

Ar2

Anna L. Melania Sia

La disciplina del cabotaggio

Profili di diritto aeronautico





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXIX
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2744-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2019

A Sandro, Natalia e Alessandro

INDICE

CAPITOLO I

NOZIONE E DISCIPLINA DEI SERVIZI AEREI DI CABOTAGGIO

Parte prima

Origini marittime dell'istituto

| | | |
|---|------|----|
| 1. Definizione della fattispecie..... | pag. | 1 |
| 1.1. L'ordinamento italiano e le diverse accezioni di cabotaggio marittimo | » | 8 |
| 1.2. La disciplina del cabotaggio marittimo nell'ordinamento italiano | » | 11 |
| 1.3. Nuove declinazioni del cabotaggio marittimo: il cabotaggio nel diritto dell'Unione europea. | » | 16 |

Parte seconda

La «codificazione» internazionale del cabotaggio aereo

| | | |
|---|---|----|
| 2. Il cabotaggio aereo agli albori dell'aviazione civile..... | » | 21 |
| 3. La Convenzione di Chicago del 1944..... | » | 37 |
| 4. L'art. 7 della Convenzione di Chicago..... | » | 45 |
| 4.1. Il primo comma dell'art. 7..... | » | 46 |
| 4.2. Il secondo comma dell'art. 7..... | » | 54 |
| 4.3. Alcuni rilievi finali | » | 57 |

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA NAZIONALE ED EUROPEA DEL CABOTAGGIO AEREO

Parte prima

La disciplina nazionale

| | | |
|--|---|----|
| 1. Le scelte del legislatore italiano | » | 62 |
| 1.1. Il cabotaggio aereo nel codice della navigazione prima della riforma della parte aeronautica..... | » | 64 |
| 1.2. Sulla configurabilità di un monopolio amministrativo nella riserva di cabotaggio | » | 66 |
| 1.3. Il cabotaggio aereo nel codice della navigazione dopo la riforma della parte aeronautica..... | » | 69 |

Parte seconda

La disciplina europea

| | |
|---|---------|
| 2. La realizzazione del mercato interno del trasporto aereo nell'Unione europea e la liberalizzazione del cabotaggio | pag. 75 |
| 2.1. Gli obiettivi della politica comune dei trasporti | » 77 |
| 2.2. Il trasporto aereo nella politica europea dei trasporti | » 81 |
| 2.3. Il ruolo della Corte di giustizia | » 86 |
| 2.4. La complessa elaborazione della politica comune del trasporto aereo | » 90 |
| 2.4.1. Il ruolo della <i>deregulation</i> statunitense | » 91 |
| 2.4.2. Le prime azioni concrete in materia di trasporti aerei. La liberalizzazione dei servizi aerei interregionali (primo scambio su base multilaterale di diritti di traffico intra-comunitario). . | » 96 |
| 2.4.3. La liberalizzazione della capacità e dell'accesso al mercato. Il «primo pacchetto» e la decisione del Consiglio n. 87/602/Cee del 14 dicembre 1987 | » 103 |
| 2.4.4. La disciplina di rifusione del reg. Ce n. 1008/2008..... | » 112 |
| 2.5. Il cabotaggio aereo all'interno dell'Unione europea | » 118 |
| 2.6. Le discriminazioni <i>de jure</i> suscettibili di ostacolare l'effettivo esercizio dei diritti di cabotaggio intracomunitario | » 124 |
| 2.6.1. Gli oneri di pubblico servizio..... | » 124 |
| 2.6.1.1. L'imposizione degli oneri di servizio pubblico in Italia. | » 131 |
| 2.6.2. La distribuzione del traffico fra aeroporti..... | » 133 |
| 2.6.3. Il caso del sistema aeroportuale milanese | » 134 |
| 2.6.4. L'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti..... | » 145 |
| 2.6.5. Le misure di carattere ambientale..... | » 159 |
| 2.6.6. Le misure di emergenza..... | » 171 |
| 2.7. Le discriminazioni <i>de facto</i> | » 172 |
| 2.7.1. Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi dei vettori aerei dell'Unione europea | » 174 |
| 2.7.2. <i>Segue</i> . I nuovi orientamenti del 2017 in materia di proprietà e controllo effettivo delle compagnie aeree dell'Ue..... | » 177 |
| 2.7.3. La libera prestazione di servizi in alcune recenti pronunce: il caso <i>Neukirchinger</i> | » 179 |
| 2.7.4. <i>Segue</i> . Il caso <i>International Jet Management</i> | » 185 |
| 2.7.5. Il lavoro nel mercato interno del trasporto aereo | » 189 |
| 3. L'integrazione su base europea e la prassi degli accordi aerei bilaterali: una complicata coesistenza..... | » 202 |
| 4. Le sentenze <i>Open Skies</i> | » 206 |
| 5. La politica estera dell'Unione Europea in materia di aviazione civile..... | » 212 |
| 6. L'accesso al traffico sulle rotte esterne all'Unione europea..... | » 217 |

INDICE

CAPITOLO III

IL CABOTAGGIO E LA PRASSI DEGLI ACCORDI AEREI

| | |
|--|-----------|
| 1. Il cabotaggio e la prassi degli accordi aerei | pag. 225 |
| 2. Gli accordi <i>Open Skies</i> e il nuovo multilateralismo | » 229 |
| 3. Il cabotaggio aereo nel XXI secolo..... | » 244 |
| 3.1. <i>Segue</i> . Prospettive di riforma..... | » 248 |
| 3.2. Il cabotaggio nell'Unione europea..... | » 255 |
| BIBLIOGRAFIA..... | » 259 |

CAPITOLO I

NOZIONE E DISCIPLINA DEI SERVIZI AEREI DI CABOTAGGIO

SOMMARIO: PARTE PRIMA. ORIGINI MARITTIME DELL'ISTITUTO. – 1. Definizione della fattispecie. – 1.1. L'ordinamento italiano e le diverse accezioni di cabotaggio marittimo. – 1.2. La disciplina del cabotaggio marittimo nell'ordinamento italiano. – 1.3. Nuove declinazioni del cabotaggio marittimo: il cabotaggio nel diritto dell'Unione europea. – PARTE SECONDA. LA «CODIFICAZIONE» INTERNAZIONALE DEL CABOTAGGIO AEREO. – 2. Il cabotaggio aereo agli albori dell'aviazione civile. – 3. La Convenzione di Chicago del 1944. – 4. L'art. 7 della Convenzione di Chicago. – 4.1. Il primo comma dell'art. 7. – 4.2. Il secondo comma dell'art. 7. – 4.3. Alcuni rilievi finali.

PARTE PRIMA

ORIGINI MARITTIME DELL'ISTITUTO

1. *Definizione della fattispecie.*

Il cabotaggio, dal punto di vista terminologico trae origine nello spagnolo *cabot* (capo). Esso designa dapprima, dal punto di vista «tecnico», la navigazione marittima limitata «da capo a capo» ⁽¹⁾, effettuata in prossimità della costa e, come tale, meno pericolosa rispetto a quella in mare aperto ⁽²⁾.

⁽¹⁾ C'è chi fa risalire l'etimologia al nome dei due famosi navigatori Caboto (Sebastiano o Giovanni), altri (*The Encyclopedia Britannica*, vol. IV, 14th ed., London, 1929, 507) considerano possibile l'origine dal francese *chabot* o *cabot* che descrive «a small boat with which the name Cabot may be connected». Per un'ampia ricostruzione si rimanda a C. SUPINO, *Cabotaggio* in *Digesto it.*, VI, I, Torino, 1888, 1; F. MARENA, *Cabotaggio*, in *Nuovo Dig. it.*, II, Torino, 1937, 582; D. GAETA, *Cabotaggio* in *Enc. dir.*, V, 1959, 737.

⁽²⁾ D. A. AZUNI, *Cabotaggio*, in *Dizionario ragionato di giurisprudenza marittima e di*

In seguito, al termine nautico si aggiunge un'accezione giuridica che esprime primariamente le scelte protezionistiche degli Stati rivieraschi ⁽³⁾. La disciplina giuridica della navigazione di cabotaggio si caratterizza, infatti, per la riserva di tali operazioni di trasporto al naviglio battente bandiera nazionale mediante l'introduzione di restrizioni per i vettori stranieri, attuata in deroga al tradizionale principio della libertà di traffico che, per secoli, ha riguardato i commerci marittimi ⁽⁴⁾.

commercio, I, Livorno, 1810, 340 riferisce che: «la voce *cabotaggio* è conosciuta in Commercio per significare la piccola navigazione [...]».

⁽³⁾ Sempre secondo D. A. AZUNI, *Cabotaggio*, in *Dizionario universale ragionato della giurisprudenza mercantile*, Livorno, 1837, 239, il termine descrive «una voce usata nel commercio marittimo che spiega la cognizione degli ancoraggi, banchi di sabbia, correnti e maree lungo le coste, e spiagge del mare: significa altresì la navigazione, che si fa di porto in porto, o da una costa all'altra».

⁽⁴⁾ Com'è noto il più acceso fautore di tale orientamento è stato nel 1609 il giurista olandese Grozio che, per confutare le pretese ispano-portoghesi sul controllo dei grandi commerci via mare sostenne che ovunque debba essere riconosciuta la libertà di commercio, soprattutto in mare che, a differenza della terra, è libero per natura e non può essere soggetto a nessuna forma di proprietà o di sovranità. H. GROTIUS, *Mare Liberum uve De jure quod Batavis competit ad Indiana commercia dissertatio* (1609), Lugduni Bataavorum 1618. Si veda da ultimo la ristampa dell'opera U. GROZIO, *Mare Liberum*, a cura di F. Izzo, Napoli, 2007. A questo orientamento si oppose la posizione di J. SELDEN, *Mare clausum seu Dominium Maris*, London, 1635, paladino delle rivendicazioni inglesi secondo il principio del *ius gentium*, in base al quale i mari erano *res nullius* e come tali potevano divenire di proprietà di coloro che se ne impossessavano per primi. Com'è noto nel diritto internazionale prevalse la concezione del mare *liberum*. Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia a A. RAESTAD, *La mer territoriale. Etudes historiques et juridiques*, Paris, 1913, 88 ss. e C. BALDONI, *Il mare territoriale nel diritto internazionale comune*, Padova, 1934, 78 ss. È stato osservato che per l'impossibilità di individuare una chiara demarcazione fra ordinamento internazionale e ordinamenti interni, «la posizione dello Stato rispetto al territorio risultava condizionata infatti – anche per i sostenitori dell'idea dell'*imperium* – dalle concezioni relative al modo di essere della proprietà negli ordinamenti interni, favorendo quindi quella interpretazione “patrimonialistica” del rapporto dello Stato con il territorio che si manifesterà compiutamente nelle opere degli scrittori del secolo successivo» [XVIII sec.]: così G. CATALDI, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990, 9. Per un'accurata ricostruzione dei vari orientamenti si rinvia a S. ZUNARELLI, *Trasporto marittimo (organizzazione internazionale del)*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, 1133. L'A. rileva come: «nella concezione giusnaturalistica groziana, diretti titolari del diritto all'esercizio della libertà di navigazione (ed anche di quella di commercio marittimo) siano gli individui. [...] viceversa, nella successiva prassi internazionale ha finito con l'imporsi la tendenza a configurare i singoli come beneficiari soltanto indiretti della libertà dei mari, la cui titolarità compete unicamente agli Stati sovrani».

Tale protezionismo marittimo affonda le sue radici nel Medioevo e si basa su ragioni essenzialmente politiche, legate ad esigenze difensive ⁽⁵⁾. Lo ritroviamo nella legislazione delle Repubbliche marinare ⁽⁶⁾, in quella dei paesi del Mediterraneo oltre che in Inghilterra e nelle città anseatiche ⁽⁷⁾.

L'origine della riserva di cabotaggio si fa storicamente risalire all'*Atto di navigazione* di Oliver Cromwell del 9 ottobre 1651. Il testo, pur riprendendo talune disposizioni già esistenti, costituisce il primo insieme coordinato di misure restrittive (per gli armatori stranieri) che si facevano valere, principalmente, per contrastare l'allora potenza navale e commerciale della repubblica olandese. La legge riservava, in tal modo, il traffico di cabotaggio esclusivamente alle navi inglesi. I prodotti della pesca, se trasportati su bastimenti esteri, erano gravati da un dazio doppio. Le navi estere erano in ogni caso escluse dal commercio di esportazione e d'importazione con le colonie inglesi; lo stesso avveniva per le importa-

⁽⁵⁾ C'è chi individua tale origine nella difficoltà nella distinzione fra navi mercantili e navi da guerra «daddove le prime, in caso di bisogno, abbandonavano i traffici per andare a combattere; era naturale allora che lo Stato esigesse garanzie per la nazionalità dei bastimenti, proibisse ai marinai di arruolarsi all'estero, favorisse in tutti i modi gli armatori nazionali e incoraggiasse le costruzioni. [...] Mentre d'altro lato ad essi si vanno a poco a poco sostituendo gli interessi privati degli armatori, che ispirano questo protezionismo, dapprima soltanto in linea secondaria e poi in modo sempre più preponderante, lasciando che le ragioni politiche rimangano in piccola parte sotto mutate manifestazioni, o compaiono per nascondere altre ragioni che non si vogliono apertamente confessare»: così C. SUPINO, *La navigazione dal punto di vista economico*, Milano, 1913, 343. Solo dopo la fine del Medioevo, con l'introduzione delle più pesanti armi da fuoco, di maggior ingombro a bordo, non è più possibile «ai bastimenti di servire indifferentemente per il commercio e per la guerra. E la separazione netta, che a poco per volta si stabilisce tra flotta mercantile e flotta militare, fa in modo che a questa provveda lo Stato direttamente, mentre gli aiuti e gl'incoraggiamenti, che esso continua a dare a quella, si basano ormai più su criteri economici che su criteri politici. I criteri politici non scompaiono allora del tutto e rimangono per giustificare in via accessoria il protezionismo marittimo scaturente per ragioni economiche, o per imporre misure che indirettamente possano riuscire a vantaggio alla difesa nazionale», così C. SUPINO, *op. ult. cit.*, 348-349.

⁽⁶⁾ Ne è un esempio quella di Venezia che nel 1299 «disponeva non potersi dai forestieri condurre mercanzie levantine a Venezia se non su navigli veneziani», C. SUPINO, *op. cit.*, 345, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti storici.

⁽⁷⁾ Per approfondimenti si rinvia a C. SUPINO, *La navigazione dal punto di vista economico*, cit., 337 ss.

zioni in Inghilterra di merci provenienti dall'America, dall'Asia e dall'Africa. Anche nel commercio con i Paesi dell'Europa delle merci importate in Inghilterra e nelle sue colonie era previsto l'obbligo di trasporto su navi inglesi, mitigato dalla previsione di una clausola che consentiva le importazioni sulle navi del paese in cui la merce era prodotta ⁽⁸⁾.

In realtà, a dispetto degli intenti auspicati, dopo la promulgazione dell'Atto di Cromwell la flotta inglese risentì delle ricadute negative sul commercio con l'estero ⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾. La successiva stipulazione di trattati di «amicizia, di commercio e di navigazione» con diversi Stati ridusse progressivamente il rigore di tali misure protettive fino ad ammettere incondizionatamente tutte le bandiere all'esercizio del cabotaggio nei porti del Regno Unito.

⁽⁸⁾ Anche tale previsione era manifestamente contro le navi olandesi, dato che l'Olanda era l'unica nazione d'Europa che non aveva un gran commercio di prodotti propri, ma trasportava quelli di tutti gli altri paesi. Si veda C. SUPINO, *op. ult. cit.*, 360.

⁽⁹⁾ «Perfino la disposizione più importante dell'Atto, quella relativa alla composizione degli equipaggi, non fu sempre applicata, perchè per molti anni nella navigazione di cabotaggio venivano impiegati di nascosto marinai stanieri e fu considerata più di danno che di vantaggio per la difesa nazionale, come risulta chiaramente dal fatto che quella disposizione si dovette sospendere nel 1740 e poi nel 1803 in tempo di guerra» come riporta C. SUPINO, *La navigazione dal punto di vista economico*, cit., 369. L'Atto di Cromwell aveva pregiudicato l'importazione di merci in Inghilterra: «I commercianti che vi dovevano spedire dei prodotti, non potevano caricarli su qualunque nave si trovasse in un porto, ma dovevano aspettare, e spesso per qualche tempo, che arrivasse una nave inglese. Il che portava per conseguenza un ritardo in certi trasporti, con una maggior perdita di interessi per il tempo più lungo, in cui il capitale rappresentato dalla merce rimaneva inoperoso, un impedimento assoluto per i contratti di consegna a scadenza fissa, ed un aumento di noli in certi viaggi, che rimanevano in balia dei soli armatori inglesi» C. SUPINO, *op. ult. cit.*, 369. Anche le esportazioni di prodotti inglesi non avevano avuto una migliore sorte, poiché «[...] le navi forestiere, il cui concorso è così utile nei momenti di commercio attivo, non potevano recarsi in Inghilterra che a vuoto, per cui dovevano far pagare un nolo più elevato sui prodotti che esportavano» C. SUPINO, *op. ult. cit.*, 370.

⁽¹⁰⁾ È interessante rilevare come il più autorevole fautore del liberismo economico ha considerato l'Atto di navigazione molto utile dal punto di vista politico: «*As defence, however it is of much more importance than opulence, the Act of Navigation is, perhaps, the wisest of all the commercial regulations of England*», A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Standard Edition (1776), 360-361. Nel corso del dibattito parlamentare che precedette l'abolizione di tale legge nel 1848, il primo ministro dell'epoca, Labouchère, «ebbe a dire che la nota sentenza di Adamo Smith è uno dei pochi errori da lui sostenuti», come riporta C. SUPINO, *op. cit.*, 368.

Da quel momento è possibile individuare una progressiva ammissione da parte degli inglesi e degli altri Stati coloniali europei della libertà degli scambi nella prassi dei rapporti internazionali, con l'apertura a tutte le navi – indipendentemente dalla loro nazionalità – dei traffici internazionali in partenza o con destinazione nei propri porti. I trattati che sono stati in seguito stipulati su base bilaterale, si caratterizzavano per il riconoscimento dei principi della reciprocità e dell'uguaglianza di trattamento delle bandiere nazionali degli Stati contraenti. In molti casi era prevista la c.d. clausola della nazione più favorita ⁽¹¹⁾. Tuttavia, a dispetto della libertà di commercio, gli Stati contraenti mantenevano la riserva del traffico di cabotaggio a favore delle flotte nazionali ⁽¹²⁾.

Molte nazioni, con alterne vicende, hanno intrapreso la via del protezionismo marittimo ⁽¹³⁾, dapprima stabilendo una netta separazione tra

⁽¹¹⁾ S. ZUNARELLI, *op. loc. cit.* ed ampia bibliografia *ivi* citata. L'utilizzo della clausola della nazione più favorita (*Most Favored Nation* – MFN), apparso nel XII secolo, assume le caratteristiche attuali alla fine del XVII secolo, con la caduta del mercantilismo e lo sviluppo dei trattati commerciali. In una prima fase essa garantiva concessioni ad una ristretta cerchia di partner commerciali, successivamente il suo uso venne generalizzato e la clausola venne applicata nei confronti di tutti gli Stati. La forma «incondizionata» della clausola (*Unconditional MFN Clause*) garantiva parità di trattamento senza richiedere direttamente reciproca compensazione, essa fu utilizzata fino alla fine del XVIII secolo. In seguito gli Stati Uniti proposero un diverso contenuto che assicurava sempre la parità di trattamento ma dietro adeguate misure di compensazione (*Conditional MFN Clause*). La clausola del secondo tipo fu formulata per la prima volta nel trattato fra USA e Francia del 1778, dopo la dichiarazione di indipendenza, nel tentativo di mantenere inalterati gli scambi commerciali dopo la rottura dei legami coloniali con l'Impero britannico. L'art. II stabiliva: «*The Most Christian King and the United States engage mutually not to grant any particular favor to other nations in respect of commerce and navigation, will shall enjoy the same favor, freely, if compensation was freely made, or on allowing the same compensation, if the concession was conditionals*». Si veda COMMITTEE ON FINANCE UNITED STATES SENATE, *Executive Branch GATT Study N. 9 – The Most-Favored-Nation Provision*, Washington, 1973, 1-2 e ss.

⁽¹²⁾ Come riportato da S. ZUNARELLI, *Trasporto marittimo (organizzazione internazionale del)*, cit., 1134, il riconoscimento del principio della libertà del commercio marittimo favorisce il sorgere, nella seconda metà del XIX secolo, delle prime forme di *conferences* marittime nei traffici di linea. Autorevole dottrina rileva come proprio l'operatività della riserva del traffico di cabotaggio «[...] obbligò i vettori marittimi di linea a rincorrere a strumenti privatistici per acquisire quel sicuro flusso di traffico necessario per poter svolgere un regolare servizio di linea»: così G. ROMANELLI, *Problemi attuali del regime giuridico dei servizi marittimi di linea*, in *Dir. mar.*, 1980, 607.

⁽¹³⁾ Sullo stesso solco del *Navigation Act* la legislazione francese, dapprima con il

la bandiera nazionale e quella estera – escludendo, di diritto o di fatto, le navi estere da certi trasporti – ricorrendo poi ad altri mezzi ⁽¹⁴⁾, diretti o indiretti (premi di navigazione, compensi di armamento, premi di costruzione, *et alia*) volti a sostenere la marina mercantile nazionale ⁽¹⁵⁾.

Ai fini della presente trattazione, si può osservare che, nel corso del tempo, il «cabotaggio» ha assunto i caratteri di un termine anfibologico, idoneo a qualificare due differenti interpretazioni dello stesso ⁽¹⁶⁾.

La prima, che potrebbe descriversi «tecnico-giuridica», pur non trovando una precisa definizione, si caratterizza in un primo momento per la sua contrapposizione alla navigazione di lungo corso. In seguito essa si distingue in ulteriori ripartizioni, frutto di una estensione ermeneutica (grande e piccolo cabotaggio, navigazione locale o traffico costiero, ecc.) del concetto ⁽¹⁷⁾. Questa forma è utilizzata primariamente allo scopo di fissare la disciplina dei limiti e delle condizioni di esercizio del comando di nave.

È poi possibile riconoscere un contenuto giuridico che trae origine negli usi mercantili ⁽¹⁸⁾, e trova disciplina nel diritto nazionale dei singoli

Pact colonial del 1670, successivamente con l'*Act de navigation* del 21 settembre 1793 promulgato dalla Francia a difesa dei propri traffici, proprio contro il commercio e le industrie inglesi. Tali restrizioni furono in seguito abolite nel 1866. A. GIANNINI, *Atto di navigazione*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, 237 ss. Cfr. S. ZUNARELLI, *Trasporto marittimo (organizzazione internazionale del)*, cit., 1132.

⁽¹⁴⁾ Come riporta D. A. AZUNI, *Cabotaggio*, in *Dizionario ragionato di giurisprudenza marittima e di commercio*, cit., 340: «le Nazioni commercianti per favorire i propri sudditi nella navigazione di cabotaggio, hanno spesse volte assoggettato i Naviganti esteri a un diritto fisso per ciascuna tonnellata di portata».

⁽¹⁵⁾ Per un'accurata ricostruzione storica, si rinvia a C. SUPINO, *La navigazione dal punto di vista economico*, cit., 372 ss.; S. ZUNARELLI *Trasporto marittimo (organizzazione internazionale del)*, cit., 1133 ss. Più recente il contributo di S. CORRIERI, *Profili di storia del commercio marittimo e del diritto della navigazione nel Mediterraneo: dal periodo statutario all'era delle scoperte geografiche*, in G. Camarda, S. Corrieri, T. Scovazzi (a cura di), *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, Milano, 2010, 1 ss.

⁽¹⁶⁾ Ciò è possibile mediante l'attività di ricostruzione di quanto «in un sistema giuridico viene prescritto, vietato o permesso e ciò che esso autorizza» così, autorevolmente, R. ALEXY, *Interpretazione giuridica*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Roma, 1996, 64-65.

⁽¹⁷⁾ Su tale aspetto si rinvia a L. OPPENHEIM, *The Meaning of Coasting-Trade in Commercial Treaties*, in *L. Q. Rev.*, 24, 1908, 328 ss. che individua tre distinti usi del termine: *cabotage* o *coasting trade*, «*extended*» *coasting trade* e *colonial trade*, *ivi*, 333.

⁽¹⁸⁾ In senso analogo P. ARRIGONI, O. CAROSELLI, *Cabotaggio*, in *Enciclopedia ita-*

Stati. Il riferimento è al «cabotaggio» inteso quale navigazione «riservata» a mari e coste, come stabilito dalle leggi di ciascuno Stato, in materia doganale e/o commerciale, ai fini del diritto pubblico marittimo.

La navigazione di cabotaggio così individuata, è anche descritta dal termine anglosassone *coasting-trade* ⁽¹⁹⁾. Esso esprime la norma consuetudinaria che riconosce ad ogni Stato costiero la libertà di escludere le navi straniere impiegate in attività commerciali o di pesca dal cabotaggio all'interno del tratto marittimo immediatamente adiacente alle proprie

liana, 1930, Roma, 237-238. Tale concetto trova corrispondenza nella distinzione fra navigazione e traffico che la dottrina e la giurisprudenza italiane hanno rilevato in riferimento al cabotaggio marittimo. In giurisprudenza si veda Cons. Stato, sez. II, parere 26 aprile 1982, inedito (citato da M. L. CORBINO, *Operatività e limiti della riserva di cabotaggio*, in *Dir. traspt.*, 1989, 123), secondo cui: «[...] la nozione di cabotaggio, pur nella molteplicità dei significati che il termine ha assunto tanto nelle legislazioni straniere che in quella italiana, risulta oggettivamente delimitata dalla tradizione storica dell'istituto, che ha sempre avuto ad oggetto non tanto la navigazione da uno scalo nazionale ad un altro, quanto il traffico di merci e passeggeri tra porti nazionali. Detto traffico che si risolve sostanzialmente nel trasporto di merci e passeggeri da un porto all'altro dello Stato, costituisce l'oggetto della riserva legislativa in favore della bandiera nazionale; esso prescinde certamente dalla onerosità o gratuità del trasporto e dalle specifiche finalità cui lo stesso può essere preordinato, ma presuppone sempre un imbarco e uno sbarco di merci e passeggeri, dopo il loro oggettivo trasferimento o spostamento da un porto nazionale all'altro». In dottrina, *ex multis*: D. SUPINO, *Cabotaggio*, cit., 1 ss.; D. GAETA, *Cabotaggio*, cit., 737 ss.; M. L. CORBINO, *Operatività e limiti della riserva di cabotaggio*, cit., 121 ss.; G. ROMANELLI, *Problemi giuridici attuali dei traffici di cabotaggio*, in *Studi mar.*, 1991, 40, 6 ss.; A. ANTONINI, *Il «feederaggio» e la liberalizzazione del cabotaggio comunitario*, in *Dir. mar.*, 1998, 894 ss.; L. TULLIO, *Confini della riserva di cabotaggio marittimo in Italia*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, a cura di U. La Torre, G. Moschella, F. Pellegrino, M. P. Rizzo, G. Vermiglio, Milano, 2006, 517; E. TURCO BULGHERINI, *Cabotaggio, feederaggio, short sea shipping e autostrade del mare*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, I, a cura di A. Antonini, Milano, 2007, 464; S. CANTARINI, *Servizi marittimi*, in *Il diritto del mercato del trasporto*, a cura di S. Zunarelli, Padova, 2008, 67; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, ed. II, Milano 2011, 259; D. BOCHESE, *La libera prestazione di servizi marittimi*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Milano, 2011, 44; A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, ed. XIV, 2016, 214; S. ZUNARELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, ed. III, Padova, 2016, 11 ss.; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Corso breve di diritto dei trasporti*, Milano, 2017, 92. Nello specifico riferimento al cabotaggio aereo la dottrina ha individuato una differenza fra «traffico di cabotaggio» e «navigazione aerea di cabotaggio» che pare riflettere la distinzione su esposta. Si rinvia a S. ZUNARELLI, *Servizi aerei*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 387, nota n. 80.

⁽¹⁹⁾ Si veda L. OPPENHEIM, *op.loc. cit.*

coste. Tale principio convive con quello, antitetico, che riconosce alle navi straniere impiegate nei traffici commerciali da una parte all'altra del globo, il passaggio inoffensivo in tempo di pace. Secondo tale impostazione, in altre parole considerando il senso di *coasting-trade*, la navigazione di cabotaggio si contrappone alla navigazione commerciale in alto mare (*open sea*). La circostanza che l'attività di trasporto fra porti appartenenti al medesimo Stato e/o fra porti situati in Stati stranieri sia libera o meno (che vi siano ammessi i vettori stranieri o meno) ricade tra le scelte di politica commerciale (provvedimenti politici di protezionismo) di quel paese ⁽²⁰⁾, e non già l'attività di cabotaggio in sé ⁽²¹⁾.

1.1. *L'ordinamento italiano e le diverse accezioni di cabotaggio marittimo.*

È possibile tracciare i molteplici contenuti del «cabotaggio» nelle previsioni normative che lo contemplano.

Nella navigazione marittima si differenzia fra «piccolo» e «grande» cabotaggio ⁽²²⁾. Il primo descrive le operazioni fra i porti del territorio di

⁽²⁰⁾ I primi orientamenti espressi dagli Stati al riguardo furono eterogenei. Per approfondimenti si rinvia a S. ZUNARELLI, *Trasporto marittimo (organizzazione internazionale del)*, cit.,

⁽²¹⁾ Sul punto si rinvia a L. OPPENHEIM, *op. cit.*, 329. È utile rammentare come nel periodo antecedente all'adozione della Convenzione UNCLOS sul diritto del mare del 1982, in mancanza di accordi internazionali su una disciplina uniforme relativa all'ampiezza del mare territoriale, A. SCIALOJA, *Corso di diritto della navigazione*, I, 1943, Roma, 62, rilevava come: «[...] ogni Stato può stabilire con norme di diritto interno, e con formule generali o limitate a fini determinati, la zona del mare costiero sulla quale si estende la propria sovranità. Queste norme interne, anche in mancanza di riconoscimento degli altri Stati, non sono del tutto prive di effetti internazionali, giuridici e soprattutto politici».

⁽²²⁾ Le espressioni appaiono nella Ordinanza di Colbert del 1681 che distingue tre specie di navigazione: *au bornage*, *au long cours* e *au cabotage* che comprende la navigazione intermedia fra le prime due. Cfr. F. MARENA, *Cabotaggio*, in *Nuovo dig. it.*, II, 1937, Torino, 583. Distinzione ripresa anche nel nostro ordinamento dall'art. 59 del codice per la marina mercantile del Regno d'Italia del 1865, secondo cui: «*I capitani di lungo corso possono comandare navi di qualunque portata, ed estenderne la navigazione a qualunque viaggio dei due emisferi. La navigazione dei capitani di gran cabotaggio è circoscritta alle coste del Mediterraneo, del mar Nero, del mare d'Azof e delle isole corrispondenti; uscendo dallo stretto di Gibilterra, alle coste oceaniche di Spagna, di Portogallo, di Francia, delle Isole Britanniche, mar del Nord, mar Baltico ed alle coste d'Africa sino al Senegal, - comprese le isole a non più di trecento mi glia da tutte le coste sud-dette; uscendo dal canale di Suez, al mar Rosso, golfo Persico e coste indiane sino a Bombay ed isole adia-*

uno Stato situati in uno stesso mare; il grande cabotaggio concerne i traffici che riguardano porti di un medesimo Stato bagnati da mari diversi. Il regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare, approvato con d.P.R. 8 novembre 1991, n. 435 ⁽²³⁾, sostituisce tali definizioni con i termini «navigazione internazionale costiera», «navigazione nazionale costiera» (che si svolge fra porti situati in due Paesi differenti o nel medesimo, distanti non più di 20 miglia dalla costa) e «navigazione litoranea» che si svolge tra porti dello Stato nel corso della quale la nave non si allontana più di 6 miglia dalla costa. Ad essi si aggiunge recentemente la considerazione giuridica dei «viaggi costieri» ⁽²⁴⁾.

centi. I capitani di gran cabotaggio non possono comandare navi di una portata superiore alle cinquecento tonnellate. La navigazione dei padroni è limitata alle coste del Mediterraneo e sue isole, e non possono i medesimi comandare navi di una portata superiore a cento tonnellate. Successivamente, l'art. 544 del r.d. 20 novembre 1879, n. 5166 (Regolamento per la marina mercantile), nel dettare le condizioni richieste ai bastimenti per il trasporto di passeggeri, introduce i «viaggi di breve navigazione», quelli effettuati entro i limiti di Gibilterra, Porto Said e Costantinopoli, contrapponendoli a quelli di «lunga navigazione» oltre i suddetti limiti. La distinzione fra grande e piccolo cabotaggio è ripresa dal testo del r.d. 23 maggio 1932, n. 719 recante all'Annesso A, il regolamento per la sicurezza delle navi mercantili e della vita umana in mare. Disponendo le «navigazioni alle quali può essere abilitata la nave» (art. 5), qualifica la «navigazione di *grande cabotaggio* nei medesimi termini del codice della marina mercantile, mentre definisce «navigazione di *piccolo cabotaggio*» quella effettuata nel «Mare Mediterraneo, Mar Nero e Mare d'Azof». È poi considerata una navigazione «fuori del Mediterraneo, sino a Casablanca e Lisbona in Atlantico e Kosseir nel Mar Rosso». La norma specifica poi la «*navigazione per traffico nazionale o coloniale*», ovvero «quella che si compie fra porti dello stato ovvero fra porti delle colonie» e la «*navigazione costiera*, limitata a non più di 20 miglia dalla costa più vicina, nel Mare Mediterraneo». Attualmente può rinvenirsi una traccia lessicale di tali distinzioni nell'art. 531 del reg. nav. mar. che menziona il grado di capitano «di gran cabotaggio». Si tratta di una disposizione da considerarsi ormai superata – in virtù dell'art. 7, 1-*bis* del d.l. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni dalla l. 27 febbraio 1998, n. 30 – dapprima dal d.m. del 30 novembre 2007 che ha sostituito i precedenti d.m. del 5 ottobre 2000 e del 22 dicembre 2000, successivamente dal d. lgs. 12 maggio 2015, n. 71 emesso in attuazione della direttiva 2012/35/UE, che modifica la direttiva 2008/106/Ce, concernente i requisiti minimi di formazione della gente di mare (in G.U. n. 133 del 11 giugno 2015).

⁽²³⁾ Pubblicato in G.U. del 22 gennaio 1992 n.17, il riferimento è all'articolo 1, comma 1, punti 37, 39 e 40.

⁽²⁴⁾ D. lgs. 12 maggio 2015, n. 71, Attuazione della direttiva 2012/35/UE, che modifica la direttiva 2008/106/Ce, concernente i requisiti minimi di formazione della gente di mare, in G.U. dell'11 giugno 2015, n. 133. All'art. 2, lett. *mm)* descrive i viaggi costieri quali «i viaggi effettuati in prossimità della costa come definiti dall'articolo 1, comma 1, punti 37, 39 e 40, del regolamento per la sicurezza della navigazione e della

Nelle ipotesi di cui è cenno, le nozioni «tecniche» di lungo corso, cabotaggio, navigazione costiera, navigazione litoranea e viaggi costieri sono state utilizzate per stabilire i limiti e le condizioni di esercizio del comando ⁽²⁵⁾.

Anche nella navigazione lacuale e fluviale è possibile individuare un piccolo cabotaggio, che si esegue fra porti collocati nel medesimo lago o fiume il cui corso, o rispettivamente il cui bacino si esaurisce nell'ambito del singolo Stato, mentre il grande cabotaggio ha luogo fra porti situati nel medesimo lago o fiume, ma appartenenti a Stati diversi ⁽²⁶⁾.

vita umana in mare, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 1991, n. 435».

⁽²⁵⁾ D. GAETA, *Cabotaggio*, in *Enc. dir.*, V, 1959, 737, rileva come l'espressione «cabotaggio» non sia utilizzata nel nostro ordinamento in senso univoco. È possibile individuare, infatti, un «cabotaggio regionale», inizialmente solo per la Sardegna, la Sicilia e il Friuli Venezia-Giulia. L'art. 4, lett. *f*), l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 attribuisce alla Regione a statuto speciale Sardegna la potestà legislativa in materia di «linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della regione». L'art. 17 della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3, lett. *a*), *b*) e *i*), riconosce alla Sicilia la competenza, rispettivamente, in merito alle «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere», all'«assunzione di pubblici servizi», e a «tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale». L'art. 5, n. 12, della l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1, riserva al Friuli Venezia-Giulia la potestà legislativa su «linee marittime di cabotaggio tra scali della Regione». Il più recente d.lg. 19 novembre 1997, n. 422 «Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59» ne contiene una definizione indiretta allorché afferma che «Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3», ovvero « a) i servizi di trasporto aereo, ad eccezione dei collegamenti che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una regione e dei servizi elicotteristici; b) i servizi di trasporto marittimo, ad eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una regione; c) i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due regioni; d) i servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio lunga caratterizzati da elevati standards qualitativi. [...]; e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari; f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti». Com'è noto, la riforma del tit. V della Costituzione, attuata con l. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3, ha esteso la potestà legislativa delle Regioni anche in tema di cabotaggio.

⁽²⁶⁾ Si veda di A. BERNARDINI, *Fiumi e laghi (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, 697 ss. cui si rinvia per la ricostruzione storica dei trattati internazionali conclusi dal nostro paese. In una prima fase, la riserva di cabotaggio non avrebbe trovato la sua disciplina nelle originarie previsioni dell'art. 224 c. nav., ma nella *Convention et Statut sur le*