività unitarie. In base alla definizione contenuta nell'art. 2 della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati conclusi tra organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali e Stati, l'espressione organizzazione internazionale indica «un'organizzazione tra governi», a prescindere dalla sua denominazione.

Elementi comuni alle organizzazioni internazionali. **-** Dal punto di vista giuridico, le organizzazioni internazionali presentano alcuni elementi comuni.

Anzitutto, il fondamento giuridico è un accordo internazionale concluso tra Stati. Più raramente, tra i membri figurano le organizzazioni internazionali, come nel caso dell'*Unione Europea*, ammessa all'*Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura* nel 1991 e membro originario dell'*Organizzazione mondiale del commercio* dal 1995. I trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali presentano caratteri diversi rispetto agli altri accordi internazionali, in quanto danno vita a strutture istituzionali permanenti e autonome, dotate di una soggettività internazionale distinta da quella degli Stati membri (parere della Corte internazionale di giustizia dell'8 luglio 1996 sulla «Liceità dell'uso delle armi nucleari da parte di uno Stato in un conflitto armato»).

In secondo luogo, l'attività unitaria posta in essere dagli organi collettivi una volta costituito l'ente deve essere disciplinata da norme di diritto internazionale e non da norme di diritto interno di uno degli Stati membri. Le moderne organizzazioni internazionali si caratterizzano, inoltre, per la presenza di un ordinamento stabile e permanente, attraverso il quale sono espletate le attività volte a realizzare i fini comuni agli Stati consociati.

Struttura. **-** La struttura istituzionale tipica delle organizzazioni internazionali è tripartita, prevedendo: un organo collegiale plenario, in cui sono rappresentati tutti gli Stati membri; un organo a composizione ristretta, con funzioni esecutive; un organo complesso, il segretariato, che rappresenta l'apparato amministrativo e al cui vertice si colloca un organo individuale (direttore o segretario).

Personalità giuridica. **-** Le organizzazione internazionali acquistano la*personalità internazionale* quando diventano destinatarie di norme internazionali, consuetudinarie o pattizie (*Consuetudine. Diritto internazionale*, *Trattati*), attraverso la loro effettiva

partecipazione al commercio giuridico internazionale, in posizione di parità con gli altri soggetti. Si tratta di una soggettività di carattere 'funzionale' in quanto, a differenza degli Stati (*Stato. Diritto internazionale*), le organizzazioni non godono di competenze generali ma sono dotate di competenze d'attribuzione stabilite nel trattato istitutivo (cosiddetto principio di specialità).

Tra le manifestazioni più evidenti della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali figura la conclusione di accordi, il cui regime giuridico è codificato nella citata Convenzione di Vienna del 1986. In base ad accordi internazionali e alla legislazione nazionale, inoltre, le organizzazioni sono frequentemente dotate anche della personalità giuridica e della capacità di agire negli ordinamenti interni degli Stati membri.

Cenni storici. - Il fenomeno delle organizzazioni internazionali ha avuto origine nella seconda metà del 19° secolo, con l'istituzione delle cosiddette Unioni amministrative internazionali e, dopo la Conferenza di Washington del 1889-90, con la costituzione della prima organizzazione internazionale a carattere regionale, l'Unione internazionale delle Repubbliche americane.

Dopo l'esperienza della *Società delle Nazioni* e dell'*Organizzazione internazionale del lavoro*, create dai Trattati di pace di Versailles del 1919, il fenomeno delle organizzazioni internazionali si è sviluppato a partire dal secondo conflitto mondiale. Tra il 1942 e il 1945, le potenze alleate convocarono numerose conferenze internazionali allo scopo di creare nuove organizzazioni internazionali, successivamente divenute*istituti specializzati delle Nazioni Unite*. Tra queste, la già citata Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura, alla Conferenza di Hot Springs del 1943, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale (*Istituzioni finanziarie internazionali*), l'*Organizzazione dell'aviazione civile internazionale*, nella Conferenza di Chicago del 1944, e l'*Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura*, nella Conferenza di Londra del 1945. Il 26 giugno 1945, la Conferenza di San Francisco adottò lo Statuto dell'*Organizzazione delle Nazioni Unite*.

Il sistema delle Nazioni Unite, di cui fanno parte gli istituti specializzati, identifica le organizzazioni internazionali a carattere universale. La diffusione del fenomeno è venuto crescendo nel tempo, tanto che oggi si contano circa 300 organizzazioni internazionali, la maggior parte delle quali ha carattere regionale o sub-regionale.

.it (/)

Organizzazione delle Nazioni Unite

Enciclopedie on line

Organizzazione delle Nazioni Unite

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) è un'unione di Stati a competenza generale e a vocazione universale, fondata nel 1945. Suoi obiettivi, elencati all'art. 1 della *Carta delle Nazioni Unite (/enciclopedia/carta-delle-nazioni-unite/)*, sono: mantenere la pace e la sicurezza internazionale (*Sicurezza collettiva (/enciclopedia/sicurezza-collettiva/)*); sviluppare relazioni amichevoli fra le nazioni, sulla base del rispetto dell'eguaglianza dei diritti e dell'*autodeterminazione dei popoli (/enciclopedia/autodeterminazione-dei-popoli/)*; promuovere la cooperazione internazionale in materia economica, sociale e culturale (*Cooperazione allo sviluppo (/enciclopedia/cooperazione-allo-sviluppo/)*), nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*Diritti umani. Diritto internazionale (/enciclopedia/diritti-umani-diritto-internazionale/)*). Dell'ONU, operativa dal 1946 e con sede a New York, fanno parte 192 Stati. Nel 2001 è stato conferito all'ONU e al suo Segretario generale di allora K. Annan il premio Nobel per la pace.

Composizione e organi. - L'art. 7 della Carta dell'ONU distingue tra organi principali e organi sussidiari. I primi, stabiliti direttamente dalla Carta, che ne regola la composizione e le funzioni quali organi permanenti, sono: l'*Assemblea generale delle Nazioni Unite (/enciclopedia/assemblea-generale-delle-nazioni-unite/)*, il *Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (/enciclopedia/consiglio-di-sicurezza-delle-nazioni-unite/)*, il *Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (/enciclopedia/consiglio-economico-e-sociale-delle-nazioni-unite/)*, il Segretariato (avente a capo il *Segretario generale delle Nazioni Unite (/enciclopedia/segretario-generale-delle-nazioni-unite/)*), il

Consiglio d'amministrazione fiduciaria (che aveva la funzione di controllare l'amministrazione di determinati territori, già sottoposti a un regime di tipo coloniale da parte dello Stato cui erano affidati, e che ha cessato formalmente di funzionare nel 2005); la *Corte internazionale di giustizia (/enciclopedia/corte-internazionale-di-giustizia/)*.

Gli organi sussidiari, istituiti dagli organi principali tramite una delibera ad hoc, non hanno carattere permanente e svolgono le funzioni loro attribuite dagli organi principali. Nel corso degli anni l'Assemblea ha istituito organi sussidiari per perseguire fini specifici, quali la *Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (/enciclopedia/conferenza-delle-nazioni-unite-sul-commercio-e-lo-sviluppo/)*; il *Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (/enciclopedia/programma-delle-nazioni-unite-per-lo-sviluppo/)*; il *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (/enciclopedia/fondo-delle-nazioni-unite-per-l-infanzia/)*; il *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (/enciclopedia/programma-delle-nazioni-unite-per-l-ambiente/)*. Tra gli organi sussidiari più rilevanti figura l'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (/enciclopedia/alto-commissariato-delle-nazioni-unite-per-i-rifugiati/)*, istituito dall'Assemblea generale con risoluzione 428 (V) del 14 dicembre 1950. Nel 2005 sono stati creati due nuovi organi sussidiari: il Consiglio per i diritti umani, anch'esso dipendente dall'Assemblea, che ha sostituito la preesistente Commissione dei diritti umani, e la Commissione per il peace-building, organo comune dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza.

Cenni storici. - Durante la seconda guerra mondiale "Nazioni Unite" fu la denominazione indicante il complesso degli Stati in guerra contro le potenze del Tripartito. Sulla base ideologica della Carta Atlantica, il 1° gennaio 1942, 26 Stati sottoscrissero a Washington la Dichiarazione delle Nazioni Unite, impegnandosi a mettere in comune per le esigenze belliche le proprie risorse e a non concludere armistizio e pace separata con i nemici.

Attraverso varie tappe (conferenze di Mosca 19-30 ottobre 1943, Dumbarton Oaks 21 agosto-7 ottobre 1944, Yalta 4-11 febbraio 1945), l'azione diplomatica di Stati Uniti, Unione Sovietica e Gran Bretagna spinse l'iniziativa verso la costituzione di un'organizzazione internazionale per il mantenimento della pace, basata sul principio della sovrana uguaglianza degli Stati membri. Tale costituzione, che in parte riprese

caratteri già propri della *Società delle Nazioni (/enciclopedia/societa-delle-nazioni/)*, fu realizzata nella conferenza di San Francisco (25 aprile-26 giugno 1945), ove 50 nazioni sottoscrissero la Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 24 ottobre 1945.

L'impegno a favore della pace. - I presupposti dai quali, alla fine della seconda guerra mondiale, il sistema di sicurezza dell'ONU traeva origine consistevano sia nella convinzione che nessuna efficace tutela della pace nel mondo avrebbe potuto realizzarsi senza un'azione di comune accordo fra le maggiori potenze internazionali sia nella esigenza di limitare il più possibile, nelle situazioni di minaccia alla pace, l'uso unilaterale della forza armata da parte degli Stati, attribuendone il monopolio al Consiglio di sicurezza, che avrebbe dovuto garantire interventi rispondenti alla volontà comune delle principali componenti della comunità internazionale.

Ma, oltre al limite costituito dalla facoltà di veto concessa ai membri permanenti del Consiglio, che impedisce di procedere in senso contrario alla volontà anche di una sola di tali potenze, la netta divisione della comunità internazionale in due blocchi principali (occidentale, composto dagli Stati sviluppati e a economia capitalista, e orientale, composto dagli Stati con regimi di socialismo reale) e, soprattutto, la contrapposizione frontale fra le due maggiori potenze di ciascuno di tali blocchi, USA e URSS, precluse a lungo il formarsi di una volontà comune dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza in relazione alle principali crisi e ai conflitti internazionali.

In secondo luogo, l'impegno assunto dagli Stati membri di mettere a disposizione contingenti e attrezzature militari tali da permettere la costituzione di una forza armata permanente dell'ONU rimase sulla carta, rendendo di fatto impossibile una gestione diretta da parte del Consiglio di operazioni militari intese a fermare e a reprimere atti di aggressione o altre gravi violazioni della pace. L'unico intervento incisivo dell'Organizzazione all'epoca della guerra fredda si ebbe nel 1950 quando il Consiglio di sicurezza autorizzò l'uso della forza armata da parte degli Stati membri per reagire all'attacco portato dalla Corea del Nord alla Corea del Sud: autorizzazione accompagnata da una massiccia azione di truppe statunitensi che respinsero nelle posizioni originarie le forze nordcoreane. Nonostante la paralisi pressoché totale del Consiglio di sicurezza, qualche altro risultato fu egualmente raggiunto: va ricordato l'invio di numerose forze di pace (UN peacekeeping forces) per assicurare sia il rispetto di accordi di cessate il fuoco sia il mantenimento di zone cuscinetto fra le parti belligeranti (*Peace-keeping (/enciclopedia/peace-keeping/)*).

Inoltre, relativamente all'aspetto preventivo dei conflitti internazionali, le Nazioni Unite rappresentarono il principale foro internazionale in cui si è combattuta la guerra fredda, mantenendola su un piano politico-diplomatico, senza degenerare in uno scontro armato o in una rottura insanabile. Infine, va ricordata la costante azione per un disarmo multilaterale e per la non proliferazione e il divieto di uso e di commercio di *armi nucleari (/enciclopedia/armi-nucleari/)* e termonucleari.

Il periodo successivo alla caduta del Muro di Berlino. - I mutamenti nella situazione politica mondiale, a seguito del crollo dei regimi comunisti nell'Est europeo (1989-91), hanno inciso sensibilmente nella composizione e negli equilibri dell'ONU. Non solo, infatti, dal 1991 al 1993 si aggiunsero ben 17 nuovi Stati membri ma, soprattutto con la dissoluzione dell'URSS, venne a mancare una delle grandi potenze che avevano dato origine all'intero sistema, condizionandone a lungo il funzionamento.

Il mutato quadro politico fece emergere una rinnovata possibilità di azione da parte del Consiglio di sicurezza. Nel 1991, dopo l'invasione e l'annessione forzata del Kuwait da parte dell'Iraq dell'agosto 1990, l'ONU affidò a una coalizione di forze composte dai maggiori e dai minori paesi membri delle Nazioni Unite il compito di respingere fuori dal Kuwait gli iracheni, attraverso un intervento militare guidato dagli Stati Uniti. Diverso e sicuramente meno incisivo fu il ruolo dell'ONU in Ruanda, quando il conflitto tra hutu e tutsi esplose violentemente nel 1994. Nessun intervento di interposizione tra le parti sembrò praticabile da parte dell'ONU, che promosse comunque aiuti umanitari per attenuare, quantomeno, la portata del disastro. La crisi scoppiata nella Iugoslavia nel 1992, con la dissoluzione della Repubblica popolare federale, espose l'ONU a difficili e inconcludenti iniziative. Dal giugno 1992 forze di interposizione ONU vennero dispiegate a Sarajevo e in altre zone del paese, e nel settembre una risoluzione del Consiglio di sicurezza bandì i voli militari nello spazio aereo della Bosnia ed Erzegovina. Nel 1993, sei città musulmane, assediate dai Serbo-Bosniaci, furono poste sotto la protezione dell'ONU (con la missione UNPROFOR), ma nel suo insieme l'azione si rivelò fortemente inadeguata rispetto alla violenza del conflitto.

Successivamente, misure implicanti l'uso della forza sono state decise dal Consiglio di sicurezza per fronteggiare la minaccia del terrorismo internazionale (intervento in Afghanistan, 2001), o per porre fine a gravi e massicce violazioni dei diritti umani nel corso di una guerra civile (intervento in Libia, 2011). Complessivamente, l'ONU non sembra ancora aver assunto il ruolo di protagonista che le sarebbe proprio. Va peraltro

considerato positivamente il crescente rilievo assunto dall'attività non coercitiva, consistente nell'invio di forze di pace in situazioni di grave e persistente crisi interna di alcuni Stati.

L'azione per lo sviluppo economico e sociale. - In campo politico-sociale l'azione dell'ONU si è rivelata di notevole incisività soprattutto nel processo di *decolonizzazione (/enciclopedia/decolonizzazione/)*, nel periodo che va dalla metà degli anni 1950 alla fine degli anni 1960.

L'azione diplomatica svolta contribuì soprattutto ad accelerare l'acquisizione dell'indipendenza dei nuovi Stati. Il momento culminante può individuarsi nella dura condanna del colonialismo pronunciata dall'Assemblea generale nella Dichiarazione del 14 dicembre 1960. La crescita della rappresentanza afro-asiatica conseguente alla decolonizzazione ha determinato un più cospicuo interessamento a favore di un equilibrato sviluppo economico e sociale dell'intera comunità internazionale.

L'impegno dell'ONU in questo campo si è manifestato soprattutto nell'elaborazione e nell'affermazione dei principi di un nuovo ordine dei rapporti economici fra gli Stati, diretto a ridurre le enormi diseguaglianze esistenti nelle condizioni di benessere economico e sociale e nelle capacità produttive e di commercio. Inoltre l'Organizzazione si è attivata nella realizzazione di programmi di assistenza tecnica, di finanziamento e ricostruzione economica in numerose aree del mondo, specie in Africa, Estremo Oriente e America Latina.

La tutela dei diritti umani. - In questo settore è stata elaborata e adottata in seno all'ONU una serie di importanti atti normativi, intesi a promuovere uno standard minimo di rispetto dei principali diritti umani e a condannare le più gravi violazioni di tali diritti (Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1948; Convenzione contro il genocidio, 9 dicembre 1948; Dichiarazione e Convenzione contro la discriminazione razziale, 20 e 21 dicembre 1965; Patto internazionale sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali, 16 dicembre 1966; Convenzione contro l'apartheid, 30 novembre 1973; Dichiarazione e Convenzione contro la tortura, 9 e 10 dicembre 1984; Moratoria universale della pena di morte, 18 dicembre 2007).

In secondo luogo, l'ONU si è impegnata nella denuncia e nella condanna di singoli paesi che violassero sistematicamente i più elementari diritti dell'uomo. In tal senso l'intervento più continuo ed efficace si è avuto nei confronti di Sudafrica e Rhodesia (odierno Zimbabwe) per il regime di apartheid; ma ripetute sono state pure le denunce delle violazioni perpetrate da Israele nei territori arabi occupati o da dittature militari come quelle di alcuni paesi latino-americani negli anni 1970-80.

L'azione a tutela dei diritti umani incontra tuttavia un limite di rilievo nello stesso statuto dell'Organizzazione, che vieta l'intervento negli affari interni degli Stati membri (*Dominio riservato (/enciclopedia/dominio-riservato/)*), finendo per impedire qualsiasi azione diretta in situazioni di grave violazione dei diritti dell'uomo; a meno che la violazione stessa non costituisca anche una minaccia alla pace, nel qual caso il divieto suddetto è inapplicabile.

VOCI CORRELATE

Organizzazioni internazionali (/enciclopedia/organizzazioni-internazionali/)

Assemblea generale delle Nazioni Unite (/enciclopedia/assemblea-generale-delle-nazioni-unite/)

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (/enciclopedia/consiglio-di-sicurezza-delle-nazioni-unite/)

Istituti specializzati delle Nazioni Unite (/enciclopedia/istituti-specializzati-delle-nazioni-unite/)

Consuetudine. Diritto internazionale

Enciclopedie on line

Consuetudine. Diritto internazionale

Le relazioni tra gli Stati e tra gli altri enti dotati di *personalità internazionale* sono regolate, oltre che dai *trattati*), da norme non scritte di natura consuetudinaria. La formazione di una norma consuetudinaria presuppone due elementi: *a*) un elemento oggettivo o materiale, ovvero la ripetizione costante nel tempo di un dato comportamento da parte della generalità dei soggetti (diuturnitas) e *b*) un elemento soggettivo, o psicologico, ossia il convincimento che quel comportamento sia conforme a diritto o a necessità (opinio iuris sive necessitatis). Nello Statuto della Corte internazionale di giustizia, la disposizione che indica il diritto applicabile dalla Corte per la soluzione delle controversie tra Stati (art. 38), menziona la consuetudine ‘come prova di una pratica generale accettata come diritto’.

A differenza dei trattati, valevoli solo nei rapporti tra le parti (diritto internazionale particolare), le norme consuetudinarie obbligano tutti i soggetti internazionali (diritto internazionale generale), indipendentemente dalla partecipazione al processo formativo; è infatti infondata, secondo la dottrina prevalente, la tesi dell’inopponibilità della norma consuetudinaria al cosiddetto ‘obiettore persistente’.

Nel diritto italiano, le norme consuetudinarie del diritto internazionale fanno parte dell’ordinamento nazionale, che ad esse si conforma automaticamente, in virtù dell’art. 10, par. 1 della Costituzione (*Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*).

Rapporto tra consuetudine e trattati. **-** Nella dottrina, la consuetudine internazionale è stata talora configurata come accordo tacito. Prevale tuttavia l’opinione che essa sia invece una fonte autonoma di produzione del diritto e che i trattati debbano, piuttosto, considerarsi quale fonte che trae la propria giuridicità dal diritto consuetudinario (in particolare, dalla norma consuetudinaria pacta sunt servanda). Ciò, tuttavia, non si traduce in un rapporto gerarchico tra le due fonti: norme consuetudinarie e norme convenzionali sono reciprocamente derogabili. A tale regola fanno eccezione soltanto alcune norme consuetudinarie che, per essere poste a tutela di beni o valori ritenuti fondamentali dalla comunità internazionale nel suo insieme, sono riconosciute come imperative, o inderogabili (*Ius cogens. Diritto internazionale*).

Funzione della consuetudine nel diritto internazionale. **-** Le norme consuetudinarie hanno prevalentemente la funzione di stabilire alcuni principi giuridici generali, necessari per la coesistenza pacifica tra gli Stati. Dal punto di vista quantitativo, le relazioni internazionali sono regolate prevalentemente dai trattati. Inoltre, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, il ruolo della consuetudine come fonte di norme internazionali è divenuto meno rilevante a causa dell'accresciuto numero dei soggetti che compongono la *comunità internazionale* e delle differenze politiche, sociali ed economiche tra gli Stati. Tale fenomeno ha contribuito a promuovere il processo di codificazione e di sviluppo progressivo del diritto consuetudinario (*Codificazione. Diritto internazionale*). Malgrado ciò, le norme consuetudinarie continuano a svolgere una funzione insostituibile nell'ordinamento internazionale, in quanto, essendo vincolanti per tutti i soggetti, assicurano l'unitarietà dell'ordinamento, rispetto alla frammentazione dei rapporti giuridici derivanti dai trattati.

Trattati nell'Enciclopedia Treccani

•

Trattati

Atti giuridici consistenti nella dichiarazione di volontà resa reciprocamente da due o più Stati, o altri soggetti internazionali, al fine di regolare i loro rapporti reciproci in una data materia. Nel diritto internazionale, la norma consuetudinaria pacta sunt servanda (i patti si devono rispettare) attribuisce infatti ai trattati l'effetto di porre norme giuridiche di contenuto corrispondente alla volontà dei contraenti. Pertanto, in tale ordinamento, i trattati sono fonte di produzione normativa, al pari della consuetudine, dalla quale derivano l'efficacia giuridica (ciò che, per una parte della dottrina, li configura come fonti di secondo grado).

A differenza della consuetudine, i trattati hanno effetto solo tra le parti (diritto internazionale particolare, o pattizio). Variamente denominati (trattato, accordo, convenzione, patto, carta, statuto, etc.), possono disciplinare qualsiasi materia, anche già regolata da norme consuetudinarie e in modo difforme da queste, vigendo nell'ordinamento internazionale il principio della derogabilità reciproca tra le fonti, con l'eccezione di alcune norme consuetudinarie imperative (Ius cogens. Diritto internazionale). Nella prassi, norme pattizie sono state effettivamente poste dagli Stati nelle materie più disparate, specie a partire dalla metà del 20° secolo, con l'intensificarsi della cooperazione internazionale.

Il diritto dei trattati. - La formazione e le vicende dei trattati sono disciplinate da regole consuetudinarie, codificate nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che si applica ai trattati conclusi in forma scritta tra Stati, e nella Convenzione di Vienna del 1986, relativa ai trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali.

Formazione dei trattati. - In tema di stipulazione, vige il principio della libertà di forma (espressa o tacita; verbale o scritta, quest'ultima essendo, di fatto, prevalente).

La prassi consente una distinzione fra trattati in forma solenne e in forma semplificata. I primi presuppongono un procedimento in tre fasi: la negoziazione, il cui atto conclusivo è la firma dei plenipotenziari, implicante l'adozione del progetto di trattato; la ratifica, accettazione, o approvazione, mediante la quale le parti manifestano la volontà di obbligarsi in base al trattato; lo scambio o deposito degli strumenti di ratifica, con cui ogni contraente porta a conoscenza degli altri il suo consenso. Per i trattati in forma semplificata (tra cui lo scambio di note), la firma dei plenipotenziari esprime invece, senza ulteriori atti, la volontà di stipulare.

La scelta del procedimento di stipulazione dipende generalmente dal diritto interno: in Italia, la Costituzione prevede l'autorizzazione del Parlamento a stipulare certe categorie di trattati (art. 80) e indica nel Capo dello Stato l'organo competente per la ratifica, previa, se occorra, l'autorizzazione parlamentare (art. 87, 8° comma).

I trattati si perfezionano nel momento in cui il consenso è reso reciprocamente noto tra i contraenti; l'entrata in vigore, a partire dalla quale i trattati esplicano efficacia, può essere tuttavia differita a un

momento successivo (termine iniziale) o subordinata al verificarsi di un dato evento (condizione sospensiva).
Nel caso di trattati multilaterali, è consentito a ogni contraente apporre riserve, tendenti a escludere l'obbligatorietà nei suoi confronti di determinate clausole, o a stabilirne l'interpretazione (cosiddette dichiarazioni interpretative), purché dette riserve non siano vietate dal trattato o incompatibili con il suo oggetto e il suo scopo (art. 19 e seguenti della Convenzione di Vienna del 1969).
Interpretazione, applicazione e modifica dei trattati. - Una volta in vigore, il trattato è obbligatorio tra le parti.
La sua interpretazione spetta, individualmente, agli Stati contraenti; frequenti sono, peraltro, le clausole relative all'interpretazione collettiva, o demandata a organi internazionali, talora giurisdizionali.
Nell'interpretare è da preferire il metodo oggettivo, che attribuisce ai termini del testo il significato ordinario, nel loro contesto, e alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato (art. 31 della Convenzione di Vienna).
La modificazione dei trattati (emendamento, revisione) presuppone il consenso dei contraenti; non è necessaria l'unanimità, ma le modifiche accettate solo da alcune parti lasciano immutato il trattato nei rapporti con le altre parti (art. 39 e seguenti della Convenzione di Vienna).
Invalidità dei trattati. - Sono cause d'invalidità: la violazione manifesta di una norma interna di importanza fondamentale sulla competenza a stipulare; l'errore; il dolo; la corruzione del rappresentante dello Stato; la violenza, fisica o morale, esercitata sul rappresentante dello Stato; la violenza (uso o minaccia dell'uso della forza armata) nei confronti dello Stato; la contrarietà a una norma di ius cogens (artt. 46-53 della Convenzione di Vienna).
Le prime quattro cause d'invalidità possono essere invocate solo dallo Stato il cui consenso è viziato e sono sanabili per acquiescenza (invalidità relativa); le tre ultime sono invece invocabili da qualsiasi contraente e insanabili (invalidità assoluta).
Estinzione e sospensione dei trattati. - L'estinzione dei trattati, ossia la cessazione degli effetti, può verificarsi sia rispetto a tutte le parti, sia – per i trattati multilaterali – rispetto solo ad alcune parti. Ne sono causa: lo spirare del termine finale o il verificarsi di una condizione risolutiva previsti dal trattato; l'abrogazione espressa (accordo abrogativo) o tacita (stipulazione di un trattato successivo incompatibile); la denuncia o recesso, manifestazione della volontà di un contraente di porre fine al trattato, ammessa, in certi casi, anche se non prevista nel trattato; la violazione di norme sostanziali (inadimplenti non est adimplendum); l'impossibilità sopravvenuta dell'esecuzione; il mutamento fondamentale delle circostanze esistenti al momento della stipulazione (rebus sic stantibus); la contrarietà a una norma di ius cogens sopravvenuta (artt. 54-64 della Convenzione di Vienna).
Alcune di tali circostanze, se temporanee, operano quali cause di sospensione dell'applicazione del trattato. La sospensione è altresì l'effetto normalmente prodotto sui trattati dalla guerra, ma il punto non è pacifico nella prassi e in dottrina; il principio, poi, non vale certamente per i trattati la cui applicazione presuppone giustappunto l'esistenza di un conflitto armato (Diritto umanitario).

Adattamento del diritto interno al diritto internazionale nell'Enciclopedia Treccani

•

Adattamento del diritto interno al diritto internazionale

Procedimento volto a introdurre nell'ordinamento giuridico di uno Stato le modifiche necessarie a conformarlo alle norme di diritto internazionale in vigore per lo Stato stesso.
Le più compiute formulazioni teoriche in argomento si devono a quei giuristi (Triepel, Anzilotti) che, agli inizi del 20° secolo, hanno configurato l'ordinamento internazionale e quello interno come separati e distinti (dualismo o, data la pluralità di ordinamenti statali, *pluralismo*); detta concezione è tradizionalmente seguita nella dottrina italiana, a preferenza di quella (Kelsen, Verdross) tendente a ridurre a unità tutti i sistemi giuridici (*monismo*).

Dalla separatezza e indipendenza degli ordinamenti giuridici discende che le norme prodotte in ciascuno di essi non hanno effetto negli altri e che uno stesso fatto può essere valutato, nei diversi ordinamenti, in modo non coincidente (relatività delle valutazioni giuridiche, per la quale è possibile, ad esempio, che una norma internazionale obblighi lo Stato a una data attività, che nel diritto interno non è dovuta o è addirittura illecita). Da qui, l'esigenza di adattamento del diritto nazionale, a evitare la violazione di obblighi internazionali dello Stato (Illecito internazionale). Poiché il diritto internazionale raramente impone l'adozione di un dato provvedimento interno, limitandosi, di regola, a prescrivere o a vietare agli Stati una certa condotta, l'adattamento non è, solitamente, *adempimento* di un obbligo internazionale, ma il *mezzo* per assicurarne o renderne possibile l'osservanza, mediante i provvedimenti legislativi, amministrativi o regolamentari occorrenti per dare attuazione interna ai trattati e alle consuetudini internazionali.

Mezzi e procedimenti di adattamento. - Essi non sono stabiliti dal diritto internazionale, ma da quello interno, generalmente costituzionale. Così, l'art. 10, par. 1, della Costituzione italiana stabilisce che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute". Questa disposizione si riferisce esclusivamente alle norme internazionali consuetudinarie; in relazione a queste, opera dunque un procedimento di adattamento automatico e permanente, implicante che l'ordinamento, nella sua interezza, si conforma costantemente al diritto internazionale generale e alle sue modificazioni.

Quanto all'incorporazione dei trattati, la prassi italiana utilizza tanto il procedimento speciale dell'ordine d'esecuzione contenuto in un atto normativo ad hoc (che per i trattati la cui ratifica richiede – in base all'art. 80 Cost. – l'autorizzazione del Parlamento è spesso la stessa legge di autorizzazione), quanto il procedimento ordinario, consistente nell'emanazione di un atto normativo (legislativo o regolamentare,

come richieda la materia disciplinata) di contenuto identico al trattato.

Rango delle norme internazionali introdotte nell'ordinamento interno. - Un problema postosi nella prassi e nella giurisprudenza riguarda il rango delle norme internazionali introdotte nell'ordinamento interno, in particolare la loro prevalenza o soccombenza rispetto a norme posteriori incompatibili. Per quelle consuetudinarie, si ritiene che l'incorporazione mediante l'art. 10, par. 1, Cost., le provveda di garanzia costituzionale. Per quelle pattizie il rango è invece, in linea generale, quello stesso del provvedimento di attuazione (legge costituzionale, legge ordinaria, decreto, etc.), salvo riconoscere ad esse una speciale "resistenza", atta a farle prevalere su norme successive di pari rango (secondo un principio di specialità sui generis, accolto nell'art. 117, 1° comma, Cost., come riformato dalla l. cost. n. 3/2001).

È infine da ricordare che all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali concorrono, nell'esercizio delle rispettive competenze, tutti gli organi dello Stato (per la competenza delle Regioni, vedi art. 117, 5° comma, Cost.).

Nota del docente:
La Corte Costituzionale ha chiarito che la norma di adattamento ai trattati assume una posizione di "norma interposta" tra la Costituzione e la legge ordinaria.
Di conseguenza, una legge ordinaria che contenga disposizioni in contrasto con un trattato potrà essere sottoposta a giudizio di costituzionalità

Unione Europea nell'Enciclopedia Treccani

Organizzazione internazionale regionale di integrazione economica e politica, sorta dal processo avviato, negli anni 1950, con l'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA). Introdotta nell'ordinamento comunitario dal Trattato di Maastricht del 1992, l'UE si è configurata inizialmente quale organismo politico ed economico a carattere sovranazionale e intergovernativo, privo – a differenza delle tre Comunità – di una personalità giuridica propria, distinta da quella dagli Stati membri (Personalità internazionale). Il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (in vigore dal 1° novembre 2009) ha poi modificato sia il Trattato sull'UE, sia quello istitutivo della Comunità Europea (CE), sostituendo l'Unione Europea alla Comunità Europea, quale organizzazione internazionale successore della CE, dotata di personalità giuridica (artt. 1 e 47 del Trattato). Conseguentemente, il Trattato istituivo della CE ha assunto la nuova denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

L'UE si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (art. 2 del Trattato); essa si pone finalità generali, prefiggendosi, in particolare: la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne; l'instaurazione di un mercato interno e lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, su un'economia di mercato competitiva e su un elevato livello di tutela e miglioramento dell'ambiente; la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni; la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri; l'unione economica e monetaria, che ha per moneta l'euro; e, nelle relazioni esterne, la promozione dei valori e degli interessi dell'UE, contribuendo alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo sostenibile, all'eliminazione della povertà, alla tutela dei diritti umani e al rispetto del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite (art. 3).

Alla luce del ruolo storico svolto dall'Eu nel garantire la pace al proprio interno, nel 2012 le è stato conferito il premio Nobel per la pace. Un riconoscimento che arriva però in un periodo di grave crisi, in cui cresce il sentimento antieuropeista.

Gli Stati membri dell'UE sono 28 (fig.; Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria). Cinque altri Stati (ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, Islanda, Montenegro, Serbia, Turchia) sono candidati all'ammissione.

Assetto istituzionale. - Gli elementi di sovranazionalità presenti nel processo di integrazione fanno sì che l'UE sia dotata di un sistema di fonti e atti di diritto derivato direttamente efficaci e applicabili in tutto il territorio degli Stati membri (Diritto dell'Unione Europea).

L'UE è altresì dotata di un apparato istituzionale che opera in funzione e nel perseguimento primario degli interessi e delle politiche dell'UE, nonché di un sistema giurisdizionale in grado di garantire l'applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto dell'UE. Il quadro istituzionale si compone di 5 principali istituzioni: il Consiglio europeo, il Consiglio dell'Unione Europea, la Commissione europea; la Corte di giustizia dell'Unione Europea, il Parlamento europeo, o Europarlamento.

Nel perseguire i propri obiettivi, l'UE esercita le competenze che le sono attribuite dai Trattati, alcune aventi natura esclusiva, altre concorrente con la competenza degli Stati membri; nell'esercizio delle proprie competenze l'UE applica i principi di sussidiarietà e di proporzionalità (Principio di sussidiarietà. Diritto dell'Unione Europea). L'UE si caratterizza, inoltre, per essere un'unione economica e monetaria (Unione economica e monetaria. Diritto dell'Unione Europea) ed è dotata di istituzioni proprie per l'esercizio della competenza esclusiva in materia monetaria, la Banca Centrale Europea e il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC).

Cenni storici: le origini. - La nascita dell'Europa comunitaria ha una data storicamente certa. Il 9 maggio 1950 l'allora ministro degli Esteri francese R. Schuman presentò il piano, da lui elaborato insieme a J. Monnet, per la creazione di quella che, l'anno successivo, fu la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, e lo illustrò con una 'dichiarazione' che rappresentava il programma di base dell'integrazione politica europea. Schuman proclamava che l'Europa "non potrà farsi in una volta sola, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto". In questo modo, nella disputa tra 'federalisti', assertori di un'organizzazione politica dell'Europa con poteri sovrani, e fautori di una più morbida 'cooperazione intergovernativa', egli sosteneva una terza via che consentisse di mediare le opposte tesi sulla base di un'integrazione progressiva, limitata di preferenza al settore economico. Proprio questo metodo e questi contenuti avrebbero caratterizzato, per il seguito, il processo europeo. I grandi progetti politici, al contrario, a causa delle diffidenze nazionali, non approdarono a risultati concreti. Sintomatico al riguardo fu il progetto del piano per la costituzione della Comunità europea di difesa (CED), che, dopo un dibattito durato 4 anni, fu respinto nel 1954 dall'Assemblea francese, preoccupata all'idea della ricostituzione dell'esercito nazionale tedesco. Al contrario, il successo della CECA, dovuto alla sua filosofia dell'integrazione economica, favoriva l'esplorazione di forme simili di cooperazione sia a livello settoriale sia a carattere 'orizzontale', estesa, cioè, contemporaneamente a più settori di intervento.

Nel giugno 1955 i ministri degli Esteri della CECA dettero mandato a un comitato intergovernativo, presieduto dal belga P.-H. Spaak, di studiare la possibilità di creare un'unione economica generale e un'unione in campo nucleare. Nascevano così, il 25 marzo 1957, a Roma, in Campidoglio, con un trattato firmato dai rappresentanti di 6 paesi (Italia, Francia, Repubblica Federale di Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), la CEE) e la CEEA, o Euratom. I tentativi ulteriori di far procedere l'Europa sulla via dell'integrazione ruotarono attorno alla CEE, certamente delle tre Comunità la più importante, sia per l'ampiezza dei suoi programmi economici sia per valenza politica. In questa ottica gli anni 1960 videro, anzitutto, il puntuale rispetto del programma CEE concernente la realizzazione dell'unione doganale: l'azzeramento dei dazi doganali e dei contingenti intracomunitari fu acquisito a partire dal 1° luglio 1968, con un anno e mezzo di anticipo sulla data fissata (Unione doganale. Diritto dell'Unione Europea). Alla fine del decennio era stata già creata la maggior parte delle organizzazioni

di mercato, vale a dire degli strumenti fondamentali della politica agricola comunitaria.

L'integrazione istituzionale. - Dal punto di vista istituzionale, nel periodo considerato il dato più significativo ha riguardato la cosiddetta 'fusione degli esecutivi', sancita nel 1965 da un trattato entrato in vigore il 1° luglio 1967, il quale istituiva un Consiglio unico e una Commissione unica per le tre Comunità, accanto all'Assemblea e alla Corte di giustizia, che fin dall'inizio erano organi comuni.

Nello stesso periodo, però, l'Europa comunitaria doveva registrare una grave crisi: la Francia il 1° luglio 1965 ritirò i suoi rappresentanti dai lavori del Consiglio, mettendo in atto la cosiddetta politica della 'sedia vuota'. In questo modo C. De Gaulle, che perseguiva un progetto europeo in cui confluissero, allo stesso tempo, elementi confederalisti e funzionalisti, intendeva superare la disputa che l'opponeva a quanti (e tra questi, in primo luogo, il presidente della Commissione, il tedesco W. Hallstein) erano in favore di maggiori poteri al Parlamento, di una Commissione che assumesse il profilo di un vero esecutivo e, di conseguenza, a quanti speravano in un indebolimento del Consiglio. La controversia si incentrava sul passaggio, nelle delibere del Consiglio, dal sistema di votazione all'unanimità alle altre regole di voto (di preferenza a maggioranza). In effetti il mantenimento del criterio dell'unanimità avrebbe garantito i singoli Stati dal rischio di veder progredire la Comunità verso traguardi che non fossero stati da tutti concordati. Il 'compromesso di Lussemburgo'(1966) ritenne 'augurabile' che, prima di adottare una proposta di particolare importanza, la Commissione "prendesse appropriati contatti con i governi degli Stati membri, attraverso i loro rappresentanti permanenti". La Commissione ne uscì ridimensionata, mentre il Consiglio conservò il ruolo centrale nell'assetto istituzionale della Comunità.

L'ingresso di nuovi membri e gli sviluppi dell'integrazione. - A partire dai primi anni 1970 gli avvenimenti più significativi furono: l'ampliamento della Comunità che passò, con adesioni successive, da 6 a 12 Stati (Gran Bretagna, Danimarca e Repubblica d'Irlanda dal 1° gennaio 1973; Grecia dal 1° gennaio 1981; Spagna e Portogallo dal 1° gennaio 1986); l'approvazione del sistema delle 'risorse proprie' (il regime di autofinanziamento CEE, i cui cespiti erano dati dai dazi derivanti dalla tariffa doganale esterna comune, dai prelievi agricoli – i cespiti, cioè, gravanti sulle importazioni di derrate

alimentari provenienti da paesi extracomunitari – e dal gettito dell'IVA nella misura dell'1,4%), l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo.

Ma è solo nella seconda metà degli anni 1980 che la costruzione europea registrò significative accelerazioni. Il metodo seguito fu quello pragmatico di ampliare, con successive modifiche dei Trattati, la sfera di interessi e di competenze della Comunità. In tale prospettiva furono approvati l'Atto unico europeo (AUE), firmato il 17 e 18 febbraio 1986 rispettivamente a Lussemburgo e all'Aia, e successivamente il Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht (Paesi Bassi) il 7 febbraio 1992. Dopo il Trattato di Maastricht, che ha abrogato la clausola limitativa prevista nel Trattato CEE, l'ammissione alla Comunità, in origine riservata ai soli Stati europei, è stata in teoria aperta a qualunque paese che lo richieda. Con questi due atti vennero altresì inclusi nel progetto politico europeo settori quali la politica estera (Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea) e di difesa (Politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione Europea), oltre che una stretta cooperazione nazionale nel campo della giustizia e degli affari interni (Cooperazione giudiziaria. Diritto dell'Unione Europea).

Una delle più rilevanti realizzazioni dell'integrazione europea, l'unione economica e monetaria, entrò nella sua fase conclusiva il 1° gennaio 1999, con l'introduzione della moneta unica, l'euro, in 12 Stati membri, dove esso divenne effettivamente circolante dal 1° gennaio 2002 (Unione economica e monetaria. Diritto dell'Unione Europea, Euro).

L'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale. - Era inevitabile che gli storici sviluppi prodottisi in Europa dopo la caduta del muro di Berlino si ripercuotessero sull'integrazione europea: a partire dall'inizio degli anni 1990 gran parte dei paesi ex socialisti dell'Europa centrale e orientale si avvicinarono rapidamente all'Unione, presentando domanda di ammissione. In tal modo prese avvio un processo di allargamento dell'UE senza precedenti, sia per quantità sia per condizioni economiche e politiche dei paesi aspiranti.

L'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale, peraltro, sollevò problemi di maggiore complessità. In primo luogo, occorreva che i paesi aspiranti si ponessero in condizioni economiche e giuridiche tali da poter rispettare completamente il diritto comunitario. Per raggiungere questo obiettivo, l'Unione si dotò di un sistema di assistenza e di graduale avvicinamento dei paesi candidati, attraverso una serie di complessi accordi (Accordi europei), affiancati da programmi comunitari di assistenza, con cui l'UE si proponeva di fornire ai paesi candidati assistenza tecnica e sostegno finanziario nel processo di recepimento dell'acquis comunitario e di transizione verso un'economia di mercato in libera concorrenza; inoltre, negli Accordi erano previste clausole relative al rispetto dei principi di democrazia e dello stato di diritto, nonché dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e meccanismi in materia di dialogo politico tra il paese interessato e l'Unione. Il rispetto dei principi suindicati divenne una condizione per l'ammissione all'Unione (Diritti umani. Diritto dell'Unione Europea). Entrarono così a far parte dell'UE, con 3 successivi allargamenti, Austria, Finlandia e Svezia nel 1995; Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria nel 2004; Bulgaria e Romania nel 2007.

Sotto un diverso profilo, la prospettiva dell'allargamento sollevò una serie di problemi di ordine

istituzionale all'interno dell'Unione, dando l'avvio al processo di riforma delle istituzioni e del loro funzionamento che fu l'obiettivo principale dei trattati di Amsterdam del 1997 (entrato in vigore il 1° maggio 1999) e di Nizza (26 febbraio 2001). La Conferenza di Nizza del dicembre 2000 aprì la strada a un ulteriore processo di riforma dell'UE, allegando al Trattato di Nizza una Dichiarazione sul futuro dell'Unione in cui gli Stati membri delineavano le tematiche che avrebbero dovuto costituire oggetto di un ulteriore ripensamento istituzionale e di una migliore sistemazione nei trattati.

Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona. - Nel 2001 il Consiglio europeo radunato a Laeken pose all'ordine del giorno il problema della stesura di un trattato-costituzione, volto a delineare un nuovo assetto istituzionale dell'UE. Il progetto di "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" fu firmato a Roma il 29 ottobre 2004, ma il processo di ratifica ebbe esito negativo (Costituzione europea). La prevista Costituzione fu quindi abbandonata, a favore di un nuovo progetto di trattato, diretto non già a sostituire, ma a riformare i Trattati in vigore.

Il 13 dicembre 2007, veniva adottato a Lisbona il Trattato di riforma, che ha modificato il Trattato sull'UE e il Trattato istitutivo della CE (oggi Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Punti salienti del Trattato di Lisbona sono: l'istituzione di un presidente del Consiglio dell'Unione, con un mandato di due anni e mezzo; l'incremento dei compiti dell'Alto rappresentante per gli esteri; la riduzione del numero dei componenti della Commissione, in misura corrispondente a 2/3 degli Stati membri; il potenziamento dei compiti dell'Europarlamento; la limitazione del diritto di veto degli Stati membri a politica estera, sicurezza sociale e fisco; l'estensione del voto a maggioranza qualificata a 45 settori, fra cui la cooperazione giudiziaria e di polizia, la cultura, la politica economica; l'introduzione di una politica comune su energia e lotta al cambiamento climatico (Energia. Diritto dell'Unione Europea). L'art. 6 del Trattato, inoltre, ha riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea valore giuridicamente vincolante.

Per divenire effettivo, il Trattato di Lisbona ha richiesto la ratifica da parte dei Parlamenti nazionali e, nel caso dell'Irlanda, un referendum popolare. Respinto una prima volta dalla popolazione irlandese, nel 2008, è stato riproposto e approvato l'anno successivo, ciò che ha consentito l'entrata in vigore del Trattato il 1° dicembre 2009.

•

•

•

Competenze dell'Unione Europea in "Diritto on line"

di Ornella Porchia - Diritto on line (2017)

•

Competenze dell’Unione europea

Abstract
Il sistema delle competenze dell’Unione è fondato sul principio di attribuzione (art. 5, par. 1, TUE, art. 4, par. 1, TUE). Questo principio regola sia il riparto verticale delle competenze tra Stati membri ed Unione sia il rapporto orizzontale tra le istituzioni (art. 13, par. 2, TUE). La portata del principio è tuttavia ammorbidito grazie a istituti elaborati dalla giurisprudenza (interpretazione evolutiva e dottrina dei poteri impliciti) o previsti dal Trattato (clausola di flessibilità: art. 352 TFUE). Per quanto riguarda i tipi di competenze, i Trattati prevedono tre diverse categorie: competenze esclusive dell’Unione europea, competenze concorrenti ed azioni di sostegno, coordinamento e completamento (art. 2 TFUE). L’esercizio delle competenze è governato dai principi di proporzionalità e di sussidiarietà, il cui controllo a livello politico coinvolge anche i parlamenti nazionali (Protocollo n. 2).

1. Il principio di attribuzione
Ai sensi dell’art. 5, par. 1 del Trattato sull’Unione europea (TUE), il sistema delle competenze dell’Unione è imperniato sul principio di attribuzione. Come puntualizzato al par. 2 del medesimo articolo, tale principio limita l’azione dell’UE entro i confini fissati dai Trattati, che predeterminano sia i settori di intervento delle istituzioni europee sia gli obiettivi ai quali esse devono tendere. L’UE, pertanto, non gode di competenza generale, bensì è legittimata ad intervenire solo se e nella misura in cui gli Stati membri, mediante specifiche disposizioni dei Trattati, abbiano inteso conferirle una determinata competenza. In questa ottica, il principio di attribuzione assume un’importanza decisiva nel rapporto fra Stati membri ed Unione europea, poiché ad ogni conferimento di competenza corrisponde una speculare cessione di sovranità nazionale.

Da questa impostazione deriva il carattere residuale delle attribuzioni europee, chiaramente espresso dall’art. 4, par. 1, TUE: da un lato, l’Unione è chiamata ad agire nel rispetto dei confini dettati dal diritto primario; dall’altro lato, si presume che ogni competenza ad essa non espressamente attribuita permanga nella sfera di intervento statale.

Il Trattato di Lisbona ha segnato un momento di profonda riflessione sulla portata del principio in esame e sull’esigenza di definirne con maggiore puntualità le implicazioni in merito al riparto di competenze fra Stati membri ed Unione. In tale prospettiva, la riforma dei Trattati del 2009 ha condotto ad una revisione della modalità con la quale sono identificati i settori di intervento delle istituzioni europee. Nel regime previgente, non privo di elementi di incertezza, essi risultavano dalla lettura combinata degli obiettivi generali dell’Unione e delle disposizioni relative alle singole politiche europee.

Secondo l'attuale impostazione, invece, i Trattati propongono un'elencazione delle competenze conferite all'UE. Detta enumerazione ha il merito di orientare l'operato dell'Unione, sebbene persista, in tutta evidenza, la necessità di delimitare specificamente ciascun settore alla stregua della puntuale disciplina materiale di cui alla parte III del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In definitiva, il principio di attribuzione funge da criterio regolatore del riparto verticale di competenze tra Stati membri ed Unione nelle molteplici sfere di intervento previste dai Trattati ed alla luce degli obiettivi che questi prospettano. Lo stesso principio si riflette nel rapporto orizzontale tra le istituzioni, come sancisce l'art. 13, par. 2, TUE. Esso va coniugato con la necessità di assicurare la coerenza complessiva del sistema delle competenze, potenzialmente posta a rischio dalla parcellizzazione delle politiche UE e delle loro rispettive finalità. Siffatta esigenza è manifestamente espressa all'art. 7 TFUE, a norma del quale l'Unione garantisce, appunto, «la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi».

2. Le categorie di competenze dell'Unione

2.1 Le competenze esclusive

Nel contesto ora brevemente delineato, i Trattati disciplinano tre diverse categorie di competenze. Questa classificazione verte sulla differente portata della cessione di sovranità operata dagli Stati e, di conseguenza, sul diverso grado di incisività dell'intervento delle istituzioni europee sugli ordinamenti nazionali. In particolare, si distingue fra competenze esclusive dell'Unione europea, competenze concorrenti ed azioni di sostegno, coordinamento e completamento. Ciascuna categoria si caratterizza per un regime peculiare. Questa impostazione costituisce un'innovazione introdotta dal Trattato di Lisbona rispetto alla previgente sistematica dei Trattati. In passato, invero, pur sussistendo già quanto meno una *summa divisio* fra competenze esclusive e competenze concorrenti, non si rilevava alcuna indicazione circa le loro caratteristiche ed il loro contenuto. Occorre dunque analizzare le singole categorie di attribuzioni UE. La categoria delle competenze esclusive raggruppa i settori di intervento *in toto* attribuiti all'Unione. In questi ambiti, infatti, ai sensi dell'art. 2, par. 1, TFUE, solo l'UE è legittimata a adottare atti giuridicamente vincolanti, mentre tale potestà è esclusa per gli Stati membri. Questi ultimi, in particolare, possono legiferare solo ove espressamente autorizzati, oppure al fine di recepire o eseguire atti dell'Unione.

In ragione della delicatezza di questa classe di competenze per gli Stati membri, il TFUE, all'art. 3, elenca tassativamente i settori che vi rientrano: unione doganale, definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria per gli Stati membri che abbiano adottato l'euro, conservazione delle risorse biologiche del mare e politica commerciale comune. In forza dell'art. 3, par. 2, TFUE, è annoverata altresì la conclusione di accordi internazionali, se prevista da un atto legislativo dell'Unione, se necessaria per l'esercizio di competenze interne dell'UE o se capace di incidere su norme comuni o di modificarne la portata (v. *infra*, § 4.3).

2.2 Le competenze concorrenti

Le competenze concorrenti rappresentano, quanto meno sotto il profilo quantitativo, il principale corpus di materie nelle quali l'Unione può legiferare. Ciò è reso evidente da due elementi. In primo luogo, questa classe di competenze ha natura residuale: se una materia non è espressamente annoverata fra le attribuzioni esclusive e le azioni di sostegno, coordinamento e completamento, essa rientra nella

categoria in esame (art. 4, par. 1, TFUE). In secondo luogo, l'art. 4, par. 2, TFUE enumera una lista di settori di competenza concorrente, peraltro priva di esaustività: mercato interno, politica sociale, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

In tali settori, la dinamica fra intervento dell'Unione e competenze degli Stati membri appare più articolata. In linea di principio, infatti, entrambi hanno la possibilità di legiferare. Onde scongiurare sovrapposizioni normative, il Trattato dispone che l'adozione di un atto da parte del legislatore europeo precluda agli Stati la possibilità di regolamentare la medesima materia. L'esercizio della competenza europea determina dunque una preclusione in capo alle autorità nazionali, cd. *preemption*, la quale discende dal primato del diritto UE sugli ordinamenti statali. Ne deriva la possibilità di una progressiva espansione delle prerogative delle istituzioni europee, a discapito degli Stati membri, nel formale rispetto del principio di attribuzione.

Allo stesso tempo, detto effetto preclusivo non opera necessariamente in via definitiva: l'art. 2, par. 2, TFUE sancisce infatti il principio di reversibilità delle competenze dell'Unione, di talché il legislatore nazionale riacquista la potestà perduta laddove l'Unione cessi di esercitare una determinata competenza (Dichiarazione n. 18 relativa alla delimitazione delle competenze allegata al Trattato di Lisbona). Occorre inoltre puntualizzare come il Trattato selezioni alcuni settori esenti dal meccanismo della *preemption*. Innanzitutto, ai sensi dell'art. 2, par.4, TFEU, l'Unione ha competenza per definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune. Ai sensi dell'art. 4, par. 3, TFUE, l'Unione può agire in via parallela per condurre azioni e programmi nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, senza impedire agli Stati membri l'esercizio delle loro competenze. Analogo approccio si riscontra, *ex* art. 4, par. 4, TFUE, in relazione alla politica comune in tema di cooperazione allo sviluppo ed aiuto umanitario.

2.3 Le azioni di sostegno, coordinamento e completamento

La sistematica delle attribuzioni UE comprende infine le azioni di sostegno, coordinamento e completamento, di cui all'art. 6 TFUE. In questa categoria di competenze, l'operato dell'Unione è funzionalmente circoscritto allo svolgimento di un ruolo sussidiario rispetto all'azione degli Stati membri, che l'UE si propone di coordinare e supportare in vista di obiettivi comuni. Anche in questa circostanza, pertanto, gli Stati non subiscono alcun effetto preclusivo in ordine alla loro potestà normativa. I settori enumerati includono la tutela ed il miglioramento della salute umana, l'industria, la cultura, il turismo, la protezione civile, la cooperazione amministrativa, l'istruzione e la formazione professionale, la gioventù e lo sport. L'art. 5 TFUE attribuisce espressamente al Consiglio il compito di coordinare le politiche economiche nazionali, mentre all'Unione è riconosciuto un ruolo di coordinamento delle politiche occupazionali e delle politiche sociali degli Stati membri.

3. La base giuridica e i criteri per la sua individuazione

La centralità del principio di attribuzione impone che ogni iniziativa UE sia puntualmente fondata su una disposizione del Trattato. Gli atti europei devono dunque precisare la base giuridica, ovverosia la norma del Trattato che legittima l'esercizio di tale competenza da parte delle istituzioni sovranazionali.

Il radicamento in una disposizione di diritto primario è essenziale, poiché definisce l'estensione e la portata dell'azione dell'Unione, nonché le procedure da seguire allo scopo di adottare l'atto in questione.

La scelta della base giuridica è dunque un'operazione di strategica importanza, che garantisce la legittimità dell'operato dell'Unione al cospetto degli Stati membri. L'indicazione di una norma del Trattato non appropriata può infatti avere conseguenze decisive, determinando una pronuncia di nullità dell'atto. In questa ottica, la Corte di giustizia ha elaborato due criteri valutativi, destinati a garantire una verifica puntuale ed il più possibile oggettiva (C. giust., 26.3.1987, C-45/86, *Commissione delle Comunità europee* c. *Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*). L'analisi della Corte si sofferma in particolare sulle finalità dell'atto e sul suo contenuto, i quali vanno rapportati criticamente alle possibili basi giuridiche. La connessione tra tali elementi e l'articolo del Trattato prescelto deve risultare dalla motivazione dell'atto, nonché trasparire dal suo articolato.

Di regola, la base giuridica dovrebbe essere unica. Ciò implica l'esigenza di operare un'attenta selezione, poiché nella prassi l'impianto di un atto incide molto spesso su una molteplicità di settori. Ove più disposizioni del Trattato appaiono astrattamente idonee allo scopo, la selezione deve avvenire sulla base del cd. centro di gravità dell'atto, ossia tenendo conto della sua componente principale, preponderante (C. giust, 28.6.1994, C-187/93, *Parlamento europeo* c. *Consiglio dell'Unione europea*). Tuttavia, se due basi giuridiche risultano coessenziali e inscindibili, la prassi normativa e la giurisprudenza ammettono il ricorso ad una duplice indicazione, sebbene limitatamente alle ipotesi in cui ciò si riveli necessario. In simili ipotesi, si pone il problema di individuare la procedura decisionale da seguire per l'adozione dell'atto. L'orientamento della Corte di giustizia prospetta al riguardo due soluzioni. Se le procedure previste dagli articoli del Trattato selezionati sono reciprocamente incompatibili, poiché frustrano l'equilibrio istituzionale e la *ratio* ad esse sottesi, urge comunque optare per una sola base giuridica (C. giust., 11.6.1991, C-300/89, *Commissione delle Comunità europee* c. *Consiglio delle Comunità europee*). Se invece le due procedure possono coesistere, occorre prediligere l'*iter* che valorizzi maggiormente le prerogative parlamentari, oppure elaborare un meccanismo *ad hoc*, che fonda le peculiarità delle procedure interessate (C. giust., 10.1.2006, C-178/03, *Commissione delle Comunità europee* c. *Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*).

4. Elementi di flessibilità delle competenze dell'Unione

4.1 Principio di attribuzione e meccanismi di flessibilità

La definizione dei limiti dell'operato dell'Unione per il tramite del principio di attribuzione e della classificazione dei settori di intervento UE pare offrire un'immagine alquanto rigida del sistema delle competenze. Al di là delle perfezioni teoriche, nondimeno, non è sempre facile stabilire la linea di demarcazione fra competenza europea e ruolo degli Stati membri. La delimitazione teorica deve inoltre misurarsi con la difficoltà di predeterminare nei Trattati in maniera esaustiva, anche *pro futuro*, i poteri attribuiti alle istituzioni europee. L'evoluzione del processo di integrazione può dunque determinare esigenze operative in origine non previste secondo un approccio prudente. Si presenta dunque l'opportunità di configurare meccanismi di flessibilità e di eventuale espansione delle competenze dell'Unione, in risposta ad una esigenza di dinamismo dell'equilibrio fra Unione e Stati connaturata allo

sviluppo dell'ordinamento europeo. Tale flessibilità è assicurata da alcuni istituti, che traggono origine ora dalla prassi, ora dal testo dei Trattati stessi.

4.2 L'interpretazione evolutiva dei Trattati

Un primo contributo alla modulazione dinamica delle competenze dell'Unione è tradizionalmente pervenuto dalla Corte di giustizia, non di rado protagonista di una lettura evolutiva delle attribuzioni UE. Uno dei criteri principali per l'interpretazione delle norme di diritto primario è teso a garantire il loro effetto utile in rapporto agli obiettivi del processo di integrazione. Detto approccio si è dunque tradotto in un'interpretazione tendenzialmente estensiva delle disposizioni del Trattato, nell'ottica della piena effettività delle politiche dell'Unione.

Così, ad esempio, il Giudice dell'Unione ha ricondotto nell'alveo della politica commerciale comune misure non espressamente previste dalle relative norme primarie, come l'adozione di un sistema di preferenze generalizzate a favore dello sviluppo (art. 133 TCE, ora art. 207 TFUE, C. giust., 11.11.1975, C-1/75). Parimenti, la Corte ha considerato che l'art. 114 TFUE, in tema di misure di armonizzazione nel contesto del mercato interno, legittimi le istituzioni europee ad istituire nuovi organismi dell'Unione, come ad esempio un'agenzia dell'UE. La portata di tale base giuridica, infatti, non deve essere confinata alla sola armonizzazione normativa degli ordinamenti nazionali, in quanto anche la creazione di un organismo comune può costituire uno strumento efficace a tale scopo (C. giust., 2.5.2006, C-217/04, *Regno Unito* c. *Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*).

4.3 La dottrina dei poteri impliciti

Un significativo impulso all'estensione delle competenze dell'Unione è stato assicurato altresì dalla dottrina dei poteri impliciti, anch'essa di elaborazione giurisprudenziale. Secondo questa teoria, la potestà di intervento dell'Unione non è necessariamente circoscritta a ciò che è espressamente puntualizzato nei Trattati. Infatti, le istituzioni europee devono poter beneficiare anche di quei poteri che, sebbene non codificati nel diritto primario, risultino indispensabili per l'esercizio di competenze attribuite. Ciò vale, in particolare, laddove l'intervento dell'Unione sia essenziale allo scopo di garantire l'effettività e la coerenza di una politica dell'Unione.

La dottrina in esame ha conosciuto la sua principale ed emblematica applicazione in relazione alla competenza dell'allora Comunità a adottare accordi internazionali. All'inizio degli anni '70, infatti, tale potestà era riservata dai Trattati ad un novero ristretto di materie. Nondimeno, la Corte di giustizia ha rilevato un sostanziale parallelismo fra competenze interne ed esterne (C. giust., 31.3.1971, 22/70, *Commissione delle comunità europee* c. *Consiglio delle Comunità europee*). Sicché, ogniqualvolta le istituzioni europee godano di un determinato potere sul piano interno, occorre ritenere che l'Unione sia competente ad assumere gli impegni internazionali necessari a perseguire gli obiettivi prefissati dai Trattati per quella politica, finanche in assenza di una espressa dicitura del Trattato al riguardo. In concreto, invero, rileva la Corte, l'efficace regolamentazione di un settore di competenza UE costituisce spesso l'esito «dell'effetto combinato di provvedimenti interni ed esterni». Tale parallelismo, come già ricordato, è stato formalizzato nei Trattati e trova espresso riconoscimento nell'art. 3, par. 2, TFUE.

4.4 La clausola di flessibilità

L'esigenza di attenuare la rigidità del principio di attribuzione trova infine espressione nei Trattati, in

forza del disposto dell'art. 352 TFUE, il quale disciplina la cd. clausola di flessibilità. Questo articolo mira ad evitare che la difficoltà di predeterminare in modo esaustivo i poteri dei quali le istituzioni europee necessitino per lo svolgimento dei propri compiti si esaurisca in un ostacolo al conseguimento degli obiettivi posti dai Trattati. Esso infatti consente all'Unione di legiferare anche in assenza di una specifica investitura. La clausola di flessibilità, presente fin dalle origini del sistema dell'Unione, è stata valorizzata a più riprese come strumento per ampliare le sfere di intervento dell'Unione. Proprio su questa base giuridica, ad esempio, hanno trovato ingresso le prime iniziative nel campo del diritto ambientale e della tutela dei consumatori, due aree oggi in ampia misura governate dal diritto UE. A partire dalla riforma di Maastricht, tuttavia, si è inteso circoscrivere la portata di questa clausola, subordinandone l'attivazione ad una serie di rigorose condizioni sostanziali e procedurali, confermate anche nel testo vigente.

Anzitutto, le misure adottate devono risultare necessarie al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti dai Trattati. Questo criterio, benché astrattamente stringente, assicura un certo margine discrezionale in capo alle istituzioni europee, imponendo *in primis* un puntuale dovere di motivazione.

La necessità si misura anche alla luce della possibilità di optare per altre basi giuridiche. Dopo alcune oscillazioni giurisprudenziali, infatti, la Corte di giustizia ha chiarito che la clausola di flessibilità rappresenta una *extrema ratio*. Essa non può dunque fondare un'azione delle istituzioni europee se tale iniziativa possa essere ricondotta ad un'attribuzione di competenza consacrata in un'altra previsione dei Trattati. In presenza di alternative di adeguata efficacia, pertanto, verrebbe meno la necessità di ricorrere all'art. 352 TFUE (C. giust., 30.5.1989, 242/87, *Commissione delle Comunità europee* contro *Consiglio delle Comunità europee*).

Inoltre, la clausola di flessibilità non conferisce alle istituzioni europee un potere in bianco, idoneo a scardinare i limiti generali delle attribuzioni dell'Unione. Al contrario, la formula inaugurale dell'articolo in esame chiarisce espressamente che questa base giuridica può operare solo «nel quadro delle politiche definite dai Trattati». Come confermato dalla Corte di giustizia, dunque, la clausola in parola non può giustificare un'iniziativa svincolata dal complesso generale delle competenze dell'Unione (C. giust., 28.3.1996, 2/94).

Sotto il profilo istituzionale, si richiede che Commissione, Consiglio e Parlamento europeo condividano la volontà di ricorrere all'art. 352 TFUE. L'uso di questa base giuridica deve infatti essere proposto dalla Commissione e votato all'unanimità dal Consiglio, previa approvazione parlamentare. Si tratta, in sostanza, di una procedura legislativa di approvazione, che assicura un'ampia partecipazione istituzionale e un equilibrio fra i molteplici interessi in gioco.

Infine, la clausola di flessibilità incontra taluni limiti sotto il profilo del campo di applicazione. In primo luogo, essa non può essere utilizzata nel contesto della politica estera e di sicurezza comune (v. altresì la Dichiarazione n. 41 allegata al Trattato di Lisbona); in secondo luogo, l'art. 352 TFUE non può legittimare l'adozione di misure di armonizzazione degli ordinamenti nazionali.

Nel complesso, le condizioni fissate dal Trattato limitano fortemente l'utilizzo della clausola di flessibilità, che viene così a rappresentare una norma di chiusura del sistema.

5. I principi che regolano l'esercizio delle competenze

5.1 Il principio di proporzionalità

A fronte della disciplina della ripartizione di attribuzioni fra Unione europea e Stati membri e dei meccanismi che ne determinano la moderata flessibilità, la sistematica delle competenze UE è ulteriormente ispirata a due principi: il principio di proporzionalità ed il principio di sussidiarietà. Essi operano in relazione all'esercizio delle competenze e concorrono dunque a definire il modus operandi dell'Unione, laddove si tratti di valutare se ed in quale misura dare seguito ad una attribuzione ad essa conferita dai Trattati. Congiuntamente intesi, i due principi rappresentano una rilevante garanzia per gli Stati membri, in quanto sono idonei a porre ulteriori limiti all'intervento dell'Unione o, quanto meno, all'incisività dell'azione delle istituzioni europee sugli ordinamenti nazionali.

Ai sensi dell'art. 5, par. 4, TUE, «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati». Questa definizione tratteggia i caratteri distintivi del principio di proporzionalità, il quale evoca l'esigenza di ponderazione e misura dell'azione dell'Unione. Specifica declinazione di un consolidato principio generale dell'ordinamento europeo, il principio in parola sollecita infatti l'Unione ad evitare ingerenze non necessarie nel diritto degli Stati membri o ingiustificatamente penalizzanti per le competenze delle istituzioni nazionali. Esso opera trasversalmente in rapporto ad ogni categoria di competenza ed ha due principali ripercussioni. Sotto il profilo sostanziale, la proporzionalità argina la modalità di esercizio delle competenze europee. Cionondimeno, lo scrutinio sull'adeguatezza delle scelte effettuate dalle istituzioni dell'Unione in rapporto al canone di proporzionalità è tradizionalmente alquanto limitato. Stante l'esigenza di assicurare l'equilibrio fra poteri, la Corte di giustizia limita le proprie censure ai casi errore manifesto, sviamento di potere o patente travalicamento del margine discrezionale accordato (C. giust., 13.5.1997, C-233/94, *Germania* c. *Parlamento e Consiglio*). Dal punto di vista procedurale, invece, il principio in esame orienta la scelta del tipo di atto da adottare. Ciò si riscontra nel dettame dell'art. 296 TFUE, a norma del quale, in assenza di indicazioni nella disciplina primaria, le istituzioni decidono su base casistica la veste formale dell'atto, in ossequio al principio di proporzionalità.

5.2 Il principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà è annoverato fra i principi generali dell'ordinamento UE ed ha trovato la sua prima consacrazione ufficiale nei Trattati in occasione della riforma di Maastricht del 1992. Da allora, l'elaborazione teorica e la prassi applicativa hanno contribuito in maniera significativa all'evoluzione concettuale del principio, che presenta forti connotazioni politiche, prima ancora che giuridiche.

L'istituto in esame opera nei soli settori che non rientrino fra le attribuzioni esclusive dell'Unione. In tali contesti, secondo il disposto dell'art. 5, par. 3 TUE, le istituzioni europee sono legittimate ad intervenire solo se e nella misura in cui gli obiettivi di tale azione non possano essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati, tanto a livello centrale quanto regionale o locale. Si richiede inoltre che tali finalità possano essere meglio raggiunte grazie al contributo dell'UE, a motivo della portata e degli effetti dell'iniziativa intrapresa.

La complessa formulazione della norma in esame implica, quanto meno, un duplice vaglio di efficacia, diversamente modulato a seconda del coinvolgimento dell'Unione o degli Stati membri. Nel primo caso, occorre dimostrare che l'intervento delle istituzioni europee risponda con evidenza ed in misura

migliore agli obiettivi prefissati; di converso, la potestà normativa può essere allocata al livello statale ove l'azione delle autorità nazionali si dimostri all'uopo sufficiente.

Questa impostazione implica un necessario sforzo argomentativo da parte delle istituzioni europee, allorquando intendano motivare l'esercizio di una determinata competenza in relazione al rispetto del principio in esame. Non è dunque sufficiente richiamare l'esistenza di una competenza attribuita, bensì occorre indicare gli elementi che ne giustifichino l'attrazione nell'alveo europeo. Ciò comporta inevitabili ricadute politiche, che non hanno mancato di porre sotto una luce critica la reale possibilità di verificare il compiuto rispetto del principio di sussidiarietà. Ne è conseguita una riflessioni interistituzionale che, anche grazie al contributo degli Stati membri, ha veicolato l'adozione di una regolamentazione *ad hoc* in materia. Tale complesso di regole e procedure è consacrato nel Protocollo n. 2 sul controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le cui previsioni, come noto, hanno valore di diritto primario.

5.3 Il controllo politico e lo scrutinio giurisdizionale

La verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà si dipana, al contempo, su un piano politico ed a livello giurisdizionale.

Quanto alla dimensione politica, il Protocollo n. 2 investe anzitutto la Commissione europea di una serie di obblighi procedurali che devono accompagnare l'esercizio del potere di iniziativa normativa accordatole dai Trattati, anche per assicurare il rispetto del principio di proporzionalità. In questo contesto, infatti, l'istituzione in questione è chiamata ad effettuare ampie consultazioni con i soggetti potenzialmente interessati da un atto del quale si prospetti l'adozione. Le consultazioni possono coinvolgere organizzazioni della società civile, così come enti pubblici infrastatali (sulle varie forme della consultazione, v. il Pacchetto Better Regulation COM (2015) 615).

Inoltre, la Commissione è tenuta a corredare la propria proposta di una valutazione di impatto, volta a chiarire le principali ricadute future dell'atto sugli ordinamenti nazionali (valutazione ora affidata a un organismo indipendente, il "comitato per il controllo normativo", istituito con Decisione del Presidente della Commissione, C(2015)3263). A ciò si affianca altresì l'obbligo di enunciare le motivazioni sulla base delle quali si ritiene rispettato il principio di sussidiarietà e di proporzionalità (ribadito anche nell'Accordo interistituzionale Legiferare meglio del 13.4.2016).

Un elemento qualificante del Protocollo si rinviene nel meccanismo di *early warning*, mediante il quale la Commissione attiva un dialogo diretto con i parlamenti nazionali. Questa procedura di controllo politico *ex ante* prevede che l'istituzione proponente trasmetta alle assemblee nazionali ogni proposta di atto legislativo dell'Unione. Spetta ai parlamenti, entro il rigoroso termine di otto settimane, formulare un parere sul progetto analizzato, con particolare riguardo per la ritenuta violazione del principio di sussidiarietà. A ciascuna assemblea sono accordati due voti, che nell'ipotesi di sistemi bicamerali vengono suddivisi fra i due rami parlamentari. Se i pareri negativi corrispondono ad almeno un terzo dei voti complessivi (quorum ridotto ad un quarto per le iniziative in tema di spazio di libertà, sicurezza e giustizia), ha luogo la procedura cd. del cartellino giallo. Essa prevede che la Commissione sia tenuta a riesaminare la sua proposta e che possa successivamente decidere se ritirarla, emendarla o lasciarla inalterata. In quest'ultimo caso, la Commissione deve motivare con particolare cura la scelta operata. Il Protocollo prospetta altresì la procedura del cartellino arancione, azionata nell'eventualità in cui i voti

negativi superino la metà del totale. Ciò impone alla Commissione di riesaminare il testo proposto e di trasmetterlo al Consiglio ed al Parlamento europeo per un'ulteriore valutazione. Se però il Consiglio, a maggioranza del 55% dei suoi membri, o il Parlamento europeo, a maggioranza semplice, formulino opposizione avverso la proposta, questa dovrà essere abbandonata.

Nella prassi, è stato raggiunto in tre casi il *quorum* previsto per la procedura del cartellino giallo, mentre l'*iter* aggravato non ha ancora avuto riscontro operativo. In una prima occasione, la Commissione ha ritirato la sua proposta volta all'adozione di un regolamento in materia di azioni collettive nell'ambito della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Successivamente, invece, la Commissione ha ritenuto di conservare la proposta di regolamento istitutivo della procura europea, alla quale tuttavia non è stato dato seguito (in discussione ora l'avvio di una cooperazione rafforzata). La terza occasione riguarda la proposta di modifica della direttiva distacco nell'ambito della prestazione dei servizi, che la Commissione ha deciso di mantenere e che ora è oggetto di un intenso dibattito nel merito.

Occorre infine evidenziare come il rispetto del principio di sussidiarietà sia parimenti suscettibile di verifica in sede giurisdizionale. Lo strumento elettivo, al riguardo, è rappresentato dal ricorso per annullamento, *ex* art. 263 TFUE. La violazione del principio in esame è stata in un primo momento inquadrata come vizio di motivazione, afferente dunque alla violazione delle forme sostanziali. Nondimeno, nell'orientamento ormai consolidato della Corte di giustizia, essa è ora considerata una censura autonoma, riconducibile alla violazione dei Trattati (C. giust., 10.12.2002, C-491/01, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*). La Corte usualmente affianca alla doppia valutazione di efficacia sopra ricordata anche un giudizio di adeguatezza dell'azione dell'Unione in rapporto all'obiettivo perseguito. Trattandosi di valutazioni spesso complesse e legate a ben precise scelte politiche, lo scrutinio del Giudice dell'Unione si arresta di regola ad una valutazione di massima della ragionevolezza dell'intervento normativo e della motivazione che lo accompagna (C. giust., 12.7.2005, C-154/04 e C-155/04, *Alliance for Natural Health e a.*).

Sul punto, merita precisare come la riforma di Lisbona abbia incluso fra i ricorrenti semiprivilegiati il Comitato delle regioni, la cui legittimazione attiva –ad oggi rimasta sulla carta – si fonda proprio sulla possibilità di lamentare la violazione del principio di sussidiarietà. Infine, il Protocollo n. 2 dispone che gli Stati membri provvedano a dare seguito alla richiesta dei rispettivi parlamenti di promuovere un ricorso per annullamento per denunciare analogo vizio.

Fonti normative
Artt. 4-5 e 13 TUE; artt. 2-7 e 352 TFUE; Protocollo n. 2, Dichiarazione nn. 18 e 41.

Bibliografia essenziale
Azoulai, L., a cura di, *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014; Adam, R.-Tizzano, A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 3° ed., Torino, 2014, 395 ss.; Cannizzaro, E., *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2014, 235 ss.; Craig, P.-De Búrca, G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, 6° ed., Oxford, 2015, 73 ss.; Daniele, L., *Diritto dell'Unione europea*, 5° ed., 2014, Milano, 397 ss; Jacqué, J-P, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 8° ed., Paris, 2015; Pocar, F.-Baruffi, M.C., *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2° ed., Padova,

2014, 9-35 e 165-172; Porchia, O., *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi int. eur*. 2010, 361 ss; Strozzi, G.-Mastroianni, R., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, 7° ed., Torino, 2016, 72 ss.; Tesauro, G., *Diritto dell'Unione europea*, 7° ed., Padova, 2012, 94 ss.; Tizzano, A., *Trattati dell'Unione europea*, 2° ed., Milano, 2014, 7-83 e 368-393.

Consiglio dell’Unione Europea nell'Enciclopedia Treccani

È una delle principali istituzioni dell’Unione Europea (UE), formalmente denominato Consiglio dell’Unione o, semplicemente, Consiglio. È formato dai rappresentanti degli Stati membri a livello ministeriale e si riunisce in varie formazioni, corrispondenti ai settori di attività dell’UE: Affari generali, Affari esteri, Agricoltura e pesca, Trasporti, Economia e finanza (cosiddetto ECOFIN), Giustizia e affari interni, etc.

In base all’art. 16 del Trattato sull’Unione Europea, il Consiglio è contitolare del potere legislativo insieme con il Parlamento europeo. Salvo diversa disposizione nel Trattato, esso delibera a maggioranza qualificata (cosiddetta doppia maggioranza, che richiede il consenso di almeno il 55% dei membri del Consiglio, rappresentanti Stati le cui popolazioni costituiscano almeno il 65% della popolazione dell’UE).

Il Consiglio dell’Unione non va confuso con il Consiglio europeo, altra istituzione dell’UE, formata anch’essa dai rappresentanti degli Stati membri, ma al livello di capi di Stato o di governo, e che ha prevalentemente funzioni di indirizzo politico.

Parlamento europeo nell'Enciclopedia Treccani

È una delle istituzioni dell'Unione Europea (UE) ed è formato di rappresentanti dei cittadini dell'Unione (Cittadinanza europea). La sua organizzazione e i suoi compiti sono previsti agli artt. 223 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'UE. È composto da 751 deputati eletti nei 28 Stati membri dell'Unione, in misura proporzionale alla popolazione di ogni paese e secondo principi comuni, e dura in carica per cinque anni.
Elezione e funzionamento. - Con decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 20 settembre 1976 è stata decisa l'elezione a suffragio universale diretto dei parlamentari europei; le prime elezioni si sono svolte nel 1979, consentendo al Parlamento europeo di divenire istituzione di rappresentanza diretta e immediata.

Il funzionamento del Parlamento europeo è disciplinato dal suo regolamento interno, adottato a maggioranza dei membri. Il Parlamento nomina per un periodo di due anni e mezzo tra i suoi membri un presidente con poteri di rappresentanza all'esterno e nelle relazioni con le altre istituzioni. Altri organi del Parlamento europeo sono: l'Ufficio di presidenza (composto da presidente, 14 vicepresidenti, e 6 questori), che si occupa del funzionamento amministrativo e finanziario; la Conferenza dei presidenti (composta dal presidente e dai presidenti dei gruppi politici), che definisce l'organizzazione e la programmazione dei lavori; le 20 commissioni parlamentari con competenze in determinati settori e compiti di elaborazione ed esame di proposte legislative. I deputati europei si riuniscono in gruppi politici in base alle affinità politiche e non alla nazionalità.

Competenze. - Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio dell'Unione, la funzione legislativa e la funzione di bilancio (art. 14, n. 1 del Trattato sull'Unione Europea). Esso ha inoltre funzioni di controllo politico, in particolare sulla Commissione europea, nei confronti della quale può adottare una mozione di censura che, se approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri del Parlamento, determina le dimissioni collettive dei membri della Commissione (art. 234 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).*

Commissione europea

Enciclopedie on line

Commissione europea

È una delle principali istituzioni dell'Unione Europea (UE), con sede a Bruxelles. In base all'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la Commissione vigila sull'applicazione da parte degli Stati membri dei Trattati e degli atti vincolanti adottati dalle istituzioni dell'UE; dispone del potere d'iniziativa legislativa, partecipa alla formazione degli atti del *Consiglio dell'Unione Europea (/enciclopedia/consiglio-dell-unione-europea/)* e del *Parlamento europeo (/enciclopedia/parlamento-europeo/)*; si occupa dell'attuazione delle politiche comuni; gestisce i programmi e il bilancio dell'Unione; rappresenta l'Unione nelle relazioni esterne, eccettuata la politica estera e di sicurezza comune (*Relazioni esterne dell'Unione Europea (/enciclopedia/relazioni-esterne-dell-unione-europea/)*).

Composizione. - La Commissione europea è formata attualmente da un cittadino di ciascuno dei 27 Stati membri dell'UE, compresi il presidente e l'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica estera (*Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea (/enciclopedia/politica-estera-e-di-sicurezza-comune-dell-unione-europea/)*). I membri della Commissione sono eletti a titolo individuale, in base alle loro competenze, e agiscono in piena indipendenza, avendo il fine di tutelare l'interesse generale dell'UE. Per il periodo del loro mandato (5 anni rinnovabile) essi non possono svolgere alcuna altra attività professionale, nemmeno a titolo gratuito. Il Trattato di Lisbona (in vigore dal 2009) ha previsto che a partire dal 1° novembre 2014, salva diversa decisione adottata all'unanimità dal *Consiglio europeo (/enciclopedia/consiglio-europeo/)*, il numero dei commissari verrà ridotto a due terzi dei paesi membri, in base a un meccanismo di rotazione egualitaria tra Stati. La designazione del presidente della Commissione è compito dal Consiglio europeo e

viene successivamente approvata dal Parlamento europeo. Gli altri commissari sono invece designati dagli Stati membri in accordo con il presidente. Infine, l'intero collegio riceve l'approvazione del Parlamento europeo.

Struttura organizzativa. - La Commissione si articola in 26 direzioni generali competenti per materia, a ciascuna delle quali è preposto un commissario. Tale articolazione è meramente organizzativa; infatti, in relazione all'azione della Commissione vige il principio della responsabilità collegiale dei commissari.

VOCI CORRELATE

Unione Europea (/enciclopedia/unione-europea/)

Corte di giustizia dell'Unione Europea

Enciclopedie on line

Corte di giustizia dell'Unione Europea

È una delle istituzioni dell'*Unione Europea (/enciclopedia/unione-europea/)* (UE), con sede nella città di Lussemburgo. Ha funzioni giurisdizionali. Sebbene sia una istituzione unica, è articolata in: Corte di giustizia, Tribunale (istituito nel 1989, con la denominazione Tribunale di primo grado) e Tribunali specializzati. Il complesso di tali organi assicura "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati" (art. 19 del Trattato sull'Unione Europea). In effetti, l'azione della Corte è fondamentale per assicurare sia la corretta applicazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri, sia la sua interpretazione uniforme.

Funzioni della Corte. - La Corte ha essenzialmente tre funzioni. In primo luogo, essa giudica sui ricorsi per la violazione dei Trattati comunitari, proposti dalla *Commissione europea (/enciclopedia/commissione-europea/)*o da uno Stato membro. Se la Corte accerta l'inadempimento, lo Stato è tenuto a porvi fine immediatamente, pena una seconda condanna e il pagamento di penalità.

In secondo luogo, la Corte effettua il controllo di legittimità sugli atti normativi adottati dalle istituzioni dell'UE (*Regolamenti. Diritto dell'Unione Europea (/enciclopedia/regolamenti-diritto-dell-unione-europea/)*; *Direttive. Diritto dell'Unione Europea (/enciclopedia/direttive-diritto-dell-unione-europea/)*; *Decisioni. Diritto dell'Unione Europea (/enciclopedia/decisioni-diritto-dell-unione-europea/)*). Tale procedura permette agli Stati membri, al *Consiglio dell'Unione europea (/enciclopedia/consiglio-dell-unione-europea/)*e alla Commissione europea, nonché, a determinate condizioni, al *Parlamento europeo (/enciclopedia/parlamento-europeo/)*, di chiedere l'annullamento delle norme comunitarie illegittime. Ai privati è consentito chiedere – entro 2 mesi dalla notifica – l'annullamento degli atti giuridici che li riguardano direttamente e individualmente (soprattutto le decisioni). Se il ricorso è fondato, l'atto contestato viene annullato.

Infine, la Corte ha competenza in tema di "questioni pregiudiziali" sollevate dai giudici nazionali degli Stati membri. Il rinvio pregiudiziale dà al giudice nazionale facoltà di chiedere alla Corte una pronuncia sull'interpretazione o sulla validità di una norma comunitaria quando siffatta pronuncia

sia necessaria per risolvere la controversia di cui il giudice nazionale è investito.

Oltre alle competenze di natura contenziosa, la Corte esercita una funzione consultiva. Il Consiglio dell'Unione, la Commissione europea o uno Stato membro possono chiedere un parere della Corte (che ha valore vincolante) circa la compatibilità con i Trattati comunitari di accordi stipulati da Stati membri con Stati non membri dell'UE.

Composizione della Corte. - La Corte è formata da un giudice per ogni Stato membro e si riunisce in sezioni, in grande sezione o in seduta plenaria, conformemente alle regole previste a tal fine dal suo statuto. È assistita da 8 avvocati generali, che hanno l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo statuto della Corte, richiedono il loro intervento.

I giudici e gli avvocati generali della Corte – scelti tra personalità che offrano tutte le garanzie d'indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali – sono nominati di comune accordo per 6 anni dai governi degli Stati membri. Ogni 3 anni si procede a un rinnovo parziale dei giudici e degli avvocati generali, alle condizioni previste dallo statuto della Corte. I giudici designano tra loro, per 3 anni, il presidente della Corte, il cui mandato è rinnovabile.

Il Tribunale. - In base all'art. 19 del Trattato sull'Unione Europea, il Tribunale deve essere composto da almeno un giudice per ogni Stato membro; attualmente esso è composto da 27 giudici.

Il Tribunale funge da organo giurisdizionale di primo grado, le cui sentenze sono impugnabili, per motivi di diritto, davanti alla Corte di giustizia. Tale funzione è limitata ai casi previsti dal Trattato (sono esclusi, ad esempio, dalla competenza di primo grado del Tribunale i ricorsi per inadempimento e le controversie tra Stati membri). Il Tribunale è invece giudice di secondo grado rispetto ai Tribunali specializzati, essendo l'organo competente a decidere sui ricorsi contro le sentenze di questi ultimi.

I Tribunali specializzati. - Attualmente, l'unico Tribunale specializzato esistente è il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione Europea, competente per le controversie tra l'UE e i suoi agenti. Il suo statuto è allegato allo statuto della Corte (Allegato I).

Altri Tribunali specializzati potranno essere istituiti in futuro, mediante un regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo, per conoscere in prima istanza alcune categorie di ricorsi in materie specifiche (art. 257 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).*

VOCI CORRELATE

Unione Europea (/enciclopedia/unione-europea/)

Diritto dell'Unione Europea (/enciclopedia/diritto-dell-unione-europea/)

Fonti del diritto dell'U.E.

Enciclopedie on line

Fonti del diritto dell'U.E.

Le *fonti del diritto (/enciclopedia/fonti-del-diritto/)* dell'U.E. sono di due diversi tipi: fonti *primarie* (o di *diritto convenzionale*) e fonti *secondarie* (o di *diritto derivato*). Le fonti primarie consistono nei trattati istitutivi dell'U.E. e nelle loro successive modificazioni e integrazioni. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'U.E., le fonti primarie sono sovraordinate, da un punto di vista gerarchico, alle fonti secondarie, dal momento che ne disciplinano la formazione, le competenze e gli effetti giuridici. Dal punto di vista del diritto costituzionale italiano, poi, le fonti primarie hanno una notevole capacità derogatoria del nostro sistema costituzionale, trovando il proprio limite nei soli principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e nei diritti inviolabili della persona umana, come affermato dalla *Corte costituzionale (/enciclopedia/corte-costituzionale/)*.

Va detto che la Costituzione italiana non prevedeva sino alla l. cost. n. 3/2001 una disposizione esplicita riguardante i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» (art. 117, co. 1, Cost.), a differenza di altre esperienze costituzionali (artt. 23 e 24 Legge fondamentale Germania 1949; artt. da 88-1 ss. Cost. Francia 1958; artt. 93 ss. Cost. Spagna 1978). Ciò non vuol dire, però, che la partecipazione italiana alle Comunità europee (prima) e all'U.E. (poi) sia rimasta priva di copertura costituzionale: sia la dottrina maggioritaria che la giurisprudenza costituzionale hanno infatti individuato il fondamento costituzionale dell'integrazione europea nella seconda proposizione dell'art. 11 Cost., laddove si prevede che l'Italia consente «alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni».

Per quanto riguarda le fonti derivate, le più importanti sono i *regolamenti*, le *direttive* e le *decisioni* (ad esse vanno aggiunti i c.d. atti non vincolanti e cioè le *raccomandazioni* e i *pareri*). Per quanto riguarda le prime due tipologie di atti, la loro differenza sta nel fatto che, mentre i regolamenti hanno una portata generale (si rivolgono a tutti) e sono direttamente applicabili in ognuno degli Stati membri, le direttive si indirizzano solo agli Stati e non sono in linea di principio direttamente applicabili, ma necessitano dell'intervento dello Stato membro, che resta vincolato quanto al termine e al risultato da raggiungere, ma è libero circa la scelta delle forme e dei mezzi attraverso cui giungervi. Tuttavia, a partire dal 1970, la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, per sanzionare il comportamento omissivo di alcuni Stati membri rispetto ad alcune direttive, ha esteso l'area della diretta applicabilità anche a queste ultime, qualora siano sufficientemente dettagliate e precise. Le decisioni, infine, pur avendo portata obbligatoria ed essendo direttamente applicabili, non hanno portata generale, ma sono rivolte a destinatari specifici. Sulla loro collocazione nell'ambito delle fonti del diritto italiano la dottrina è divisa: secondo un primo orientamento, esse vi rientrerebbero senz'altro, ma vi è anche chi nega tale loro qualifica, che ricomprenderebbe, perciò, soltanto regolamenti e direttive.

Il recepimento del diritto dell'U.E. non immediatamente applicabile avviene in base ad un meccanismo stabilito dapprima con la l. n. 86/1989 (c.d. La Pergola) e, successivamente, con la l. n. 11/2005: ogni anno, le Camere, su proposta del *Governo (/enciclopedia/governo/)*, approvano una legge (c.d. comunitaria), con la quale si dettano le disposizioni necessarie per dare esecuzione al diritto dell'U.E. Tre sono le modalità individuate nella l. n. 11/2005: direttamente da parte della stessa legge comunitaria o tramite il conferimento di deleghe legislative o attraverso l'adozione di regolamenti, anche di *delegificazione (/enciclopedia/delegificazione/)* (l. n. 11/2005).

I rapporti tra le fonti del diritto dell'U.E. e le fonti dell'ordinamento italiano. - Per quanto riguarda, infine, il rapporto tra le fonti del diritto dell'U.E. e le fonti dell'ordinamento italiano (in particolare, la legge e gli atti ad essa equiparati), occorre sottolineare che questi rapporti si sono evoluti ad opera della giurisprudenza della *Corte costituzionale (/enciclopedia/corte-costituzionale/)* italiana e della Corte di giustizia delle Comunità europee. In un primo momento (1964), la Corte costituzionale ha impostato la questione delle possibili antinomie (*Criteri di risoluzione delle antinomie (/enciclopedia/criteri-di-risoluzione-delle-antinomie/)*) utilizzando il criterio

cronologico. La giurisprudenza costituzionale nel 1973 ha poi rimesso in discussione questa costruzione, quando, pur riaffermando la netta separazione di competenze tra l'ordinamento interno e l'ordinamento comunitario, ha finito con l'ammettere, in accoglimento della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, il primato dei regolamenti comunitari sulle leggi statali e la loro applicabilità diretta. Infatti, in quell'occasione la Corte costituzionale è giunta ad ammettere la capacità dei regolamenti comunitari di abrogare leggi statali anteriori e di resistere all'abrogazione da parte di leggi successive, affermando, però, l'incostituzionalità di una legge statale contrastante con un regolamento comunitario precedente per violazione indiretta dell'art. 11 Cost., da far valere essa stessa.

Il passo in avanti decisivo si è poi avuto nel 1984, quando la Corte costituzionale, facendo proprio l'orientamento della Corte di giustizia delle Comunità europee, ha sostenuto non già il proprio ruolo necessario nel dichiarare costituzionalmente illegittima una legge successiva per contrasto con un regolamento comunitario, ma, al contrario, il potere-dovere di ciascun giudice di procedere alla disapplicazione (più correttamente: alla non applicazione; *Disapplicazione. Diritto costituzionale (/enciclopedia/disapplicazione-diritto-costituzionale/)*) del diritto interno contrastante con le norme comunitarie immediatamente applicabili.

In questa categoria vengono poi fatte rientrare non soltanto le suddette direttive autoapplicative, ma anche le sentenze interpretative e quelle di inadempimento della Corte di giustizia dell'U.E. Proseguendo su questa linea, la Corte costituzionale ha mantenuto ferma la sua competenza in ordine alla sindacabilità di leggi regionali contrastanti con il diritto dell'U.E. impugnate nel corso di un giudizio in via principale ed è persino giunta ad affermare l'idoneità dei regolamenti comunitari a derogare a disposizioni costituzionali, fermo restando il rispetto dei soli principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e nei diritti inviolabili della persona umana, che costituiscono i c.d. controlimiti costituzionali alle limitazioni di sovranità.

Voci correlate

Fonti del diritto (/enciclopedia/fonti-del-diritto/)

Unione Europea (/enciclopedia/unione-europea/)

Atti dell’Unione europea in "Diritto on line"

di Paola Mori - Diritto on line (2016)

•

Abstract
Si delineano le caratteristiche generali del sistema degli atti adottati dalle istituzioni dell’UE quali tipizzati dall’art. 288 TFUE. Viene poi dato conto dei loro rapporti e della classificazione in atti legislativi, delegati e d’esecuzione introdotta dal Trattato di Lisbona. Gli atti tipici sono distinti a seconda che abbiano carattere vincolante – i regolamenti, le direttive e le decisioni – o meno – le raccomandazioni e i pareri; ciascuno di essi è analizzato alla luce delle specifiche caratteristiche. Sono poi esaminati gli accordi interistituzionali e i cd. atti atipici. In conclusione è illustrato il regime comune degli atti: l’obbligo di motivazione, i requisiti di forma e di pubblicità, l’entrata in vigore.

1. Caratteristiche generali del sistema degli atti dell’UE1.1 Le tipologie di atti
Gli atti di cui le istituzioni dell’UE si possono avvalere nell’esercizio delle loro competenze sono enumerati nell’art. 288 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE): regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Si tratta dei cd. atti tipici in quanto essi sono definiti secondo modelli predeterminati nel Trattato. L’art. 288 TFUE distingue gli atti vincolanti, e quindi suscettibili di costituire fonti formali di norme giuridiche, i regolamenti, le direttive e le decisioni, da quelli che tali non sono, le raccomandazioni e i pareri. Il complesso degli atti vincolanti dà luogo al cd. diritto derivato, formalmente subordinato alle norme primarie contenute nei Trattati istitutivi.

Il Trattato di Lisbona ha mantenuto immutata l’originaria classificazione degli atti di cui all’art. 249 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) ed ha semplificato il previgente sistema degli atti giuridici dell’UE eliminando le tipologie di atti proprie della politica estera e di sicurezza comune (PESC) (strategie comuni, decisioni, raccomandazioni) e della cooperazione giudiziaria e di polizia (posizioni comuni, decisioni-quadro, decisioni, convenzioni) (il regime transitorio di tali atti è regolato dal Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie). Di conseguenza, l’art. 288 TFUE è ora disposizione generale destinata a trovare applicazione a tutta l’attività istituzionale dell’UE, avvenga essa in base al Trattato sull’Unione europea (TUE) o in base al TFUE.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia la qualificazione formale dell’atto non rileva al fine di stabilirne la natura e la portata giuridica, mentre sono determinanti il suo oggetto e il suo contenuto così come gli effetti che esso produce. Non può pertanto escludersi che un atto che abbia la forma di regolamento possa, per portata ed effetti, costituire una o più decisioni individuali (cd. regolamenti mascherati) (C. giust., 13.5.1971, cause riunite 41-44/70, *International Fruit Company*, 411). Il punto assume rilievo al fine di definire la possibilità di sottoporre al sindacato giurisdizionale

l’atto e di individuare la legittimazione ad agire ai sensi dell’art. 263 TFUE.

1.2 I rapporti tra gli atti e loro classificazione gerarchica

L’art. 288 TFUE non delinea alcun tipo di rapporto gerarchico tra gli atti elencati: essi si distinguono l’uno dall’altro unicamente per le loro caratteristiche strutturali e per gli effetti che sono destinati a produrre nei confronti dei loro destinatari, senza che sia stabilita dai Trattati una gerarchia formale tra di essi. Né è possibile individuare uno specifico procedimento di adozione di competenza di un dato organo per ciascun tipo di atto che valga a differenziare l’uno dall’altro.

Quanto detto non esclude che una differenziazione di livelli normativi – supralegislativo, legislativo o di base, delegato, di esecuzione – si delinei in ragione della funzione di ciascun atto e delle relative procedure di adozione.

Un’ipotesi di atto di tipo supralegislativo si configura quando i Trattati attribuiscono alle istituzioni il compito di provvedere direttamente, per mezzo di atti da adottarsi talora con una procedura legislativa, a modifiche o integrazioni del diritto primario. È questo il caso delle revisioni semplificate previste per alcuni Protocolli, i quali come è noto sono parte integrante dei Trattati istitutivi; tali revisioni possono infatti essere adottate seguendo la procedura legislativa (v. l’art. 126, par. 14; l’art. 308, co. 3; l’art. 281, co. 2; l’art. 129, par. 3, TFUE). È anche il caso delle cd. clausole passerella, quelle clausole, cioè, che consentono il passaggio dall’unanimità alla maggioranza qualificata per una determinata deliberazione del Consiglio o l’estensione della procedura legislativa ordinaria per l’adozione degli atti in una materia fino a quel momento soggetta ad una procedura legislativa speciale (v. art. 153, par. 2, ult. cpv.; art. 192, par. 2, co. 2, TFUE; art. 31, par. 3, TUE). Vi sono poi casi in cui i Trattati subordinano l’entrata in vigore dell’atto adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio alla previa approvazione o al silenzio assenso dei Parlamenti nazionali; la prima ipotesi ricorre nella procedura di revisione semplificata di cui all’art. 48, par. 6, TFUE e nell’art. 25 TFUE; la seconda, che comporta che l’atto entra in vigore se entro un dato termine nessun Parlamento nazionale solleva obiezioni, è prevista dall’art. 48, par. 7, TUE e dall’art. 81, par. 3, TFUE. Anche in queste ipotesi si è comunque in presenza di atti delle istituzioni che, in quanto tali, sono soggetti al controllo di legittimità della Corte di giustizia (C. giust., 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*; Mori, P., *Rapporti tra fonti. Il diritto primario*, Torino, 2010, 177 ss.).

Il carattere supralegislativo può essere inoltre collegato alla funzione assolta dall'atto nel sistema dell'Unione. Un caso del genere è dato dal regolamento (UE) 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, il cd. regolamento comitologia, che in attuazione dell'art. 291 TFUE regola le modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione da parte della Commissione, sostituendo la precedente decisione del Consiglio 1999/468/CE. Pur essendo un atto di diritto derivato, in quanto disciplina in via generale le modalità procedurali per l'adozione degli atti di esecuzione, esso pone un quadro normativo di riferimento che deve essere rispettato dagli atti di base che conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione, per ciò stesso ponendosi in posizione funzionalmente sovraordinata (v. con riferimento alla decisione 1999/468/CE, C. giust., 21.1.2000, C-378/00, *Commissione* c. *Parlamento e Consiglio*).

Vi sono poi atti che danno attuazione diretta alle norme dei Trattati e che possono essere definiti di base o legislativi, nella misura in cui vi sono stabiliti gli elementi essenziali e le scelte politiche fondamentali in un dato settore (C. giust., 17.12.1970, 25/70, *Köstner*, 1161). Secondo la giurisprudenza costante l'adozione delle norme essenziali in una data materia è tassativamente riservata alla competenza del legislatore dell'Unione (C. giust., 5.9.2012, C-355/10, *Parlamento* c. *Consiglio e Commissione*). Questo comporta che le misure di esecuzione non possono modificare elementi essenziali di una normativa di base né completarla mediante nuovi elementi essenziali.

Tale osservazione porta ad evidenziare l'esistenza di un ulteriore livello gerarchico collegato al conferimento di competenze di esecuzione di un atto adottato sulla base del Trattato. Evidentemente in questi casi sussiste un rapporto di subordinazione e di necessaria compatibilità dell'atto di esecuzione con l'atto di base (C. giust., 5.9.2012, C-355/10, cit., e giurisprudenza ivi citata).

Allo scopo di semplificare e rendere più chiaro il sistema, il Trattato di Lisbona ha formalizzato la distinzione tra gli atti legislativi (art. 289 TFUE), gli atti delegati (art. 290 TFUE) e gli atti esecutivi (art. 291 TFUE), collegandola espressamente alla procedura di adozione dell'atto stesso (sulla distinzione tra le due tipologie di atti non legislativi v. C. giust., 18.3.2014, C-472/12, *Commissione* c. *Parlamento e Consiglio*). La qualificazione dell'atto come legislativo, delegato o di esecuzione prescinde dalla sua forma, che può essere quella del regolamento, della direttiva e della decisione. Di conseguenza il

medesimo tipo di atto è suscettibile di essere qualificato come legislativo o non legislativo a seconda della procedura con cui è stato adottato nel caso specifico.

Può dunque dirsi che, se non è possibile individuare una gerarchia formale tra le varie tipologie di atti normativi, una differenziazione di livelli può essere individuata in ragione della funzione propria e delle procedure di adozione di ciascun singolo atto.

1.3 La scelta dell'atto

I trattati non definiscono criteri predeterminati in via generale per la scelta dello strumento normativo con cui dar corso a una determinata azione dell'Unione. La scelta dell'atto – regolamento, direttiva o decisione – viene di volta in volta effettuata, tenuto conto delle caratteristiche di ciascuno di essi, in funzione degli obiettivi che il Trattato intende raggiungere in quella data materia e tenuto conto della natura della competenza stessa.

Talvolta tale scelta è effettuata direttamente da quella che viene definita come la base giuridica, cioè dalla disposizione primaria su cui si fonda la competenza; in molti altri casi, i Trattati lasciano alle istituzioni la scelta dell'atto, attraverso la generica previsione che una data azione debba realizzarsi con l'adozione di «disposizioni», «misure» o «azioni»; per questa seconda ipotesi l'art. 296 TFUE stabilisce che le istituzioni lo decideranno «di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità».

Le istituzioni potranno pertanto effettuare la scelta del tipo di atto da utilizzare nel caso concreto nel quadro di una valutazione discrezionale che sarà limitata dalla necessità di conciliare l'obiettivo perseguito con le caratteristiche proprie di ciascun atto giuridico, nel rispetto delle procedure applicabili, come prescritto in via generale dall'art. 13, par. 2, TUE, e del principio di proporzionalità, in coerenza con l'art. 5 TUE.

Secondo la giurisprudenza il principio di proporzionalità comporta che qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva, ritendendosi necessario che «i mezzi approntati da una disposizione del diritto dell'Unione siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo» (C. giust., 14.12.2004, C-210/03, *Swedish Match*; C. giust., 7.7.2009, C-558/07, *S.P.C.M. e a.*; C. giust., 8.6.2010, C-58/08, *Vodafone*).

2. I regolamenti

Il co. 2 dell'art. 288 TFUE stabilisce che «il regolamento ha portata generale … è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». Da questa definizione appare chiara la natura essenzialmente normativa del regolamento. È questo l'atto attraverso il quale le istituzioni esercitano con pienezza le competenze che sono state loro trasferite dagli Stati membri, dando vita ad una normativa destinata a trovare applicazione uniforme nel territorio dell'UE e a sostituirsi integralmente, nella materia da essa regolata, alle norme nazionali. Esso si impone a tutti i soggetti dell'ordinamento dell'Unione.

Il carattere della portata generale significa che il regolamento contiene, in linea di principio, una disciplina generale e astratta, rivolta a classi indeterminate o indeterminabili di destinatari. Peraltro il

carattere di regolamento dell'atto non è escluso dal fatto che sia possibile individuare, con maggiore o minore precisione, «il numero o anche l'identità dei destinatari in un determinato momento, purché la qualità di destinatario dipenda da una situazione obiettiva di fatto o di diritto, definita dall'atto, in relazione con la sua finalità» (C. giust., 11.7.1968, 6/68, *Zuckerfabrik*). Diversamente si sarebbe in presenza di una pluralità di decisioni individuali sotto forma di regolamento. È stata del pari riconosciuta la portata generale del regolamento che adotta misure restrittive nei confronti di specifiche persone fisiche e giuridiche sospette di attività terroristiche in quanto tale atto si rivolge «in maniera generale ed astratta all'insieme di persone che possono materialmente detenere i capitali in questione» (Trib., 21.9.2005, T-306/01, *Yusuf Al Barakaat International Foundation*; confermata da C. giust., 3.9.2008, C-402/05P, e C-415/05P, *Kadi*).

In linea di principio il regolamento ha un ambito di applicazione territoriale coincidente con quella dei Trattati, cioè con il territorio degli Stati membri. Non può però escludersi il caso che un regolamento riguardi un solo Stato membro (come i regolamenti adottati dopo la riunificazione della Germania, v. per tutti il regolamento CEE del Consiglio 2684/90) o abbia un'applicazione territoriale circoscritta (C. giust., 13.3.1968, 30/67, *Industria molitoria imolese*).

Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi. Questo carattere indica il carattere pienamente vincolante dell'atto che in quanto tale è idoneo a disciplinare una determinata materia con una normativa completa, di natura generale ed astratta. Esso si impone nella sua interezza ai soggetti dell'ordinamento dell'Unione, istituzioni, Stati membri, singoli. Il fatto che il regolamento sia obbligatorio in tutti i suoi elementi lo distingue dalla direttiva che ha, per lo Stato che ne è destinatario, un'efficacia dispositiva limitata al «risultato da raggiungere». Tale carattere comporta che uno Stato membro non può applicare in modo incompleto o selettivo un regolamento, né può avvalersi di norme interne per limitare l'applicazione di un regolamento.

I regolamenti sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri, sono cioè idonei a produrre i loro effetti giuridici anche nei confronti dei singoli, persone fisiche e giuridiche, senza necessità di alcun atto di ricezione nel diritto interno. Ciò comporta per gli Stati membri l'obbligo di non applicare alcun tipo di provvedimento legislativo, anche posteriore, che sia incompatibile con le disposizioni di un regolamento. Gli Stati membri non possono neppure subordinare la concreta applicazione del regolamento ad alcuna disposizione o prassi di carattere nazionale che possa «ostare all'efficacia immediata di una disposizione comunitaria … [e], di conseguenza, all'esercizio immediato dei diritti soggettivi che detta disposizione attribuisca ai singoli», perché ciò comprometterebbe irrimediabilmente l'applicazione uniforme e simultanea del diritto UE nell'intera Unione (C. giust., 17.5.1972, 93/71, *Leonesio*; C. giust., 15.11.2012, C-539/10P, *Stichting Al-Aqsa*). Pertanto è stata censurata come illegittima anche la riproduzione del contenuto di un regolamento in un atto normativo interno.

Il carattere della diretta applicabilità del regolamento e la sua piena obbligatorietà non escludono che in taluni casi, affinché la disciplina in esso contenuta possa concretamente operare, sia necessaria un'integrazione mediante atti di attuazione da adottarsi da parte della Commissione, nell'esercizio di delega legislativa *ex* art. 290 TFUE o di competenze di esecuzione *ex* art. 291, o da parte degli Stati membri (C. giust., 5.5.2015, C-146/13, *Spagna* c. *Parlamento e Consiglio*). In questi casi l'intervento

normativo degli Stati membri si configura come dovuto in quanto grava su di essi l'obbligo, stabilito in via generale dall'art. 4, par. 3, co. 2, TUE, di prendere ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dagli atti delle istituzioni.

La natura e la funzione del regolamento nell'ambito delle fonti europee comporta che esso sia idoneo a produrre situazioni giuridiche soggettive in capo ai singoli, le quali possono essere fatte valere nei confronti dello Stato ma anche di altri singoli. Secondo la consolidata giurisprudenza «i giudici nazionali devono tutelare» i diritti che il regolamento attribuisce ai singoli, garantendo «la piena efficacia» delle norme in esso contenute. Più in generale tutte le autorità dello Stato hanno l'obbligo di garantire la tutela delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dai regolamenti UE, così come da qualsiasi altra norma del diritto UE dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere l'effettiva rimozione, ad opera degli organi nazionali all'uopo competenti, delle eventuali misure nazionali che ostino alla diretta e immediata applicazione delle norme dell'UE (C. giust., 9.3.1978, 106/78, *Simmenthal*).

3. Le direttive

La direttiva è un atto normativo che vincola gli Stati membri che ne sono destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, lasciando loro discrezionalità in merito alla forma e ai mezzi con cui raggiungere tale risultato. Destinatari della direttiva sono gli Stati membri, indistintamente considerati, ovvero alcuni di essi o anche uno solo di essi. Come il regolamento anche la direttiva è un atto obbligatorio per i suoi destinatari ma, a differenza dei primi, non è direttamente applicabile.

La piena efficacia della direttiva comporta un'attività normativa che si svolge su due livelli; il primo, quello europeo, che porta all'adozione della direttiva da parte delle istituzioni, il secondo, quello nazionale, che si realizza con l'adozione delle misure di trasposizione da parte delle autorità nazionali. Questa caratteristica dà conto della specifica funzione della direttiva nel sistema delle fonti dell'Unione che «riflette un funzionamento "decentrato" dei poteri delle istituzioni» basato sulla ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri (Adam, R.-Tizzano, A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, 220).

In linea di principio, la direttiva detta un quadro normativo e obiettivi comuni che ciascuno Stato membro dovrà realizzare entro margini di autonomia più o meno ampi. Sotto questo profilo, la direttiva è lo strumento più idoneo là dove per la realizzazione degli obiettivi posti dal Trattato non sia necessario adottare una normativa uniforme (e quindi per mezzo di regolamenti), bensì sia considerato sufficiente o sia preferito un intervento di armonizzazione o di ravvicinamento delle normative nazionali o anche ai fini del mutuo riconoscimento delle stesse (Tesauro, G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, 147).

Nella prassi non è raro che le direttive abbiano un contenuto normativo molto dettagliato (direttive dettagliate o particolareggiate), carattere che evidentemente riduce i margini di discrezionalità degli Stati membri nella trasposizione e che può avere conseguenze sugli ordinamenti nazionali e sulla sfera giuridica dei singoli nella misura in cui esse possano assumere la stessa portata dei regolamenti. Questa prassi non è stata mai censurata dalla Corte di giustizia la quale ha anzi ritenuto che la competenza lasciata agli Stati membri quanto alla forma e ai mezzi dei provvedimenti che devono essere adottati dagli organi nazionali «è funzione del risultato» che il legislatore europeo intende sia

raggiunto e che «una rigorosa identità fra le disposizioni nazionali» possa essere indispensabile per raggiungere il risultato richiesto dalla direttiva (C. giust., 23.11.1977, 38/77, *Enka*).

Il recepimento delle direttive nell'ordinamento interno forma oggetto di uno specifico obbligo giuridico che gli Stati membri devono eseguire entro il termine perentoriamente fissato in ciascuna direttiva.

Poiché il termine ha la funzione di dare agli Stati membri il tempo necessario all'adozione dei provvedimenti di trasposizione, non può essere contestata agli stessi l'omessa trasposizione della direttiva nel loro ordinamento giuridico interno prima della scadenza di tale termine. Tuttavia, la direttiva, che a norma dell'art. 297, par. 2, TFUE entra in vigore a seguito della sua pubblicazione o, se ha destinatari singoli Stati membri, della sua notificazione, produce effetti giuridici anche prima della scadenza del termine. Lo Stato membro ha infatti l'obbligo, nel rispetto del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, di astenersi dall'adottare misure che abbiano il risultato di rendere più difficile l'attuazione della direttiva o che possano comprometterne il risultato. Tale obbligo grava su tutti gli organi dello Stato, ivi compresi quelli giurisdizionali, che nelle more della trasposizione devono interpretare il diritto nazionale «alla luce della lettera e dello scopo della direttiva» (C. giust., 8.10.1987, 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*; C. giust., 22.5.2003, C-462/99, *Connect Austria*).

La discrezionalità che l'art. 288 TFUE lascia agli Stati membri circa la forma e i mezzi per soddisfare l'obbligo di attuazione della direttiva è stata circoscritta dalla Corte di giustizia allo scopo di valutare la congruità delle misure nazionali di trasposizione al risultato prescritto dalla direttiva stessa. Pertanto l'attuazione di una direttiva deve avvenire con le forme e i mezzi più idonei a garantirne la reale efficacia e rispondere pienamente alle esigenze di chiarezza e di certezza delle situazioni giuridiche volute dalle direttive stesse. Inoltre, gli Stati membri devono adottare misure contenenti norme vincolanti equivalenti a quelle applicate nell'ambito nazionale (C. giust., 6.3.1980, 102/79, *Commissione* c. *Belgio*). Pertanto, «semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di una adeguata pubblicità», non sono state considerate dalla Corte come valido adempimento dell'obbligo di recepimento delle direttive (C. giust., 13.3.1997, 197/96, *Commissione* c. *Francia*; C. giust., 15.3.2012, C-46/11, *Commissione* c. *Polonia*).

Il recepimento di una direttiva non esige necessariamente un'azione legislativa in ciascuno Stato membro. La sussistenza di principi generali di diritto costituzionale o amministrativo può infatti rendere superfluo il recepimento mediante specifici provvedimenti legislativi o regolamentari, a condizione che «tali principi garantiscano effettivamente la piena applicazione della direttiva da parte dell'amministrazione nazionale e che, nel caso in cui la disposizione della direttiva in questione miri a creare diritti per i singoli, la situazione giuridica risultante da tali principi sia sufficientemente precisa e chiara e i beneficiari siano messi in grado di conoscere la pienezza dei loro diritti nonché, occorrendo, di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali (C. giust., 11.6.2015, C-29/14, *Commissione* c. *Polonia*). Va peraltro precisato che, qualora la direttiva imponga espressamente agli Stati membri di adottare disposizioni le quali contengano un riferimento alla detta direttiva, la legislazione nazionale preesistente non è sufficiente ma è comunque necessario adottare un atto positivo di trasposizione (C. giust., 27.11.1997, C-136/96, *Commissione* c. *Germania*).

Dato che lo Stato è libero di ripartire le proprie competenze sul piano interno, una direttiva può ben

essere attuata per mezzo di misure adottate da autorità regionali o locali. Analogamente e ferma restando la generale responsabilità dello Stato per l'attuazione della direttiva, l'art. 153, par. 3, TFUE consente che gli Stati membri affidino alle parti sociali il compito di mettere in atto le direttive in materia di politica sociale per mezzo di convenzioni collettive d'applicazione generale.

Le direttive pongono in modo sistematico l'obbligo di comunicare le misure di recepimento alla Commissione. Tale obbligo ha lo scopo di consentire all'istituzione di svolgere le funzioni di vigilanza affidatele in via generale dall'art. 17, n. 1, TUE e, nello specifico, dall'art. 258 TFUE, così da verificare il tempestivo, completo ed efficace recepimento della direttiva e, in mancanza, dar corso alla procedura di inadempimento di cui agli artt. 258 ss. TFUE. A seguito della riforma apportata all'art. 260 TFUE, la Commissione può chiedere alla Corte giustizia, già in sede di ricorso *ex* art. 258 TFUE, di condannare lo Stato membro inadempiente a tale specifico obbligo di comunicazione al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Dato che le direttive sono indirizzate agli Stati membri e devono formare oggetto di recepimento negli ordinamenti nazionali, esse, in linea di principio, non producono effetti diretti. La loro efficacia nei confronti dei singoli è pertanto mediata dalle misure nazionali di trasposizione: da queste essi ricavano le situazioni giuridiche soggettive indicate nella direttiva. Nella prassi sono però frequenti direttive dettagliate, contenenti disposizioni dal contenuto precettivo chiaro, preciso e che non lasciano agli Stati che ne sono destinatari margini di apprezzamento nella trasposizione. In questo contesto, a fronte dei numerosi casi di mancata, non corretta o non tempestiva attuazione di direttive da parte degli Stati membri, la Corte giustizia ha riconosciuto la possibilità per i singoli di invocare davanti ai giudici nazionali l'effetto diretto di determinate disposizioni contenute in una direttiva non recepita (C. giust., 17.12.1970, 33/70, *SACE*).

L'effetto diretto può ricollegarsi alle disposizioni della direttiva che abbiano carattere chiaro, preciso e non condizionato per la loro applicazione ad alcun atto delle autorità nazionali. Occorre pertanto valutare caso per caso «se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentono di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli Stati membri e i singoli» (C. giust., 14.12.1974, 41/74, *Van Duyn*).

Secondo la Corte di giustizia, il riconoscimento dell'efficacia diretta costituisce una «garanzia minima» per i singoli i cui diritti derivanti dalla direttiva sarebbero altrimenti pregiudicati dall'inadempimento dello Stato e che invece possono così essere esercitati. L'efficacia diretta è stata dunque configurata come una forma di sanzione per lo Stato che non abbia adottato, entro i termini, i provvedimenti d'attuazione imposti dalla direttiva così da evitare che esso possa «opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa» (C. giust., 19.1.1982, 8/81, *Becker*). Da siffatta configurazione consegue che l'effetto diretto può essere fatto valere dalla data di scadenza del termine dato agli Stati membri per il recepimento della direttiva, in quanto solo da quel momento si può prospettare una situazione di inadempimento dello Stato.

Ulteriore riflesso di tale configurazione dell'effetto diretto è che il singolo può far valere i diritti derivanti dalla direttiva solo nei confronti dello Stato (effetto diretto verticale) e non anche di altri privati (effetti diretti orizzontali). Si deve anche escludere che, in mancanza di recepimento, lo Stato possa

pretendere dal singolo l'esecuzione di un obbligo derivante dalla direttiva (C. giust., 26.9.1996, C-168/95, *Arcaro*; C. giust., 9.4.2004, C-102/02, *Beuttenmüller*) ovvero determinare o aggravare la responsabilità penale del singolo (C. giust., 3.5.2005, C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e a.*). Ciò in quanto, la natura cogente della direttiva esiste solo nei confronti dello Stato membro cui è rivolta e quindi la direttiva «non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo» (C. giust., 26.2.1986, 152/84, *Marshall*); estendere questa giurisprudenza ai rapporti tra i singoli «significherebbe riconoscere in capo alla Comunità il potere di emanare norme che facciano sorgere con effetto immediato obblighi a carico di questi ultimi, mentre tale competenza le spetta solo laddove le sia attribuito il potere di adottare regolamenti» (C. giust., 14.7.1994, C-91/92, *Faccini Dori*).

L'esclusione degli effetti diretti orizzontali è stata criticata per le discriminazioni che è suscettibile di provocare tra i soggetti beneficiari a seconda della natura pubblica o privata del destinatario dell'obbligo corrispondente. La rigidità di tale limitazione è stata attenuata dalla Corte giustizia ricorrendo ad un'interpretazione ampia della nozione di Stato membro, per cui una direttiva può essere invocata nei confronti dello Stato, indipendentemente dalla veste nella quale questo agisca, come datore di lavoro o come pubblica autorità (C. giust., 26.2.1986, 152/84, *Marshall*; C. giust., 14.10.2010, C-243/09, *Fuß*); nei confronti degli enti territoriali, quali i comuni (C. giust., 22 giugno 1989, 103/88, *F.lli Costanzo*); di organismi che forniscono servizi d'interesse pubblico sotto il controllo dell'autorità pubblica (C. giust., 24.1.2012, C-282/10, *Maribel Dominguez*, e giurisprudenza ivi citata).

Allo stesso scopo la Corte di giustizia ha sviluppato al massimo la propria giurisprudenza sull'obbligo di interpretazione conforme. Tutti gli organi nazionali, ma specialmente i giudici, sono tenuti a interpretare il diritto nazionale, «a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva» (C. giust., 13.11.1990, 106/89, *Marleasing*), in modo per quanto possibile compatibile con la normativa dell'Unione. L'interprete, utilizzando il metodo teleologico di interpretazione, dovrà pertanto individuare il significato della norma nazionale rilevante nel caso di specie che sia maggiormente conforme all'oggetto e allo scopo della direttiva (C. giust., 4.7.2006, C-212/04, *Adeneler*). Si realizza in tal modo una sorta di «effetto orizzontale indiretto delle direttive» (Tesauro, G., *Diritto dell'Unione europea*, cit., 184). L'obbligo di interpretazione conforme trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (C. giust., 8.10.1987, 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*; C. giust., 15.4.2008, C-268/06, *Impact*).

L'eventuale effetto diretto di una direttiva non esclude la necessità di assicurarne comunque la corretta trasposizione con misure adeguate. È pertanto necessario che gli Stati membri assicurino effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso mediante le opportune misure nazionali di trasposizione o, se del caso, mediante abrogazione delle norme interne incompatibili, in quanto la loro vigenza determina una situazione di incertezza giuridica per gli amministrati.

La mancata e tempestiva adozione delle misure nazionali di trasposizione può dar luogo alla responsabilità dello Stato membro per danni ai singoli. Secondo la Corte di giustizia «sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse

riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro». Questo appare indispensabile in particolare quando la piena efficacia delle norme contenute nella direttiva sia subordinata alla condizione di un'azione da parte dello Stato e, di conseguenza, i singoli, in mancanza di tale azione, non possano far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti loro riconosciuti dalla stessa (C. giust., 19.11.1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e a.*). Presupposti per il sorgere della responsabilità dello Stato sono che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli e che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva; infine, deve sussistere un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi. Il compito di accertare l'esistenza di tali condizioni e di quantificare il danno è affidato al giudice nazionale. Formatasi con riferimento alla mancata trasposizione di direttive prive di efficacia diretta, questa giurisprudenza è stata poi estesa dalla Corte di giustizia a tutti i casi di violazione grave e manifesta da parte delle autorità nazionali (ivi compresi gli organi giudiziari) di norme del diritto UE preordinate a conferire diritti ai singoli (C. giust., 5.3.1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*; C. giust., 23.5.1996, C-5/94, *Hedley Lomas*; C. giust., 8.10.1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94 e C-190/94, *Dillenkofer*; C. giust., 1.6.1999, C-302/97, *Konle*; C. giust., 30.9.2003, C-224/01, *Köbler*; C. giust., 13.6.2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*).

4. Le decisioni

La decisione è descritta dall'art. 288 TFUE, non diversamente dal regolamento, come «obbligatoria in tutti i suoi elementi». Tuttavia, il Trattato specifica che se la decisione «designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi», introducendo così una differenziazione in ragione dei destinatari che ne fa un atto suscettibile di avere portata tanto individuale quanto generale o indeterminata. Tale differenziazione, che è stata introdotta dal Trattato di Lisbona, codifica una prassi che si era consolidata nel tempo e che aveva visto affiancare all'originario modello previsto dal Trattato di Roma della decisione come atto tipicamente individuale l'utilizzazione nella prassi istituzionale e organizzativa dell'UE della decisione senza destinatari.

La decisione individuale assolve ad una funzione eminentemente amministrativa o esecutiva in quanto è lo strumento con il quale le istituzioni applicano le disposizioni normative contenute nei Trattati o nel diritto secondario a fattispecie concrete. Essa può avere come destinatari sia persone fisiche o giuridiche, sia Stati membri ed è dotata dell'efficacia necessaria a vincolare i propri destinatari.

Le decisioni che impongono ai singoli obblighi pecuniari costituiscono, ai sensi dell'art. 299 TFUE, titolo esecutivo che può essere fatto valere davanti alle competenti autorità nazionali.

Trattandosi di decisioni indirizzate agli Stati membri la loro «obbligatorietà vale per tutti gli organi dello Stato destinatario, ivi compresi i giudici» (C. giust., 21.5.1987, 249/85, *Albako*). Da tale affermazione la Corte ha tratto la conseguenza che «i giudici nazionali devono astenersi dall'applicare norme interne … la cui attuazione potrebbe ostacolare l'esecuzione di una decisione comunitaria».

Ulteriore conseguenza di tale carattere è il riconoscimento dell'efficacia diretta delle decisioni (C. giust., 6.10.1970, 9/70, *Grad*). Sono stati così estesi alle decisioni i criteri elaborati dalla giurisprudenza

sull'effetto diretto delle direttive, riconoscendo che «le disposizioni di una decisione del Consiglio hanno efficacia immediata nei rapporti tra gli Stati membri e i singoli, in quanto esse producono, nei confronti di questi ultimi, diritti che i giudici nazionali hanno il dovere di tutelare, allorché dette disposizioni impongono agli Stati membri un obbligo assoluto e sufficientemente chiaro e preciso» (C. giust., 7.6.2007, C-80/06, *Carp*; C. giust., 20.11.2008, C-18/08, *Fosolev*).

Esistono poi decisioni a portata generale, che si rivolgono in termini astratti a categorie di persone indeterminate e si applicano a situazioni obiettivamente definite. Nella prassi istituzionale la decisione generale o senza destinatari è diventata da tempo lo strumento di elezione ogni qualvolta si tratti di adottare la disciplina di aspetti relativi al funzionamento del sistema dell'UE o alla sua organizzazione. L'art. 288, co. 4, TFUE ha per l'appunto tipizzato la figura della decisione senza destinatari e i Trattati ne hanno anche previsto l'utilizzazione in specifiche disposizioni. Esse possono essere adottate dal Consiglio europeo, dal Consiglio o dalla Commissione. Si tratta di atti di natura normativa che in determinati casi possono essere indirizzati agli Stati membri, come nel caso di decisioni con le quali si detta la disciplina di dettaglio di procedure previste in regolamenti o direttive. Secondo la giurisprudenza, pure una decisione avente come destinatario uno Stato membro può costituire un provvedimento di «portata generale se si applica a situazioni obiettivamente determinate e comporta effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale e astratto» (C. giust., ord. 8.4.2008, C-503/07, *Saint-Gobain Glass Deutschland*).

Con la riforma di Lisbona la decisione è diventata l'unico strumento normativo (di carattere non legislativo per espressa esclusione degli artt. 24, par. 1, co. 2, e 31, par. 1, TUE) di cui dispongono il Consiglio europeo e il Consiglio nel quadro della PESC. Ai sensi dell'art. 25 TUE le decisioni definiscono le azioni da intraprendere, le posizioni da assumere e le relative misure di attuazione.

5. Le raccomandazioni e i pareri

L'art. 288, co. 5, si limita a descrivere le raccomandazioni e i pareri come «non vincolanti». In linea di principio, la raccomandazione è l'atto utilizzato da un'istituzione per invitare Stati membri o altri soggetti a tenere un dato comportamento, mentre il parere è l'atto con il quale le istituzioni o altri organi formulano la propria valutazione su una determinata questione o su un determinato atto. Un generale potere di raccomandazione è riconosciuto al Consiglio, alla Commissione e, nei casi specifici previsti dai Trattati, alla Banca centrale europea (art. 292 TFUE).

La circostanza che il Trattato definisca come non vincolanti tali atti, non esclude che essi possano produrre alcuni effetti giuridici. In determinati casi, i Trattati riconoscono alla raccomandazione specifici effetti; in particolare, l'art. 117 TFUE stabilisce che se lo Stato membro, che voglia emanare norme interne suscettibili di provocare una distorsione della concorrenza sul mercato comune, non si conforma alle raccomandazioni adottate dalla Commissione, non si potrà chiedere agli altri Stati membri di modificare le loro disposizioni nazionali per eliminare tale distorsione. Vanno del pari ricordate le raccomandazioni del Consiglio che definiscono gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (v. art. 121 TFUE) e quelle che il Consiglio può adottare nel quadro della procedura di controllo dei disavanzi pubblici eccessivi (v. art. 126 TFUE), la cui inosservanza comporta gravi conseguenze politiche e giuridiche per lo Stato membro che le

disattenda. La Corte di giustizia ha confermato che, «anche se le raccomandazioni non sono destinate a produrre effetti vincolanti e non possono far sorgere diritti azionabili dai singoli dinanzi ad un giudice nazionale, esse non sono tuttavia del tutto prive di effetti giuridici». I giudici nazionali devono infatti prendere in considerazione le raccomandazioni «ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante» (C. giust., 11.9.2003, C-207/01, *Altair Chimica*).

Il parere è utilizzato per esprimere la posizione di un'istituzione o di un organo e generalmente costituisce un passaggio necessario, sebbene non vincolante, di una determinata procedura. Si pensi al parere motivato che la Commissione rivolge allo Stato membro nel quadro della procedura di infrazione, la cui inosservanza può comportare il deferimento alla Corte di giustizia (v. artt. 258 ss. TFUE), o, nel quadro delle procedure decisionali, ai pareri che devono essere richiesti al Parlamento europeo, alla Commissione e agli organi consultivi, come il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni. Produce particolari effetti giuridici il parere che può essere richiesto alla Corte di giustizia circa la compatibilità con i Trattati di un progetto di accordo che l'UE intenda concludere con Stati terzi o con un'organizzazione internazionale; qualora il parere sia negativo l'accordo non potrà infatti essere concluso, salvo modifiche dello stesso o revisione dei Trattati (v. art. 218, par. 11, TFUE).

6. Gli altri atti

6.1 Gli accordi interistituzionali

L'art. 295 TFUE, quale modificato dal Trattato di Lisbona, prevede che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedano a reciproche consultazioni per definire di comune accordo le modalità di cooperazione e a questo scopo possano concludere accordi interistituzionali. Questa disposizione, codificando una prassi delle istituzioni politiche risalente nel tempo, stabilisce che tali accordi devono essere stipulati «nel rispetto dei Trattati» e che «possono assumere carattere vincolante». Si tratta di atti che possono avere vario contenuto, come l'esternazione di una posizione comune su una data questione politica o su determinati principi ovvero la regolamentazione della disciplina di determinati rapporti o attività comuni alle istituzioni coinvolte. In ragione del loro contenuto e della loro portata gli accordi interistituzionali possono assumere carattere vincolante; tuttavia, considerata la loro specifica funzione, si deve ritenere che gli eventuali effetti cogenti sussistano solo per le istituzioni che li hanno conclusi, dovendosi escludere che possano avere qualsiasi rilievo sulle posizioni dei singoli.

6.2 Gli atti atipici

Va infine dato conto del fatto che nella prassi le istituzioni fanno sovente ricorso ad atti formalmente diversi da quelli tipizzati nell'art. 288 TFUE e non espressamente menzionati dai Trattati. È il caso ad esempio delle risoluzioni, conclusioni o dichiarazioni approvate dalle istituzioni politiche, in specie dal Consiglio o dal Parlamento europeo; degli orientamenti, comunicazioni o linee direttrici adottati dalla Commissione e ancora dei codici di condotta. Si tratta di atti, cd. atipici, i quali, pur non essendo in linea di principio fonti di norme giuridiche, possono rivestire notevole rilievo.

Frequente è l'adozione da parte del Consiglio di risoluzioni con cui l'istituzione esplicita la propria posizione su questioni concernenti determinati settori di attività dell'UE, talora preannunciandone le

future linee di sviluppo normativo.

Dal canto suo la Commissione fa largo ricorso allo strumento della comunicazione, sia allo scopo di alimentare il dialogo interistituzionale, sia per portare a conoscenza degli Stati membri e dei soggetti privati il modo in cui interpreta le proprie competenze, sia, ancora, per dettare «regole indicative le quali definiscono le linee di condotta» che essa «intende seguire e che essa chiede agli Stati di rispettare» (C. giust., 24.2.1987, 310/85, *Deufil*). Nel caso in cui l'istituzione adotti norme di comportamento con comunicazioni, orientamenti o altri atti analoghi, essa si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale e non può discostarsi da tali norme; non si può quindi escludere che, in presenza di talune condizioni e a seconda del loro contenuto, «siffatte norme di comportamento dotate di una portata generale possano produrre effetti giuridici» (C. giust., 28.6.2005, cause riunite C-189/02P, C-202/02P, C-205/02PC-208/02P e C-213/02P, *Dansk RØrindustri*).

Qualora atti di tale genere producano effetti giuridici nei confronti di terzi si deve ritenere esperibile il ricorso di annullamento. In particolare la Corte di giustizia ha esercitato il proprio sindacato di legittimità nei confronti di una comunicazione della Commissione nella misura in cui «essa costituisce un atto destinato a produrre effetti giuridici propri, distinti da quelli già previsti dalle norme del Trattato» (C. giust., 20.3.1997, C-57/95, *Francia* c. *Commissione*). Inoltre, la Corte ha proceduto ad annullare tali atti in quanto violavano le regole sulla competenza delle istituzioni ad emanare atti, diversi da quelli previsti dai Trattati, produttivi di effetti giuridici (C. giust., 13.11.1991, C-303/90, *Francia* c. *Commissione*; C. giust., 20.3.1997, C-57/95, *Francia* c. *Commissione*, cit.).

Sotto questo profilo va infatti osservato che il ricorso sistematico ad atti atipici nei settori nei quali il Trattato attribuisce una competenza normativa all'UE può provocare uno sviamento di procedura qualora si inserisca nell'iter legislativo. Per limitare tali effetti, l'art. 296, co. 3, TFUE stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio nel corso di una procedura legislativa si devono astenere dall'adottare atti non previsti dalla procedura applicabile al settore interessato.

7. L'obbligo di motivazione

Tutti gli atti giuridici dell'UE e quindi non solo gli atti amministrativi, bensì tutti gli atti normativi, anche di natura legislativa, devono essere motivati (art. 296, co. 2, TFUE). L'obbligo di motivazione risponde alla duplice esigenza di far conoscere agli interessati, Stati membri e singoli, il modo in cui l'istituzione ha applicato il Trattato e di consentire al giudice europeo di esercitare il proprio controllo sull'atto.

Il rispetto dell'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione della natura e del contenuto dell'atto considerato così come del contesto giuridico specifico. In linea di principio la «necessità di motivare varia a seconda che si tratti di decisioni generali di carattere normativo o di decisioni a cui manchi tale carattere», rispetto alle quali la motivazione deve essere più dettagliata (C. giust., 16.12.1963, 8/62, *Barge* c. *Alta Autorità*). L'obbligo di motivazione è infatti maggiormente stringente quando si tratta di atti che derogano ad una disciplina vigente o che comportano conseguenze pregiudizievoli per i destinatari (C. giust., 25.10.2001, C-120/99, *Italia* c. *Consiglio*). Sotto questo secondo profilo va osservato che, ai sensi dell'art. 41, par. 2, lett. *c*), della Carta dei diritti fondamentali «l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni» costituisce parte integrante del diritto di cui dispone ogni persona ad una buona amministrazione.

La motivazione è un elemento essenziale dell'atto la cui assenza configura una violazione delle forme sostanziali e la conseguente illegittimità dell'atto censurabile in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 263 TFUE; tale vizio deve essere tenuto distinto dalla questione della fondatezza della motivazione, che attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso (C. giust., 19.9.2002, C-113/00, *Spagna* c. *Commissione*).

Per espressa previsione dell'art. 5 del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità gli atti legislativi devono essere motivati con specifico riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Sebbene i Trattati non vi facciano espresso riferimento, gli atti giuridici devono contenere l'espressa indicazione della base giuridica, ovvero della disposizione che abilita l'istituzione o le istituzioni ad adottare l'atto stesso. Secondo la Corte di giustizia, l'obbligo di indicare il fondamento giuridico di un atto fa parte dell'obbligo di motivazione (C. giust., 20.9.1988, 203/86, *Spagna* c. *Consiglio*).

8. L'autenticazione degli atti. Le forme di pubblicità. L'entrata in vigore

I requisiti di forma e di pubblicità necessari affinché l'atto giuridico acquisti carattere definitivo ed entri in vigore sono regolati dall'art. 297 TFUE. Si tratta dell'autenticazione dell'atto mediante sottoscrizione da parte del presidente dell'istituzione competente per l'adozione dello stesso e della pubblicità che, a seconda della natura e dei destinatari dell'atto, può avvenire tramite pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ovvero tramite notificazione.

Le forme con cui deve essere data pubblicità all'atto differiscono in ragione della natura dell'atto stesso. Gli atti a portata generale, ovvero gli atti legislativi così come anche i regolamenti, le direttive che sono rivolte a tutti gli Stati membri e le decisioni che non designano i destinatari, sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Gli atti a portata individuale, e più precisamente, secondo quanto recita l'ult. co. del par. 2 dell'art. 297 TFUE, «le altre direttive e le decisioni che designano i destinatari» sono notificate ai destinatari.

La pubblicazione dell'atto giuridico è condizione indispensabile perché esso possa entrare in vigore e produrre effetti giuridici (C. giust., 11.12.2007, C-161/06, *Skoma-Lux*; C. giust., 10.3.2009, C-345/06, *Heinrich*). La mancanza di pubblicità di un atto non ne determina l'invalidità ma ne differisce gli effetti giuridici.

La pubblicazione avviene nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, nella serie L (legislazione). Della Gazzetta ufficiale esiste anche l'edizione elettronica che dal 1° luglio 2013 costituisce anch'essa fonte di cognizione ufficiale del diritto dell'Unione. Per garantire l'unità e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione sull'intero territorio di questa, la pubblicazione deve avvenire contemporaneamente in tutte le versioni linguistiche ufficiali alla medesima data.

L'art. 297, par. 2, ult. co., TFUE stabilisce che le direttive destinate soltanto ad uno o ad alcuni Stati membri e le decisioni che designano i loro destinatari, devono essere notificate ai loro destinatari. In forza di tale notificazione gli atti suddetti acquistano efficacia e sono opponibili ai terzi. Molti atti di portata individuale sono comunque pubblicati, in via facoltativa, nella serie C (comunicazioni e

informazioni) della Gazzetta ufficiale allo scopo di darvi più ampia pubblicità, mettendo in tal modo i terzi eventualmente interessati in condizione di potere approntare le proprie difese. La notificazione può avvenire o per posta, con raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero, quando l'atto è destinato a uno Stato membro, per mezzo di comunicazione presso la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea di tale Stato. La notificazione si considera regolare quando sia stata comunicata al destinatario e questi sia stato in grado di prenderne conoscenza.

Per quanto riguarda infine l'entrata in vigore degli atti, l'art. 297 TFUE stabilisce che gli atti che devono essere pubblicati in Gazzetta ufficiale entrano in vigore alla data da essi stabilita o, in mancanza, dopo un periodo di *vacatio legis* di venti giorni; per gli atti soggetti all'obbligo di notificazione gli effetti giuridici decorrono dalla data di recezione da parte del destinatario della notificazione.

Fonti normative

TUE; TFUE; Carta dei diritti fondamentali dell'UE; Protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie; regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 6.2.2011, 182/2011; decisione del Consiglio del 28.6.1999, 1999/468/CE.

Bibliografia essenziale

Adam, R., *Le fonti comunitarie*, in *Il diritto privato dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, 42 ss.; Adam, R.-Tizzano, A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014; Amalfitano, C.-Condinanzi, M., *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015; Baratta, R., *Articoli 290-291 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, 2278 ss.; Blumann, C., *Le système normative de l'Union européenne vingt ans après le traité de Maastricht*, in *Revue des affaires Européennes*, 2012, 235 ss.; Mori, P., *Articoli 288-289 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, 2249 ss.; Mori, P., *Rapporti tra fonti. Il diritto primario*, Torino, 2010; Pietrobon, A., *Articoli 288-291*, in *Commentario breve al Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, a cura di F. Pocar e M.C. Baruffi, Padova, 2014, 1402 ss.; Tesauro, G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012; Tizzano, A., *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. UE*, 1996, 59 ss.

Adattamento del diritto interno al diritto UE nell'Enciclopedia Treccani

•

Adattamento del diritto interno al diritto UE

L'adattamento del diritto interno al diritto dell'Unione Europea riguarda anzitutto i trattati comunitari. L'adattamento a tutti i trattati che hanno segnato, nel tempo, le tappe successive del processo d'integrazione europea, dal Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio del 1951 fino al Trattato di Lisbona del 2007, è sempre intervenuto in Italia mediante ordine di esecuzione in forma di legge ordinaria (Adattamento del diritto interno al diritto internazionale). L'esigenza di una legge di revisione costituzionale è stata esclusa sulla base del fondamento costituzionale della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, ravvisato fin dal 1951 nell'art. 11 della Costituzione, che consente, in condizioni di parità con altri Stati, le limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni. In conseguenza di ciò, l'Italia ha accettato le limitazioni della sovranità legislativa derivanti dall'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (già art. 249 del Trattato sulla Comunità Europea), che stabilisce la diretta applicabilità nell'ordinamento interno, senza ulteriori procedimenti di adattamento, dei regolamenti comunitari.

L'adattamento agli atti normativi comunitari. - La l. 183 del 16 aprile 1987, sul coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, ha costituito uno dei primi provvedimenti diretti a definire meccanismi, procedure e organi destinati a svolgere un ruolo chiave nell'attuazione del diritto comunitario. La successiva l. 86 del 9 marzo 1989, contenente norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, ha affidato a uno strumento periodico di intervento, la cosiddetta "legge comunitaria" annuale, il compito di garantire la corretta e tempestiva attuazione degli obblighi comunitari derivanti da direttive e da sentenze di condanna in procedimenti d'infrazione (Corte di giustizia dell'Unione Europea). La l. 86/1989 è stata sostituita dalla l. 11 del 4 febbraio 2005, che ha confermato la legge comunitaria annuale come strumento nel quale sono contenute le disposizioni necessarie per adeguare l'ordinamento interno al diritto comunitario, previa verifica dello stato di conformità del medesimo. Resta infine la possibilità di provvedere all'attuazione degli obblighi comunitari mediante leggi ad hoc.

Il primato del diritto dell'UE sul diritto interno. - Il trasferimento di competenze dallo Stato all'Unione Europea comporta anche il primato del diritto dell'Unione sulle norme di diritto interno contrastanti, precedenti e successive, quale ne sia il rango, anche costituzionale. Il diritto dell'UE prevale in ragione della sua natura particolare e in conseguenza del carattere esclusivo della competenza comunitaria. La preminenza del diritto dell'UE non è tuttavia concepita come produttiva di effetti assoluti

nell'ordinamento interno, nel senso che essa renderebbe nullo o abrogato il diritto interno in contrasto con il diritto comunitario. Tale conflitto deve essere risolto mediante la non applicazione del diritto interno incompatibile, senza doverne attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante procedimenti costituzionali. L'obbligo di applicare una norma comunitaria a preferenza di una norma interna contrastante opera in presenza non soltanto di regolamenti comunitari, ma anche di altre norme comunitarie aventi effetti diretti. Quando la norma comunitaria non sia direttamente applicabile né produca effetti diretti, la norma interna contrastante deve essere interpretata in modo da renderla conforme a quella comunitaria. Allorché il contrasto fra norma interna e norma comunitaria non è superabile in via interpretativa, spetta a ciascuno Stato membro porre in essere una diversa normativa conforme agli obblighi comunitari. Fintanto che ciò non avviene, il diritto dell'UE rende esperibile il procedimento di infrazione davanti alla Corte di giustizia e l'azione davanti ai giudici nazionali per far valere la responsabilità dello Stato membro inadempiente.

Il rispetto del diritto dell'UE come principio costituzionale. - Il principio della conformità dell'attività legislativa statale e regionale agli obblighi comunitari è stato ribadito dall'art. 117, co. 1, Cost., come riformato dalla l. cost. 3/2001, mentre la Corte costituzionale ha definitivamente accolto tale impostazione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno nella sentenza Granital del 1984, nella quale ha affermato che il diritto interno e il diritto comunitario devono coordinarsi secondo la ripartizione di competenza voluta dai Trattati comunitari, nel senso di assicurare la prevalenza degli atti comunitari direttamente applicabili. La successiva giurisprudenza costituzionale ha chiarito che tale principio si applica anche alle statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia dell'UE (sentenza 113/23 aprile 1985), dalle sentenze di inadempimento e dalle norme dei Trattati comunitari alle quali deve riconoscersi efficacia diretta (sentenza 389/11 luglio 1989) e, infine, dalle direttive aventi effetti diretti (sentenza 64/2 febbraio 1990). Se la norma non è direttamente applicabile e non produce effetti diretti, il contrasto della legge con la norma comunitaria non dà luogo alla disapplicazione del diritto interno contrastante: resta in questo caso la possibilità di trarre dall'art. 11 una ragione di illegittimità costituzionale della stessa legge.

Nota del docente: con legge 24.12.2012 n. 234 sono stati introdotti nuovi strumenti per agevolare l'adeguamento del diritto italiano al diritto UE. Si tratta della "legge di delegazione europea" e della "legge europea", nonché della possibilità di adottare decreti legge in caso d'urgenza. In particolare, la legge di delegazione europea reca le deleghe legislative necessarie per il recepimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione Europea che richiedono una norma interna di attuazione.

Libera circolazione delle merci nell'Enciclopedia Treccani

Enciclopedia on line

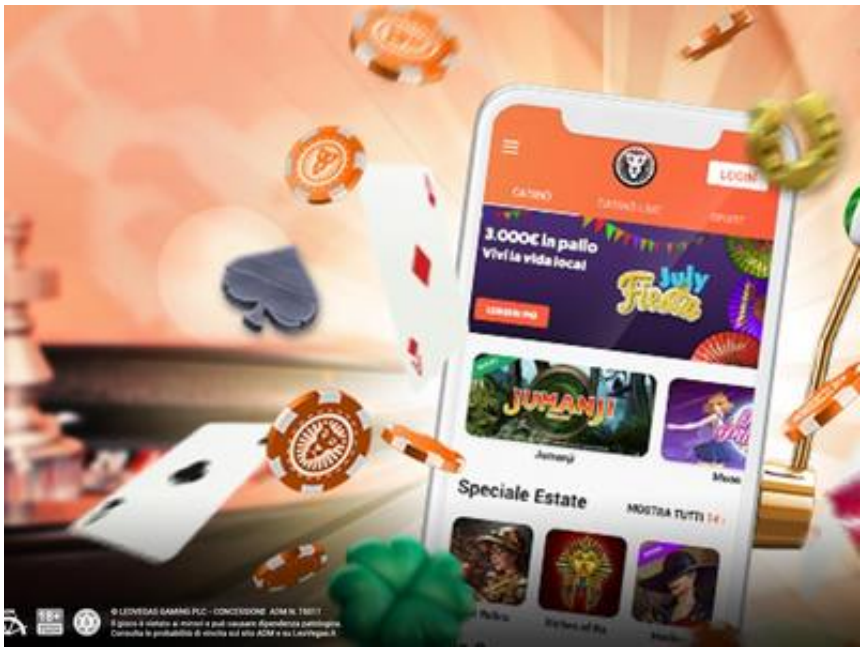
•

Libera circolazione delle merci

È una delle libertà fondamentali garantite dall’ordinamento giuridico dell’Unione Europea (UE) e comporta, per gli Stati membri, il divieto di dazi doganali all’importazione e all’esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, con la creazione di un’unione doganale e l’adozione di una tariffa doganale comune negli scambi con i Paesi terzi (art. 28 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea).

La libertà di circolazione delle merci era stata introdotta dal Trattato di Roma del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea; l’Atto unico europeo del 1986 ha poi fissato tutte le misure necessarie a una completa realizzazione del mercato interno, inclusa l’introduzione di misure di armonizzazione fiscale. La nozione comunitaria di “merce” è molto ampia e comprende ogni bene o prodotto che sia valutabile in denaro e oggetto di transazione commerciale. I divieti derivanti dalla libera circolazione delle merci includono ogni misura che, ancorché non qualificabile come dazio, abbia comunque un effetto di tipo discriminatorio o restrittivo degli scambi intracomunitari.

La disciplina si estende altresì al divieto di restrizioni quantitative alle importazioni e alle esportazioni e di qualunque misura di effetto equivalente, intesa come misura che può ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari. Assumono a tal fine rilevanza le misure distintamente applicabili (applicabili alle sole merci provenienti da altri Stati membri) e le misure indistintamente applicabili (applicabili anche alle merci provenienti da altri Stati). Tali divieti sono derogabili, ma solo per motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della vita delle persone, protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico, tutela della proprietà industriale o commerciale; le eccezioni non devono comunque costituire una discriminazione o restrizione dissimulata e devono rispettare i principi di proporzionalità e di idoneità al raggiungimento dello scopo.


LOGIN
CASINO
3.000€ in palio
Vivi la vida local
July
JUMANJI
Speciale Estate
MOSTRA TUTTI
18+

Libera prestazione dei servizi nell'Enciclopedia Treccani

E' una delle libertà che hanno caratterizzato la costruzione del mercato comune in Europa. Il Trattato del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) prevedeva, infatti, accanto alla disciplina sulla libera circolazione dei lavoratori subordinati (Libera circolazione delle persone), la regolamentazione del diritto di stabilimento, riconoscendo ai cittadini comunitari la libertà di esercitare, in un altro Stato membro, attività economiche a carattere non salariale. Nella versione del Trattato risultante dal Trattato di Lisbona del 2007 (che reca il nuovo titolo di Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), la materia è disciplinata nella parte III, titolo IV (artt. 45-48, relativi ai lavoratori; artt. 49-55, riguardanti il diritto di stabilimento; artt. 56-62, attinenti alla prestazione di servizi).
Il diritto di stabilimento. - Del diritto di stabilimento beneficiano sia le persone fisiche che vogliano intraprendere o svolgere una qualsiasi attività professionale, artigianale, agricola, sia le società di diritto civile o di diritto commerciale, nonché le altre persone giuridiche di diritto pubblico o privato, purché abbiano scopo di lucro.

La libertà di stabilimento comporta il diritto di risiedere e operare "alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini". Essa ammette tre diversi tipi di deroghe: la prima è l'esclusione delle attività che in uno Stato membro "partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri" (interpretata in senso restrittivo dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, nel senso che solo gli aspetti particolari dell'attività professionale collegati all'esercizio di poteri pubblici, e non l'attività professionale nella sua interezza, devono intendersi esclusi dalla libertà di stabilimento, a meno che l'esercizio di pubblici poteri non sia fondamentale per l'espletamento dell'attività considerata); la seconda deroga attiene alla possibilità per il Consiglio dell'Unione di escludere alcune categorie di attività dal diritto di stabilimento; la terza alle prerogative dello Stato nel limitare la circolazione delle persone per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

La liberalizzazione delle attività produttive e della prestazione di servizi. - Per rendere effettiva la libertà di stabilimento, il Trattato ha demandato al Consiglio (Consiglio dell'Unione Europea) il potere di predisporre e svolgere un programma generale per "la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento esistenti all'interno della Comunità", nonché il potere di emanare direttive di coordinamento delle legislazioni nazionali sull'accesso alle attività non salariate e sul reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli.

L'ordinamento comunitario ha registrato, progressivamente, l'armonizzazione delle disposizioni nazionali relative a molte attività nel settore agricolo, industriale e artigianale, assicurativo, professionale, commerciale. Residuano tuttavia attività che non hanno specifica disciplina comune; carente è soprattutto il settore delle libere professioni, dove le difficoltà derivano dall'esigenza di equiparare i titoli e i periodi di studio e formazione.

La liberalizzazione delle attività produttive è estesa alla prestazione dei servizi, che non possono essere soggetti a restrizione alcuna all'interno della Comunità. Secondo la definizione comunitaria devono intendersi per servizi "le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione", di carattere industriale, commerciale, artigianale e professionale. Appare evidente l'identità di contenuti tra la libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento. La disciplina dei due istituti è, sotto il profilo formale, differenziata sulla base del criterio della residenza: comune nel caso dello stabilimento, mentre deve essere diversa (in due Stati comunitari distinti) nel rapporto tra prestatore e beneficiario dei servizi. Ad esempio, rientrano nel concetto di servizio, ai sensi del diritto comunitario, l'attività di consulenza professionale, di assistenza tecnica, artistica, assicurativa.

Libera circolazione delle persone nell'Enciclopedia Treccani

Insieme con la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, è una delle quattro libertà fondamentali garantite dall'ordinamento giuridico dell'Unione Europea (UE). Inizialmente fu concepita dai Trattati istitutivi come libera circolazione degli operatori economici al fine di prestare lavoro subordinato all'interno degli Stati membri; in seguito agli Accordi di Schengen del 1985 e al Trattato di Maastricht, che ha introdotto l'istituto della cittadinanza europea, tale principio ha assunto un valore più ampio, includendo anche il più generale diritto per i cittadini europei di soggiorno e circolazione in tutto il territorio dell'UE.
La libera circolazione delle persone comporta l'abolizione di ogni discriminazione tra lavoratori degli Stati membri fondata sulla nazionalità, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e qualunque altra condizione di lavoro, compresi i diritti di rispondere a offerte di lavoro, spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, prendere dimora in uno Stato membro al fine di svolgervi un'attività lavorativa e altresì rimanervi dopo avere occupato un impiego (art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'UE).

La libera circolazione delle persone implica anche (art. 49 del Trattato) il divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento nel territorio di un altro Stato al fine di aprire agenzie, succursali, filiali, costituire imprese e società, nonché esercitare attività non salariate; in tale contesto si collocano le politiche in materia di mutuo riconoscimento di diplomi e titoli di studio. Uniche eccezioni a tale libertà ammesse dai Trattati sono quelle giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

Libera circolazione dei capitali nell'Enciclopedia Treccani

•

Libera circolazione dei capitali

Nel diritto comunitario, la libera circolazione dei capitali è stata compresa dal Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) tra le libertà fondamentali, nell'ambito della costruzione di un mercato comune della Comunità, ma con diverso profilo giuridico rispetto alla libera prestazione dei servizi. I movimenti di capitali nel territorio della Comunità erano infatti consentiti solo nella "misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune". Per dare attuazione al principio stabilito all'art. 67 del Trattato, concernente l'eliminazione di restrizioni in questo campo, la Comunità varò fin dai primi anni 1960 direttive che, in maniera differenziata, liberalizzavano le operazioni finanziarie. Le operazioni erano divise in tre categorie: operazioni da liberalizzare completamente; operazioni soggette alla liberalizzazione condizionata; operazioni esenti da qualsiasi impegno di liberalizzazione. La materia restava di competenza degli Stati membri. Nell'ambito della politica economica e monetaria (Unione economica e monetaria. Diritto dell'Unione europea), i movimenti di capitali sono stati per molti anni controllati dagli Stati nazionali per contenere gli squilibri della bilancia dei pagamenti.

A partire dalla metà degli anni 1970, si ebbero crescenti limitazioni nell'esportazione di capitali, considerata in alcuni paesi (anche l'Italia) illecito da perseguire penalmente. L'inversione di tendenza si ebbe nel 1986: la Commissione europea presentò al Consiglio dell'UE un Programma per la liberalizzazione dei movimenti di capitali nella Comunità, che prevedeva due fasi nella 'liberalizzazione integrale' del settore. Per la prima fase era fissato l'obiettivo della liberalizzazione incondizionata ed effettiva in tutta la Comunità delle operazioni su capitali connesse al corretto funzionamento del mercato e l'integrazione dei mercati nazionali di titoli finanziari. In questa prospettiva la Comunità emanò la direttiva 566/1986. La seconda fase doveva portare a "un grande mercato interno dotato della sua piena dimensione finanziaria" (direttiva 361/1988).

Le modifiche introdotte con il Trattato di Maastricht. - Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 1992, abrogando gli artt. da 67 a 73 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (CE), codificava la nuova formulazione della normativa, per la quale la liberalizzazione dei movimenti di capitali non è più ancorata al finanziamento del mercato comune, ma è un principio assoluto, che si applica nei rapporti tra gli Stati membri e tra questi e i paesi terzi. Le uniche limitazioni consentite nei rapporti fra Stati membri sono quelle riguardanti la legislazione tributaria, in cui è possibile una distinzione tra i contribuenti in base al luogo di residenza o di collocamento del loro capitale e quelle riguardanti l'informazione amministrativa o statistica o le misure dettate da ordine pubblico o di pubblica sicurezza. I movimenti di capitali tra la Comunità e gli Stati terzi, riguardando ormai l'unione economica e monetaria, ricadono nella competenza del Consiglio per quanto attiene l'adozione di misure di

salvaguardia in situazioni di turbolenza o crisi finanziarie. A seguito delle ulteriori modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona del 2007 (in vigore dal 2009), le disposizioni in materia di “Capitali e pagamenti” sono contenute negli artt. 63 e seguenti del Trattato CE, ora denominato Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL TURISMO)

di ANTONIO LEANDRO

La United Nations World Tourism Organization («UNWTO») è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di coordinare le politiche turistiche internazionali e promuovere lo sviluppo di un turismo responsabile, sostenibile e integrato in altre politiche di protezione dei diritti umani individuali e collettivi, nonché di eradicazione della povertà.

La UNWTO ha sede a Madrid. La partecipazione è aperta, in forme e modalità variabili, sia agli Stati che ad organizzazioni internazionali (governative e non governative), nonché ad attori non statali perlopiù operanti nel settore della promozione turistica, del turismo didattico, del commercio internazionale, come, ad esempio, le camere di commercio.
A febbraio 2019, la UNWTO è composta da 158 Stati membri, 6 Stati associati, circa 500 membri diversi dagli Stati («affiliati») e 2 membri con lo *status* di osservatore (Palestina e Santa Sede).

Storia

La UNWTO è il risultato di un processo risalente al 1934, quando fu istituita l'Unione internazionale delle organizzazioni turistiche di propaganda (International Union of Official Tourist Propaganda Organizations). Tale Unione, di natura non governativa, subì varie metamorfosi nel corso del tempo. Anzitutto, nel 1947 essa si trasformò nell'Unione internazionale delle organizzazioni ufficiali di viaggio (International Union of Official Travel Organizations: «IUOTO»). Nel 1948, la IUOTO conseguì lo *status* consultivo presso le Nazioni Unite.

Fu nel 1970 che la IUOTO, tramite la sua Assemblea generale, adottò lo statuto dell'attuale UNWTO. La prima riunione della nuova organizzazione si tenne a Madrid nel 1975.
Nel 2003 l'Assemblea della IUOTO approvò la trasformazione dell'organizzazione in un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, tant'è che la sigla dell'organizzazione fu modificata nell'attuale UNWTO.
Nello stesso 2003, lo *status* di agenzia specializzata ONU fu approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Gli organi

L'UNWTO opera attraverso i seguenti organi: Assemblea generale, Consiglio esecutivo, Comitati specializzati, Segretario generale, Commissioni regionali.

Assemblea Generale

Essa è l'organo rappresentativo delle varie anime dell'organizzazione (statale, interstatale, privata, etc.). Si riunisce ogni due anni per approvare il bilancio e il programma di lavoro, nonché discutere sugli argomenti di attuale e primaria importanza nel settore del turismo. L'Assemblea elegge il Segretario generale. Il principale organo sussidiario è il Comitato mondale per il turismo etico.

Consiglio esecutivo
Si tratta dell'organo di governo che adotta, nel rispetto del bilancio, tutte le misure necessarie per dare esecuzione alle proprie decisioni e alle raccomandazioni dell'Assemblea generale. Il Consiglio si riunisce almeno due volte all'anno. Esso è composto da membri eletti dall'Assemblea con un sistema che assicuri la presenza di almeno 1/5 degli Stati membri dell'organizzazione (oltre la Spagna, che, in qualità di Stato ospite, è membro permanente). A febbraio 2019, i membri sono 35. I rappresentanti dei membri associati e degli affiliati partecipano alle riunioni come osservatori.

Segretario generale
Esso ha il compito di realizzare, attraverso il suo staff, il programma di lavoro dell'organizzazione e incontrare l'esigenze dei vari membri. Il Segretario ha sede a Madrid, ma ha uffici regionali dislocati in altri Stati. Esso è coadiuvato dal Direttore del bilancio e da tre Direttori esecutivi che si occupano, rispettivamente, della competitività, della sostenibilità e dei partenariati.

Commissioni regionali
Si tratta di organi sussidiari dell'Assemblea generale istituiti nel 1975. Le Commissioni regionali sono 6: Africa, Americhe, Asia orientale e Pacifico, Europa, Medio-oriente, Asia meridionale. Esse si riuniscono almeno una volta all'anno e sono composte da rappresentanti di tutti gli Stati membri (compresi gli Stati associati) appartenenti alla regione interessata. Gli «affiliati» appartenenti alla medesima regione partecipano ai lavori della Commissione come osservatori.

Comitati specializzati
I comitati specializzati sono organi sussidiari del Consiglio esecutivo con funzioni consultive e di supporto in merito alla gestione e ai programmi dell'organizzazione. Attualmente i comitati sono: il Comitato di programma e di bilancio; il Comitato per lo sviluppo sostenibile in campo turistico; il Comitato per le statistiche e il Tourism Satellite Account; il Comitato per la revisione delle richieste di adesione dei “membri affiliati”; il Comitato per il programma e il bilancio.
Il Comitato mondiale per il turismo etico è invece, come si è visto, un organo sussidiario dell'Assemblea generale.

Focus sugli obiettivi principali
L'Organizzazione mondiale del turismo persegue svariati obiettivi nel prisma della promozione del turismo. Difatti, essa intende contribuire anche all’espansione economica, alle relazioni internazionali, alla pace, alla lotta alla povertà, al rispetto universale e all’osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione.
La distribuzione equilibrata dei flussi turistici e la crescita complessiva dei Paesi in via di sviluppo rappresentano obiettivi paralleli, che, peraltro, si innestano nel quadro più ampio degli obiettivi delle Nazioni Unite di sviluppo sostenibile nel millennio in corso.
L'Agenda per lo sviluppo sostenibile per 2030, adottata dalle Nazioni Unite nel 2015, assegna alla promozione del turismo un ruolo essenziale per il conseguimento dei suoi 17 obiettivi (Sustainable Development Goals (SDGs)).
Tale ruolo era stato già enfatizzato nelle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale ONU nel corso della sua 65ª sessione tenutasi nel 2010. In particolare, le risoluzioni che

valorizzano il turismo in chiave di sviluppo sostenibile sono quella sull'implementazione del *Global Code of Ethics for Tourism* adottato dall'UNWTO (A/RES/65/148 del 20 dicembre 2010) e quella sulla *Promotion of ecotourism for poverty eradication and environment protection* (A/RES/65/173 del 20 dicembre 2010).

La UNWTO opera altresì, perseguendo gli stessi obiettivi, nel quadro della Dichiarazione di Rio+20 sullo sviluppo sostenibile adottata nel 2012 e in tutti i piani di azione correlati che si occupano della crescita economica sostenibile dei Paesi in via di sviluppo con particolare riguardo ai Paesi costieri o composti da isole (la cui economia dipende prevalentemente dalla pesca, dall'acquicoltura e dal turismo costiero e marino).

***

Maggiori informazioni sull'attività della UNWTO sono reperibili sul sito www2.unwto.org

Turismo sostenibile

Enciclopedia on line

•

Turismo sostenibile Locuzione entrata nell'uso delle scienze sociali nel corso degli anni Ottanta, e più largamente dopo la Conferenza di Rio de Janeiro (1992), indetta dalle Nazioni Unite per individuare nuovi modelli di sviluppo economico compatibili con la conservazione delle risorse naturali. In pratica, per *t. sostenibile* si intende l'insieme di quelle attività di fruizione turistica che non inducono la presenza di un numero eccessivo di utenti (incompatibile con la locale dotazione di risorse), non provocano la modificazione dei paesaggi e l'alterazione del genere di vita delle popolazioni ospiti, ma, piuttosto, associano queste ultime ai benefici del t., ripartendone i costi in misura equa, garantiscono forme di protezione delle risorse ambientali, evitandone usi distruttivi, e riescono a integrare il t. nel quadro delle altre attività economiche praticate dalle popolazioni locali. Attraverso il ricorso ad alcuni strumenti, fra i quali si ricordano i sistemi di gestione ambientale (quali il regolamento comunitario EMAS II e l'ISO 14001) e le certificazioni di prodotto (quali l'Ecolabel e l'ISO 14040) si cerca di ottenere una maggiore attenzione sugli impatti e, nel contempo, il potenziamento della qualità ambientale. La messa a punto di questi strumenti, unitamente alla crescente sensibilità della domanda turistica internazionale nei confronti delle tematiche ambientali, ha originato l'istituzione di strategie locali o aziendali a favore del t. sostenibile e l'individuazione di indicatori di prestazione ambientale (o *performance ambientale*, locuzione con cui si indica la capacità di un sistema ambientale di raggiungere determinati standard qualitativi), relativi all'inquinamento idrico e atmosferico, alla perdita di biodiversità, all'alterazione di ambienti vulnerabili, al consumo di risorse e alla produzione di rifiuti, al congestionamento del traffico, ecc. Anche in Italia, in considerazione delle possibilità di ulteriore crescita delle attività turistiche, si sta progressivamente affermando una cultura tesa alla conservazione delle risorse, soprattutto di quelle non rinnovabili e, quindi, alla diffusione di un t. ecocompatibile. Su questa linea, l'introduzione di indicatori di performance ambientale e il ricorso alle procedure di certificazione della qualità consentono, anche al comparto del t., di promuovere forme di organizzazione delle attività e dello spazio geografico con un impatto progressivamente minore sui caratteri dell'ambiente.

Con la risoluzione del 4 dicembre 2015 l'ONU ha dichiarato il 2017 anno del t. sostenibile, riconoscendo "l'importanza del turismo internazionale, e in particolare la designazione di un Anno internazionale del turismo sostenibile per lo sviluppo, nel promuovere il tema fra il maggior numero di persone, nel diffondere consapevolezza del grande patrimonio delle varie culture e nel portare al riguardo un miglior apprezzamento di valori intrensechi delle diverse culture, contribuendo così al rafforzamento della pace nel mondo". Nell'Agenda 2030 adottata nel settembre 2015 dall'ONU, il t. è inoltre incluso in tre degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS), segnatamente: OSS 8: promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti; OSS 12: garantire modelli di consumo e produzione sostenibili; OSS 14: salvaguardare gli oceani, i mari e le risorse marine per un loro sviluppo sostenibile.

salvaguardare gli oceani, i mari e le risorse marine per un loro sviluppo sostenibile.

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.2.2014
COM(2014) 86 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

STRATEGIA EUROPEA PER UNA MAGGIORE CRESCITA E OCCUPAZIONE NEL TURISMO COSTIERO E MARITTIMO

1. INTRODUZIONE

Nel 2012 il turismo europeo ha registrato l'afflusso di 534 milioni di presenze, 17 milioni in più del 2011, per una percentuale del 52% di tutte le presenze internazionali del turismo mondiale. L'afflusso turistico ha generato entrate per 356 miliardi di euro, pari al 43% del totale mondiale[1]. Nel 2013 il numero di pernottamenti nelle strutture turistico-ricettive dell'UE28 ha registrato il massimo storico di 2,6 miliardi, con un aumento dell'1,6% rispetto al 2012[2]. Il turismo rappresenta indubbiamente un'attività economica importante, soprattutto in molte regioni marittime e costiere. Il settore subisce tuttavia gli effetti delle trasformazioni in atto nell'economia mondiale, che si traducono in mutamenti rilevanti del comportamento dei turisti e dei mercati di provenienza.

Nella comunicazione del 2010[3] la Commissione ha preannunciato una strategia per un turismo costiero e marittimo sostenibile[4], che ha incontrato il favore di Parlamento europeo, Consiglio, Comitato delle regioni e Comitato economico e sociale europeo, i quali hanno sottolineato l'esigenza di un'azione concertata. Una consultazione pubblica condotta nel 2012[5] ha offerto un fondamento solido ad un'iniziativa specifica dell'UE.

La comunicazione del 2012 sulla "crescita blu"[6] ha inoltre annoverato il turismo costiero e marittimo fra i cinque settori di intervento prioritario che permetteranno una crescita sostenibile e la creazione di occupazione nell'economia blu. Nella relazione sulla crescita blu del 2013[7] il Parlamento europeo ha accolto con favore questo quadro europeo, raccomandando una serie di azioni per rinvigorire il settore e sostenere lo sviluppo di un turismo sostenibile nelle destinazioni costiere.

---

1 Relazione annuale 2012 della UNTWO http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/annual_report_2012.pdf.

2 Banca dati EUROSTAT (2013).

3 COM(2010) 352 def.

4 Rientrano in questa tipologia il turismo marino e balneare, le crociere, il diportismo e le collegate attività a terra.

5 http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/tourism/index_en.htm

6 COM(2012) 494 final.

7 A7-0209/2013- 2012/2297 (INI))

Il settore del turismo è in crescita: la sfida è sfruttarne le potenzialità in un modo che permetta la realizzazione di benefici economici in termini sostenibili. La presente comunicazione propone risposte concertate alle molteplici sfide che si pongono, nell'ottica di sfruttare i punti di forza dell'Europa e di riuscire ad apportare un contributo rilevante agli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva di Europa 2020.

2. UN SETTORE CON POTENZIALITÀ DI CRESCITA E DI OCCUPAZIONE

L'Europa è un continente di mare con uno sviluppo costiero che va dall'Artico al Mediterraneo e dall'Atlantico al Mar Nero, nel quale i bacini marini e le regioni costiere presentano un carattere di unicità come fonti di ricchezza naturale e culturale. Il turismo costiero e marittimo costituisce in Europa la più grande attività marittima, collegata intimamente a molti altri comparti dell'economia. Occupa quasi 3,2 milioni di persone, genera complessivamente un valore aggiunto lordo di 183 miliardi di euro[8] e rappresenta oltre un terzo dell'economia marittima. Su nove pernottamenti nelle strutture ricettive dell'UE, oltre quattro sono effettuati nella fascia costiera[9]. Nel 2012 il solo turismo croceristico ha generato un fatturato diretto di 15,5 miliardi di euro e ha dato occupazione a 330 000 persone; i passeggeri nei porti europei sono stati 29,3 milioni, con un incremento del 75% rispetto al 2006[10]. La metà dei posti di lavoro e del valore aggiunto del turismo costiero gravita sul Mediterraneo, ma anche le regioni dell'Atlantico, del Baltico e del Mar Nero registrano quote rilevanti.

Polo di attrazione di oltre un terzo di tutte l'attività economica del settore turistico in Europa, la fascia costiera è importante per la crescita e l'occupazione, in particolare tra i giovani: il 45% degli occupati nel turismo è infatti composto di persone di età compresa fra i 16 e i 35 anni[11]. Tuttavia, molte delle piccole e medie imprese che caratterizzano il settore fanno fatica a venire a capo delle molteplici sfide cui sono confrontate e non riescono, da sole, a valorizzare le potenzialità che esso presenta. Risulta quindi essenziale affrontare a livello unionale le sfide che trascendono le frontiere e promuovere la cooperazione e lo scambio di migliori pratiche, anche mediante partenariati strategici transregionali e transnazionali. Occorre un quadro comune europeo che apporti un valore aggiunto alle azioni realizzate a tutti i livelli e che aiuti a superare le difficoltà.

3. SFIDE E UN QUADRO NUOVO PER IL TURISMO COSTIERO E MARITTIMO IN EUROPA

Il presente capitolo verte sulle sfide che vanno affrontate e propone una strategia volta a migliorare la sostenibilità e la competitività del settore, la cui attuazione coinvolgerà Commissione, Stati membri, enti regionali e locali, operatori privati e altri portatori d'interesse.

---

8 ECORYS, Studio a sostegno di interventi di politica a favore del turismo costiero e marittimo a livello UE ("studio CMT") 2013 http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/study-maritime-and-coastal-tourism_en.pdf.

9 Rientrano nella fascia costiera i comuni sul mare o il cui territorio si trova per metà nel raggio di 10 km dalla costa.
Banca dati EUROSTAT (2012) — Pernottamenti nelle strutture turistico-ricettive per fascia costiera e per zona interna — http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=tour_occ_ninatc).

10 Cruise Lines International Association (Associazione internazionale delle compagnie di navigazione da crociera), "The Cruise Industry", edizione 2013.
http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/632/Documentazione_Clia_Europe.pdf

11 Banca dati EUROSTAT (2012) — Occupati per fascia di età (NACE Rev. 2) — http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database#.

3.1. Stimolare efficienza e competitività

Migliorare le conoscenze

Risulta difficoltoso realizzare una valutazione economica del settore del turismo a causa della mancanza e della scarsa raffrontabilità dei dati a livello locale, di bacino marino e europeo. Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni[12], persiste la necessità di individuare e colmare le lacune nei dati per poter migliorare la pianificazione e la gestione delle destinazioni turistiche. Occorrono indicatori specifici per migliorare la coerenza e la raffrontabilità dei dati statistici sul turismo costiero e marittimo relativi a tutta Europa e oltre.

Reagire alla volatilità della domanda

La domanda turistica[13] è esposta a grandi fluttuazioni al mutare delle circostanze economiche, finanziarie e politiche. La spesa media per pernottamento è in calo dalla metà degli anni 2000, mentre tra il 2011 e il 2020 si prevede un'ulteriore diminuzione del 9% della spesa annuale. La tendenza colpisce in particolare le economie costiere, perché si declinano principalmente in PMI e microimprese[14]. A questo si aggiunge il fatto che, con la diminuzione dei prezzi del trasporto, è aumentata la concorrenza tra le coste europee e le destinazioni a basso costo del resto del mondo: si acuisce così la volatilità della domanda. Perdendo il vantaggio competitivo di cui godevano, le destinazioni vicine fanno spesso fatica a attirare tanto la domanda tradizionale quanto la domanda nuova che sta emergendo nel mondo. Un ulteriore problema è costituito dalla stagionalità: i potenziali vantaggi socioeconomici si concentrano principalmente nei mesi estivi e molte aziende locali restano chiuse nelle altre stagioni. Per sfruttare le potenzialità del turismo fuori stagione occorre quindi delineare strategie specifiche ispirate a politiche e prodotti basati sull'innovazione e l'attrattiva turistica.

Il settore potrebbe adattarsi all'evoluzione demografica sviluppando l'offerta per attrarre la sempre più numerosa popolazione anziana[15]. Anche i visitatori extraeuropei che viaggiano fuori stagione presentano potenzialità considerevoli e di recente la Commissione ha riveduto il codice dei visti, proponendo una semplificazione delle procedure per i viaggiatori extraeuropei[16]. Le tematiche del turismo costiero e marittimo dovrebbero essere trattate anche nelle iniziative "Senior" e "Accessibilità"[17] in corso e nel progetto "Destinazioni europee di eccellenza"[18]. Si potrebbero inoltre sviluppare iniziative di comunicazione e di promozione dirette a specifici paesi extraeuropei.

Superare la frammentazione del settore

---

12 Regolamento (UE) n. 692/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche europee sul turismo.

13 Misurata col numero di presenze locali e internazionali.

14 Studio CMT.

15 L'UE conta 128 milioni di abitanti di età compresa fra 55 e 80 anni.
Banca dati EUROSTAT (2012) — Popolazione al 1º gennaio per fascia quinquennale di età e sesso — http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database#.

16 COM(2012) 629.

17 Si tratta di iniziative di promozione di partenariati pubblico-privato che permettano a taluni gruppi determinanti di popolazione (giovani, terza età, persone a mobilità ridotta, famiglie a basso reddito, ecc.) di viaggiare, soprattutto fuori stagione.

18 http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/eden/index_it.htm

A causa del protrarsi della crisi economica, la maggiore parte delle PMI attive nel settore turistico gode di un accesso solo limitato o inesistente al credito da destinare agli investimenti e all'innovazione[19]. A ciò si aggiungono le difficoltà che le regioni costiere incontrano nel creare e sfruttare adeguatamente i benefici economici generati dal turismo croceristico, benché si intensifichino le pressioni ad investire nelle infrastrutture portuali e a salvaguardare l'ambiente.

La causa della situazione va ricercata in parte nell'insufficienza di sinergie fra le imprese dei bacini marini dell'UE, con conseguenti frammentarietà e vantaggi economici limitati. È essenziale che Stati membri, regioni e portatori d'interesse condividano le migliori pratiche. Occorre promuovere la cooperazione fra istituti di ricerca, musei, imprese turistiche e altri portatori d'interesse al fine di sviluppare prodotti innovativi e sostenibili che rispondano alle aspettative dei visitatori.

La Commissione intende:

1. adoperarsi per colmare le lacune nella disponibilità dei dati sul turismo, in particolare sul turismo costiero e marittimo;
2. inserire, ove appropriato, un filone costiero-marittimo nelle iniziative turistiche dell'UE, comprese le campagne informative e promozionali;
3. promuovere un dialogo paneuropeo tra operatori del comparto croceristico, porti e portatori d'interesse nel turismo costiero;
4. sostenere lo sviluppo di partenariati, reti[20] e raggruppamenti e di strategie di specializzazione intelligenti a dimensione transnazionale e interregionale.

La Commissione invita gli Stati membri, gli enti regionali e locali e l'industria turistica in genere a:

- impegnarsi e partecipare attivamente alla creazione di reti, raggruppamenti e strategie di specializzazione intelligenti;
- approntare pacchetti turistici maggiormente mirati a mercati specifici, quali la terza età o le persone con disabilità.

3.2. Promuovere competenze e innovazione

Una crescita sostenibile e competitiva è subordinata all'investimento nelle persone, ma il settore turistico non riesce ad attrarre un numero sufficiente di persone qualificate, principalmente a causa della stagionalità e della mancanza di prospettive di carriera che lo caratterizzano. Si dovrebbe creare una corrispondenza fra offerta di competenze e domanda sul mercato del lavoro tramite l'istruzione e la formazione professionale. Varie iniziative della Commissione sostengono la ricerca di questa corrispondenza: una sezione "lavorare nel blu" sarà aggiunta al portale EURES, che offre informazioni alle persone in cerca di occupazione e

[19] Studio CMT.

[20] Ad es., la rete Enterprise Europe.
Nell'autunno 2013 è stato avviato uno studio sulle prospettive di raggruppamento nella regione mediterranea.

ai datori di lavoro[21]; è prevista per la primavera 2014 una mappatura delle competenze e delle esigenze di formazione nei servizi turistici, che permetterà di definire quadri settoriali comuni collegati al Quadro europeo delle qualifiche e al Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale[22].

Mirando meglio le politiche formative grazie all'integrazione delle esigenze del settore nei programmi dell'UE si vuole assicurare la disponibilità di un capitale umano multilingue, dotato delle qualifiche adeguate e di una mentalità orientata al servizio. Tramite il nuovo programma Erasmus+ si sosterrà la creazione di partenariati strategici transnazionali fra istituti di istruzione e di formazione e organizzazioni del mondo giovanile. Il turismo trarrà beneficio da nuovi programmi d'istruzione specifici al settore e da forme innovative di insegnamento e formazione professionalizzanti: lo si invita a avviare forme di collaborazione con gli istituti di istruzione superiore tramite le "alleanze della conoscenza".

Nella navigazione da diporto, le competenze che i vari Stati membri richiedono allo skipper sono diverse, il che limita lo sviluppo transfrontaliero del comparto e incide negativamente sul mercato del lavoro nella nautica. Notevoli differenze separano gli Stati membri anche relativamente alle qualifiche obbligatorie e alle dotazioni di sicurezza a bordo, con conseguente limitazione della mobilità e dell'accesso al mercato. Un uso ottimale dell'informatica permetterebbe alle piccole imprese attive nel turismo costiero e marittimo di diventare più competitive in un mercato sempre più globale. Gli strumenti esistenti, ad es. il portale "Iniziativa ICT e turismo"[23], potrebbero migliorare la visibilità, promuovere l'innovazione e sostenere il riposizionamento delle aziende.

La Commissione intende:

5. valutare se sia necessario un intervento dell'UE sulle qualifiche richieste per l'esercizio della professione di skipper e per il diportismo in genere[24];
6. valutare se sia necessario un intervento dell'UE per regolamentare le dotazioni di sicurezza nella navigazione turistica da diporto;
7. stimolare formule innovative di gestione attraverso il portale "Iniziativa ICT[25] e turismo".

La Commissione invita gli Stati membri e gli enti regionali e locali a:

- incoraggiare la connettività via internet e promuovere gli strumenti di commercializzazione per via elettronica;
- promuovere servizi di traduzione delle cartine, degli opuscoli e delle informazioni logistiche.

La Commissione invita l'industria turistica a:

21 https://ec.europa.eu/eures/

22 http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/ecvet_en.htm

23 http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/ict/index_it.htm

24 Nella navigazione da diporto allo skipper non si applica la formazione prevista per gli equipaggi delle navi passeggeri a titolo della convenzione sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti ed alla guardia.

25 Fra gli strumenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione disponibili in concreto si contano, per esempio: l'Osservatorio virtuale del turismo (http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/vto/index_it.htm); la piattaforma TOURISMlink (http://www.tourismlink.eu/tourism-link/); la piattaforma eCalypso (http://www.ecalypso.eu/steep/public/index.jsf).

- partecipare attivamente a iniziative di promozione delle competenze e della formazione professionale;
- investire in iniziative di controllo della qualità dei prodotti turistici e del personale che opera nel settore;
- allestire o promuovere corsi pubblici in linea per migliorare o riorientare le competenze nel settore costiero-marittimo.

3.3. Rafforzare la sostenibilità

Affrontare il problema delle pressioni sull'ambiente

Il turismo dipende dalla salute dell'ambiente e dall'uso sostenibile del capitale naturale; tuttavia, concentrandosi spesso in zone in cui la densità di popolazione è già elevata, le attività turistiche esercitano pressioni di vario tipo sull'ambiente: notevole aumento della domanda d'acqua, aumento dei rifiuti e delle emissioni generate dal trasporto aereo, stradale e marittimo in alta stagione, maggiori rischi di impermeabilizzazione del suolo e di degrado della biodiversità (a causa dello sviluppo delle infrastrutture), eutrofizzazione e altro. Neanche le zone scarsamente popolate e incontaminate sono al riparo da tali rischi. A questo si aggiungono gli effetti dei cambiamenti climatici che, acuendo le pressioni sulle zone in questione, potrebbero rimodellare la distribuzione geografica e stagionale del turismo.

La rete Natura 2000 dell'UE tutela gli habitat costieri e marini vulnerabili che, se gestiti adeguatamente, sono in grado di fornire una ricca offerta ricreativa e di contribuire alla crescita sostenibile e all'occupazione. La normativa dell'UE, in particolare la direttiva quadro sulle acque e la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, impone agli Stati membri di mantenere in buono stato le acque costiere e marine, elemento imprescindibile per la prosperità del turismo. La gestione integrata delle zone costiere e la pianificazione dello spazio marittimo concorrono allo sviluppo sostenibile e all'evoluzione delle infrastrutture verdi[26] mediante la pianificazione intelligente e la cooperazione fra amministrazioni centrali, settore pubblico e partner privati[27]. Un buon esempio in questo senso è il "Wales Coast Path", percorso di 1 400 km lungo la costa gallese che nel 2012 è stato visitato da 2,82 milioni di turisti, iniettando in dodici mesi 32 milioni di GBP nell'economia[28]. L'ecoturismo[29] offre una buona occasione per sviluppare prodotti che attirino i viaggiatori attenti all'aspetto ecologico, in una gamma che passa dall'offerta di prodotti locali nei ristoranti a modelli e pratiche aziendali rispettosi dell'ambiente.

Il settore può contare su buoni ausili per misurare e monitorare la propria efficienza in termini di sostenibilità, ad esempio grazie a iniziative come il marchio UE di qualità ecologica o il

26 Le infrastrutture verdi riguardano le strutture territoriali delle aree naturali e seminaturali. http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/

27 COM(2013) 133 final.

28 http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-25096911

29 http://www.ecotourism.org/book/ecotourism-definition

sistema di certificazione Travelife[30]. È risaputo che i sistemi di gestione ambientale permettono di ridurre i flussi di rifiuti, di migliorare l'efficienza operativa e di risparmiare[31]. Indicatori specifici per il settore turistico sono già previsti nel sistema europeo di ecogestione e audit (EMAS)[32] e altri potrebbero essere messi a punto nel quadro del sistema pilota europeo di indicatori per il turismo[33].

Due recenti proposte legislative della Commissione[34] trattano delle emissioni provenienti dai natanti e dalle imbarcazioni da diporto. Si potrebbero ridurre sensibilmente il consumo di carburante, l'inquinamento acustico e le emissioni nell'atmosfera di natanti e imbarcazioni se questi usassero la corrente elettrica di terra quando sono ormeggiati in porto. Tuttavia, fino ad oggi soltanto un numero limitato di porti europei ha investito nella tecnologia necessaria: occorre vagliare ulteriormente e promuovere l'approvvigionamento di corrente elettrica da terra e l'integrazione dei porti nelle reti energetiche intelligenti.

La Commissione intende:

8. promuovere l'ecoturismo, basandosi sugli indicatori del sistema europeo di ecogestione e audit e del marchio UE di qualità ecologica, e incoraggiare il collegamento con altre azioni in tema di sostenibilità;
9. promuovere l'attuazione del protocollo della convenzione di Barcellona sulla gestione integrata delle zone costiere e della raccomandazione del Consiglio sullo stesso tema e promuovere la pianificazione dello spazio marittimo e le infrastrutture verdi, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile della fascia costiera dell'UE;
10. promuovere strategie in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti e di scarico di rifiuti in mare, a supporto di un turismo costiero e marittimo sostenibile.

La Commissione invita gli Stati membri, le regioni, l'industria del settore e gli altri portatori d'interesse a:

- dare attuazione alla raccomandazione e al protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere;
- definire orientamenti per minimizzare l'impatto sulla biodiversità e potenziare i benefici delle attività ricreative e turistiche nelle zone protette;
- sviluppare l'adattamento ai cambiamenti climatici nella fascia costiera;
- migliorare l'efficienza nello sfruttamento delle risorse e la prevenzione e gestione dei rifiuti e dell'inquinamento nelle zone turistiche, anche da parte degli operatori del settore;
- promuovere il sistema europeo di ecogestione e audit e attuare approcci basati sulle pratiche ottimali di gestione ambientale e sulle infrastrutture verdi;
- promuovere l'uso della corrente elettrica di terra e la presenza dei necessari servizi nei

30 http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/index_en.htm
http://www.travelife.org/Hotels/home.asp?p=1

31 Da uno studio sull'offerta alberghiera spagnola (Cornell Hospitality Quarterly, agosto 2012) è emerso che le strutture che applicano sistemi di gestione ambientale sono più redditizie.

32 http://ec.europa.eu/environment/emas/about/index_en.htm

33 http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/sustainable-tourism/indicators/index_en.htm. Si tratta di uno strumento per misurare e monitorare le prestazioni delle destinazioni turistiche in termini di turismo sostenibile.

34 COM(2011) 456 definitivo e COM(2013) 18 final.

porti;

- promuovere le misure volte all'efficienza nell'uso delle risorse idriche previste nel Piano per le risorse idriche[35].

La Commissione invita l'industria del settore e gli altri portatori d'interesse a:

- sviluppare e promuovere l'ecoturismo e altri prodotti del turismo sostenibile;
- attuare le misure volte all'efficienza nell'uso delle risorse idriche previste nel Piano per le risorse idriche;
- partecipare attivamente a progetti di riduzione dei rifiuti, compresi gli scarichi in mare, delle emissioni e dell'uso delle risorse naturali e a iniziative di recupero e riciclaggio delle acque e dei rifiuti.

Promuovere un'offerta innovativa, sostenibile e di qualità

L'evoluzione della domanda implica la necessità di offrire prodotti attraenti e sostenibili che si traducano in un'esperienza turistica unica e personalizzata. Eppure, spesso siti o elementi di potenziale interesse non sono presentati e promossi in modo accattivante oppure non sono collegati adeguatamente al resto dell'offerta del turismo costiero. Il settore dovrebbe sviluppare prodotti nuovi che promuovano le attrattive e l'accessibilità di filoni quali il turismo archeologico sulla costa e in mare, il patrimonio marino, il turismo subacqueo, il turismo enogastronomico, ecc. In questo contesto si può citare ad esempio il progetto Odyssea[36], che valorizza le potenzialità economiche del turismo costiero, delle rotte culturali del mare e del diportismo innovativo basandosi su una rete di strutture costiere innovative e di antiche rotte marittime.

Il crescente interesse per gli sport acquatici (pesca sportiva, navigazione da diporto, tavole a vela, immersioni subacquee, ecc.) apre potenzialità che possono, tra l'altro, aiutare a superare il problema della stagionalità, in quanto si tratta di attività che prescindono dall'alta stagione. La tendenza ascendente alla pratica del diportismo richiede sicurezza e accessibilità dei porti turistici, nei quali persistono però problemi di scarsità di banchine e di servizi adeguati per le persone a mobilità ridotta. Iniziative quali la rete del turismo nautico[37] o il progetto "Sail West"[38], finalizzato a creare un centro marino di eccellenza ricreativa che colleghi varie contee marittime di Irlanda, Irlanda del Nord e Scozia occidentale, potrebbero ispirare altre esperienze di collegamento in rete nel comparto della nautica.

Per spiccare sulla concorrenza è fondamentale la qualità del servizio: è quindi importante far sì che i turisti possano contare su servizi di qualità in tutta l'UE e che questa qualità sia verificata costantemente. La recente proposta relativa a principi europei della qualità del turismo mira ad aumentare la sicurezza e la fiducia dei consumatori nei servizi turistici[39].

Isole e regioni periferiche: trasformare i vincoli geografici in opportunità

---

35 Scopo del Piano per le risorse idriche è integrare la politica sulle acque nelle altre politiche. http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/

36 http://www.odyssea.org.gr/home.aspx?lang=en

37 www.nautical-tourism.eu.

38 http://malinwaters.com/about; finanziato da INTERREG IV A, offre sostegno finanziario a vari progetti di sviluppo nei porti.

39 COM(2014) …. final.

Le isole e le destinazioni altrimenti periferiche presentano uno svantaggio supplementare in termini di accessibilità e sono fortemente dipendenti dai collegamenti marittimi. Si pongono quindi problemi, in termini di costi del trasporto, di stagionalità e di connettività con la terraferma o con le località del circondario, che ne sminuiscono l'attrattiva per visitatori e professionisti del turismo. Spesso, non basta essere consapevoli del problema per trovarvi una soluzione adeguata, ma le località di questo tipo andrebbero comunque sviluppate perché aprono possibilità di lavoro in zone in cui, spesso, l'attività economica scarseggia.

La Commissione intende:

11. incoraggiare la diversificazione e l'integrazione dei poli di attrattiva costieri con quelli situati all'interno, anche tramite itinerari tematici transnazionali quali percorsi della cultura, vie religiose o antiche rotte commerciali[40];
12. commissionare uno studio sul modo in cui migliorare la connettività delle isole e definire strategie turistiche innovative per le isole (periferiche);
13. commissionare uno studio per indicare pratiche innovative di sviluppo dei porti turistici.

La Commissione invita gli Stati membri, gli enti regionali e locali e l'industria turistica a:

- sviluppare il turismo basato sul patrimonio culturale, i parchi archeologici sottomarini (sulla scorta dei lavori svolti dall'UNESCO) e il turismo di natura e salute nelle destinazioni costiere;
- valersi di strategie nazionali e regionali per assicurare un'offerta turistica coerente e una migliore accessibilità delle isole e delle località periferiche;
- ideare pratiche innovative per la riconversione e il riutilizzo delle infrastrutture marittime esistenti.

La Commissione invita l'industria turistica a:

- istituire una rete dedicata dei portatori d'interesse nel settore del turismo marittimo, che includa gli operatori turistici.

3.4. Trarre il massimo dai finanziamenti dell'UE disponibili

Il quadro finanziario dell'UE 2014-2020 e altri strumenti dell'Unione finanziano la pianificazione e attuazione di progetti e possono quindi imprimere un impulso allo sviluppo sostenibile del settore. Stati membri e regioni sono invitati a definire strategie nazionali e/o regionali pluriennali finalizzate allo sviluppo di un turismo costiero e marittimo sostenibile e ad assicurarne la coerenza coi rispettivi accordi di partenariato e programmi operativi.

Fondi strutturali e di investimento europei (fondi ESI)

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) può cofinanziare investimenti nel turismo sostenibile nel quadro di vari obiettivi tematici collegati a ricerca e innovazione, accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e loro impiego, imprenditoria, crescita e competitività delle PMI, efficienza energetica e uso delle energie rinnovabili, adattamento ai

[40] Ad es., con l'accordo di gestione congiunta fra Consiglio d'Europa e Commissione per la promozione degli itinerari culturali e religiosi.

cambiamenti climatici, sviluppo del patrimonio culturale e naturale, occupazione e mobilità del lavoro. Gli investimenti nelle infrastrutture sono limitati al turismo culturale e sostenibile su piccola scala. A titolo dell'obiettivo della cooperazione territoriale europea, il FESR può promuovere lo scambio di buone pratiche, le reti e i raggruppamenti transnazionali, le strategie comuni in materia di turismo sostenibile, cultura e commercio transfrontaliero.

Il turismo costiero e marittimo può usufruire inoltre di vari nuovi fondi dell'UE, tramite progetti plurisettoriali imperniati sull'innovazione, ad esempio nel quadro dello sviluppo urbano integrato (a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale), dello sviluppo sostenibile delle zone dipendenti dalla pesca (a titolo del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) e dello sviluppo rurale (a titolo del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). Tali progetti possono comportare un finanziamento del Fondo sociale europeo a sostegno della creazione di posti di lavoro, dell'adattamento professionale, della formazione e dello sviluppo di capacità.

Ricerca, innovazione, competitività

Lo strumento finanziario di attuazione della strategia dell'UE per la ricerca e l'innovazione nel periodo 2014-2020 è Orizzonte 2020, di cui uno dei settori d'intervento è la crescita blu e nel quale è previsto un sostegno specifico alle PMI che intendono sviluppare e applicare soluzioni innovative in vari settori, tra cui il turismo costiero e marittimo.

Il programma quadro COSME per il periodo 2014-2020 è volto a migliorare la competitività delle PMI: i suoi obiettivi principali nel settore del turismo sono: aumentare la domanda (soprattutto fuori stagione), diversificare l'offerta e i prodotti, migliorare qualità, sostenibilità, accessibilità, competenze e innovazione, migliorare la conoscenza socioeconomica del settore e promuovere l'Europa come mosaico unico di destinazioni sostenibili e di qualità.

Istruzione, formazione, cultura

Il programma Europa creativa (2014-2020) offre possibilità di sinergie con il turismo culturale e naturale, anche in tema di patrimonio costiero e marittimo. Il settore potrebbe trarre beneficio dal programma Erasmus+ (2014-2020) in termini di occupabilità, nuovi programmi d'istruzione specifici e forme innovative di insegnamento e formazione professionalizzanti.

Finanziamenti per l'ambiente, sui cambiamenti climatici, di altro tipo

Il finanziamento di LIFE+, che sarà rilanciato nel 2014 e dovrebbe venire a sostenere gli obiettivi della strategia dell'UE sulla biodiversità, presenta margini rilevanti di finanziamento per progetti innovativi in tema di turismo costiero e marino, anche sotto il profilo dello sfruttamento efficiente delle risorse. La proposta relativa al settimo programma d'azione dell'UE per l'ambiente, che copre il periodo fino al 2020, e gli obiettivi dell'UE in materia di adattamento ai cambiamenti climatici e mitigazione degli stessi vertono su settori infrastrutturali, quali energia e trasporti, ma anche su aspetti specifici che interessano il turismo costiero e marittimo. Anche la Banca europea per gli investimenti mette a

disposizione delle PMI finanziamenti per investimenti nel turismo e/o nelle regioni di convergenza.

La Commissione intende:

14. redigere una guida in linea che illustri le principali fonti di finanziamenti a disposizione del settore (in particolare delle PMI).

La Commissione invita gli Stati membri e le regioni a:

- elaborare e attuare strategie nazionali/regionali sul turismo costiero e marittimo e progetti da includere nei programmi operativi;
- impegnarsi nella cooperazione transfrontaliera su tali strategie e nello scambio di migliori pratiche;
- sfruttare i fondi disponibili con efficienza ed efficacia.

4. INTEGRAZIONE DELL'ASPETTO DEL TURISMO COSTIERO E MARITTIMO IN ALTRE POLITICHE DELL'UE

La maggior parte delle politiche e delle attività economiche europee influisce, direttamente o indirettamente, sul turismo costiero e marittimo, che può costituire un motore di crescita economica.

Pertanto, la Commissione farà in modo di integrare l'aspetto del turismo costiero e marittimo in altre politiche dell'UE, quali: connettività informatica, trasporto sostenibile, sicurezza, libera circolazione dei lavoratori. Terrà conto altresì di altri filoni politici trasversali, quali: tutela dell'ambiente, sviluppo regionale, formazione, protezione dei consumatori, adattamento ai cambiamenti climatici e mitigazione degli stessi.

Le strategie per le macroregioni del Baltico, dell'Atlantico e dell'Adriatico-Ionio promuovono un'economia del turismo forte e coordinano, a vantaggio di tutti, risorse regionali, unionali e extraunionali. In futuro sarà vagliata l'ipotesi di collegamento con i filoni della politica europea di vicinato, sinergia del Mar Nero, strategia per la regione del Danubio e dimensione settentrionale.

5. CONCLUSIONI

Il turismo costiero e marittimo ha bisogno di un quadro politico ambizioso. Commissione, Stati membri, enti regionali e locali, industria del settore e altri portatori d'interesse devono agire in modo mirato e coerentemente con le politiche dell'UE che si ripercuotono sul settore.

La Commissione verificherà periodicamente il processo per accertare che le azioni siano attuate. Riferirà poi al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni in materia e valuterà i risultati.

TURISMO

Dal dicembre 2009 il turismo dispone di una propria base giuridica pur non beneficiando di una linea di finanziamento autonoma nel nuovo quadro finanziario pluriennale (2014-2020) o nell'ultima proposta per il QFP 2021-2027.

BASE GIURIDICA

Articolo 6, lettera d), e titolo XXII, articolo 195 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

Il settore del turismo a livello di Unione europea, nella sua definizione più stretta (in termini di fornitori tradizionali di viaggi e di servizi turistici), conta 2,3 milioni di imprese, principalmente piccole e medie (PMI), che danno lavoro a circa 12,3 milioni di persone. Nel 2014 un'impresa su 10 dell'economia commerciale non finanziaria europea apparteneva all'industria del turismo. Nel 2018 il settore dei viaggi e del turismo ha contribuito direttamente al PIL dell'Unione per il 3,9 %, occupando il 5,1 % della popolazione attiva totale (pari a 11,9 milioni di persone). Se si considerano gli stretti legami con altri settori economici, questo contributo aumenta ulteriormente [più del 10,3 % del prodotto interno lordo (PIL) e almeno l'11,7 % dell'occupazione totale, il che corrisponde a 27,3 milioni di lavoratori].

Nel 2017 il turismo internazionale ha raggiunto un totale di 1,32 miliardi di arrivi nel mondo (+ 7 %), di cui 671 milioni in Europa, pari al 51 % del mercato (+ 8 %). Inoltre, uno studio prospettico a lungo termine dell'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) prevede una più modesta crescita del turismo in Europa da qui al 2030, stimata a 744 milioni di turisti (+ 1,8 %), ossia il 41,1 % del mercato globale.

La politica nel settore del turismo consente inoltre all'Unione di perseguire obiettivi di più ampia portata in materia di occupazione e di crescita. La dimensione ambientale e sostenibile del turismo acquisirà nel tempo maggiore rilevanza, essendo già presente negli ambiti del turismo sostenibile, responsabile o etico.

RISULTATI

A. Politica generale

Dal Consiglio europeo del 21 giugno 1999 sul tema «turismo e occupazione», l'Unione presta maggiore attenzione al contributo che il turismo dà all'occupazione in Europa. Nella comunicazione dal titolo «Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo

europeo» (COM(2001)665), la Commissione proponeva un quadro di azione e misure volte a stimolare l'industria turistica dell'UE. La risoluzione del Consiglio, del 21 maggio 2002, sul futuro del turismo ha confermato l'approccio dell'esecutivo e ha dato nuovo impulso alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati nel settore turistico dell'UE per rendere l'Europa la principale destinazione turistica.

Su tale base, la Commissione ha quindi attuato tutta una serie di misure e di azioni. Ad esempio, come conseguenza diretta di questa strategia, vengono di seguito citati:

— i conti satelliti del turismo (CST) per Stato membro, finalizzati alla presentazione del primo conto satellite europeo;

— l'apertura del portale per la promozione dell'Europa come destinazione turistica;

— lo svolgimento, dal 2002, di un Forum europeo del turismo (nel 2018 si è tenuto a Vienna il 17° forum sul tema «Progettare il turismo per la qualità della vita e il valore aggiunto»).

Dal 2001 la Commissione ha pubblicato diverse comunicazioni, l'ultima delle quali risale al 2014, sui suoi orientamenti politici per lo sviluppo del settore turistico. Tra queste:

— la comunicazione (COM(2007)0621) del 19 ottobre 2007 — Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo — che espone l'opzione dello sviluppo sostenibile per garantire la competitività sul lungo termine del turismo e annuncia azioni preparatorie triennali;

— la comunicazione (COM(2010)0352) del 30 giugno 2010 — L'Europa, prima destinazione turistica mondiale — un nuovo quadro politico per il turismo europeo — che analizza i fattori e gli ostacoli per la competitività del turismo e il suo sviluppo sostenibile;

— la comunicazione (COM(2012)0649) del 7 novembre 2012 — Attuazione e sviluppo della politica comune in materia di visti per stimolare la crescita nell'UE — che mira a aumentare i flussi dei turisti dei paesi terzi attraverso la politica comune dei visti;

— la comunicazione (COM(2014)0086) del 20 febbraio 2014 — Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo — volta a promuovere la crescita sostenibile e la competitività nel turismo costiero e marittimo.

B. Misure particolari

1. Nell'interesse dei turisti viaggiatori e/o vacanzieri

Si tratta di misure che facilitano l'attraversamento delle frontiere, proteggendo la salute e la sicurezza nonché gli interessi materiali dei viaggiatori. Tra queste misure figurano la raccomandazione del Consiglio 86/666/CEE per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti, la direttiva 2008/122/CE relativa all'utilizzo della multiproprietà e la direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati. A ciò si aggiunge l'adozione di regolamenti in materia di diritti dei passeggeri in tutti i settori dei trasporti (vedasi scheda 2.2.3). Un ulteriore esempio di nesso tra turismo e altri settori di competenza dell'Unione deriva dalla direttiva 2006/7/CE del 15 febbraio

2006 sulla gestione della qualità delle acque di balneazione, che ha abrogato la direttiva 76/160/CEE, nell'interesse di gruppi mirati o soggetti prioritari.

La Commissione, su richiesta del Parlamento, ha lanciato numerose iniziative su temi di attualità a favore del turismo europeo.

Tra le altre, l'iniziativa «Eden» incentrata sulla promozione delle destinazioni turistiche europee di eccellenza, destinazioni emergenti ancora poco conosciute, ma rispettose dei principi della sostenibilità. Il finanziamento per l'azione preparatoria è scaduto nel 2011, ma la Commissione prosegue nell'attuazione dell'iniziativa nell'ambito del programma per la competitività delle imprese e delle PMI (COSME).

Un'altra iniziativa volta a promuovere il turismo sociale, «Calypso», è incentrata sul turismo per anziani, giovani adulti svantaggiati, famiglie indigenti e persone con mobilità ridotta. L'obiettivo è consentire a quante più persone possibile di andare in vacanza contribuendo nel contempo a lottare contro gli squilibri stagionali. Il programma ha consentito il cofinanziamento di diversi partenariati transnazionali tesi a promuovere la cooperazione e i meccanismi di scambio nel settore del turismo sociale. Tra le altre azioni, l'UE ha sostenuto la creazione di una piattaforma e-Calypso, che collega l'offerta e la domanda di vacanze turistiche socialmente inclusive.

Il programma «Turismo sostenibile», che include il percorso europeo della cortina di ferro o «The Green Belt» (6 800 km di percorso che va dal mare di Barents fino al mar Nero), si prefiggeva l'obiettivo di promuovere la trasformazione dell'antica cortina di ferro in una rete transfrontaliera di piste ciclabili o aree pedonali. Per una valutazione dei circuiti «Eurovelo» — una rete di 14 «percorsi ciclabili» a lunga distanza gestita dalla Federazione europea dei ciclisti — si veda l'aggiornamento (2012) dello studio del Parlamento europeo sulla rete europea degli itinerari in bici.

L'UE cofinanzia inoltre progetti transfrontalieri di turismo sostenibile con l'obiettivo di diversificare l'offerta del turismo europeo. Ad esempio, è stato lanciato un recente bando di gara (19 luglio 2018) nel quadro del programma COSME per promuovere e sviluppare prodotti turistici tematici transnazionali sfruttando le sinergie tra il turismo e i settori culturali e creativi. Sotto l'egida di COSME sono state avviate diverse altre iniziative. Tra queste:

— sostenere una crescita competitiva e sostenibile nel settore turistico (2017),

— promuovere e sviluppare prodotti e servizi nei settori dello sport e del benessere, nonché sostenere il patrimonio culturale e industriale europeo (2015),

— facilitare i flussi turistici transnazionali dell'UE per gli anziani e i giovani nella bassa e media stagione (2014) e

— massimizzare le sinergie tra il turismo e le industrie creative e di alta gamma (2014).

2. Nell'interesse del settore turistico e delle regioni e per un turismo responsabile

Le regioni sono le istituzioni nazionali più strategiche per sviluppare in modo sostenibile il turismo e stimolare la competitività delle destinazioni europee. La Commissione sostiene altresì la creazione di reti tra le principali regioni turistiche europee. Nel luglio 2009 è stata istituita NECSTouR, una rete aperta delle regioni turistiche europee,

per servire da piattaforma di scambi di conoscenze e soluzioni innovative in materia di turismo sostenibile e competitivo. Per quanto riguarda il contributo che il turismo apporta allo sviluppo regionale e all'occupazione nelle regioni interessate, l'Unione ha offerto, e continua ad offrire, una serie di fonti di finanziamento: il FESR per il finanziamento di progetti sostenibili legati al turismo, il programma Interreg, il Fondo di coesione per il finanziamento di infrastrutture nei settori dell'ambiente e dei trasporti, il FSE per l'occupazione, il programma Leonardo da Vinci per la formazione professionale, il FEASR per la diversificazione dell'economia rurale, il FEP per la riconversione in ecoturismo, il programma quadro per l'innovazione e la competitività (CIP) e il VII programma quadro europeo per la ricerca (PQRS). A tale riguardo, nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020, il programma COSME subentrerà al CIP e Orizzonte 2020 subentrerà al PQRS.

Nell'ambito del QFP 2014-2020, sono stati stanziati 2,3 miliardi di EUR per il programma COSME. L'effetto leva di questa dotazione potrebbe quindi mobilitare fino a 25 miliardi di EUR da parte degli intermediari finanziari in questo periodo di sette anni. Il programma dispone di un bilancio totale per il 2018 pari a 319 milioni di EUR, di cui il 60 % è destinato a strumenti finanziari e il 20 % circa ad attività volte a promuovere l'accesso delle imprese ai mercati, due priorità principali del programma. I dati statistici armonizzati relativi al turismo vengono raccolti nell'Unione sin dal 1996. Il regolamento (UE) 692/2011 del 6 luglio 2011 ha stabilito un quadro comune per lo sviluppo, la produzione e la diffusione sistematici di informazioni statistiche sul turismo raccolte negli Stati membri. Nel 2013, la Commissione ha creato un osservatorio del turismo virtuale per coordinare la raccolta e la conservazione delle informazioni e garantire una maggiore sinergia tra i diversi livelli politici nel settore del turismo. Con le sue comunicazioni (COM(1996)0547) del 27 novembre 1996 e (COM(1999)0262) del 26 maggio 1999, la Commissione ha annunciato e sviluppato un'azione comunitaria per la lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia (per la prevenzione e le infrazioni vedasi infra).

3. Altre misure mirate

Più di recente, l'Unione europea ha deciso indire il 2018 come l'Anno del turismo UE-Cina. La Cina è uno dei mercati in più rapida crescita e uno dei più importanti per l'UE. L'Anno mira a promuovere destinazioni meno note, a migliorare le esperienze di viaggio e turismo, a favorire la cooperazione economica, nonché a incoraggiare i progressi in materia di facilitazione per il rilascio dei visti e di connettività aerea.

La Commissione europea ha inoltre organizzato una conferenza sul turismo, tenutasi a Bruxelles il 19 marzo 2019.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel dicembre 1996 il Parlamento europeo aveva già sostenuto un'azione comunitaria sul turismo dando parere favorevole al primo programma pluriennale 1997-2000 «Philoxenia», in seguito abbandonato a causa della mancanza di unanimità in Consiglio.

Nella risoluzione del 30 marzo 2000 sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia(GU C 378 del 29.12.2000, pag. 80), il Parlamento

europeo ha chiesto agli Stati membri di introdurre disposizioni extraterritoriali aventi validità universale, che permettano di indagare, perseguire e sanzionare quanti abbiano commesso all'estero reati di sfruttamento sessuale dei minori. Il 27 ottobre 2011 ha adottato una risoluzione legislativa (P7_TA(2011)0468) sulla proposta di direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori Grazie alla direttiva 2011/93/UE del 13 dicembre 2011 (GU L 335 del 17.12.2011, pag. 1) il turismo sessuale che coinvolge minori costituirà un crimine in tutta l'Unione; in particolare, l'articolo 21 prevede misure nazionali per impedire o vietare l'organizzazione di viaggi finalizzati alla perpetrazione di questo tipo di reati.

Ben prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento europeo aveva adottato una serie di risoluzioni sugli orientamenti o le iniziative della Commissione in materia di turismo. Tra le più significative figurano quella dell'8 settembre 2005 sulle nuove prospettive e sulle nuove sfide per un turismo europeo sostenibile, quella del 29 novembre 2007 su una «nuova politica europea del turismo: Rafforzare il partenariato per il turismo» e quella del 16 dicembre 2008 sull'impatto del turismo nelle regioni costiere e il loro sviluppo. Il Parlamento ha altresì affrontato gli effetti della politica dei visti sul turismo, sostenendo al contempo la promozione delle destinazioni turistiche europee.

Ha altresì suggerito di creare un marchio del patrimonio europeo e istituire piste ciclabili lungo la vecchia cortina di ferro e ha incoraggiato il settore a diversificare l'offerta di servizi per rispondere alla stagionalità del turismo.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 27 settembre 2011 il Parlamento ha approvato una risoluzione (GU C 56 E del 26.2.2013, pag. 41) sulla base della relazione di iniziativa dal titolo «L'Europa, prima destinazione turistica mondiale». Nel sostenere la strategia politica della Commissione incentrata su 21 azioni, il Parlamento europeo vuole in particolare rilanciare un turismo competitivo, moderno, di elevata qualità e sostenibile che poggi sulla dimensione multiculturale dell'Europa e sia accessibile a tutti. I deputati hanno posto l'accento sull'importanza delle misure adottate in altri settori che possono avere un impatto determinante sul turismo, come l'occupazione, le imposte e i diritti dei consumatori.

Tuttavia, la richiesta del Parlamento di istituire un programma specifico per il turismo nell'ambito del QFP 2014-2020 è stata respinta dal Consiglio. Allo stesso modo, nel dicembre 2014 la Commissione ha dovuto ritirare una raccomandazione su una serie di principi europei non vincolanti sulla qualità dei servizi turistici, che aveva presentato al Consiglio nel febbraio 2014. E questo nonostante il fatto che avesse il sostegno del Parlamento per un «marchio europeo del turismo di qualità» (punto 25 della risoluzione del 17 settembre 2011 e punto 53 della risoluzione del 29 ottobre 2015 su nuove sfide e strategie per promuovere il turismo in Europa (GU C 355 del 20.10.2017, pag. 71).

Il 27 ottobre 2015 il Parlamento ha approvato, in seconda lettura, una risoluzione legislativa in vista dell'adozione di una nuova direttiva volta a rafforzare la protezione dei passeggeri nel contesto dei viaggi forfettari e delle prestazioni di viaggio inerenti e che abroga la direttiva 90/314/CEE (P8_TA(2015)0366). Il 29 ottobre 2015 il Parlamento ha approvato una risoluzione sulle nuove sfide e strategie per la promozione del turismo in Europa. Si parla, tra l'altro, della digitalizzazione dei

canali di distribuzione, dello sviluppo dell'economia di condivisione, dell'evoluzione del comportamento dei consumatori, della necessità di attrarre e trattenere il personale qualificato, dell'evoluzione demografica e del carattere stagionale. Il Parlamento invita peraltro la Commissione a presentare una nuova strategia sul turismo dell'UE, che andrà a sostituire o ad aggiornare la comunicazione del 30 giugno 2010 sull'Europa, prima destinazione turistica mondiale. Nell'auspicare la creazione di una linea di bilancio per il turismo nel prossimo quadro finanziario pluriennale si incoraggia l'esecutivo europeo, in collaborazione con la Commissione europea del turismo, a conservare il primato dell'Europa nel turismo, eventualmente attraverso la creazione di un marchio «Destinazione Europa 2020», mediante una serie di azioni di marketing, di valorizzazione del marchio e di promozione dell'Europa, attuando così la strategia a lungo termine, respinta al Consiglio, che la Commissione aveva avviato nel mese di febbraio 2014 (vedi sopra).

L'Intergruppo sul turismo e la commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento europeo discutono occasionalmente con rappresentanti di organizzazioni internazionali del turismo. In occasione dell'ultimo incontro con il Segretario generale dell'UNWTO nel febbraio 2018, il Parlamento ha firmato un protocollo di cooperazione con l'UNWTO incentrato sulla promozione di un turismo sostenibile in tutta Europa. L'Intergruppo ha inoltre chiesto una politica turistica più coerente e ha sollevato la questione di una linea specifica per il turismo nel bilancio dell'Unione europea. In una risoluzione del 2015 sul turismo, il Parlamento ha incoraggiato la Commissione a continuare ad approfondire la promozione dell'Europa come prima destinazione turistica mondiale. Ha inoltre sottolineato l'importanza del marchio turistico europeo e ha chiesto una più stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali per sviluppare nuovi prodotti turistici transnazionali e paneuropei.

Esteban Coito
04/2019

Titolo e riferimento

Diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne

Lingue e formati disponibili

	BG	ES	CS	DA	DE	ET	EL	EN	FR	GA	HR	IT	LV	LT	HU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SL	FI	SV
HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML

Visualizzazione multilingue

Italiano (it) ▼

Scegliere ▼

Scegliere ▼

Visualizzare

Testo

Diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne

I passeggeri, compresi quelli con disabilità o a mobilità ridotta, che viaggiano via mare e per vie navigabili interne godono degli stessi diritti ovunque all'interno dell'Unione europea (UE). Questi diritti, compresi quelli di informazione e di compensazione in caso di ritardo o annullamento, integrano diritti simili a quelli di cui godono i passeggeri che viaggiano in aereo, treno e autobus.

ATTO

Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004

SINTESI

I passeggeri, compresi quelli con disabilità o a mobilità ridotta, che viaggiano via mare e per vie navigabili interne godono degli stessi diritti ovunque all'interno dell'Unione europea (UE). Questi diritti, compresi quelli di informazione e di compensazione in caso

di ritardo o annullamento, integrano diritti simili a quelli di cui godono i passeggeri che viaggiano in aereo, treno e autobus.

CHE COSA FA IL PRESENTE REGOLAMENTO?

Stabilisce i diritti di tutti i passeggeri, compresi quelli con disabilità e a mobilità ridotta, che viaggiano via mare e per vie navigabili interne nell'UE.

PUNTI CHIAVE

Questi diritti si applicano ai passeggeri che viaggiano nell'UE su grandi traghetti e navi da crociera attraverso mari, fiumi, laghi e canali.

Essi includono:

- **rimborso o trasporto alternativo** in caso di cancellazione o ritardo della partenza superiore a 90 minuti;
- **assistenza adeguata** ad esempio pasti, bevande e, se necessario, sistemazione per un massimo di tre notti in caso di cancellazione o ritardo della partenza superiore a 90 minuti;
- **compensazione** di importi compresi tra il 25 % e il 50 % del prezzo del biglietto in situazioni di ritardo all'arrivo o cancellazione del viaggio;
- trattamento e assistenza specifica non discriminatori e gratuiti per persone **con disabilità e a mobilità ridotta** sia nei terminali portuali che a bordo delle navi, nonché compensazione economica per la perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità;
- **informazioni** adeguate sulle modalità di viaggio per tutti i passeggeri prima e durante il viaggio, nonché informazioni generali sui loro diritti nei terminali e a bordo delle navi;
- introduzione di un **meccanismo per il trattamento dei reclami** da parte di vettori e operatori dei terminali;
- istituzione di organi nazionali indipendenti incaricati di **far rispettare i diritti** sanciti dal regolamento compresa, laddove appropriato, l'applicazione di sanzioni.

Dal 31 dicembre 2012 si applica il regolamento n. 392/2009 relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di perdite o danni a seguito di un incidente.

A PARTIRE DA QUANDO SI APPLICA IL REGOLAMENTO?

A decorrere dal 18 dicembre 2012.

CONTESTO

Sito web della Commissione europea sui diritti dei passeggeri - trasporto marittimo

Comunicazione della Commissione Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19

RIFERIMENTI

Atto	Data di entrata in vigore	Data limite di trasposizione negli Stati membri	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
Regolamento (UE) n. 1177/2010	6.1.2011	-	GU L 334 del 17.12.2010, pag. 1-

			16

ATTI COLLEGATI

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 (GU L 131 del 28.5.2009, pag. 24-46)

Ultimo aggiornamento: 19.03.2020

In alto

- diritti dei passeggeri

Codice di repertorio:

- 07.20.30.30 Politica dei trasporti / Trasporto terrestre / Funzionamento del mercato / Prezzi e condizioni di trasporto
- 07.30.20.00 Politica dei trasporti / Trasporti marittimi / Funzionamento del mercato
- 07.40.20.30 Politica dei trasporti / Trasporti aerei / Funzionamento del mercato / Prezzi e condizioni
- 07.40.20.30 Politica dei trasporti / Trasporti aerei / Funzionamento del mercato / Prezzi e condizioni
- 15.20.40.00 Ambiente, consumatori e protezione della salute / Consumatori / Tutela degli interessi economici

Documenti riassunti e collegati

Documenti di sintesi:

- 02004R0261-20050217
- 32004R0261
- 52020XC0318(04)

Altre informazioni

Autore: Ufficio delle pubblicazioni

Servizi responsabili: Direzione generale della Mobilità e dei trasporti

Testo

Diritti dei passeggeri dell'UE in caso di negato imbarco, volo in ritardo o cancellato

SINTESI DI:

Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato

QUAL È L'OBIETTIVO DEL REGOLAMENTO?

Esso punta a garantire un elevato livello di protezione istituendo regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato.

PUNTI CHIAVE

Il presente regolamento si applica:

- ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato nel territorio di un paese dell'UE soggetto ai trattati dell'UE; e
- ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo verso un aeroporto situato nel territorio di un paese dell'UE soggetto alle disposizioni dei

trattati se il volo è operato da un vettore comunitario.

A condizione che i passeggeri dispongano di una prenotazione confermata per il volo in questione e si presentino all'accettazione, tranne in caso di cancellazione, all'ora precedentemente indicata oppure, qualora non sia indicata l'ora, al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata. Il regolamento riconosce una serie di diritti ai passeggeri nelle seguenti situazioni:

- in caso di negato imbarco contro la loro volontà;
- in caso di volo in ritardo;
- in caso di cancellazione del volo;

Non si applica a passeggeri che viaggiano:

- gratuitamente, o
- a una tariffa ridotta non accessibile, direttamente o indirettamente, al pubblico.

Negato imbarco

Qualora possa ragionevolmente prevedere di dover negare l'imbarco su un volo, il vettore aereo operativo fa in primo luogo appello ai volontari disposti a rinunciare alla prenotazione in cambio di determinati benefici. Qualora il numero dei volontari non sia sufficiente per consentire l'imbarco, il vettore aereo può negare l'imbarco a passeggeri non consenzienti versando una compensazione.

I vettori aerei danno la precedenza alle persone a mobilità ridotta e ai loro accompagnatori.

In caso di cancellazione del volo o di rifiuto d'imbarco, i passeggeri coinvolti hanno diritto:

- al rimborso del biglietto entro sette giorni o a un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale o a un volo alternativo verso la destinazione finale;
- ad assistenza (pasti e bevande, sistemazione in albergo, trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione, possibilità di effettuare a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica);
- a un risarcimento fissato a:
    - 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 km,
    - 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie di oltre 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree tra 1 500 e 3 500 km,
    - 600 EUR per tutte le tratte aeree che non rientrano nei due punti precedenti.

Ritardi

Il regolamento introduce un regime che prevede tre categorie di penalizzazione:

- in caso di ritardi prolungati (due ore o più, a seconda della distanza della tratta aerea), i passeggeri ricevono gratuitamente in tutti i casi pasti e bevande nonché la possibilità di effettuare due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica;
- se l'orario di partenza è previsto per il giorno successivo, i passeggeri hanno diritto a ricevere gratuitamente una sistemazione in albergo e il trasporto fino al luogo della sistemazione e da quest'ultimo fino all'aeroporto;
- in caso di ritardo di almeno cinque ore, i passeggeri possono scegliere il rimborso del prezzo integrale del biglietto con, se necessario, un volo di ritorno al punto di partenza iniziale.

In un precedente procedimento di pronuncia pregiudiziale (Cause riunite C-402/07 e C-432/07), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che quando i passeggeri giungono a destinazione con **tre ore o più** di ritardo sull'ora di arrivo prevista, essi (così come i passeggeri i cui voli siano stati cancellati) possono richiedere un risarcimento forfettario dalla compagnia aerea, a meno che il ritardo sia causato da **circostanze eccezionali**. Secondo il principio della parità di trattamento, i passeggeri i cui voli sono in ritardo e quelli i cui voli vengono cancellati «all'ultimo momento»

devono essere considerati come situazioni analoghe per quanto riguarda l'applicazione del loro diritto a ricevere un risarcimento, poiché tali passeggeri subiscono disagi analoghi, vale a dire, una perdita di tempo.

Cancellazione

In caso di cancellazione del volo, i passeggeri interessati devono ricevere:

- ad assistenza (pasti e bevande, sistemazione in albergo, trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione, possibilità di effettuare a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica);
- al rimborso del biglietto entro sette giorni o a un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale o a un volo alternativo verso la destinazione finale;
- a un risarcimento fissato a:
    - 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 km,
    - 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie di oltre 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree tra 1 500 e 3 500 km,
    - 600 EUR per tutte le tratte aeree che non rientrano nei due punti precedenti.

Compensazione

La compensazione pecuniaria deve essere pagata se il passeggero non è stato informato della cancellazione con sufficiente anticipo. Tuttavia, non deve essere pagata se il vettore può dimostrare che la cancellazione è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

Sistemazione in classe superiore o inferiore

Se un vettore aereo sistema un passeggero in una classe inferiore a quella corrispondente al biglietto aereo acquistato, il passeggero è rimborsato entro sette giorni secondo le seguenti modalità:

- il 30 % del prezzo del biglietto per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1 500 km;
- il 50 % del prezzo del biglietto per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km, esclusi i collegamenti fra il territorio europeo dei paesi dell'UE e i dipartimenti francesi d'oltre mare, e per tutte le altre tratte aeree comprese tra 1 500 e 3 500 km;
- il 75 % del prezzo per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b), compresi i collegamenti fra il territorio europeo dei paesi dell'UE e i dipartimenti francesi d'oltremare.

A PARTIRE DA QUANDO SI APPLICA IL REGOLAMENTO?

È stato applicato dal 17 febbraio 2005.

CONTESTO

Per ulteriori informazioni, consultare:

- Diritti dei passeggeri aerei (*Commissione europea*).
- Comunicazione della Commissione Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19

DOCUMENTO PRINCIPALE

Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo

prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1).

Le successive modifiche al Regolamento (CE) n. 261/2004 sono state integrate nel documento di base. Questa versione consolidata ha solo un valore documentario.

DOCUMENTI CORRELATI

Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 19 novembre 2009. Christopher Sturgeon, Gabriel Sturgeon e Alana Sturgeon contro Condor Flugdienst GmbH (C-402/07) e Stefan Böck e Cornelia Lepuschitz contro Air France SA (C-432/07). Domande di pronuncia pregiudiziale: Bundesgerichtshof — Germania e Handelsgericht Wien — Austria. Trasporto aereo – Regolamento (CE) n. 261/2004 – Artt. 2, lett. l), 5, 6 e 7 – Nozioni di «ritardo» e di «cancellazione del volo» – Diritto alla compensazione pecuniaria – Nozione di «circostanze eccezionali» Cause riunite C-402/07 e C-432/07.

Ultimo aggiornamento: 19.03.2020

In alto

Titolo e riferimento

I diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario

Lingue e formati disponibili

	BG	ES	CS	DA	DE	ET	EL	EN	FR	GA	HR	IT	LV	LT	HU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SL	FI	SV
HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML	HTML

Visualizzazione multilingue

Italiano (it)

Scegliere

Scegliere

Visualizzare

Testo

I diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario

SINTESI DI:

Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario

QUAL È LO SCOPO DEL REGOLAMENTO?

Mira a stabilire diritti e obblighi per i passeggeri del trasporto ferroviario al fine di proteggerli in particolare in caso di interruzione del viaggio e migliorare l'efficienza e l'attrattività dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri.

PUNTI CHIAVE

Ambito di applicazione

- Il regolamento riguarda tutti i viaggi e servizi ferroviari forniti da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza in virtù della direttiva 2012/34/UE (si veda la sintesi su Una rete ferroviaria unica per tutta l'Europa)
- Esso non si applica ai viaggi e ai servizi forniti nel territorio di paesi terzi.

- Uno Stato membro può accordare ai servizi di trasporto passeggeri nazionali una deroga alla maggior parte degli articoli del regolamento per un periodo massimo di cinque anni: questo è rinnovabile per due volte. Inoltre può esonerare dall'applicazione delle disposizioni del presente regolamento i servizi ferroviari urbani, extraurbani e regionali per passeggeri.

Diritti dei passeggeri

I passeggeri del trasporto ferroviario hanno i seguenti diritti fondamentali:

Contratto di trasporto e informazioni

I passeggeri devono essere informati in maniera chiara ed accessibile:
- prima del viaggio, in particolare per quanto riguarda le condizioni pertinenti applicabili al contratto, gli orari e le tariffe applicate;
- durante il viaggio ed in particolare sui ritardi o sulle interruzioni del servizio;
- sulle procedure relative alla presentazione di reclami;

Le informazioni fornite alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta devono essere in un formato accessibile.

Ritardi e soppressioni

In caso di ritardo all'arrivo alla destinazione finale superiore a 60 minuti, il passeggero può scegliere tra:
- il rimborso integrale del biglietto per la parte del viaggio non effettuata; oppure
- proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile o a una data successiva, a discrezione del passeggero.

Se i passeggeri non scelgono il rimborso, ma il proseguimento del viaggio, possono richiedere un risarcimento minimo equivalente a:
- il 25% del prezzo del biglietto in caso di ritardo compreso tra 60 minuti e 119 minuti;
- il 50% del prezzo del biglietto in caso di ritardo pari o superiore a 120 minuti.

Nel caso di un ritardo all'arrivo o alla partenza superiore a 60 minuti, i passeggeri hanno diritto a:
- ricevere informazioni sulla situazione e sull'orario previsto di partenza e di arrivo;
- pasti e bevande in quantità ragionevole;
- sistemazione in albergo o di altro tipo, qualora risulti necessario un soggiorno di una o più notti;
- se il treno è bloccato sui binari, al trasporto fino alla stazione ferroviaria, a un punto di partenza alternativo o alla destinazione finale del servizio.

Persone con disabilità e persone a mobilità ridotta

La legislazione dell'UE in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario garantirà che le persone con disabilità e a mobilità ridotta possano viaggiare in modo paragonabile ad altri cittadini. Pertanto, il regolamento conferisce loro i seguenti diritti:
- il diritto a un accesso non discriminatorio ai trasporti senza costi aggiuntivi;
- su richiesta, il diritto a ricevere informazioni in merito all'accessibilità dei servizi ferroviari delle stazioni;
- diritto all'assistenza sui treni e nelle stazioni dotate di personale (il passeggero è tenuto a dare un preavviso relativo alle proprie esigenze 48 ore prima della partenza);
- il diritto a un risarcimento se l'impresa ferroviaria è responsabile della perdita o del danneggiamento delle loro attrezzature per la mobilità.

Sicurezza, reclami e qualità del servizio

- La sicurezza personale dei passeggeri è garantita nei treni e nelle stazioni in cooperazione con le autorità pubbliche.
- Deve essere istituito un meccanismo efficace per il trattamento dei reclami. I passeggeri possono reclamare presso qualsiasi impresa ferroviaria coinvolta.
- Le norme minime di qualità del servizio per le imprese ferroviarie sono:
    - l'informazione dei passeggeri e i biglietti;
    - la puntualità dei treni e i principi generali in caso di perturbazioni del traffico;
    - la soppressione di treni;
    - la pulizia del materiale rotabile e delle strutture delle stazioni;
    - le indagini sul grado di soddisfazione della clientela;
    - il trattamento dei reclami, rimborsi e indennità per il mancato rispetto delle norme di qualità del servizio;
    - l'assistenza fornita alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta.

Applicazione da parte degli Stati membri

Gli Stati membri devono designare uno o più organismi responsabili dell'esecuzione del regolamento. I passeggeri hanno la possibilità di presentare un reclamo a uno qualsiasi dei suddetti organismi, qualora ritengano che non siano stati rispettati i loro diritti.

Gli Stati membri devono altresì varare sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive per le infrazioni al regolamento.

DA QUANDO SI APPLICA IL REGOLAMENTO?

È in vigore dal 3 dicembre 2009.

CONTESTO

Per ulteriori informazioni consultare:

- Diritti dei passeggeri: trasporto ferroviario (*Commissione europea*).
- Comunicazione della Commissione Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19

DOCUMENTO PRINCIPALE

Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14).

DOCUMENTI CORRELATI

Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione) (GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32).

Modifiche successiva alla direttiva 2012/34/UE sono state integrate nel documento originale. La presente versione consolidata ha esclusivamente valore documentale.

Comunicazione della Commissione — Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 220 del 4.7.2015, pag. 1).

Relazione della commissione al parlamento europeo e al Consiglio Applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel

trasporto ferroviario: deroghe concesse dagli Stati membri (COM(2015) 117 final, 11.3.2015).

Ultimo aggiornamento: 19.03.2020

In alto

I DIRITTI DEI PASSEGGERI NEL TRASPORTO MARITTIMO E NELLE ALTRE MODALITÀ: UNIFORMITÀ E DIFFERENZE

MONICA BRIGNARDELLO*

SOMMARIO: 1. La tutela del passeggero nel diritto comunitario. – 2. I diritti dei passeggeri nel caso di cancellazione del viaggio, di ritardo prolungato (e di negato imbarco) nelle diverse modalità di trasporto. – 3. Uniformità di disciplina. – 4. Differenze sostanziali e formali.

1. *La tutela del passeggero nel diritto comunitario*

Da tempo l'attenzione del legislatore comunitario è rivolta a rafforzare i diritti del passeggero quale parte contrattuale debole, come tale bisognosa di particolare tutela. Questo obiettivo, che interessa tutte le modalità di trasporto, viene perseguito principalmente in tre modi:

a) anticipando in ambito comunitario il contenuto sostanziale di convenzioni internazionali sulla responsabilità del vettore, non ancora vigenti e non ancora ratificate da tutti gli Stati membri, estendendone il campo di applicazione ai trasporti nazionali

Come è noto, la responsabilità del vettore nelle diverse modalità di trasporto è attualmente disciplinata dalla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 per l'unificazione di alcune regole per il trasporto aereo internazionale[1], dalla Convenzione di Berna del 9 maggio 1980, modificata dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999, concernente i trasporti ferroviari internazionali (c.d. COTIF CIV 1999)[2] e dalla Con-

---

* Professore associato nell'Università di Genova.

[1] I contributi della dottrina sulla Convenzione di Montreal del 1999 sono molto numerosi. Tra gli altri vedasi: L. ANCIS, *Il contratto di trasporto aereo*, in L. TULLIO - M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, pag. 910 ss.; M.M. COMENALE PINTO, *Riflessioni sulla nuova Convenzione di Montreal del 1999 sul trasporto aereo*, in questa *Rivista*, 2000, pag. 798 ss.; P.M. DE LEON - W. EYSKENS, *The Montreal Convention: Analysis of Some Aspects of the Attempted Modernization and Consolidation of the Warsaw System*, in *Journ. Air Law Comm.*, 2001, pag. 1155 ss.; S. GATES, *La Convention de Montréal de 1999*, in *Rev. franç. droit aérien*, 1999, pag. 339 ss.; R.A. GONZALEZ-LEBRERO, *Montréal 1999 à travers une optique espagnole*, *ibidem*, pag. 447 ss.; J. HERMIDA, *The New Montreal Convention: the International Passenger's Perspective*, in *Air Space Law*, 2001, pag. 150 ss.; G. ROMANELLI, *Diritto uniforme dei trasporti e Convenzione di Montreal 1999*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, pag. 581 ss.; E.G. ROSAFIO, *Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999: problemi applicativi*, in *Dir. tur.*, 2004, pag. 10 ss.; M.G. SARMIENTO GARCÍA, *Estructura de la responsabilidad del transportador aéreo en el Convenio de Montreal de 1999*, in *Dir. trasp.*, 2004, pag. 687 ss.; L. TULLIO (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo. Commento della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999*, Napoli, 2006; T.J. WHALEN, *The New Warsaw Convention: The Montreal Convention*, in *Air space law*, 2000, pag. 12 ss.

[2] Sulla COTIF CIV 1999: S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, Milano, 2007; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in L. TULLIO - M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, cit., pag. 1304 ss.

venzione di Atene del 13 dicembre 1974, come modificata dal Protocollo di Londra del 1° novembre 2002, sul trasporto marittimo dei passeggeri e dei loro bagagli (c.d. PAL 2002)[3]. Infine, per quanto riguarda la responsabilità del vettore nel trasporto stradale internazionale di persone è appena il caso di osservare che nessun rilievo di fatto assume la Convenzione di Ginevra del 1° marzo 1973 (c.d. CVR) in quanto, pur essendo in vigore, è stata ratificata da un numero davvero esiguo di Stati[4].

La Convenzione di Montreal del 1999 trova applicazione, dal 28 giugno 2004, in tutti gli Stati membri. Prima peraltro di tale data, il legislatore comunitario, attraverso il Reg. (CE) n. 2027/1997 del 9 ottobre 1997, modificato dal Reg. (CE) n. 889/2002 del 13 maggio 2002, aveva introdotto in ambito comunitario le disposizioni di tale Convenzione relative al trasporto di passeggeri e loro bagagli estendendole ai voli effettuati all'interno di ciascun Stato membro (art. 1)[5].

Anche riguardo la COTIF CIV 1999 – in vigore tra gli Stati contraenti dal 1° luglio 2006, ma non ancora ratificata dall'Italia e da Stati membri[6] – il legislatore comunitario ne ha recepito sostanzialmente il contenuto mediante il Reg. (CE) n. 1371/2007 del 23 ottobre 2007 (art. 11)[7] che trova applicazione, dal 4 dicembre 2009 (art. 37), in relazione a tutti i trasporti ferroviari (intracomunitari ed interni) svolti nell'Unione europea da vettori in possesso di licenza comunitaria (art. 2.1).

Infine con Reg. (CE) n. 392/2009 del 23 aprile 2009[8] è stato disposto che le di-

---

[3] Tra i vari studi sulla Convenzione PAL 2002 si segnalano: F. Berlingieri, *L'adozione del Protocollo 2002 alla Convenzione di Atene del 1974 sul trasporto per mare di passeggeri e loro bagagli*, in questa *Rivista*, 2002, pag. 1498 ss.; Id., *Il Protocollo del 2002 alla Convenzione di Atene e l'assicurabilità del limite di risarcimento*, *ibidem*, 2007, pag. 322 ss.; Id., *Le convenzioni internazionali di diritto marittimo e il codice della navigazione*, Milano, 2009, pag. 1131 ss.; M. Casanova, *La tutela del passeggero nella Convenzione di Atene*, in questa *Rivista*, 2006, pag. 1089 ss.; F. Casolari, *Le nuove regole internazionali per il trasporto via mare dei passeggeri e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. tur.*, 2003, pag. 380 ss.; P. Griggs, *Le Protocole d'Athènes*, in *Droit mar. franç.*, 2002, pag. 291 ss.; F. Persano, *Problematiche concernenti l'incorporazione della Convenzione di Atene del 2002 in materia di responsabilità dei vettori marittimi di persone nel diritto comunitario*, in *Dir. comm. int.*, 2007, pag. 205 ss.; E. Røsæg, *News under the Athens Sun – New Principles and Lost Opportunities of the Athens Convention 2002*, in Aa.Vv., *Maritime and Transport Law*, *Scandinavian Studies in Law Volume*, n. 46, Stoccolma, 2004, pag. 154 ss.; L. Tullio, *Protocollo di Londra del 1° novembre 2002 alla Convenzione di Atene del 1974 sul trasporto marittimo di passeggeri e del loro bagaglio*, in *Dir. trasp.*, 2003, pag. 337 ss.

[4] Sulla CVR e sulle ragioni del suo insuccesso cfr. S. Busti, *op. cit.*, pag. 387 ss.

[5] L. Ancis, *op. cit.*, pag. 1045 ss.; G. Romanelli, *Il regime di responsabilità del vettore aereo per infortunio del passeggero in base al Regolamento CE del Consiglio n. 2027/97*, in *Studi in memoria di Maria Luisa Corbino*, Milano, 1999, pag. 760 ss.; F. Tamburini, *Le novità introdotte dal Reg. (CE) n. 889/2002 e le ragioni connesse alla sua adozione*, in *Dir. trasp.*, 2003, pag. 831 ss.

[6] Per informazioni aggiornate sullo stato delle ratifiche della COTIF CIV 1999 vedasi il sito *web* dell'OTIF (*Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires*) http://www.otif.org/.

[7] Vedasi riferimenti bibliografici di cui, *infra*, alla nota n. 14.

[8] Sul Reg. (CE) n. 392/2009: F. Berlingieri, *The Athens Convention on the Carriage of Passengers and their Luggage by Sea and the European Parliament Regulation (EC) No. 392/2009*, in questa *Rivista*, 2011, pag. 1125 ss.; S. Busti, *Il contratto di trasporto di persone*, in V. Franceschelli - F. Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2010, pag. 182 ss.; M.M. Comenale Pinto, *Le tendenze unificatrici nella disciplina del trasporto di persone*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, 2010, vol. I, pag. 385 ss.; A. Zampone, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, in L. Tullio - M. Deiana (a cura di), *Codice dei trasporti*, cit., pag. 532 ss.

sposizioni della PAL 2002 (allo stato attuale non ancora in vigore), con le riserve e gli orientamenti IMO del 2006, troveranno applicazione, in presenza di determinati presupposti[9], riguardo ai trasporti di passeggeri via mare internazionali ed altresì riguardo ai trasporti interni a ciascun Stato membro (artt. 1 e 2) dall'entrata in vigore della PAL stessa nell'Unione europea o, al più tardi, a decorrere dal 31 dicembre 2012 (art. 12).

b) introducendo a livello comunitario regole più favorevoli per i passeggeri rispetto a quanto previsto dalle convenzioni internazionali

Laddove le convenzioni internazionali lasciano margini di manovra agli Stati contraenti, il legislatore comunitario si è preoccupato di introdurre regole comuni in tutti gli Stati dell'Unione europea volte a rafforzare la tutela dei passeggeri. Così, solo per riportare un esempio, per quanto concerne gli anticipi di pagamento che il vettore aereo deve corrispondere agli aventi diritto in caso di morte o lesioni per far fronte ad immediate necessità economiche, la Convenzione di Montreal del 1999 – diversamente dalla PAL 2002 e dalla COTIF CIV 1999 che nulla dispongono in tal senso – prevede tale obbligo soltanto se il vettore aereo vi è tenuto in base alla propria normativa nazionale (art. 28), senza precisare il tempo massimo entro il quale egli deve provvedere al pagamento e l'ammontare minimo che deve corrispondere. Più puntuale è il Reg. (CE) n. 2027/1997 che impone suddetto obbligo a tutti i vettori aerei comunitari stabilendo che essi sono tenuti a corrispondere l'anticipo senza indugio o comunque entro quindici giorni dall'individuazione dell'avente diritto ed, in caso di morte del passeggero, devono erogare una somma pari almeno a 16.000 d.s.p. per passeggero (art. 5).

c) regolando aspetti che non trovano disciplina nelle convenzioni internazionali

La tutela dei passeggeri non può certo ritenersi soddisfacente se limitata a quanto disposto dalle convenzioni internazionali ciò in quanto esse si focalizzano principalmente sul risarcimento dei danni da morte e lesioni e dei danni ai bagagli, ma non considerano altri diritti dei passeggeri quali, ad esempio, il diritto ad ottenere informazioni e soprattutto i diritti a veder alleviati i disagi in caso di inadempimento o ritardato adempimento dei vettori. Aggiungasi che le convenzioni internazionali non prestano attenzione ai diritti delle persone disabili o a mobilità ridotta.

---

[9] In base al disposto dell'art. 2, il Reg. (CE) n. 392/2009 "si applica a qualsiasi trasporto internazionale ai sensi dell'articolo 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'articolo 4 della direttiva 98/18/CE [*n.d.r.*: oggi art. 4 dir. 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 recante disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri], se: *a*) la nave batte bandiera di uno Stato membro o è registrata in uno Stato membro; *b*) il contratto di trasporto è stato concluso in uno Stato membro; o *c*) il luogo di partenza o di destinazione, in base al contratto di trasporto, è situato in uno Stato membro. Gli Stati membri possono applicare il presente Regolamento a ogni trasporto via mare effettuato all'interno di un singolo Stato membro". Riguardo ai trasporti marittimi interni va peraltro tenuto presente che è prevista l'immediata estensione del campo di applicazione del Regolamento ai trasporti di cabotaggio operati da navi appartenenti alle classi A e B (art. 1.2), mentre per quanto concerne le navi di classe C e D viene attribuito alla Commissione la possibilità di presentare, entro il 30 giugno 2013, una proposta legislativa in tal senso (art. 1.3).

Da qui l'intervento del legislatore comunitario che, attraverso vari regolamenti, ha cercato di colmare i vuoti lasciati dal diritto internazionale.

Ad esempio, stante l'insuccesso della CVR, con Reg. (UE) n. 181/2001 del 16 febbraio 2011[10] – destinato a trovare applicazione dal 1° marzo 2013 (art. 34) – è stata disciplinata in ambito comunitario la responsabilità del vettore stradale per decesso o lesioni dei passeggeri e danneggiamento del bagaglio (art. 7) nel trasporto stradale effettuato mediante autobus rispondente a determinati presupposti fissati dallo stesso Regolamento (art. 2)[11].

Al pari di quanto già previsto nel trasporto aereo, anche nel trasporto marittimo è stato introdotto, ad opera del già menzionato Reg. (CE) n. 392/2009, l'obbligo per il vettore di erogare al passeggero o all'avente diritto un anticipo di pagamento nel caso di morte o lesioni personali causate da un incidente marittimo per far fronte alle esigenze economiche immediate (art. 6) ed analoga disposizione è stata inserita nel Reg. (CE) n. 1371/2007 relativo al trasporto ferroviario (art. 13).

Vi è poi una crescente attenzione del legislatore comunitario alle esistenze delle persone disabili o a modalità ridotta i cui diritti sono oggi disciplinati in tutte le modalità di trasporto, segnatamente nel Reg. (UE) n. 1177/2010 del 24 novembre 2010 in relazione al trasporto marittimo (art. 7 e seguenti), nel Reg. (CE) n. 1107/2006 del 5 luglio 2006 in relazione al trasporto aereo, e nei Reg. (CE) n. 1371/2007 e Reg. (UE) n. 181/2011 in relazione rispettivamente al trasporto ferroviario (art. 19 e seguenti) ed al trasporto mediante autobus (art. 9 e seguenti)[12].

Infine i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione del viaggio, di ritardo prolungato ed, in taluni casi, di negato imbarco sono oggetto di specifica regolamentazione comunitaria, aspetto questo su cui vorrei focalizzare l'attenzione.

2. *I diritti dei passeggeri nel caso di cancellazione del viaggio, di ritardo prolungato (e di negato imbarco) nelle diverse modalità di trasporto*

Dal quadro normativo richiamato si può notare che se da un lato è indubbio che nel corso degli anni in ambito comunitario la tutela del passeggero è stata note-

---

[10] V. riferimenti dottrinali di cui, *infra*, alla nota n. 16.

[11] Come principio generale il Reg. (UE) n. 181/2011, "si applica ai passeggeri che viaggiano con servizi regolari per categorie di passeggeri non determinate il cui punto d'imbarco o sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro e la distanza prevista del servizio è pari o superiore a 250 km" (art. 2.1). Qualora invece la distanza sia inferiore, si applicano, ai sensi dell'art. 2.2, soltanto alcune disposizioni del testo normativo (segnatamente art. 4.2, articoli 9, art. 10.1, art. 16.1 lett. *b*), l'art. 16.2, l'art. 17.1 e 2, e artt. da 24 a 28). Inoltre, il Regolamento si applica, ad eccezione per alcune norme (artt. da 9 a 16, art. 17.3, nonché capi IV, V e VI), "ai passeggeri che viaggiano con servizi occasionali se il punto iniziale d'imbarco o il punto finale di sbarco del passeggero è situato nel territorio di uno Stato membro" (art. 2.3). Viene poi concesso agli Stati di escludere temporaneamente l'applicazione del Regolamento ai servizi regolari interni (art. 2.4) ed a determinati servizi regolari se una parte significativa di tali servizi, comportanti almeno una stazione di fermata, sia operata al di fuori del territorio comunitario (art. 2.5).

[12] Sui diritti delle persone disabili nelle varie modalità di trasporto: G. Camarda, *Il trasporto di disabili. Profili giuridici pluriordinamentali*, in questa *Rivista*, 2011, pag. 749 ss.; N.E. Luongo, *Persons with Disabilities and their Right to Fly*, in *Air Space Law*, 2009, n. 3, pag. 149 ss.

volmente rafforzata in tutte le modalità di trasporto, dall'altro si è però oggi in presenza di una pluralità di fonti frammentate, risultanti da singoli e scollegati interventi normativi intervenuti in tempi diversi. Si ha cioè l'impressione che il legislatore comunitario proceda "saltellando" da una modalità di trasporto all'altra, senza perseguire un disegno unitario.

Mi sembra allora interessante confrontare le normative relative ai diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo, aereo, ferroviario e stradale in modo da valutare se, al di là delle specificità delle singole modalità, possano riscontrarsi elementi comuni tali da rendere possibile, in futuro, la sostituzione degli attuali testi normativi con un regolamento volto a disciplinare unitariamente i diritti dei passeggeri nelle varie modalità. Tale opera di confronto, se effettuata in relazione a tutti i diritti dei passeggeri (diritto ad essere informati, diritto ad ottenere un risarcimento dei danni per morte o lesioni o dei danni al bagaglio, diritti delle persone disabili, ecc.), andrebbe indubbiamente al di là dello spazio assegnato a questo mio intervento per cui mi limiterò, senza pretesa di completezza, ad alcune riflessioni che derivano dal confronto tra i quattro Regolamenti comunitari, già ricordati, che attualmente disciplinano i diritti dei passeggeri nelle varie modalità di trasporto nel caso di cancellazione del viaggio, di ritardo prolungato (e di negato imbarco) ossia: il Reg. (CE) n. 261/2004 relativo al trasporto aereo[13]; il Reg. (CE) n. 1371/2007 relativo al trasporto ferroviario[14]; il Reg. (CE) n. 1177/2010 relativo al trasporto marittimo[15]; il Reg. (CE) n. 181/2011 relativo al trasporto stradale effettuato mediante autobus[16].

---

[13] Stante i numerosissimi contributi relativi al Reg. (CE) n. 261/2004 si segnalano soltanto alcuni studi di autori italiani, rinviando, per approfondimenti, alle citazioni bibliografiche ivi contenute: S. Bevilacqua, *Gli impedimenti all'esecuzione del trasporto aereo di persone*, in L. Tullio - M. Deiana, *Codice dei trasporti*, cit., pag. 1078 ss.; S. Busti, *Nuovi profili di tutela del passeggero nelle ipotesi di inadempimento o ritardo nel trasporto aereo*, in A. Antonini - B. Franchi (a cura di), *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo*, Milano, 2005, pag. 41 ss.; M. Deiana (a cura di), *Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, Cagliari, 2005; M. Fragola, *Prime note sul Regolamento CE n. 261/2004 che istituisce nuove norme comuni in materia di "*overbooking*" aereo*, in *Dir. comunit. scambi intern*., 2005, pag. 129 ss.; M. Lopez de Gonzalo, *La tutela del passeggero nel Regolamento CE n. 261/04*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun*., 2006, pag. 223 ss.; M. Maggiolo, Overbooking, *ritardo e cancellazione del volo: contratto*, *compensazione, responsabilità*, in L. Masala - E.G. Rosafio (a cura di), *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea*, Milano, 2006, pag. 123 ss.; E.G. Rosafio, *Il negato imbarco, la cancellazione del volo e il ritardo nel trasporto aereo di persone: il Regolamento n. 261/2004/CE*, in *Giust. civ*., 2004, pag. 469 ss.; E. Turco Bulgherini, *Evoluzione del negato imbarco, della cancellazione del volo e del ritardo*, in R. Tranquilli Leali - E.G. Rosafio (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, Milano, 2011, pag. 383 ss.

[14] Sul Reg. (CE) n. 1371/2007: S. Amerio, *La tutela del viaggiatore nel trasporto ferroviario: un'occasione (forse) perduta*, in *Contr. impr. eur*., 2010, pag. 491 ss.; S. Busti, *Il contratto di trasporto di persone*, cit., pag. 196 ss.; P.G. Demarchi, *I disagi nel trasporto ferroviario: ritardi, lesione e morte del passeggero*, in P.G. Demarchi (a cura di), *I diritti del consumatore e la nuova* class action, Torino, 2010, pag. 185 ss.; A. Dentato, *Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Nuovo Regolamento dell'Unione europea*, Roma, 2010; V. Piccinini, *L'entrata in vigore del Regolamento CE n. 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi di passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giur. merito*, 2010, pag. 1773 ss.; N. Romana, *op. cit*., pag. 1360 ss.

[15] Sul Reg. (CE) n. 1177/2010: A. Zampone, *op. cit*., pag. 568 ss.

[16] Sul Reg. (UE) n. 181/2011: G. Reale, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada*, in L. Tullio - M. Deiana, *Codice dei trasporti*, cit., pag. 1264 ss.

Prima di procedere ad effettuare tale confronto è appena il caso di osservare che di questi quattro Regolamenti soltanto il primo è ormai operativo da un numero di anni[17] tale da aver consentito di mettere in risalto tutta una serie di problemi interpretativi sui cui in varie occasioni si è espressa la Corte di Giustizia[18]. La Commissione, a sua volta, ha pubblicato alcune relazioni[19] dalle quali emergono alcune difficoltà applicative di detto Regolamento, arrivando quindi a prospettare la neces-

---

[17] Il Reg. (CE) n. 261/2004 è entrato in vigore il 17 febbraio 2005 (art. 19).

Riguardo agli altri tre Regolamenti si ricorda che il Reg. (CE) n. 1371/2007 è entrato in vigore dopo due anni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea e quindi dal 4 dicembre 2009 (art. 37), mentre gli altri due Regolamenti, allo stato attuale, non trovano ancora applicazione. Infatti il Reg. (CE) n. 1177/2010 si applicherà a decorrere dal 18 dicembre 2012 (art. 31) ed il Reg. (UE) n. 181/2011 dal 1° marzo 2013 (art. 34).

[18] Trattasi, in ordine temporale, delle seguenti pronunce:

- Corte di Giust. 13 ottobre 2011, C-83/10, in questa *Rivista*, 2012, 857, con nota di M. Stucchi, *La Corte di Giustizia interviene nuovamente in tema di cancellazione del volo* e in *Dir. trasp*., 2012, 193 ss. con nota di V. Corona, *Il risarcimento per l'inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo*;

- Corte di Giust. 12 maggio 2011, C-294/10, in questa *Rivista*, 2012, 852 e in *Dir. trasp*., 2012, 169 ss. con nota di A. Liardo, *Cancellazione del volo e* compensation*: l'obbligo di organizzazione del vettore in caso di circostanze eccezionali*;

- Corte di Giust. 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, in questa *Rivista*, 2011, pag. 106 ss. con nota di M. Stucchi, *La Corte di Giustizia interviene sui diritti dei passeggeri nel caso di ritardo del volo*; in *Dir. trasp*., 2010, 113 ss. con nota di V. Corona, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di Giustizia*; in *Riv. it. dir. tur*., 2011, n. 1, 51 ss. con nota di S. Vernizzi, *La responsabilità del vettore aereo per ritardo*;

- Corte di Giust. 22 dicembre 2008, C-549/07, in *Dir. trasp*., 2009, 801 ss. con nota di V. Corona, *Le circostanze eccezionali e le prestazioni del vettore aereo in caso di cancellazione del volo*; in *Riv. it. dir. tur*., 2011, 49 ss. con nota di A. Valentini, *A margine della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea relativa al caso Wallentin v. Alitalia*; in *Danno resp*., 2009, 827 ss. con nota di C. Di Palma, *Responsabilità del vettore aereo nel caso di cancellazione del volo: i problemi tecnici non sempre escludono il diritto al risarcimento del passeggero*; in *Giur. it*., 2010, 303 ss. con nota di M. Cimmino, *Responsabilità del vettore aereo, esonero dall'obbligo della compensazione pecuniaria e nozione di circostanze eccezionali*;

- Corte di Giust. 10 luglio 2008, C-173/07, in *Dir. trasp*., 2009, 157 ss. con nota di B. Bianchini, *Sull'ambito di applicazione del Reg. (CE) n. 261/2004 su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*;

- Corte di Giust. 10 gennaio 2006, C-344/04, in *Dir. trasp*., 2006, 850 ss. con nota di V. Corona, *La natura delle prestazioni di assistenza del vettore aereo in caso di ritardo*; in *Dir. tur*., 2006, pag. 154 ss. con nota di M. Lopez de Gonzalo, *I giudici comunitari confermano il nuovo "Regolamento* overbooking*"*.

Per ulteriori commenti alle sentenze della Corte di Giustizia sopra richiamate vedasi: K. Arnold - P. Mendes de Leon, *Regulation (EC) 261/2004 in the Light of the Recent Decisions of the European Court of Justice: Time for a Change?!*, in *Air Space Law*, 2010, pag. 91 ss.; J. Balfour, *Airline Liability for Delays: The Court of Justice of the EU Rewrites EC Regulation 261/2004*, *ibidem*, pag. 71 ss.; L. Giesberts - G. Kleve, *Compensation for Passengers in the Event of Flights Delays. Interpretation of the Air Passenger Rights Regulation after the European Court of Justice Judgment of 19 November 2009*, *ibidem*, pag. 293 ss.; L. Tullio, *Interventi interpretativi della Corte di Giustizia europea sul Reg. (CE) n. 261/2004*, in *Dir. trasp*., 2009, pag. 367 ss.; C. van Dam, *Air Passenger Rights after Sturgeon*, in *Air Space Law*, 2011, pag. 259 ss.; J.J. Wegter, *The ECJ Decision of 10 January 2006 on the Validity of Regulation 261/2004: Ignoring the Exclusivity of the Montreal Convention*, in *Air Space Law*, 2006 pag. 133 ss.

[19] Vedasi la Comunicazione della Commissione del 4 aprile 2007, in *COM*(2007) 168 def. e la più recente Comunicazione del 11 aprile 2011, in *COM*(2011) 174 def.

sità di una sua rivisitazione[20]. Eppure non sembra che l'esperienza non sempre positiva dell'applicazione del Reg. (CE) n. 261/2004, derivante da una formulazione poco chiara di alcune sue norme, sia più di tanto servita al legislatore comunitario per predisporre con maggior accuratezza analoghe disposizioni contenute negli altri tre Regolamenti emanati in tempi successivi, dimostrando, anche da questo punto di vista, un modo di procedere a "compartimenti stagni" con riferimento alle singole modalità di trasporto.

3. *Uniformità di disciplina*

Venendo ora al confronto dei quattro Regolamenti per cogliere gli elementi di uniformità nella disciplina comunitaria relativa alle varie modalità di trasporto, si può subito osservare che comune è l'obiettivo che il legislatore comunitario si è posto ossia quello di rafforzare la tutela dei passeggeri nei casi di inadempimento o ritardato adempimento dei vettori, dettando regoli uniformi valevoli in tutti gli Stati membri con conseguente superamento delle divergenze di disciplina presenti nei singoli ordinamenti giuridici nazionali.

Tale obiettivo traspare chiaramente nei preamboli di tutti i Regolamenti in esame. In particolare nel testo normativo più risalente, il Reg. (CE) n. 261/2004, è dato leggere che "l'intervento della Comunità nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, tra le altre cose, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri" (1° considerando), senza peraltro alcun riferimento alle altre modalità di trasporto. Per converso nel successivo Reg. (CE) n. 1371/2007 i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario vengono inseriti nell'ambito di un approccio che va oltre la singola modalità come emerge dall'affermazione secondo cui "*nel quadro della politica comune dei trasporti*[21], è importante tutelare i diritti dei passeggeri in quanto utenti del trasporto ferroviario" (1° considerando). Il collegamento tra le varie modalità si fa ancora più evidente nel Reg. (CE) n. 1177/2010, in base al quale "l'azione dell'Unione nel settore del trasporto marittimo e delle vie navigabili interne dovrebbe essere rivolta, fra l'altro, a garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri, *simile a quella offerta da altri modi di trasporto*[22]" (1° considerando), affermazione questa testualmente riprodotta nel Reg. (UE) n. 181/2011 con riferimento ai diritti dei passeggeri nel trasporto stradale effettuato mediante autobus (1° considerando).

Un altro aspetto di uniformità si riscontra per quanto concerne le misure che i vettori sono obbligati ad adottare per alleviare i disagi dei passeggeri. Infatti, in tutte le modalità di trasporto i vettori, in linea generale, devono:

i) corrispondere a ciascun passeggero una compensazione pecuniaria per i disagi subiti consistente in un ammontare forfettario che prescinde dalla prova dell'esistenza di specifici danni;

---

[20] Vedasi il sito *web* http://ec.europa.eu/transport/passengers/air/air_en.htm.
[21] Corsivo aggiunto.
[22] Corsivo aggiunto.

ii) offrire a ciascun passeggero alternative ossia la prosecuzione del viaggio su un altro mezzo o la restituzione del prezzo del biglietto;

iii) assistere il passeggero durante il periodo di attesa attraverso la somministrazione gratuita di pasti e di bevande ed il pernottamento gratuito in albergo o altra struttura ricettiva, compreso il trasferimento dal *terminal* a detta struttura e viceversa nel caso in cui il passeggero non riesca a proseguire il viaggio lo stesso giorno;

iv) risarcire eventuali ulteriori danni che devono essere provati dal passeggero che ne fa richiesta.

4. *Differenze sostanziali e formali*

Se dunque il legislatore comunitario ha voluto, in relazione a tutte le modalità di trasporto, rafforzare la tutela dei passeggeri mediante la previsione di un obbligo, in capo ai vettori, di porre in essere determinate misure per ridurre i disagi, confrontando i quattro Regolamenti emergono però numerose differenze sia di ordine sostanziale (*a*)) che formale (*b*)).

a) Per quanto concerne le *differenze sostanziali* si può innanzi tutto notare che il Reg. (CE) n. 1177/2010 prende in considerazione soltanto le ipotesi di cancellazione del viaggio della nave e di partenza ritardata, ma non i casi di negato imbarco. Ciò trova giustificazione nel fatto che la Commissione ha ritenuto che nel trasporto marittimo il negato imbarco rappresenta un fenomeno improbabile diversamente da quanto accade nel trasporto aereo[23], unica modalità in cui, non casualmente, il negato imbarco è accuratamente disciplinato[24]. Dunque, in questo caso, la difformità di disciplina trova ragion d'essere nelle peculiarità delle singole modalità di trasporto.

Un'altra differenza concerne il fatto che mentre nel trasporto marittimo, così come in quello ferroviario e stradale, il vettore è tenuto a corrispondere una compensazione pecuniaria a favore del passeggero nel caso sia di cancellazione del viaggio sia di ritardo prolungato, nel trasporto aereo il Reg. (CE) n. 261/2004 prevede espressamente tale compensazione solo nella prima ipotesi. Peraltro la Corte di Giustizia[25], sul presupposto che i disagi che i passeggeri subiscono a causa della cancellazione di un volo e del ritardo prolungato sono assimilabili, ha affermato, andando un po' oltre rispetto al suo ruolo di mero interprete del diritto comunitario[26], che i passeggeri, che

---

[23] Sul punto cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 19 dicembre 2011, *Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto*, in *COM*(2011) 898 def., dove è dato leggere che "nel trasporto per vie navigabili e ferroviario le pratiche di diniego d'imbarco, in particolare per *overbooking* (prenotazioni in eccesso) sono finora risultate pressoché inesistenti. Pertanto, tale diritto non è previsto in quei modi" (punto 1.2).

[24] Vedasi art. 4 Reg. (CE) n. 261/2004.

[25] Corte di Giust. 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, cit.

[26] Non sono invero mancate critiche da parte della dottrina italiana secondo cui la sentenza della Corte di Giustizia rappresenta "un chiaro esempio di produzione normativa di tipo giurisprudenziale" (così M. Stucchi, *op. cit.*, nota n. 22, pag. 114), generando "un certo sconcerto, anche perché promana da un'istituzione che non può dispensare giustizia secondo equità, ma che in-

subiscono una perdita di tempo pari o superiore a tre ore rispetto alla durata originariamente prevista dal vettore aereo, hanno diritto a reclamare la compensazione pecuniaria a meno che il vettore non riesca a dimostrare che il ritardo è dovuto a circostanze eccezionali al di fuori del suo controllo. Per effetto dell'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia, rispetto alla quale i giudici nazionali non possono ovviamente discostarsi, oggi si può ritenere che, come si è già osservato, in tutte le modalità di trasporto i passeggeri abbiano gli stessi diritti nel caso di cancellazione del viaggio e di ritardo prolungato.

Tuttavia, nel momento in cui si considerano nel dettaglio le singole misure che i vettori marittimi, aerei, ferroviari e stradali devono adottare a favore dei passeggeri per ridurre i loro disagi, emergono numerose discordanze sul piano sostanziale (ed anche formale). Per quanto riguarda, ad esempio, l'obbligo del vettore di pagare una compensazione pecuniaria, si può notare come, a seconda della modalità di trasporto considerata, varino, tra l'altro, i casi in cui la compensazione pecuniaria non è dovuta, l'ammontare forfettario di tale compensazione talvolta rapportato alla lunghezza del viaggio e talaltra ad una certa percentuale del prezzo del biglietto, le modalità (contanti, assegni, buoni, ecc.) con cui la compensazione viene corrisposta, la presenza di una soglia minima al di sotto della quale la compensazione non è dovuta.

b) Le *differenze formali* sono davvero moltissime come si può notare non solo comparando tra loro i quattro Regolamenti in esame, ma anche confrontando il testo italiano di ciascun Regolamento con lo stesso testo nelle altre lingue.

Nell'impossibilità, in questo mio intervento, di illustrare in modo puntuale e completo tutte le numerose difformità, mi limiterò ad un solo esempio prendendo in considerazione le definizioni, che ciascun Regolamento riporta, dei termini maggiormente utilizzati, prestando particolare attenzione al Reg. (CE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri nel trasporto via mare.

Innanzi tutto la presenza di alcune nozioni mi pare superflua come quella di "sinistro marittimo" che, secondo l'art. 3, lett. *u*), Reg. (CE) n. 1177/2010, comprende "il naufragio, il capovolgimento, la collisione o l'incaglio della nave, un'esplosione o un incendio a bordo o un difetto della nave". Invero è indubbio che il concetto di sinistro marittimo appaia di fondamentale importanza per quanto concerne l'obbligo del vettore marittimo di risarcire i danni derivanti da morte o lesioni del passeggero dato che la PAL 2002 prevede un diverso regime di responsabilità del vettore

---

vece, surrogandosi al legislatore comunitario, ha cercato di rimediare ad un Regolamento che … nella sua applicazione si è rivelato decisamente imperfetto" (così V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo*, cit., pag. 128).

Valutazioni negative sono state sollevate anche dalla dottrina straniera che non ha tardato a porre in luce come il tentativo dei giudici comunitari di eliminare alcuni difetti del Reg. (CE) n. 261/2004 "raises questions of legitimacy, in particular when repair involves not negative control (ruling a provision void) but a positive re-writing of the rules" (cfr. K. LILLEHOLT, *Case: CJEU - Sturgeon and others*, in *Eur. Rev. Contr. Law*, 2010, pag. 188). Secondo altri Autori "the introduced judgment represents an extensive step, with is normatively hardly or not at all supported", il che "poses the question of whether here the ECJ is not crossing the borders of a permissible development of the law" (cfr. L. GIESBERTS - G. KLEVE, *op. cit.*, pag. 303).

a seconda che tali danni traggano o meno causa da un sinistro marittimo (ossia da un "incidente marittimo" secondo la terminologia adottata nella traduzione non ufficiale della Convenzione in appendice al Reg. (CE) n. 392/2009)[27]. Tuttavia la definizione di sinistro marittimo non mi sembra assuma invece rilevanza riguardo ai disagi che il passeggero subisce per la cancellazione del viaggio della nave o per ritardo nella partenza della stessa tanto è vero che nell'articolato del Reg. (CE) n. 1177/2010 non compare più tale termine. Soltanto nell'art. 15.1, relativo al risarcimento delle perdite e danni subiti dalle attrezzature per la mobilità di persone disabili, si precisa che la colpa del vettore si presume quando i danni provengono da "incidente marittimo". In questo articolo ben si sarebbe potuto, a mio avviso, eventualmente precisare quali eventi rappresentano un incidente marittimo, senza inserire la definizione di sinistro marittimo nell'elenco di cui all'art. 3.

Per altro verso ritengo che il legislatore comunitario avrebbe potuto introdurre il significato di alcuni termini che sono ampiamente utilizzati nel Reg. (CE) n. 1177/2010, ma non risultano chiaramente definiti. Così, ad esempio, nel Regolamento non c'è traccia della nozione di "cancellazione" del viaggio della nave, nonostante il fatto che il testo normativo abbia ad oggetto, tra l'altro, proprio i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione (art. 1, lett. *c*)). Per converso il Reg. (CE) n. 261/2004 considera la "cancellazione del volo" come "la mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stato prenotato almeno un posto" (art. 2, lett. *l*)). La poco chiara formulazione della definizione ha dato origine a dubbi interpretativi tanto che la Corte di Giustizia, in una sentenza dell'ottobre 2011[28], ha precisato che la cancellazione di un volo deve essere interpretata nel senso di comprendere non solo il caso in cui l'aeromobile non sia partito, ma anche quello in cui sia decollato, ma, per qualsiasi ragione (quale potrebbe essere un guasto tecni-

---

[27] Ai sensi dell'art. 3 PAL 2002 "1. Il vettore è responsabile dei danni derivanti dalla morte o dalle lesioni personali subite da un passeggero a causa di un incidente marittimo nella misura in cui, per il suddetto passeggero, tali danni non siano superiori a 250.000 unità di conto [*n.d.r.*: diritti speciali di prelievo] per ogni singolo evento, a meno che il vettore non dimostri che l'incidente:

a) è dovuto a un atto di guerra, ad ostilità, a una guerra civile, a un'insurrezione o a un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e irresistibile;

b) è stato interamente causato da un atto o un'omissione intenzionale di un terzo.

Se e nella misura in cui i danni superano il suddetto limite, il vettore è ulteriormente responsabile a meno che non provi che l'evento dannoso non è imputabile a sua colpa o negligenza.

2. Il vettore è responsabile dei danni derivanti dalla morte o dalle lesioni personali subite da un passeggero per cause diverse da un incidente marittimo se l'evento dannoso è imputabile a sua colpa o negligenza. L'onere di provare la colpa o la negligenza spetta a chi promuove l'azione risarcitoria".

La stessa norma precisa che "5. Ai fini del presente articolo: *a*) per «incidente marittimo» si intende il naufragio, il capovolgimento, la collisione o l'incaglio della nave, un'esplosione o un incendio a bordo o un difetto della nave", definizione questa che è stata appunto testualmente riprodotta nell'art. 3, lett. *u*), Reg. (CE) n. 1177/2010.

[28] Cfr. Corte di Giust. 13 ottobre 2011, C-83/10, cit. Ad avviso dei giudici comunitari "… la circostanza che il decollo sia stato garantito, ma che l'aereo sia poi rientrato all'aeroporto di partenza senza aver raggiunto la destinazione prevista dall'itinerario, fa sì che il volo, così come era inizialmente previsto, non può essere considerato effettuato" (punto 28).

co), sia stato costretto a rientrare nell'aeroporto di partenza ed i passeggeri siano stati trasferiti su altri voli. Poiché analoghe situazioni potrebbero verificarsi nel trasporto marittimo, sarebbe stato, a mio avviso, opportuno introdurre nel Reg. (CE) n. 1177/2010 una precisa nozione di cancellazione della partenza della nave.

Infine mi pare curioso constatare che, allorquando lo stesso termine è definito in modo sostanzialmente equivalente nei quattro Regolamenti, i vocaboli utilizzati sono però talvolta inspiegabilmente differenti. Si pensi alla figura del subvettore denominato "vettore operativo" nel Reg. (CE) n. 261/2004 riguardo al trasporto aereo, "vettore sostitutivo" nel Reg. (CE) n. 1371/2007 riguardo al trasporto ferroviario, "vettore di fatto" nel Reg. (CE) n. 1177/2010 riguardo al trasporto marittimo e "vettore esecutore" nel Reg. (UE) n. 181/2011 riguardo al trasporto stradale effettuato mediante autobus. In particolare il vettore aereo operativo rappresenta colui "che opera o intende operare un volo nell'ambito di un contratto con un passeggero o per conto di un'altra persona, fisica o giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero" (art. 2, lett. *b*), Reg. (CE) n. 261/2004), il vettore sostitutivo "un'impresa ferroviaria che non ha concluso un contratto di trasporto con il passeggero ma alla quale l'impresa ferroviaria che è parte del contratto ha affidato l'effettuazione totale o parziale del trasporto per ferrovia" (art. 3.3 Reg. (CE) n. 1371/2007), il vettore di fatto "un soggetto diverso dal vettore, che esegue effettivamente il trasporto, interamente o parzialmente" (art. 3, lett. *h*), Reg. (CE) n. 1177/2010) ed il vettore esecutore "una persona fisica o giuridica, diversa dal vettore, che esegue effettivamente la totalità o parte del trasporto" (art. 3, lett. *f*), Reg. (UE) n. 181/20011). Prendendo in considerazione gli stessi Regolamenti nelle altre lingue si può notare che nei testi inglese, francese e spagnolo i termini vettore di fatto e vettore esecutore sono indicati allo stesso modo (*performing carrier*, *transporteur exécutant*, *trasportista ejectutor*) ed in quello tedesco è utilizzata la stessa parola (*Ausfürendes Beförderer*) anche in riferimento al vettore sostitutivo. Non si comprende allora, a mio avviso, il motivo per cui nei Regolamenti in lingua italiana siano utilizzati vocaboli diversi per individuare uno stesso soggetto.

In conclusione mi pare tutte le numerose differenze che emergono confrontando i quattro Regolamenti, nei limiti in cui non trovano giustificazione nelle specificità delle singole modalità di trasporto, rischiano di avere come effetto quello di creare nei passeggeri confusione circa i propri diritti in caso di inadempimento o di ritardato adempimento da parte dei vettori e quindi di non consentire di realizzare proprio quell'obiettivo, che il legislatore comunitario si è posto, di rafforzamento della tutela della parte contrattuale più debole.

Mi sento dunque di condividere l'approccio, formulato dalla Commissione nel Libro bianco del marzo 2011, recante "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti"[29], volto, in un primo momento, a "riunire i principi comuni applicabili ai diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto" ed a "chiarire ulterior-

[29] In *COM* (2011) 144 def. (segnatamente pag. 26).

mente i diritti esistenti", per poi procedere, in una seconda fase, a "prendere in considerazione la possibile adozione di un regolamento quadro dell'Unione europea sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto"[30]. Semplificando la normativa mi pare si potrà ottenere l'importante risultato di rendere i passeggeri più consapevoli dei loro diritti e quindi di fare in modo che tali diritti non rimangano sulla carta, ma possano essere in concreto esercitati.

[30] A tal fine alcuni mesi più tardi la Commissione ha pubblicato un'ulteriore Comunicazione (19 dicembre 2011, *cit.*) sui diritti dei passeggeri in tutti le modalità di trasporto. Nell'introduzione la Commissione ha subito posto in evidenza come, nonostante i risultati ottenuti, rimangano ancora da risolvere alcune questioni in quanto, da un lato, "il complesso dei diritti esistenti non è ancora attuato completamente o correttamente" e, dall'altro, "le autorità nazionali continuano ad applicare la normativa in modi diversi, confondendo i passeggeri e i vettori e falsando il libero mercato". Pertanto la Commissione intende fornire "una sintesi chiara dei diritti e dei principi che si applicano a tutto il mondo del trasporto", cercando altresì di individuare "alcune aree in cui è possibile giungere ad un'ulteriore convergenza della normativa attuale e colmare le lacune legislative", pur tenendo conto delle specificità delle varie modalità di trasporto.

IL REGOLAMENTO (UE) N. 1177/2010 SUI DIRITTI DEI PASSEGGERI CHE VIAGGIANO PER MARE: OBBLIGHI DI VETTORI E DI OPERATORI DEI TERMINALI E PROBLEMI APPLICATIVI

STEFANO ZUNARELLI *

SOMMARIO: 1. Ambito di applicazione. – 2. I soggetti obbligati. – 3. La garanzia dell'accesso ai servizi di trasporto marittimo dei disabili e delle persone a mobilità ridotta. – 4. Obblighi del vettore e dell'operatore del terminale in caso di interruzione del viaggio. – 5. Obblighi dei vettori e degli operatori dei terminali in materia di gestione dei reclami.

1. *Ambito di applicazione*

Con il Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano per mare e per vie navigabili interne[1], le istituzioni comunitarie hanno inteso garantire anche nel settore del trasporto marittimo un livello di protezione dei passeggeri simile a quella offerta negli altri modi di trasporto[2]. La rilevanza riconosciuta dai redattori del Regolamento agli interessi pubblici perseguiti mediante le disposizioni nello stesso contenute è dimostrata dal carattere non derogabile della normativa in questione. Sancisce, infatti, l'art. 6 che "i diritti e gli obblighi stabiliti dal presente regolamento non possono essere limitati né possono essere oggetto di rinuncia, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive del contratto di trasporto".

La data a decorrere dalla quale la disciplina del Regolamento trova applicazione è indicata nel 18 dicembre 2012. Agli Stati membri, tuttavia, è attribuita la facoltà di esonerare dall'applicazione dello stesso per un periodo di due anni dalla entrata in vigore della nuova disciplina "le navi della navigazione marittima di stazza inferiore alle 300 tonnellate lorde, utilizzate nei trasporti interni, a condizione che i diritti dei passeggeri a norma del presente regolamento siano adeguatamente garantiti dalla legislazione nazionale" (art. 2 comma 3).

La nuova disciplina si applica (art. 2 comma 1) ai passeggeri che viaggiano con servizi di trasporto commerciale di passeggeri per una distanza superiore a 500 metri[3]

---

* Ordinario di diritto della Navigazione presso l'Università di Bologna.

[1] Il testo del Regolamento (UE) n. 1177/2010 è pubblicato in *GUCE* n. L 334/1 del 17 dicembre 2010. Per un commento a questo Regolamento v. CAMARDA, *Il trasporto dei disabili. Profili giuridici pluriordinamentali*, in questa *Rivista*, 2011, pag. 749 e A. ZAMPONE, *Il contratto marittimo di persone*, in *Codice dei Trasporti*, a cura di L. TULLIO e M. DEIANA, pag. 465 e ss.

[2] Cfr. il primo considerando.

[3] Cfr. art. 2 comma 2 lett. b).

effettuati secondo un orario pubblicato[4] a) il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, ovvero b) il cui porto di sbarco è situato in uno Stato membro se il servizio è effettuato da un vettore comunitario, vale a dire stabilito in uno Stato membro o che offra servizi di trasporto passeggeri da o verso il territorio di uno Stato membro[5]. La sede legale o operativa dell'impresa vettrice è quindi, sotto questo profilo, irrilevante. Il Regolamento si applica, inoltre ai passeggeri che viaggiano in una crociera, vale a dire un servizio di trasporto via mare o per vie navigabili interne effettuato esclusivamente a fini di svago o ricreazione, completato da alloggio o altri servizi di durata superiore a due giorni con pernottamento a bordo[6], il cui porto d'imbarco è situato in uno di tali Stati. Sono esclusi, tuttavia, i passeggeri che viaggiano su navi autorizzate a trasportare fino a dodici passeggeri, su quelle del cui funzionamento è responsabile un equipaggio composto da non più di tre persone, su navi passeggeri storiche (o riproduzioni delle stesse), progettate prima del 1965, autorizzate a trasportare fino a trentasei passeggeri (art. 2 comma 2).

Agli Stati membri è data, poi, la facoltà di esonerare dall'applicazione del Regolamento per un periodo di due anni i servizi passeggeri previsti dagli obblighi di servizio pubblico o da contratti di servizio pubblico o dai servizi integrati[7] "a condizione che i diritti dei passeggeri a norma del presente regolamento siano adeguatamente garantiti dalla legislazione nazionale" (art. 2 comma 4).

2. *I soggetti obbligati*

Come si vedrà, il Regolamento introduce una serie di obblighi inerenti all'esercizio dell'attività di trasporto marittimo, cui si aggiungono una serie di obblighi relativi alle attività svolte "a terra" direttamente connesse alla situazione in cui può venire a trovarsi il passeggero.

Per quanto concerne l'operatività più propriamente "marittima", il soggetto su cui si incentrano gli obblighi e le connesse responsabilità, è il vettore, definito come "una persona fisica o giuridica, diversa da un operatore turistico, un agente di viaggio o un venditore di biglietti, che offre servizi di trasporto passeggeri o crociera al pubblico"[8]. La figura appare sovrapponibile a quella che, nel contesto delle più recenti convenzioni internazionali di diritto uniforme relative al settore marittimo, viene identificato come il vettore contrattuale. Deve trattarsi, inoltre, di un operatore marittimo che operi direttamente sul mercato, vendendo i propri servizi di trasporto marittimo alla generalità dei passeggeri. Un armatore che concluda con un operatore turistico un contratto per l'utilizzazione della nave in esclusiva da parte di

---

[4] Cfr. art. 3 lett. f).

[5] Cfr. art. 3 lett. e).

[6] Cfr. art. 3 lett. t).

[7] Per "servizi integrati" si intendono "servizi di trasporto interconnessi all'interno di una determinata area geografica, con servizio d'informazione, emissione dei biglietti ed orari unici". Così l'art. 3 lett. g).

[8] Cfr. art. 3 lett. d).

quest'ultimo, a beneficio unicamente dei viaggiatori che siano clienti dello stesso, non sembrerebbe assumere la veste di "vettore" ai sensi del Regolamento.

Il Regolamento non ignora la posizione del soggetto, diverso dal vettore contrattuale, che esegua (in tutto o in parte) la prestazione di trasporto marittimo (c.d. vettore di fatto). Al riguardo, con previsione di carattere generale applicabile a tutte le "parti di fatto"[9], si stabilisce che "se l'adempimento degli obblighi derivanti dal presente regolamento è stato affidato a un vettore di fatto, venditore di biglietti o altra persona", questi "è soggetto alle disposizioni del presente regolamento, incluse le disposizioni in materia di responsabilità ed esonero, per quanto riguarda l'obbligo in questione" (art. 5 comma 2). Il dato letterale potrebbe indurre a ritenere che il sorgere dell'obbligo in capo al vettore di fatto (così come alle altre parti di fatto), in via solidale con il perdurante obbligo in capo al vettore contrattuale[10], sia subordinato ad uno specifico affidamento dello stesso da parte del vettore contrattuale ("è stato affidato"), deve presumersi nell'ambito del rapporto contrattuale tra tali soggetti intercorrente. Il sorgere di tale obbligo, pertanto, non sembrerebbe potersi ritenere di per sé discendere dalla semplice esecuzione da parte di un soggetto di talune delle prestazioni disciplinate dal Regolamento.

Una serie di obblighi e responsabilità sono, poi, posti a carico dell'operatore del terminale, identificato in "un organismo pubblico o privato ... responsabile dell'amministrazione e della gestione di un terminale portuale"[11], nonché a carico dell'operatore turistico, figura che risulta comprensiva sia dell'organizzatore che del rivenditore di viaggio, così come individuati dall'art. 2, paragrafi 2 e 3 della Direttiva 90/314/CEE[12].

3. *La garanzia dell'accesso ai servizi di trasporto marittimo dei disabili e delle persone a mobilità ridotta*

Uno dei principali obiettivi perseguiti con il Regolamento è quello di "fornire alle persone con disabilità ed alle persone a mobilità ridotta la possibilità di viaggiare via mare e per vie navigabili interne a condizioni simili a quelle di cui godono gli altri cit-

---

[9] Cfr. la rubrica dell'art. 5.

[10] Stabilisce, infatti, l'art. 5 comma 1 che "se l'adempimento degli obblighi derivanti dal presente regolamento è stato affidato a un vettore di fatto, venditore di biglietti o altra persona, il vettore, agente di viaggio, operatore turistico o operatore del terminale, che ha affidato tali obblighi, resta in ogni caso responsabile degli atti e delle omissioni compiuti da tale persona nell'esercizio delle sue funzioni".

[11] Cfr. art. 7 lett. s. Si segnala come l'ambito riconducibile alla figura in questione sia condizionato dalle definizioni, invero assai ampie, di terminale portuale contenuta nell'art. 3 lett. k ("un terminale che dispone di un vettore o di un operatore di terminale, in un porto dotato di strutture quali banchi di accettazione, biglietteria o sale di ritrovo e personale per l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri...") e di porto, contenuta nell'art. 3 lett. j ("un luogo o un'area geografica cui siano state apportate migliorie e aggiunte strutture tali da consentire l'attracco di navi, da cui i passeggeri si imbarcano e sbarcano regolarmente").

[12] Cfr. art. 7 lett. q.

tadini"[13]. Al riguardo, il principio generale risulta sancito nell'art. 7, ai sensi del quale "un vettore, un agente di viaggio e un operatore turistico non può rifiutarsi di accettare una prenotazione, emettere o fornire altrimenti un biglietto o imbarcare una persona unicamente per motivi di disabilità o di mobilità ridotta", dovendo invece offrire "le prenotazioni e i biglietti ... alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta senza costi aggiuntivi alle stesse condizioni applicabili a tutti gli altri passeggeri".

Occorre tenere presente, comunque, che due precisi limiti all'applicazione di tale principio generale sono previsti dal successivo art. 8 comma 1, in relazione alle ipotesi in cui: a) l'imbarco della persona a ridotta mobilità sia rifiutato ai fini della osservanza di obblighi applicabili in materia di sicurezza stabiliti dalla normativa internazionale, dell'Unione Europea, nazionale o comunque dall'autorità al riguardo competente; b) la progettazione della nave o dell'infrastruttura e dell'attrezzatura del porto renda impossibile l'imbarco, lo sbarco o il trasporto della persona in questione in condizioni di sicurezza o concretamente realizzabili. Quest'ultima parte della disposizione si collega, peraltro, al limite di carattere generale alla portata degli obblighi derivanti dal Regolamento stabilito dall'art. 2 comma 5, in base al quale "nessuna disposizione del presente regolamento è intesa come prescrizione tecnica che impone a vettori, operatori dei terminali o altri enti obblighi di modifica o sostituzione delle navi, delle infrastrutture, dei porti e dei terminali portuali".

La tutela fornita dal Regolamento ai passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta in possesso di regolare biglietto cui sia negato l'imbarco risulta, comunque, circoscritta al diritto ad ottenere il rimborso del biglietto o l'offerta di un trasporto alternativo[14], ovvero (limitatamente ai servizi passeggeri, e quindi non nel caso di crociera) il trasporto gratuito dell'accompagnatore, in grado di fornire assistenza, alla cui presenza il vettore, l'agente di viaggio o l'operatore turistico abbiano condizionato l'ammissione a bordo della persona in questione, come consentito dall'art. 8 comma 4.

Taluni problemi appaiono suscettibili di sorgere in relazione all'ampiezza della definizione di "persona con disabilità" o "persona a mobilità ridotta" adottata dal Regolamento. Questa, infatti, viene identificata in "qualsiasi persona la cui mobilità sia ridotta, nell'uso del trasporto, a causa di qualsiasi disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o menomazione mentale, o di qualsiasi altra causa di disabilità o per ragioni di età, e la cui condizione richieda un'attenzione adeguata e un adattamento del servizio fornito a tutti i passeggeri per rispondere alle esigenze specifiche di detta persona"[15]. L'ambito estremamente vasto dei soggetti suscettibili di essere ricondotti a tale definizione, infatti, appare, quantomeno in astratto, suscettibile di potere dare luogo ad abusi.

I principali obblighi che gravano sui vettori e sugli operatori dei terminali in relazione ai passeggeri disabili e a mobilità ridotta sono quelli di informazione, met-

---

[13] Cfr. il Sesto considerando.
[14] Cfr. art. 8 comma 3.
[15] Cfr. art. 3 lett. a).

tendo a disposizione del pubblico, anche per via informatica, le condizioni (che devono essere non discriminatorie) dell'accesso di tali persone al trasporto[16]; quello di fornire gratuitamente alle persone che, al momento della prenotazione o dell'acquisto anticipato del biglietto, abbiano informato il vettore delle loro specifiche esigenze l'assistenza necessaria, specificata negli Allegati II e III al Regolamento[17] e, qualora abbiano gestito più di 100.000 movimenti di passeggeri nell'anno precedente, quello di elaborare norme di qualità per detta assistenza, stabilendo le risorse al riguardo necessarie[18].

Per quanto concerne la responsabilità suscettibile di sorgere in capo al vettore ed all'operatore del terminale in relazione al trasporto di passeggeri inabili o a mobilità ridotta, merita di essere segnalata la previsione, contenuta nell'art. 15, concernente la responsabilità degli stessi per il "danno derivante dalla perdita o dal danneggiamento di attrezzature per la mobilità o altre attrezzature specifiche, usate da persone con disabilità o da persone a mobilità ridotta, se l'evento dannoso è imputabile a colpa o negligenza del vettore o dell'operatore del terminale", con la puntualizzazione che detta colpa "si presume quando i danni sono causati da un incidente marittimo". Occorre tenere presente, peraltro, che l'ammontare del risarcimento specifico dovuto, nelle ipotesi di cui si tratta, al passeggero "corrisponde al valore di sostituzione dell'attrezzatura in questione o, se del caso, ai costi di riparazione"[19]. La tutela fornita dalla norma in questione non sembra maggiore di quella già rinvenibile nella disciplina nazionale ed europea applicabile ed in quella prevista dalle convenzioni internazionali in materia di trasporto marittimo in relazione al bagaglio del passeggero, come dimostra l'espressa previsione della prevalenza, ove applicabile, della disciplina di cui all'art. 4 del Regolamento (CE) n. 392/2009[20]. Al più, un elemento di maggiore garanzia appare forse rinvenibile nel carattere inderogabile (a favore del vettore) della disposizione ai sensi dell'art. 6 del Regolamento.

4. *Obblighi del vettore e dell'operatore del terminale in caso di interruzione del viaggio*

Il Regolamento, prevede, poi, una serie di obblighi generali che sorgono, nei confronti di tutti i passeggeri, in capo al vettore e, se del caso, all'operatore del terminale, nell'ipotesi di interruzione del viaggio. Si tratta, specificamente, di puntuali obblighi di informazione dei passeggeri in caso di cancellazioni e di partenze ritardate[21], dell'obbligo di garantire gratuitamente, in caso di ritardo, non provocato da condizioni meteorologiche che mettano a rischio il funzionamento sicuro della nave[22], eccedente una certa durata, pasti e bevande in congrua relazione al periodo del-

---

[16] Cfr. art. 9.

[17] Cfr. art. 10. L'obbligo in questione grava anche sugli operatori turistici, nell'ambito di loro competenza.

[18] Cfr. art. 13.

[19] Cfr. art. 15 comma 2.

[20] Cfr. art. 15 comma 3.

[21] Cfr. art. 16.

[22] Cfr. art. 20 comma 3.

l'attesa, nonché "una sistemazione adeguata a terra o a bordo" in caso di cancellazione o ritardo alla partenza che renda necessario un soggiorno (anche supplementare) di una o più notti[23]. Si evidenzia come l'obbligo di fornire dette prestazioni incontri in ogni caso un limite sulla base di una valutazione di ragionevolezza, anche se il legislatore comunitario utilizza invero in relazione alle due menzionate ipotesi formule non identiche (rispettivamente "purchè siano disponibili o possano essere ragionevolmente forniti" e "allorché sia fisicamente possibile").

Nel caso in cui, si evidenzia, sia ragionevolmente prevedibile (e quindi già in un momento antecedente al verificarsi dell'evento) che un servizio passeggeri subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza superiore a novanta minuti il vettore è tenuto ad offrire immediatamente al passeggero la scelta tra il trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili non appena possibile e senza alcun supplemento e il rimborso del prezzo del biglietto[24]. Laddove, poi, detto ritardo o cancellazione alla partenza si verifichino effettivamente, "i passeggeri hanno diritto al trasporto alternativo o al rimborso del prezzo del biglietto"[25].

Per quanto concerne le conseguenze del ritardo all'arrivo nella destinazione finale (tale dovendosi ritenere quella prevista nel contratto di trasporto concluso col vettore) non provocato da condizioni meteorologiche che mettano a rischio il funzionamento sicuro della nave[26], i passeggeri possono richiedere al vettore una compensazione economica, il cui importo minimo è rapportato alla durata del ritardo ed a quella del viaggio, fatta in ogni caso salva la possibilità di prevedere contrattualmente compensazioni di importo più elevato, oltre che le modalità di corresponsione delle stesse[27].

Si pone, a questo punto, il problema di stabilire se l'azione spettante al passeggero per ottenere la compensazione prevista dalle disposizioni in precedenza ricordate si ponga come alternativa rispetto a quelle previste della normativa vigente in materia di contratto di passaggio marittimo, ovvero dalle altre norme applicabili, eventualmente anche in materia di responsabilità aquiliana, ovvero si cumuli con le stesse. Quest'ultima conclusione appare preferibile, ove si consideri la previsione di cui all'art. 21 del Regolamento. Stabilisce, infatti, detta norma che "le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicato il diritto dei passeggeri di rivolgersi ai tribunali nazionali, secondo la legislazione nazionale, per ottenere risarcimenti connessi a perdite dovute a cancellazione o ritardo dei servizi di trasporto anche a norma della Direttiva 90/314/CEE".

---

[23] Cfr. art. 17.

[24] Cfr. art. 18 comma 1.

[25] Cfr. art. 18 comma 2.

[26] Cfr. art. 20 comma 4. Al riguardo preme ricordare, in quanto di indubbia utilità in funzione della valutazione della portata della disposizione, i rilievi contenuti nel diciassettesimo e nel diciannovesimo considerando.

[27] Cfr. art. 19.

5. *Obblighi dei vettori e degli operatori dei terminali in materia di gestione dei reclami*

I vettori ed i gestori dei terminali sono tenuti ad istituire, ove non ne siano già provvisti, una procedura per il trattamento dei reclami connessi alla violazione dei diritti e degli obblighi contemplati dal Regolamento. Il passeggero è tenuto a presentare il reclamo entro due mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio, mentre l'operatore interessato deve rispondere definitivamente in merito all'accoglimento o al rigetto del reclamo nei successivi due mesi (art. 24).

Un ulteriore organismo deve, poi, ai sensi del successivo art. 25, essere designato da ciascuno Stato membro come competente per la decisione in merito ai reclami che ogni passeggero è legittimato a presentare in merito a presunte infrazioni al Regolamento, il quale deve fornire una risposta motivata al reclamo entro un termine ragionevole. A ciascuno Stato membro è, al riguardo, lasciata la facoltà di prevedere che, in ogni caso, "in un primo tempo il passeggero trasmetta il reclamo al vettore del terminale e/o che l'organismo [in questione] ... funga da organo di appello per reclami irrisolti ai sensi dell'art. 24"[28]. L'organismo in questione può, peraltro, coincidere con l'Organismo nazionale preposto alla (e responsabile della) esecuzione del Regolamento, in relazione ai servizi passeggeri ed alle crociere da porti situati nel proprio territorio che ciascuno Stato membro è tenuto a designare (o istituire) ai sensi del primo comma dell'art. 25. Ancorché la norma non lo specifichi, appare auspicabile che a detto Organismo nazionale sia, altresì, attribuito il compito di applicare le sanzioni che gli Stati membri sono tenuti a stabilire per le ipotesi di infrazioni delle disposizioni del Regolamento, secondo quanto previsto dall'art. 28.

[28] Cfr. art. 25 comma 3.

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 18.3.2020
C(2020) 1830 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19

I passeggeri e il settore europeo dei trasporti sono duramente colpiti dall'epidemia di Covid-19. In seguito alle misure di contenimento adottate dalle autorità, quali le restrizioni di viaggio, le chiusure e l'istituzione di zone di quarantena, il settore dei trasporti può essere uno tra quelli più gravemente colpiti dalla pandemia in corso. La situazione è fonte di stress per molti passeggeri che si sono visti cancellare i contratti di viaggio di cui intendevano usufruire e/o che non intendono più viaggiare oppure ai quali non è più consentito farlo.

L'Unione europea (UE) è l'unica zona al mondo in cui i cittadini sono tutelati da un insieme di diritti dei passeggeri, quale che sia il mezzo di trasporto utilizzato: aereo, treno, autobus o nave.

Considerata la situazione senza precedenti che l'Europa sta vivendo a causa dell'epidemia di Covid-19, la Commissione europea ritiene che sia utile, in tale contesto, fornire chiarimenti in merito ai diritti dei passeggeri che viaggiano in aereo, treno, autobus o nave, come pure in merito ai corrispondenti obblighi dei vettori.

1. OBIETTIVO

I presenti orientamenti interpretativi mirano a chiarire le modalità di applicazione di alcune disposizioni della legislazione UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'epidemia di Covid-19, in particolare per quanto riguarda le cancellazioni e i ritardi.

I presenti orientamenti integrano quelli precedentemente pubblicati dalla Commissione[1] e lasciano impregiudicata l'interpretazione della Corte di giustizia.

I presenti orientamenti si riferiscono alla seguente legislazione in materia di diritti dei passeggeri:

- regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91[2];

---

[1] Comunicazione della Commissione - Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e al regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU C 214 del 15.6.2016, pag. 5); comunicazione della Commissione - Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU C 220 del 4.7.2015, pag. 1).

[2] GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1.

- regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario[3];
- regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004[4];
- regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004[5].

I presenti orientamenti non riguardano la direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati [6].

2. ORIENTAMENTI PER TUTTI I MODI DI TRASPORTO

2.1. Diritto di scegliere tra rimborso e servizio alternativo di trasporto

I quattro regolamenti dettano disposizioni specifiche in relazione a questo diritto in caso di cancellazione o di determinati ritardi.

Per quanto riguarda il servizio alternativo di trasporto[7], le circostanze proprie dell'epidemia di Covid-19 possono incidere sul diritto di scegliere il servizio alternativo di trasporto "non appena possibile"[8]. Per i vettori può risultare impossibile offrire al passeggero il servizio alternativo di trasporto verso la destinazione prevista entro un breve periodo di tempo. Potrebbe inoltre esservi, per qualche tempo, incertezza in merito ai tempi entro i quali possa essere effettuato il servizio alternativo di trasporto. Tale situazione può verificarsi, ad esempio, qualora uno Stato membro sospenda i voli o la circolazione di treni, autobus o navi in provenienza da determinati paesi. A seconda del caso, "non appena possibile" può significare, in relazione al servizio alternativo di trasporto, ritardi considerevoli e/o tempi di attesa molto incerti. Il rimborso del prezzo del biglietto oppure il servizio alternativo di trasporto in una data successiva "a discrezione del passeggero" potrebbe pertanto rappresentare un'opzione preferibile per il passeggero medesimo. Di seguito sono riportati i dettagli per ciascun modo di trasporto.

---

[3] GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14.

[4] GU L 334 del 17.12.2010, pag. 1.

[5] GU L 55 del 28.2.2011, pag. 1.

[6] Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GU L 326 dell'11.12.2015, pag. 1).

[7] Alcuni atti fanno parallelamente riferimento alla nozione di "proseguimento del viaggio".

[8] Articolo 8, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento (CE) n. 261/2004; articolo 16, lettere a) e b), del regolamento (CE) n. 1371/2007; articolo 18, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 1177/2010; articolo 19, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 181/2011.

2.2. Situazioni in cui i passeggeri non possono effettuare il viaggio o desiderano annullarlo

I regolamenti UE sui diritti dei passeggeri non trattano le situazioni in cui i passeggeri non possono effettuare il viaggio oppure desiderano annullarlo di loro spontanea volontà. In tali casi il rimborso al passeggero dipende dal tipo di biglietto acquistato (ad es. rimborsabile, con possibilità di nuova prenotazione), come specificato nei termini e nelle condizioni del vettore.

Risulta che diversi vettori offrono buoni ai passeggeri che non intendono più effettuare il viaggio (o ai quali non è più consentito farlo) a causa dell'epidemia di Covid-19. I passeggeri possono utilizzare tali buoni per un altro viaggio con lo stesso vettore entro un periodo di tempo stabilito dal vettore stesso.

Questa situazione va distinta da quella in cui il vettore annulla il viaggio e offre solo un buono anziché la possibilità di scegliere tra rimborso e servizio alternativo di trasporto. L'offerta di un buono da parte del vettore non può pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in alternativa, per il rimborso.

2.3. Norme nazionali specifiche a fronte dell'epidemia di Covid-19

A fronte dell'epidemia di Covid-19 sono state in alcuni casi adottate norme nazionali specifiche che impongono ai vettori l'obbligo di rimborsare i passeggeri o di rilasciare loro un buono nel caso in cui il passeggero non abbia avuto la possibilità di prendere un volo che sia stato regolarmente effettuato.

Le misure nazionali di questo tipo non rientrano nell'ambito di applicazione dei regolamenti dell'UE sui diritti dei passeggeri. Non sono quindi trattate nei presenti orientamenti, che vertono unicamente sull'interpretazione delle norme sui diritti dei passeggeri adottate dall'Unione.

3. DIRITTI DEI PASSEGGERI DEL TRASPORTO AEREO [REGOLAMENTO (CE) N. 261/2004]

3.1. Informazione ai passeggeri

A parte le disposizioni in merito all'informazione sui diritti previsti per i passeggeri, il regolamento (CE) n. 261/2004 non contiene disposizioni specifiche relative all'informazione sulle perturbazioni dei trasporti. I diritti alla compensazione pecuniaria in caso di cancellazione del volo sono comunque collegati al fatto che il vettore sia venuto meno all'obbligo di dare comunicazione con sufficiente anticipo. Questo aspetto è trattato di seguito nella sezione in cui si affronta la questione del diritto alla compensazione pecuniaria.

3.2. Diritto al rimborso o all'imbarco su un volo alternativo

In caso di cancellazione di un volo da parte delle compagnie aeree (indipendentemente dalla causa), l'articolo 5 impone al vettore aereo operativo di offrire al passeggero la scelta tra:

a) il rimborso,

b) l'imbarco su un volo alternativo non appena possibile, o
c) l'imbarco su un volo alternativo ad una data successiva di suo gradimento.

Per quanto riguarda il rimborso, nei casi in cui il volo di andata e il volo di ritorno siano stati prenotati separatamente e il volo di andata sia cancellato, il passeggero ha diritto solo al rimborso del volo cancellato, in questo caso il volo di andata.

Tuttavia, nel caso in cui il volo di andata e il volo di ritorno rientrino nella stessa prenotazione, anche se operati da vettori diversi, ai passeggeri dovrebbero essere offerte due opzioni se ad essere cancellato è il volo di andata: il rimborso dell'intero biglietto (ossia di entrambi i voli) oppure l'imbarco su un volo alternativo per il volo di andata (Orientamenti interpretativi, punto 4.2).

Quanto all'imbarco su un volo alternativo, come spiegato in precedenza, "non appena possibile" può significare un notevole ritardo nelle circostanze proprie dell'epidemia di Covid-19 e lo stesso dicasi per la disponibilità di informazioni concrete circa questa "possibilità", per via del clima di profonda incertezza che pesa sul traffico aereo.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 261/2004, può essere necessario tenere in considerazione tali circostanze, fermo restando quanto segue:

in primo luogo, i passeggeri dovrebbero essere informati dei ritardi e/o delle incertezze che ne derivano nel momento in cui scelgono l'imbarco su un volo alternativo anziché il rimborso;

in secondo luogo, qualora un passeggero scelga comunque l'imbarco su un volo alternativo non appena possibile, si dovrebbe ritenere che il vettore abbia assolto il suo obbligo nei confronti del passeggero nel caso in cui gli abbia comunicato di propria iniziativa, non appena possibile e in tempo utile, quale fosse il volo alternativo disponibile.

3.3. Diritto ad assistenza

In conformità all'articolo 9 del regolamento, che stabilisce tutti i dettagli pertinenti, ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato devono essere fornite a titolo gratuito dal vettore aereo operativo le seguenti forme di assistenza: pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa; la sistemazione in albergo, se necessario, e il trasporto verso il luogo di sistemazione. Gli aeroporti sono inoltre tenuti a prestare assistenza ai passeggeri con disabilità e ai passeggeri a mobilità ridotta, a norma del regolamento (CE) n. 1107/2006[9].

È opportuno ricordare che, quando il passeggero opta per il rimborso del prezzo pieno del biglietto, il diritto all'assistenza viene meno. Lo stesso accade quando il passeggero sceglie il volo alternativo in una data successiva di suo gradimento [articolo 5, paragrafo 1, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 1, lettera c)].

[9] Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 1).

Il diritto all'assistenza sussiste solo fintanto che i passeggeri devono aspettare il volo alternativo non appena possibile [articolo 5, paragrafo 1, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 1, lettera b)].

L'intento alla base del regolamento è garantire che vengano adeguatamente soddisfatte le esigenze dei passeggeri in attesa del volo di ritorno o del volo alternativo. L'entità dell'assistenza adeguata dovrà essere valutata caso per caso, tenendo conto delle esigenze dei passeggeri nelle circostanze del caso e il principio di proporzionalità (ad esempio in base al tempo di attesa). Il prezzo pagato per il biglietto o la durata dei disagi subiti non deve interferire con il diritto ad assistenza (Orientamenti interpretativi, punto 4.3.2).

A norma del regolamento, il vettore aereo è tenuto a rispettare l'obbligo di assistenza anche quando la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali, vale a dire circostanze che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

Il regolamento non contiene alcun elemento che riconosca una categoria distinta di eventi "particolarmente eccezionali", al di là delle "circostanze eccezionali" di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento. Il vettore non è pertanto esonerato dal rispetto dei suoi obblighi, compresi quelli a norma dell'articolo 9 del regolamento, neppure in relazione a un lungo periodo. I passeggeri sono particolarmente vulnerabili in tali circostanze ed eventi[10]. Per quanto riguarda gli eventi eccezionali, l'intento del regolamento è garantire che sia fornita assistenza adeguata ai passeggeri in attesa di imbarco su un volo alternativo a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), del regolamento.

3.4. Diritto a compensazione pecuniaria

Il regolamento (CE) n. 261/2004 prevede anche compensazioni in misura fissa in determinate circostanze. Tale disposizione non si applica alle cancellazioni effettuate con un preavviso superiore a 14 giorni o ai casi in cui la cancellazione sia dovuta a "circostanze eccezionali" che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure ragionevoli. Per informazioni particolareggiate, cfr. l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 7 del regolamento.

La Commissione ritiene che, laddove le autorità pubbliche adottino misure volte a contenere la pandemia di Covid-19, tali misure non siano, per loro natura e origine, inerenti al normale esercizio dell'attività dei vettori e sfuggano al loro effettivo controllo.

L'articolo 5, paragrafo 3, fa venir meno il diritto alla compensazione pecuniaria se la cancellazione del volo "è dovuta" a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

Questa condizione dovrebbe considerarsi soddisfatta qualora le autorità pubbliche vietino completamente determinati voli oppure vietino la circolazione delle persone in modo tale da escludere de facto l'effettuazione del volo in questione.

La condizione può dirsi soddisfatta anche nel caso in cui la cancellazione del volo avvenga in circostanze nelle quali la circolazione delle persone non sia completamente vietata, ma limitata alle persone che beneficiano di deroghe (ad esempio i cittadini o i residenti del paese interessato).

[10] Causa C-12/11, McDonagh, ECLI:EU:C:2013:43, punto 30, e Orientamenti interpretativi, punto 4.3.3.

Nel caso in cui nessuna persona appartenente a questa categoria dovesse prendere un determinato volo, tale volo, se non cancellato, rimarrebbe vuoto. In situazioni del genere il vettore può legittimamente non aspettare fino all'ultimo, ma cancellare il volo in tempo utile (anche senza avere la certezza circa il diritto dei diversi passeggeri di viaggiare o no), in modo che possano essere prese tutte le opportune misure organizzative, anche in termini di assistenza ai passeggeri, alla quale il vettore è tenuto. In casi del genere, anche a seconda delle circostanze, la cancellazione può essere considerata "dovuta" alla misura adottata dalle autorità pubbliche. Di nuovo, a seconda delle circostanze, questo può valere anche per i voli in direzione opposta a quella dei voli direttamente interessati dal divieto di circolazione delle persone.

Se una compagnia aerea decide di cancellare un volo e dimostra che la motivazione di tale decisione era la tutela della salute dell'equipaggio, anche tale cancellazione dovrebbe essere considerata "dovuta" a circostanze eccezionali.

Le considerazioni che precedono non sono né possono essere esaustive perché anche altre circostanze specifiche connesse al Covid-19 possono rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 3.

4. DIRITTI DEI PASSEGGERI DEL TRASPORTO FERROVIARIO [REGOLAMENTO (CE) N. 1371/2007]

4.1. Diritto a essere informati

Prima di vendere un biglietto, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti devono fornire ai passeggeri, su richiesta, informazioni prima del viaggio, tra cui le informazioni su tutte le attività che potrebbero interrompere o ritardare il servizio di trasporto. Le imprese ferroviarie devono fornire informazioni ai passeggeri anche nel corso del viaggio, comprese le informazioni in merito a ritardi e a questioni relative alla sicurezza tecnica e dei passeggeri. Inoltre le imprese ferroviarie e le autorità competenti responsabili dei contratti di servizio pubblico ferroviario, se decidono di interrompere o sopprimere un servizio ferroviario, devono rendere pubbliche tali decisioni prima di attuarle. Informazioni particolareggiate sul diritto all'informazione dei passeggeri sono riportate all'articolo 8 e all'allegato II del regolamento (CE) n. 1371/2007.

4.2. Diritto al rimborso o a proseguire il viaggio/a seguire un itinerario alternativo

L'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1371/2007 stabilisce i diritti in materia. In sintesi, sono da ricordare i punti seguenti. Qualora sia ragionevolmente prevedibile che il ritardo nell'arrivo alla destinazione finale sarà superiore a 60 minuti, il passeggero può scegliere tra ottenere il rimborso del prezzo del biglietto o proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo. In particolare:

a) il diritto al rimborso riguarda il costo del biglietto per la parte o le parti del viaggio non effettuate e per le parti del viaggio già effettuate qualora il viaggio non risulti più rispondente all'obiettivo originario del passeggero, insieme a un servizio di ritorno al primo punto di partenza, se del caso;
b) il proseguimento del viaggio o il reinstradamento su un itinerario alternativo deve avvenire a condizioni di trasporto simili. A scelta del passeggero, il proseguimento o

il reinstradamento su un itinerario alternativo deve avvenire non appena possibile o in un altro momento a sua discrezione.

Quanto alla continuazione del viaggio/all'itinerario alternativo, come spiegato in precedenza, "non appena possibile" può significare un notevole ritardo nelle circostanze proprie dell'epidemia di Covid-19 e lo stesso dicasi per la disponibilità di informazioni concrete circa questa "possibilità", per via del clima di profonda incertezza che pesa sul traffico ferroviario.

In primo luogo, i passeggeri dovrebbero essere informati in merito ai ritardi e/o alle incertezze quando viene offerta loro la scelta tra le due possibilità suddette.

In secondo luogo, qualora un passeggero scelga comunque di proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo non appena possibile, si dovrebbe ritenere che il vettore abbia assolto il suo obbligo nei confronti del passeggero nel caso in cui gli abbia comunicato di propria iniziativa, non appena possibile e in tempo utile, quale fosse il treno disponibile per proseguire il viaggio o per seguire un itinerario alternativo.

4.3. Diritto ad assistenza

In caso di ritardo all'arrivo o alla partenza, i passeggeri hanno il diritto di ricevere informazioni sulla situazione e sull'orario previsto di partenza e di arrivo non appena tale informazione è disponibile. Nel caso in cui il ritardo sia superiore a 60 minuti, i passeggeri hanno altresì il diritto di ricevere pasti e bevande in quantità ragionevole; alloggio, qualora risulti necessario un soggiorno di una o più notti, ove e allorché sia fisicamente possibile; trasporto fino alla stazione ferroviaria o a un punto di partenza alternativo o alla destinazione finale, ove e allorché sia fisicamente possibile, se il treno è bloccato sui binari. I dettagli figurano all'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007.

A norma del regolamento, l'impresa ferroviaria deve osservare i suddetti obblighi anche se la soppressione di un treno è causata da circostanze quali quelle connesse all'epidemia di Covid-19. Il regolamento non contiene alcun elemento che consenta di concludere che, in circostanze particolari, l'impresa ferroviaria è esentata dall'obbligo di fornire assistenza a norma dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007, obbligo che può rimanere valido, ove opportuno, anche per un lungo periodo di tempo. L'intento del regolamento è garantire che sia fornita assistenza adeguata in particolare ai passeggeri in attesa di seguire un itinerario alternativo, non appena possibile, in conformità all'articolo 16. Il regolamento (CE) n. 1371/2007 stabilisce che l'assistenza alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta deve essere adeguata alle esigenze di tali passeggeri, anche per quanto concerne le informazioni di cui sopra.

4.4. Diritto al risarcimento

I passeggeri, qualora non abbiano optato per il rimborso, ma chiedano di proseguire il viaggio o di seguire un itinerario alternativo, hanno altresì diritto a un risarcimento. Per ritardi compresi tra 60 e 119 minuti il risarcimento è pari al 25 % del prezzo del biglietto, mentre per ritardi pari o superiori a 120 minuti il risarcimento è fissato al 50 % del prezzo del biglietto. I dettagli figurano all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1371/2007.

A differenza di quanto accade per altri modi di trasporto, l'esistenza di eventuali circostanze eccezionali non pregiudica il diritto al risarcimento in caso di ritardi (anche imputabili a soppressioni) [11].

5. DIRITTI DEI PASSEGGERI DI AUTOBUS [REGOLAMENTO (UE) N. 181/2011][12]

5.1. Diritto all'informazione

A norma dell'articolo 24 del regolamento in questione i vettori e gli enti di gestione delle stazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, devono fornire ai passeggeri informazioni adeguate per tutta la durata del viaggio. L'articolo 20 del regolamento contiene disposizioni dettagliate circa le informazioni che devono essere fornite in caso di cancellazione o ritardo alla partenza.

5.2. Diritto alla continuazione del viaggio, al reinstradamento o al rimborso

Nel caso di servizi di autobus regolari con una distanza prevista del servizio pari o superiore a 250 km, il regolamento (UE) n. 181/2011 dispone il reinstradamento o il rimborso in determinati casi, come indicato all'articolo 19. Pertanto, quando il vettore prevede ragionevolmente che un servizio regolare subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza dal capolinea per oltre 120 minuti, i passeggeri hanno il diritto di scegliere tra la continuazione o il reinstradamento verso la destinazione finale senza oneri aggiuntivi e a condizioni simili, non appena possibile, o al rimborso del costo totale del biglietto. A ciò può essere associato, se del caso, il ritorno gratuito al primo punto di partenza, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile. La stessa scelta è a disposizione del passeggero se il servizio subisce una cancellazione o un ritardo alla partenza dalla fermata.

Quanto alla continuazione del viaggio o al reinstradamento con servizi di trasporto alternativi, come spiegato in precedenza, "non appena possibile" può significare un notevole ritardo nelle circostanze proprie dell'epidemia di Covid-19 e lo stesso dicasi per la disponibilità di informazioni concrete circa questa "possibilità", per via del clima di profonda incertezza che pesa sul traffico effettuato con autobus.

In primo luogo, i passeggeri dovrebbero essere informati in merito ai ritardi e/o alle incertezze quando viene offerta loro la scelta tra il proseguimento del viaggio, il reinstradamento e il rimborso.

In secondo luogo, qualora un passeggero scelga comunque il reinstradamento non appena possibile, si dovrebbe ritenere che il vettore abbia assolto il suo obbligo nei confronti del passeggero nel caso in cui gli abbia comunicato di propria iniziativa, non appena possibile e in tempo utile, quale fosse il servizio disponibile per il proseguimento del viaggio o il reinstradamento.

---

[11] Cfr. la causa C-509/11, *ÖBB Personenverkehr*, ECLI:EU:C:2013:613.

[12] I diritti relativi al rimborso o al reinstradamento (punto 4.2), il diritto ad assistenza (punto 4.3) e il diritto al risarcimento (punto 4.4) non si applicano ai servizi nazionali in Croazia, Estonia, Ungheria, Lettonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e a servizi una cui parte significativa (che preveda almeno una stazione di fermata) è operata al di fuori del territorio dell'Unione europea nel caso di Croazia, Estonia, Grecia, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Slovacchia e Slovenia.

5.3. Diritto all'assistenza

I diritti relativi all'assistenza sono stabiliti all'articolo 21 del regolamento (UE) n. 181/2011 e possono essere riassunti come segue. Per un viaggio la cui durata prevista supera le 3 ore, in caso di cancellazione o ritardo alla partenza superiore a 90 minuti, i passeggeri hanno diritto a spuntini, pasti e bevande in quantità ragionevole in funzione dei tempi di attesa, purché siano disponibili sull'autobus o nella stazione o possano essere ragionevolmente forniti. È necessario fornire un alloggio se i passeggeri devono pernottare, fino a un massimo di 2 notti e a una tariffa massima di 80 EUR per notte, e il trasporto per il tragitto di andata e ritorno tra l'alloggio e la stazione.

Il regolamento non contiene alcun elemento che consenta di concludere che il vettore possa essere esonerato dai suoi obblighi, compresi quelli relativi all'assistenza. L'intento del regolamento è garantire che sia fornita assistenza adeguata in particolare ai passeggeri in attesa di reinstradamento a norma dell'articolo 21.

5.4. Diritto a risarcimento

Nel caso dei servizi di trasporto effettuati con autobus il passeggero ha diritto a un risarcimento in conformità delle condizioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 181/2011. Tale rimborso è pari al 50 % del prezzo del biglietto in caso di cancellazione del servizio, ma è disponibile solo se il vettore non è in grado di offrire al passeggero la scelta tra il rimborso e il reinstradamento.

6. DIRITTI DEI PASSEGGERI DEL TRASPORTO MARITTIMO E PER VIE NAVIGABILI INTERNE [REGOLAMENTO (UE) N. 1177/2010]

6.1. Diritto a essere informati

Come specificato più in dettaglio all'articolo 16 del regolamento (UE) n. 1177/2010, i passeggeri devono essere informati quanto prima, e comunque non oltre 30 minuti dopo l'orario di partenza previsto, della situazione, dell'orario di partenza e dell'orario di arrivo previsti non appena tale informazione è disponibile.

6.2. Diritto al trasporto alternativo o al rimborso

Quando prevede ragionevolmente che un servizio passeggeri subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza dal terminale portuale superiore a 90 minuti il vettore deve offrire immediatamente al passeggero la scelta tra due possibilità:

- il trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile e senza alcun supplemento, oppure
- il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito al primo punto di partenza, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile.

I dettagli figurano all'articolo 18 del regolamento (UE) n. 1177/2010.

Quanto alla continuazione del viaggio/al trasporto alternativo, come spiegato in precedenza, "non appena possibile" può significare un notevole ritardo nelle circostanze proprie dell'epidemia di Covid-19 e lo stesso dicasi per la disponibilità di informazioni

concrete circa questa "possibilità", per via del clima di profonda incertezza che pesa sul traffico via mare e per vie navigabili.

In primo luogo, i passeggeri dovrebbero essere informati in merito ai ritardi e/o alle incertezze quando viene offerta loro la scelta tra il trasporto alternativo e il rimborso.

In secondo luogo, qualora un passeggero scelga comunque il trasporto alternativo non appena possibile, si dovrebbe ritenere che il vettore abbia assolto il suo obbligo nei confronti del passeggero nel caso in cui gli abbia comunicato di propria iniziativa, non appena possibile e in tempo utile, quale fosse il servizio alternativo disponibile.

Le disposizioni relative al trasporto alternativo e al rimborso come pure quelle relative alla compensazione economica non si applicano alle navi da crociera [articolo 2, paragrafo 1, lettera c)].

6.3. Diritto all'assistenza

Alle condizioni di cui all'articolo 17 del regolamento (UE) n. 1177/2010, i passeggeri hanno diritto: 1) all'assistenza sotto forma di spuntini, pasti o bevande, in proporzione al tempo di attesa, purché siano disponibili o possano essere ragionevolmente forniti e 2) alla sistemazione qualora si renda necessario un soggiorno di una o più notti o un soggiorno supplementare rispetto a quello previsto dal passeggero, fino a 3 notti, ad un prezzo massimo di 80 EUR a notte, e 3) al trasporto fino al luogo di sistemazione e al ritorno al terminale.

6.4. Diritto a compensazione economica

Fermo restando il diritto al trasporto, i passeggeri possono chiedere al vettore una compensazione economica in caso di ritardo all'arrivo alla destinazione finale, come indicato nel contratto di trasporto. Il livello minimo di compensazione economica deve essere pari al 25 % del prezzo del biglietto per ritardi variabili, in funzione della durata prevista del viaggio. Se il ritardo supera il doppio di tale durata, la compensazione economica deve essere pari al 50 % del prezzo del biglietto. I dettagli figurano all'articolo 19 del regolamento (UE) n. 1177/2010.

L'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1177/2010 prevede alcune esenzioni dal diritto alla compensazione economica, tra l'altro per circostanze straordinarie.

La Commissione ritiene che, laddove le autorità pubbliche adottino misure volte a contenere la pandemia di Covid-19, tali misure non siano, per loro natura e origine, inerenti al normale esercizio dell'attività dei vettori e sfuggano al loro effettivo controllo.

L'articolo 20, paragrafo 4, fa venir meno il diritto alla compensazione pecuniaria se la cancellazione in questione "è dovuta" a circostanze eccezionali che ostacolano l'esecuzione del servizio, le quali non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli.

Questa condizione dovrebbe considerarsi soddisfatta nei casi in cui le autorità pubbliche vietino completamente determinati servizi di trasporto oppure vietino la circolazione delle persone in modo tale da escludere de facto l'effettuazione del servizio di trasporto in questione.

La condizione può dirsi soddisfatta anche nel caso in cui la cancellazione avvenga in circostanze nelle quali la circolazione delle persone non sia completamente vietata, ma limitata alle persone che beneficiano di deroghe (ad esempio i cittadini o i residenti del paese interessato).

Nel caso in cui nessuna persona appartenente a questa categoria dovesse viaggiare, l'imbarcazione o la nave rimarrebbe vuota se il servizio non venisse cancellato. In situazioni del genere il vettore può legittimamente non aspettare fino all'ultimo, ma cancellare il servizio di trasporto in tempo utile (anche senza avere la certezza circa il diritto dei diversi passeggeri di viaggiare o no), in modo che possano essere prese tutte le opportune misure organizzative, anche in termini di assistenza ai passeggeri, alla quale il vettore è tenuto. In casi del genere, anche a seconda delle circostanze, la cancellazione può essere considerata "dovuta" alla misura adottata dalle autorità pubbliche. Di nuovo, a seconda delle circostanze, questo può valere anche per i servizi di trasporto in direzione opposta a quella dei servizi direttamente interessati dal divieto di circolazione delle persone.

Se un vettore decide di cancellare un servizio di trasporto e dimostra che la motivazione di tale decisione era la tutela della salute dell'equipaggio, anche tale cancellazione viene considerata "dovuta" a circostanze eccezionali.

Le considerazioni che precedono non sono né possono essere esaustive perché anche altre circostanze specifiche connesse al Covid-19 possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 20, paragrafo 4.