



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Matteo Fornari, Paolo Malaguti,
Doriano Ricciutelli,
Nicola Ridolfi, Greta Tellarini

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

SOMMARIO

Riflessioni sulla normativa di recente applicazione
nell'Unione europea per la tutela dei passeggeri marittimi
di Doriano Ricciutelli p.2

Riflessioni sulla recente normativa relativa all'impiego
delle guardie giurate per il contrasto della pirateria marittima
di Doriano Ricciutelli p.6

Recenti sviluppi in tema di protezione dell'ambiente
marino nelle Bocche di Bonifacio
di Matteo Fornari p.11

Osservatorio legislativo
a cura di Paolo Malaguti p.15

Rassegna giurisprudenziale
a cura di Nicola Ridolfi p.29

Materiali
a cura di Greta Tellarini p.35

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002



Riflessioni sulla normativa di recente applicazione nell'Unione europea per la tutela dei passeggeri marittimi

di *Doriano Ricciutelli*

Dal 18 dicembre 2012 trova piena applicazione il Regolamento (UE) n. 1177/2010¹, che introduce nell'ordinamento un'autonoma "serie" di diritti² basilari ed irrinunciabili, diretti a colmare i vuoti normativi registrati sinora nel processo realizzativo di una politica coerente del diritto comunitario in materia di trasporti³. In termini generali, si tratta di una disciplina idonea a produrre, nei riguardi delle persone che viaggiano "via mare e per vie navigabili interne", vantaggi pienamente conformi alla Carta dei diritti fondamentali e, nel rispetto delle singole specificità, ai principi già enunciati "per altri modi di trasporto" nell'Atto per il Mercato Unico II del 3 ottobre 2012⁴.

È noto, infatti, che sulla scorta dei risultati di un'apposita consultazione pubblica, promossa dalla Commissione (DG TREN del 18/1/2007) ed incentrata sui diritti dei passeggeri marittimi, si è manifestata con chiarezza l'esigenza di creare un livello accettabile di condizioni paritarie tra le associazioni degli utenti e quelle delle imprese, utilizzando lo strumento di regolamentazione comunitaria confacente, giust'appunto, ad ogni genere di trasporto.

Si ritiene utile precisare preliminarmente che le norme in questione, indirizzate secondo il legislatore europeo al conseguimento di un grado "minimo" di protezione⁵, nella sostanza attengono alle questioni oggettivamente ritenute di maggior criticità nella sfera dei rapporti contrattuali, quali, *inter alia*, l'accessibilità e l'adeguatezza delle informazioni, l'obbligo di assistenza per cancellazione e ritardo alla partenza, la garanzia sull'opzione tra rimborso e trasporto alternativo e le compensazioni per ritardo all'arrivo (tra il 25% e il 50% del costo del biglietto). Nei descritti ambiti di salvaguardia degli interessi dei passeggeri, come si legge (art. 2), rientrano le categorie dei viaggi effettuati tramite servizi passeggeri o su crociere originanti da porti dell'UE, ovvero a mezzo di analoghi servizi svolti da vettori appartenenti a Stati membri, il cui porto d'imbarco sia situato in un Paese terzo e quello di sbarco nel territorio dell'Unione.

Tra le innovazioni acquista un rilievo centrale il riconoscimento di un trattamento non discriminatorio e di un'assistenza gratuita⁶ in favore delle persone disabili ed a mobilità ridotta, le quali, come rilevato da fonte autorevole⁶, relativamente ai trasporti nei vari Stati dell'UE hanno sinora beneficiato di uno *standard* di tutela variabile e, pertanto, suscettibile di realistici margini di miglioramento attraverso l'eliminazione del *décalage* di trattamento. Si aggiunga che, nell'ottica di ottimizzare le misure di protezione dei viaggiatori

1 Modifica del Regolamento (CE) n. 2006/2004.

2 La Commissione europea ha pubblicato il 6 dicembre 2012 il relativo documento di sintesi "Summary of provisions concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway".

3 IP/12/1387 del 18 dicembre 2012 della Commissione europea.

4 Vedi COM(2012) 573.

5 Vedi anche l'art. 18 del TFUE ed il Regolamento (CE) n. 1008/2008.

6 Studio della Commissione DG TREN 2005-2006.



marittimi, la novella, per un verso, obbliga gli operatori del settore (vettori e terminalisti) ad adottare meccanismi per il trattamento dei reclami e procedure per la formazione dello *staff* e, dall'altro, impone a ciascun Paese membro di designare organismi indipendenti per assolvere incarichi di verifica, monitoraggio ed esecuzione, nonché comporre le controversie predisponendo un efficace sistema sanzionatorio⁷. In proposito, *de jure condendo*, si renderà necessario coordinare sul piano interno le nuove regole applicabili alle infrazioni con la vigente normativa, segnatamente, la Legge 1 giugno 2006, n. 67, che, all'art. 3, si occupa della copertura giurisdizionale nei confronti delle persone con disabilità avverso gli atti ed i comportamenti discriminatori (art. 3 della Legge 5 febbraio 1992, n.104).

È ancora interessante osservare che è consentito esentare dall'applicazione del regolamento talune tipologie di trasporto (art. 2, commi 3 e 4), a condizione che i diritti dei passeggeri siano garantiti "adeguatamente" o "in modo comparabile" dalla legislazione nazionale. Orbene, le anzidette previsioni offrono spunto di critica in assenza di concrete indicazioni (salvo un breve cenno all'art. 25, comma 4), sulle quali poter eventualmente fondare un giudizio (certo) di compatibilità tra le regole comunitarie e le corrispondenti norme di garanzia statuali. Poi, nella logica delle forme istituzionali di collaborazione dell'Unione con i singoli Stati, a sostegno della corretta attuazione del relativo *acquis communautaire*, l'art. 27 assegna alla Commissione la responsabilità, *sui generis*, di assistere gli organismi nazionali "preposti all'esecuzione" nel reciproco "scambio delle informazioni sulle loro rispettive attività e sui principi e sulle prassi decisionali". Ciò esposto, occorre constatare che nel quadro delle iniziative mirate a facilitare la mobilità e consolidare l'integrazione del mercato a decorrere dal 31 dicembre 2012 si applica anche il Regolamento (CE) n. 392/2009, riguardante le responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri "via mare in caso di incidenti" e che ha recepito una rilevante parte delle disposizioni della Convenzione di Atene del 1974, il relativo Protocollo del 2002, nonché la riserva e gli orientamenti (*guidelines*) dell'IMO del 19 ottobre 2006.

A nostro avviso, sul versante dell'efficacia del provvedimento deve ritenersi assolutamente incisiva la trasformazione, *ipso jure*, dei suddetti "orientamenti" da atti tipici facoltativi ad atti vincolanti (sottoposti, in caso di modifica, alla procedura di regolamentazione con controllo, *PRAC*), secondo il (consolidato) esercizio di alchimia legislativa di assorbimento della *soft law* nella normazione primaria⁸. Ebbene, qui ci si riferisce all'immissione al rango giuridico dell'Unione di una circostanziata gamma di disposizioni che assicurano al passeggero un "regime funzionale di responsabilità" ed un pacchetto di precise misure assicurative nel trasporto marittimo, *e.g.*, il risarcimento finanziario nei casi di decesso, di lesioni, di perdita o danneggiamento dei beni trasportati, il pagamento anticipato, il diritto alle informazioni ed il ricorso diretto nei riguardi del vettore⁹. Senonché, ulteriori

⁷ Vedi anche la Comunicazione della Commissione del 19 dicembre 2011 (COM(2011) 898 def.).

⁸ *Ex pluribus*, l'art. 3 del Regolamento (CE) 725/2004 che in tema di *security* marittima dispone la cogenza di talune previsioni del Codice ISPS, Parte B, dell'IMO.

⁹ Il 7 dicembre 2012 la Commissione europea ha pubblicato il documento di sintesi "Summary" delle norme del Regolamento (UE) n. 392/2009.



elementi di riflessione debbono riguardare l'indiscutibile valore aggiunto apportato dal combinato disposto dei (due) predetti regolamenti, che segnano l'*incipit* di un nuovo corso per lo sviluppo delle regole nel trasporto, orientate a promuovere, con approccio oramai compiutamente intermodale¹⁰, condizioni parificate di tutela di ogni passeggero ed un livello elevato della qualità dei servizi. A ben vedere, il carattere innovatore di una siffatta operazione legislativa che involge l'intero settore commerciale marittimo¹¹, risponde appieno, peraltro, alle diffuse istanze dei consumatori europei, tese alla rimozione degli ostacoli¹² che impediscono "l'esercizio effettivo" dei diritti, secondo le prescrizioni della "relazione del 2010 sulla cittadinanza dell'Unione" e le iniziative richiamate nelle Comunicazioni relative al *Single Market Act*¹³.

Del resto, è utile precisare che, nel rispetto del trattato di Amsterdam, la Commissione abbia già collocato al centro delle altre *policy* dell'UE, in via prioritaria, proprio gli interessi dei consumatori e, *a fortiori*, degli utenti marittimi, in quanto notoriamente riconosciuti fra i soggetti più vulnerabili nel comparto dei trasporti¹⁴. In tale contesto, il Regolamento n. 1177/2010 è stato inserito (art. 30) nell'Allegato del Regolamento (CE) n. 2006/2004, quale disciplina integrante della protezione degli interessi della citata categoria. A questo proposito, non sorprenderà che, secondo quanto indicato nella Comunicazione dell'8 giugno 2012, inerente all'attuazione della direttiva sui servizi¹⁵, detta Istituzione proporrà entro l'inizio del 2013, in tema di turismo, un aggiornamento della direttiva sui viaggi "tutto compreso" (Direttiva 90/314/CE del 13 giugno 1990) già prevista nel documento "Un'agenda europea dei consumatori - Stimolare la fiducia e la crescita" del 22 maggio 2012¹⁶. Prima di completare la nostra analisi rimane da segnalare che la Commissione è chiamata ad espletare i propri compiti presentando relazioni triennali¹⁷ e proponendo le eventuali modifiche da apportare ai regolamenti, sulla base dei riscontri della giurisprudenza, dell'andamento economico e delle esperienze applicative dei Paesi membri.

Muovendo da tali premesse, la succinta indagine fin qui condotta ci consente di cogliere il *leitmotiv* delle menzionate iniziative riformistiche, decisamente rivolte ad agevolare in maniera armonizzata ogni percorribile modalità di fruizione, da parte dell'utenza della Comunità, dei servizi nei porti e a bordo delle navi. E, infatti, la Commissione stessa provvederà, attraverso

10 In relazione ai diritti dei passeggeri che viaggiano via aerea e ferroviaria vedi, rispettivamente, Regolamento (CE) 261/2004 e "Guidelines" to improve and facilitate the application of regulation (EC) 1107/06" del 14 giugno 2012, nonché il Regolamento (CE) n. 1371/2007; il 16/2/2013 il mercato unico del diritto dei passeggeri in UE è completato con la nuova disciplina riguardante i viaggi in autobus; vedi rif: IP/11/155 del 15 febbraio 2013.

11 Vedi Libro bianco dei trasporti (COM(2011) 144).

12 Vedi Direttiva 2011/83/UE, in G.U.U.E. L 304/64 del 22 novembre 2011.

13 COM(2010) 603; COM(2010) 608 e COM(2011) 206.

14 Comunicazione "Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013 - maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace" (COM(2007) 99).

15 COM(2012) 261 "Un partenariato per una nuova crescita nel settore dei servizi"

16 COM(2012) 225 del 22 maggio 2012; la Direttiva 90/314/CE è anche richiamata nel preambolo del Regolamento (UE) n. 1177/2010 e nell'art. 7 del Regolamento (UE) 392/2009; v. anche D.lgs. n. 79/2011, artt. 33 e seg. in relazione alle crociere.

17 Art. 29 del Regolamento (UE) n. 1177/2010 (Relazioni al PE e al Consiglio) e l'art. 8 del Regolamento (UE) n. 392/2009 (Relazione) che non ne specifica espressamente il destinatario della relazione, alla cui preparazione e stesura dovrebbe contribuire l'EMSA (considerando 16).





una comunicazione, al riesame degli aspetti della tutela dei passeggeri allo scopo di incrementarne la coerenza e l'efficienza in una Unione europea che si è configurata come "primo spazio integrato al mondo" per la difesa dei diritti nel campo dei trasporti. In prospettiva, prima di concludere, si può auspicabilmente già intravedere un ulteriore progresso della legislazione nella prossima adozione del regolamento quadro sui diritti dei passeggeri in "tutti i modi di trasporto", fissato nella *road map* "Verso uno spazio unico europeo dei trasporti" del Libro bianco del marzo 2011 (vedi, *retro* nota 11).

