



Papers di  
**DIRITTO  
EUROPEO**

[www.papersdidirittoeuropeo.eu](http://www.papersdidirittoeuropeo.eu)  
ISSN 2038-0461

2024, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

**Maria Caterina Baruffi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

**Francesco Bestagno** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Avvocato generale alla Corte di giustizia; Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna).

COMITATO SCIENTIFICO

**Adelina Adinolfi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).  
*Segretario:* **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

**Stefano Amadeo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bologna); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

**Diletta Danieli** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

REDAZIONE

**Valeria Amenta** (Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali, Università di Verona).  
*Responsabile:* **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

## **Fascicolo 2024, n. 2**

### **INDICE**

Bruno Barel, Stefano Armellini <i>La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione: la disciplina della giurisdizione, il regime di circolazione delle sentenze e degli atti pubblici e l'istituzione di un certificato europeo di filiazione</i>	1
Ruggiero Cafari Panico <i>L'efficacia orizzontale delle direttive nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	33
Cinzia Peraro <i>La tutela dei passeggeri aerei: il diritto alla compensazione pecuniaria tra norme della Carta, rimedi e riforme</i>	53



# La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione: la disciplina della giurisdizione, il regime di circolazione delle sentenze e degli atti pubblici e l'istituzione di un certificato europeo di filiazione

Bruno Barel\*, Stefano Armellini\*\*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. L'ambito di applicazione del regolamento. – 3. I criteri di competenza giurisdizionale. – 4. Il riconoscimento delle decisioni. – 5. Il rifiuto del riconoscimento per contrasto con l'ordine pubblico. – 6. *Segue.* Il riconoscimento «funzionalmente orientato» di decisioni contrarie all'ordine pubblico di uno Stato membro. – 7. *Segue.* Un ordine pubblico nazionale e «attenuato» o europeo «rafforzato»? – 8. Il riconoscimento degli atti pubblici. – 9. Il certificato europeo di filiazione. – 10. Conclusioni.

## 1. Introduzione.

Il 7 dicembre 2022 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento recante norme uniformi in materia di competenza giurisdizionale, legge applicabile, riconoscimento di decisioni e atti pubblici in materia di filiazione e istitutivo di un certificato europeo di filiazione<sup>1</sup>.

La proposta si prefigge di disciplinare tutti gli aspetti relativi alla filiazione, definita come «il rapporto che intercorre per legge tra i genitori e i figli», integrandosi con gli altri

---

\* Avvocato, Foro di Treviso; Professore associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Padova.

\*\* Avvocato, Foro di Padova; Docente di diritto internazionale privato, Scuola di specializzazione delle professioni legali dell'Università di Padova e delle Università di Verona e Trento.

<sup>1</sup> Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione, [COM\(2022\) 695 final](#) del 7 dicembre 2022. Sulla proposta di regolamento, cfr. M.C. BARUFFI, *La proposta di regolamento UE sulla filiazione: un superamento dei diritti derivanti dalla libera circolazione*, in *Famiglia e diritto*, 2023, pp. 535-549; D. DANIELI, *La proposta di regolamento UE sul riconoscimento della filiazione tra Stati membri: alla ricerca di un equilibrio tra obiettivi di armonizzazione e divergenze nazionali*, in *SIDIBlog*, 23 febbraio 2023, reperibile [online](#); L. CARPANETO, *Filiazione, circolazione degli status e diritto internazionale privato: la nuova proposta di regolamento UE e orizzonti di sviluppo*, in *Aldricus*, 9 gennaio 2023, reperibile [online](#).

regolamenti già emanati in materia di responsabilità genitoriale<sup>2</sup> e misure di protezione dei minori e di obbligazioni alimentari nella famiglia<sup>3</sup>.

Nel saggio pubblicato sul fascicolo 2023, n. 2 di questa Rivista<sup>4</sup> sono stati affrontati i temi generali relativi all'ambito di applicazione e alla determinazione della legge applicabile.

In questo contributo l'analisi è estesa alla disciplina relativa alla competenza giurisdizionale, alla circolazione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di filiazione, all'accettazione degli atti pubblici ed alla istituzione di un certificato europeo di filiazione.

## 2. L'ambito di applicazione del regolamento.

L'ambito di applicazione del regolamento è circoscritto (art. 3, par. 1) – anche per quanto attiene alle disposizioni sulla competenza giurisdizionale e al riconoscimento di atti e decisioni straniere – alle sole questioni inerenti alla «materia civile della filiazione in situazioni transfrontaliere». Primo requisito è dunque che venga in rilievo la «materia della filiazione», definita (art. 4) come «il rapporto che intercorre per legge tra i genitori e figli». Rientra, in particolare, nella nozione di filiazione «lo status giuridico di figlio di uno o più genitori specifici».

Sono espressamente escluse una serie di questioni connesse o interferenti:

(a) le questioni inerenti all'esistenza, alla validità o al riconoscimento di un matrimonio o di un rapporto che secondo la legge applicabile a quest'ultimo ha effetti comparabili, come l'unione registrata, anche nell'ipotesi che tali questioni vengano in rilievo per attribuire al figlio – nei paesi ove ciò assume ancora rilievo – lo *status* di figlio nato nel matrimonio. In relazione a tali questioni restano perciò applicabili i criteri di giurisdizione unilaterali stabiliti dalle leggi di ciascun paese membro (per l'Italia, l'art. 37 della legge 31 maggio 1995, n. 218)<sup>5</sup>;

---

<sup>2</sup> [Regolamento \(UE\) 2019/1111](#) del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori.

<sup>3</sup> [Regolamento \(CE\) n. 4/2009](#) del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari.

<sup>4</sup> S. ARMELLINI, B. BAREL, *La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione e il problema del riconoscimento dello status filiationis in situazioni transfrontaliere*, in questa *Rivista*, 2023, n. 2, pp. 1-39, reperibile [online](#).

<sup>5</sup> Ove invece la questione inerente alla validità del matrimonio o dell'unione civile non assuma rilievo per la risoluzione di questioni inerenti ai rapporti tra genitori e figli, saranno applicabili i criteri di giurisdizione stabiliti dall'art. 32 ss. della [legge 31 maggio 1995, n. 218](#), Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato.

(b) le questioni in materia di responsabilità genitoriale, anche se conseguenti all'accertamento dello *status filiationis*. In tali materie la giurisdizione resta perciò disciplinata dalle norme contenute nel regolamento 2019/1111;

(c) le questioni inerenti alla capacità giuridica delle persone fisiche, cui possono applicarsi, *quad iurisdictionem*, le previsioni del regolamento 2019/1111 ove rientrino tra gli aspetti di protezione dei minori individuate dall'art. 1, par. 2, di quel regolamento;

(d) le questioni relative all'emancipazione del minore, cui si applicano le norme sulla giurisdizione fissate dalla legge nazionale;

(e) la materia dell'adozione internazionale, cui si applicano le norme sulla giurisdizione previste dalla legge nazionale (per l'Italia, art. 35 ss della legge 4 maggio 1983, n. 184<sup>6</sup> e artt. 40-41 della legge n. 218/1995). La nozione di adozione internazionale dovrebbe essere peraltro interpretata in modo uniforme e funzionalmente orientato, secondo la definizione contenuta nella Convenzione dell'Aia del 1993<sup>7</sup>, e ricomprendere soltanto quelle forme di adozione che prevedono che l'adottato, prima o dopo l'adozione, trasferisca la propria residenza abituale verso lo Stato nel quale sarà stabilita la vita del nucleo familiare formato con gli adottanti<sup>8</sup>;

(f) le controversie in materia di obbligazioni alimentari, anche se derivanti da un rapporto di filiazione, alle quali si applicano le previsioni del regolamento 4/2009;

(g) le controversie in materia di *trust* e successioni, alle quali si applicano, quanto ai *trust*, le disposizioni del regolamento n. 1215/2012<sup>9</sup>, e quanto alle successioni le previsioni del regolamento n. 650/2012<sup>10</sup>;

(h) i giudizi riguardanti la cittadinanza, che resta materia disciplinata dalla legge nazionale, anche per quanto attiene alle questioni inerenti all'attribuzione della cittadinanza come conseguenza di un rapporto di filiazione accertato;

---

<sup>6</sup> [Legge 4 maggio 1983, n. 184](#), Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori.

<sup>7</sup> Convenzione del 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale (il testo ufficiale in inglese è reperibile [online](#)).

<sup>8</sup> Dovrebbero dunque rientrare nell'ambito di applicazione della proposta di regolamento le adozioni aventi elementi di internazionalità, ad esempio quelle adozioni «interne» nelle quali uno degli adottanti o l'adottato siano cittadini stranieri. In questo senso, non potrebbero dunque essere considerate internazionali quelle adozioni di minori pronunciate all'estero nei confronti di cittadini italiani residenti in altro Stato da oltre due anni e che, nel diritto italiano, sono disciplinate dall'art. 36, c. 4, della legge n. 184/1983. Inoltre, la Corte di cassazione, sez. I, con [ordinanza del 31 maggio 2018, n. 14007](#), ha escluso la natura di adozione internazionale relativamente ai provvedimenti assimilabili all'adozione «in casi particolari» prevista dall'art. 44 ss. della legge n. 184/1983, ossia ad un tipo di adozione pronunciata nei confronti di minori che non si trovano in stato di abbandono e non produttiva dell'effetto di sostituire i legami parentali del minore.

<sup>9</sup> [Regolamento \(UE\) n. 1215/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

<sup>10</sup> [Regolamento \(UE\) n. 650/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo.

(i) le controversie relative ai requisiti legali per l'iscrizione della filiazione nei registri di uno Stato membro e agli effetti dell'iscrizione o della mancata iscrizione della filiazione nei registri di uno Stato membro. Trattandosi di questioni attinenti all'esercizio di potestà pubbliche, esse devono ritenersi attratte alla competenza giurisdizionale dello Stato cui appartengono i registri di stato civile.

Il secondo requisito che delimita l'ambito di applicazione del regolamento è che le questioni relative alla filiazione riguardino «situazioni transfrontaliere», ovvero questioni che presentano elementi di collegamento con almeno due ordinamenti giuridici, ad esempio perché i genitori hanno cittadinanze diverse o perché il figlio è nato in uno Stato diverso da quello nel quale risiede abitualmente.

Non è chiaro se ogni elemento transfrontaliero che colora la fattispecie sia idoneo a determinare l'applicazione del regolamento: ad esempio, nel caso di una coppia di cittadini che si rechi all'estero per accedere a forme di fecondazione eterologa e poi rientri in Italia per la conduzione della gestazione e del parto, si potrebbe anche escludere il carattere transfrontaliero della vicenda, essendo i genitori cittadini italiani e la famiglia abitualmente residente in Italia, mentre il ricorso alla fecondazione eterologa potrebbe ridursi ad una mera modalità di concepimento del figlio.

L'art. 3, par. 3, della proposta di regolamento precisa, inoltre, che esso non trova applicazione al riconoscimento delle decisioni giudiziarie di accertamento della filiazione rese in uno Stato terzo, né al riconoscimento o, a seconda dei casi, all'accettazione di atti pubblici di accertamento o di prova della filiazione redatti o registrati in uno Stato terzo.

L'affermazione a prima vista appare pleonastica, considerato che tutti i regolamenti della cooperazione giudiziaria in materia civile prevedono norme semplificate per il riconoscimento delle sole decisioni e degli atti provenienti da altri Stati membri, in quanto il mutuo riconoscimento delle decisioni presuppone l'instaurazione di un rapporto di reciproca fiducia, fondato sulla comune appartenenza all'Unione e sulla condivisione di alcuni valori fondamentali che costituiscono la base dello Stato di diritto. Risponde forse al proposito di prevenire dubbi e reazioni negative da parte di Stati membri, escludendo espressamente che possano trovare automatico ingresso nei rispettivi ordinamenti situazioni giuridiche costituite in Stati terzi, dove ad esempio sia consentito il ricorso a tecniche di gestazione per altri che molti Stati membri considerano inaccettabili.

È da osservare, peraltro, che l'esclusione dall'ambito di applicazione del regolamento di decisioni e atti provenienti da Stati terzi non appare pienamente idonea ad impedire la circolazione «mediata», ossia dopo che essi siano stati riconosciuti da un paese membro secondo le proprie norme di diritto internazionale privato e trascritti nei suoi registri di stato civile. Le autorità di quello Stato membro potrebbero emettere nuovi certificati di stato civile attestanti il rapporto di filiazione, e tali documenti sarebbero idonei a circolare secondo il regime previsto dal regolamento.



Si tratta di una eventualità che era stata presa in considerazione nel corso dei lavori preparatori, in relazione alla quale era stato ipotizzato di inserire una specifica indicazione nei certificati uniformi istituiti per favorire la circolazione di sentenze e documenti pubblici previsti dalla proposta di regolamento, precisando se lo *status* ivi attestato fosse sorto originariamente nello Stato membro di emissione o se derivasse dal riconoscimento di un documento formato da autorità di Stati terzi. Quel suggerimento non è stato tuttavia accolto<sup>11</sup>.

Si è sostenuto in dottrina che la previsione dell'art. 3, par. 3, sarebbe comunque sufficiente, attesa la sua *ratio*, a precludere la circolazione nell'Unione anche di decisioni pronunciate da un giudice di uno Stato membro che riconoscano una decisione in materia di filiazione resa dalle autorità di uno Stato terzo<sup>12</sup>.

Tale interpretazione, però, incontra varie obiezioni: in primo luogo, perché la decisione o l'atto proveniente da un altro Stato membro potrebbe non contenere alcuna menzione della circostanza che il rapporto di filiazione accertato nel documento derivi dal riconoscimento di decisioni o atti di paesi terzi, sicché la circolazione di decisioni e atti pubblici verrebbe a dipendere da una circostanza del tutto eventuale relativa al loro contenuto; in secondo luogo, perché si finirebbe per introdurre surrettiziamente – in assenza di un dato letterale univoco – un motivo di diniego del riconoscimento attinente al merito del provvedimento, in aggiunta ai motivi tassativi di diniego del riconoscimento previsti dall'art. 31 della proposta, in contrasto con le finalità del regolamento e del principio di mutuo affidamento.

### **3. I criteri di competenza giurisdizionale.**

La proposta di regolamento al Capo II stabilisce norme uniformi per determinare la competenza giurisdizionale nelle materie ricadenti nel proprio ambito di applicazione. Tale scelta ha lo scopo – come si precisa nella relazione di accompagnamento – di evitare che possano essere proposti procedimenti paralleli in diversi Stati membri sulle medesime questioni, «con possibili decisioni confliggenti».

Le norme uniformi sulla giurisdizione hanno carattere tassativo ed indisponibile da parte delle persone interessate, in considerazione della rilevanza pubblicistica della

---

<sup>11</sup> Cfr. D. DANIELI, “*Third-State connections*” in the proposal for an EU Regulation on parenthood: more than a regime of circulation of the status between Member States?, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Ottobre 2023, pp. 1387-1399, spec. p. 1398, reperibile [online](#).

<sup>12</sup> Nel medesimo senso G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni e degli atti pubblici nella proposta di regolamento in materia di filiazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2024, n. 2, pp. 94-116, spec. p. 112, reperibile [online](#), secondo cui l'art. 3, par. 3, osterebbe sia al riconoscimento diretto della decisione straniera, sia al riconoscimento della decisione di un giudice di uno Stato membro che riconosca lo *status filiationis* portato dalla decisione straniera; con la conseguenza che in queste ipotesi residuerebbe esclusivamente spazio per il riconoscimento di atti pubblici «privi di effetti giuridici vincolanti» che veicolano i contenuti della decisione straniera.

materia e del fatto che i diritti che derivano dalla filiazione non sono rinunciabili o disponibili dalle parti<sup>13</sup>.

Su questo punto la proposta si discosta significativamente dalle soluzioni adottate nell'ambito di altri regolamenti della cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia, che riconoscono in capo alle parti un margine di libertà nella scelta del giudice competente, sia pure entro un ristretto novero di autorità giudiziarie normativamente predeterminate<sup>14</sup>.

In applicazione del principio di tassatività e inderogabilità della competenza giurisdizionale, il giudice adito deve verificare d'ufficio la propria competenza e declinarla ogni qualvolta essa spetti alle autorità di altro Stato membro, senza che possano trovare applicazione forme di accettazione, espressa o tacita, della giurisdizione per effetto di accordi o condotte processuali delle parti del giudizio (cfr. art. 12).

Sono ben sei i criteri, tra loro alternativi, fissati dalla proposta (art. 6), sulla base dei quali le autorità giudiziarie nazionali possono conoscere delle domande inerenti alla materia della filiazione. Essi, secondo la relazione di accompagnamento, sarebbero ispirati al «principio di prossimità», in base al quale il giudice competente ad assumere decisioni relative ai minori dovrebbe essere quello territorialmente più vicino al luogo nel quale il minore si trova. Al di là dell'obiettivo dichiarato, però, i numerosi criteri di giurisdizione previsti – taluni «generali» e tra loro alternativi, altri «sussidiari» – mal si conciliano con il principio di prossimità e finiscono con l'estendere significativamente la platea dei giudici competenti<sup>15</sup>. È in effetti ispirato al principio di prossimità il primo

---

<sup>13</sup> Si tratta di una scelta ben precisa degli estensori della proposta di regolamento, della quale dà conto L. VALKOVÁ, *The Commission proposal for a regulation on the recognition of parenthood and other legislative trends affecting legal parenthood*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, pp. 854-899, spec. p. 890.

<sup>14</sup> Così, ad esempio, l'art. 10 del regolamento 2019/1111 consente alle parti di devolvere una controversia in materia di responsabilità genitoriale alla competenza esclusiva di un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro al ricorrere di tre condizioni: a) esistenza di un legame sostanziale del minore con quello Stato (residenza abituale di uno dei titolari della responsabilità genitoriale, cittadinanza del minore, luogo di precedente residenza abituale); b) libera accettazione della competenza da parte dei soggetti in causa e degli esercenti la responsabilità genitoriale; c) conformità al superiore interesse del minore dell'esercizio della responsabilità genitoriale. Sul punto, si registra la posizione del *Council of Bars and Law Societies of Europe* (CCBE), che nel proprio *CCBE position paper on the proposed Council Regulation regarding the recognition of parenthood between Member States* presentato il 31 marzo 2023, reperibile [online](#), ha richiamato l'opportunità di riconoscere alle parti un margine di libertà nella scelta del giudice competente: «[t]he CCBE observes that there can be a just cause for a (limited) choice of court agreement, especially if the child has a substantial connection with that Member State and if the parties have agreed freely upon the jurisdiction, at the latest at the time the court is seised, or the jurisdiction has been expressly accepted. The problem regarding who is a 'necessary' party to such proceedings must be dealt with».

<sup>15</sup> Particolarmente critica è la posizione di F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione nella proposta di regolamento in materia di filiazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2024, n. 2, pp. 46-68, spec. p. 47 ss., reperibile [online](#), che peraltro critica la scelta del legislatore di indicare come «generali» i criteri di competenza enunciati dall'art. 6 della proposta. Segnala infatti che i criteri «generali» si contrappongono normalmente a criteri di competenza «alternativi», che trovano applicazione anche qualora vi sia un giudice competente in base ai criteri ordinari, come ad esempio avviene nel regolamento n. 1215/2012. La proposta, invece, contrappone criteri «ordinari» a criteri

criterio di giurisdizione (lett. *a*), che l'attribuisce alle autorità dello Stato membro di residenza abituale del figlio alla data in cui esse sono adite. La nozione di residenza abituale è nozione autonoma e deve essere interpretata alla luce delle numerose pronunce emesse dalla Corte di giustizia sui regolamenti in vigore che la utilizzano.

Il considerando 40 ricorda che la residenza abituale del figlio «dev'essere stabilita sulla base delle peculiari circostanze di fatto che caratterizzano ogni caso di specie».

In particolare, per residenza abituale si intende il luogo dove la persona ha il centro principale dei propri interessi: essa non coincide dunque necessariamente con la residenza anagrafica, ma si fonda su un apprezzamento di fatto – operato dall'interprete – circa il luogo con il quale le persone presentano un legame stabile ed un'adeguata integrazione nel tessuto sociale.

A questo proposito, la Corte di giustizia ha più volte affermato che, per determinare il luogo di residenza abituale delle persone, è necessario tenere in considerazione non soltanto la «presenza fisica» degli interessati, ma anche «altri elementi supplementari, idonei a dimostrare che tale presenza non è in alcun modo temporanea o occasionale», tenuto altresì conto delle finalità del regolamento, sicché la residenza abituale corrisponde al luogo che denota una certa integrazione della persona nell'ambiente sociale e familiare<sup>16</sup>.

L'applicazione di tale criterio può risultare maggiormente difficoltosa nella materia della filiazione, dove non è infrequente che il figlio sia persona minore d'età, se non addirittura un neonato o un lattante. In queste ipotesi, l'interessato presenta un elevato grado di dipendenza dai soggetti ai quali è attribuita la responsabilità genitoriale, e non risulta ancora pienamente inserito in una rete di relazioni sociali e familiari, sicché in alcune ipotesi la determinazione del luogo di residenza abituale potrebbe non essere facile. La Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in diverse occasioni sui criteri da applicare per determinare il luogo di residenza abituale di un neonato od un lattante, individuandola essenzialmente nel luogo dove il minore effettivamente risiede e dove si estrinsecano effettivamente le relazioni con il proprio nucleo familiare ristretto o allargato<sup>17</sup>. Si è invece ritenuta irrilevante la circostanza che, prima della nascita del minore, la residenza abituale del suo nucleo familiare fosse stabilita in un altro Paese (ove in quello Stato il minore non sia mai stato presente), né la circostanza che i genitori avessero concordato di stabilire la propria residenza abituale in un certo Stato dopo la nascita del figlio<sup>18</sup>; in un altro caso la Corte di giustizia ha ritenuto che la circostanza che

---

«sussidiari», che dovrebbero trovare applicazione soltanto qualora nessun giudice di uno Stato membro sia competente in base ai primi.

<sup>16</sup> Cfr., in riferimento alla nozione di «residenza abituale del minore» di cui al regolamento n. 2201/2003, Corte di giustizia, sentenza del 9 ottobre 2014, [causa C-376/14 PPU](#), *C. c. M.*, EU:C:2014:2268.

<sup>17</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2010, [causa C-497/10](#), *Mercredi*, EU:C:2010:829.

<sup>18</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 8 giugno 2017, [causa C-111/17 PPU](#), *OL c. PQ*, EU:C:2017:436, relativa al caso di un minore figlio di un cittadino italiano e di una cittadina greca che

il minore, che era nato e viveva con i genitori in uno Stato membro, avesse avuto frequenti rapporti con i familiari di uno dei genitori nel suo Stato d'origine non avesse rilevanza decisiva al fine della determinazione della sua residenza abituale<sup>19</sup>.

Un secondo criterio di giurisdizione (lett. *b*) indica le autorità dello Stato membro del quale il figlio è cittadino alla data in cui sono adite.

Si tratta di un criterio presente nella tradizione giuridica di molti Stati membri, tra i quali l'Italia, che tuttavia, in materia di filiazione, può dare adito a incertezze nel caso in cui la cittadinanza sia acquistata dal figlio *iure sanguinis* e pertanto la definizione del rapporto di filiazione sia pregiudiziale all'individuazione della cittadinanza, in particolare se la giurisdizione possa essere invocata soltanto sulla base di una cittadinanza effettiva e incontestata – ad esempio, per nascita da un genitore nei cui confronti non sia in dubbio il rapporto di filiazione – o se possa essere invocata sulla base di una cittadinanza pretesa – perché derivante dal rapporto di filiazione prospettato con la domanda giudiziale – o se possa essere fatta valere sulla base di una cittadinanza soltanto «apparente», perché derivante da un rapporto di filiazione che si intende contestare con l'azione presentata all'autorità giudiziaria.

Nel caso di cittadinanza plurima, poi, soccorrono sul piano interpretativo alcune precisazioni contenute nei considerando.

Nel caso che il figlio abbia più cittadinanze ma tutte di Stati membri, la questione preliminare va risolta dal giudice adito (considerando 41 nel senso che «un figlio o un genitore avente cittadinanza plurima può scegliere l'autorità giurisdizionale o la legge di uno qualsiasi degli Stati membri di cui ha la cittadinanza nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale o nel momento in cui è accertata la filiazione»). Questa

---

avevano stabilito la residenza coniugale in Italia. Il figlio, tuttavia, era nato in Grecia, ove la madre si era temporaneamente trasferita con il consenso del padre e sul presupposto che ella avrebbe dovuto fare ritorno in Italia dopo la nascita del figlio. La Corte di giustizia ha ritenuto che «il consenso o la mancanza di consenso del padre, nell'esercizio del suo diritto di affidamento, al fatto che il minore si stabilisca in un luogo non può essere una considerazione decisiva per determinare la “residenza abituale” di detto minore, ai sensi del regolamento n. 2201/2003, circostanza che concorda, del resto, con l'idea che tale nozione riflette essenzialmente una questione di fatto» (punto 54).

<sup>19</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 28 giugno 2018, [causa C-512/17](#), *HR c. KO*, EU:C:2018:513, relativa al caso di un minore figlio di un cittadino belga e una cittadina polacca. Il minore era nato e vissuto in Belgio, ma si recava spesso con la madre in Polonia per visitare i propri familiari. La madre intendeva ristabilire la residenza in Polonia e sosteneva che, essendo il figlio lattante, la sua residenza abituale poteva considerarsi la Polonia, in ragione dei viaggi frequenti, della presenza dei parenti materni e dei legami culturali con quel Paese. La Corte ha ritenuto che «le origini geografiche del genitore che esercita l'effettiva custodia del minore e i rapporti che quest'ultimo intrattiene con la sua famiglia nello Stato membro interessato non possono celare, ai fini della determinazione del luogo in cui si trova il centro della vita del minore, le circostanze oggettive indicanti che quest'ultimo risiedeva stabilmente con lo stesso genitore in un altro Stato membro al momento di proposizione della domanda concernente la responsabilità genitoriale. Inoltre, riguardo ai legami di ordine culturale di un minore con lo Stato membro di cui i genitori sono originari, è vero che questi ultimi possono sottolineare l'esistenza di una certa vicinanza tra il minore e lo Stato membro in questione, corrispondente, in sostanza, a un legame di cittadinanza. Anche le conoscenze linguistiche del minore e la sua cittadinanza possono costituire, se del caso, un indizio del luogo in cui risiede abitualmente» (punti 56-57).

soluzione ha suscitato critiche in dottrina perché produrrebbe l'effetto di ampliare ulteriormente il ventaglio dei fori dotati di competenza giurisdizionale<sup>20</sup>.

Nel diverso caso che il figlio abbia la cittadinanza di uno Stato membro e quella di uno Stato terzo, è da ritenere che prevalga quello dello Stato membro. Nel caso che vengano invece in rilievo una pluralità di cittadinanze di Stati terzi, secondo il considerando 44 «laddove il presente regolamento si riferisca alla cittadinanza quale criterio di collegamento ai fini della competenza o della legge applicabile, la questione di come considerare un figlio o un genitore avente cittadinanza plurima è una questione preliminare che esula dall'ambito di applicazione del presente regolamento e dovrebbe essere lasciata alla legislazione nazionale, comprese, se del caso, le convenzioni internazionali, nel pieno rispetto dei principi generali dell'Unione».

Un terzo criterio di giurisdizione (lett. *c*) indica la residenza abituale del convenuto alla data in cui il giudice è adito, riproponendo la regola ricorrente anche in altri regolamenti dell'Unione, oltre che nel diritto interno italiano, per cui *actor sequitur forum rei*. Si rinvia in proposito a quanto già esposto in ordine alla determinazione della residenza.

Questo criterio sembra riferito all'ipotesi di procedimenti di natura contenziosa, cosicché alcuni autori ne escludono l'applicabilità ai procedimenti di giurisdizione volontaria, caratterizzati dall'assenza di un convenuto nel senso proprio del termine, adombrando la possibilità che in questi casi il criterio sia da riferire alla persona della cui genitorialità si discute<sup>21</sup>.

Altri due criteri assegnano competenza giurisdizionale alle autorità giurisdizionali degli Stati di residenza abituale (lett. *d*) o di cittadinanza (lett. *e*) dell'uno o dell'altro dei genitori. In dottrina sono state manifestate perplessità in ordine alla compatibilità di criteri siffatti con il principio di prossimità, in quanto essi consentirebbero di fondare la giurisdizione delle autorità giudiziarie di uno Stato membro diverso da quello ove risiedono il figlio o il genitore il cui rapporto di filiazione è controverso<sup>22</sup>.

La disposizione non precisa, inoltre, se debba trattarsi di genitori il cui il rapporto di filiazione sia già stato in qualche modo accertato e non sia perciò controverso, oppure se sia sufficiente basarsi su un rapporto di filiazione soltanto prospettato al giudice adito. In questo senso, le previsioni delle lett. *d* ed *e* potrebbero essere lette in relazione alla lett.

---

<sup>20</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 51, il quale ricollega la soluzione interpretativa accolta nel regolamento anche all'orientamento espresso in altri casi dalla Corte di giustizia «che appare restia ad accogliere una soluzione basata sul modello di una cittadinanza più effettiva».

<sup>21</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 52.

<sup>22</sup> In questo senso, si vedano C. BUDZIKIEWICZ, K. DUDEN, A. DUTTA, T. HELMS, C. MAYER (di seguito, anche «The Marburg Group») *Comments on the European Commission's Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood*, pubblicati il 10 maggio 2023, p. 19, reperibili [online](#). Nel medesimo senso, F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 52.

c, la quale attribuisce la competenza giurisdizionale alle autorità dello Stato membro nel quale il convenuto (diverso dal figlio o dai genitori putativi) abbia la propria residenza abituale.

Da ultimo, alla lett. *f* si indica la competenza giurisdizionale delle autorità dello Stato membro di nascita del figlio. Tale competenza è prevista senza limiti temporali, anche qualora il figlio ed i suoi genitori abbiano trasferito da lungo tempo la loro residenza abituale in altro Paese. Anche la previsione di questo criterio di giurisdizione ha suscitato critiche in dottrina, considerato che esso non sembra del tutto conforme al principio di prossimità al quale il regolamento dichiara di volersi ispirare<sup>23</sup>. In effetti, il luogo di nascita del minore può essere determinato da circostanze fortuite che non necessariamente sono indicative di un effettivo legame tra la vicenda della filiazione e le autorità giurisdizionali del paese. La previsione di questo criterio di giurisdizione può essere giustificata con la volontà di prevedere una identità tra *forum* e *ius*, nel caso in cui trovi applicazione in via sussidiaria la legge del luogo dove il figlio è nato, così come previsto dall'art. 17 della proposta. Qualche commentatore ha sostenuto che questo criterio potrebbe rivelarsi di utilità concreta nel caso di azione di accertamento della filiazione costituita mediante il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita che siano però vietate dalla legge dello Stato nel quale il figlio ed i genitori hanno stabilito la loro residenza abituale dopo la nascita<sup>24</sup>. In queste ipotesi, però, la filiazione sarebbe già stata costituita secondo la legge di quello Stato e non è dunque chiaro perché si dovrebbe ipotizzare l'esperimento di una azione di accertamento dello stato. Va poi considerato che la mera circostanza che la *lex fori* vieti la surrogazione di maternità non sarebbe di per sé ostativo all'applicazione di una legge straniera che la consenta; e qualora tale divieto fosse considerato espressione di un principio di ordine pubblico, esso potrebbe comunque essere opposto come ragione di diniego del riconoscimento della decisione pronunciata dal giudice dello Stato nel quale il figlio è nato.

Nel caso in cui nessuno dei criteri individuati all'art. 6 consenta di affermare la giurisdizione di uno Stato membro, la proposta di regolamento contiene alcuni ulteriori criteri sussidiari, posti a favore del figlio con lo scopo di permettergli di ottenere tutela giurisdizionale nell'Unione.

Si è osservato come, in quest'ambito, la proposta di regolamento abbia attinto all'esperienza dei precedenti atti adottati in materia di cooperazione giudiziaria nel settore della famiglia, senza però operare una selezione dei criteri sussidiari più opportuni<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> In questo senso, si veda The Marburg Group, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 17 s. Nel medesimo senso, A. DURÁN AYAGO, *La propuesta de normas de competencia judicial internacional en materia de filiación: entro lo conocido y lo desconocido*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Octubre 2020, pp. 1400-1409, spec. p. 1406, reperibile [online](#).

<sup>24</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 53.

<sup>25</sup> Cfr. M.C. BARUFFI, *La proposta di regolamento UE sulla filiazione*, cit., p. 543; D. DANIELI, *La proposta di regolamento UE*, cit., Nel medesimo senso anche The Marburg Group, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 22.

Il primo criterio, previsto dall'art. 7 della proposta, prevede che, qualora «non sia possibile determinare la competenza» in base all'art. 6, sono comunque competenti a decidere le autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui «si trova» il figlio.

La disposizione presenta dei margini di ambiguità interpretativa. Non è chiaro se essa debba trovare applicazione quando non sia possibile, nel caso concreto, accertare la sussistenza di alcuno degli elementi ai quali l'art. 6 si richiama per determinare la competenza giurisdizionale, oppure se la previsione vada considerata come un criterio sussidiario di giurisdizione, applicabile quando non sia possibile affermare la competenza giurisdizionale di nessuno Stato membro sulla base dei criteri generali di giurisdizione<sup>26</sup>. In questo secondo caso, la disposizione sarebbe configurata e intesa in termini così ampi da fondare una competenza basata sulla mera presenza del figlio in uno degli Stati membri dell'Unione, senza che tale presenza possa essere nemmeno qualificata in termini di residenza abituale o domicilio.

La finalità della disposizione secondo il considerando 42 sarebbe quella di consentire di «esercitare la competenza nei confronti di figli che sono cittadini di paesi terzi, compresi i beneficiari della protezione internazionale o i richiedenti protezione internazionale, ad esempio i figli rifugiati e sfollati a livello internazionale a causa di disordini nei rispettivi Stati di residenza abituale». Gioverebbe allora una riformulazione in termini simili alla corrispondente previsione contenuta all'art. 11 del regolamento 2019/1111, relativo alla giurisdizione in materia di responsabilità genitoriale, ove si prevede espressamente che la competenza basata sulla presenza del minore trova applicazione «qualora non sia possibile stabilire la residenza abituale del minore né determinare la competenza ai sensi dell'articolo 10», ossia nelle ipotesi in cui non sia possibile accertare in punto di fatto la sussistenza degli elementi che consentono di affermare la giurisdizione sulla base delle norme generali<sup>27</sup>.

Nonostante l'ampiezza dei criteri di giurisdizione generali finora analizzati, la proposta di regolamento all'art. 8 aggiunge la possibilità che ciascuno Stato membro possa fondare la propria competenza facendo applicazione, in via residuale, della propria legge nazionale o di convenzioni internazionali. In questo modo si finisce col consentire l'applicazione di criteri di giurisdizione potenzialmente esorbitanti, che potrebbero prescindere non soltanto dalla residenza del figlio o dei genitori o dalla loro cittadinanza ma anche dalla presenza del figlio nello Stato, rinnegando in questo modo il principio di

---

<sup>26</sup> Per questa seconda interpretazione sembra propendere L. CARPANETO, *Filiazione, circolazione degli status*, cit.; aderisce alla prima, valorizzando il parallelismo con la previsione contenuta all'art. 11 del regolamento 2019/1111, M.C. BARUFFI, *La proposta di regolamento UE sulla filiazione*, cit., p. 543.

<sup>27</sup> L'art. 11, par. 2, del regolamento 2019/1111 stabilisce inoltre che la disposizione trova applicazione anche nei confronti di minori rifugiati o ai minori sfollati a livello internazionale a causa di disordini nei rispettivi Stati membri di residenza abituale.

prossimità, aprendo la via a possibili criteri di giurisdizione poco compatibili con l'assetto dei regolamenti europei e delle convenzioni internazionali che disciplinano la materia<sup>28</sup>.

Nella pratica, il giudice italiano potrebbe fondare la propria competenza sull'art. 37 della legge n. 218/1995, il quale consente di affermare la giurisdizione italiana se il figlio o i genitori sono cittadini italiani; se il convenuto è domiciliato o residente in Italia o vi ha un rappresentante autorizzato a stare in giudizio; quando il provvedimento richiesto concerne un cittadino italiano o una persona residente in Italia o quando esso riguarda situazioni o rapporti ai quali è applicabile la legge italiana. Tali criteri sembrano coincidere con quelli enunciati dall'art. 6 della proposta di regolamento, salvo il richiamo, in luogo della nozione di residenza abituale, a quelle di residenza o domicilio, che potrebbero dunque fondare la giurisdizione nazionale sulla base di una iscrizione anagrafica soltanto formale o di una elezione di domicilio<sup>29</sup>.

Questo ampio ventaglio di norme uniformi sulla competenza giurisdizionale appare poco coerente anche in ragione del fatto che l'art. 9 della proposta introduce, come ulteriore criterio di competenza giurisdizionale sussidiario, quello del *forum necessitatis*, permettendo alle autorità giudiziarie di uno Stato membro di affermare la propria giurisdizione – anche in assenza di competenza sulla base degli ampi criteri sopra enunciati – in casi eccezionali, «se un procedimento non può ragionevolmente essere intentato o svolto o si rivela impossibile in uno Stato terzo con il quale la causa ha uno stretto collegamento». In questi casi è tuttavia richiesto che la causa presenti un collegamento «sufficiente» con lo Stato membro dell'autorità giudiziaria adita.

Si tratta di un criterio di giurisdizione già introdotto in alcuni regolamenti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia e delle successioni<sup>30</sup>,

---

<sup>28</sup> Per quanto riguarda l'Italia, l'applicazione sussidiaria delle norme interne sulla giurisdizione restituirebbe spazio all'applicazione dell'art. 37 della legge n. 218/1995, il quale prevede che, in materia di filiazione, la giurisdizione italiana sussiste, oltre che nei casi previsti dagli artt. 3 (che disciplina in via generale la giurisdizione italiana richiamando il principio generale dell'*actor sequitur forum rei*) e 9 (relativo ai procedimenti di volontaria giurisdizione, che fonda la competenza giurisdizionale italiana quando il provvedimento richiesto concerne un cittadino italiano o una persona residente in Italia o quando esso riguarda situazioni o rapporti ai quali è applicabile la legge italiana), anche quando uno dei genitori o il figlio è cittadino italiano o risiede in Italia.

<sup>29</sup> Per quanto riguarda gli altri ordinamenti europei, si segnala l'art. *quater d* della *Ley Organica del Poder Judicial*, la quale prevede che il giudice spagnolo possa affermare la propria giurisdizione in materia di filiazione se il minore è abitualmente residente in Spagna, se l'attore sia cittadino spagnolo o risieda abitualmente in Spagna da almeno sei mesi al tempo della presentazione della domanda. Secondo A. DURÁN AYAGO, *La propuesta*, cit., p. 1407, tale previsione potrebbe rimanere applicabile – e fondare dunque la giurisdizione spagnola – nell'ipotesi in cui l'attore sia cittadino spagnolo e non sia né figlio né genitore del minore.

<sup>30</sup> Ad esempio, il *forum necessitatis* è previsto come criterio di giurisdizione nei citati regolamenti n. 4/2009 in materia di obbligazioni alimentari (art. 7), e n. 650/2012 (art. 11) in materia di successioni, nonché nei regolamenti (UE) [2016/1103](#) del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi e [2016/1104](#) del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate (art. 11).



destinato a trovare applicazione, secondo quanto chiarito dal considerando 44, «al fine di rimediare a situazioni di diniego di giustizia (...) qualora un procedimento si riveli impossibile nello Stato terzo interessato, per esempio a causa di una guerra civile o qualora non ci si possa ragionevolmente aspettare che il figlio o un'altra parte interessata intenti o prosegua un procedimento in tale Stato». Il giudice potrebbe fare applicazione di questo criterio soltanto qualora la causa presenti un collegamento sufficiente con lo Stato membro dell'autorità giurisdizionale adita<sup>31</sup>.

Alcuni commentatori hanno osservato che, nell'*acquis* comunitario, i criteri di giurisdizione della competenza residuale e del *forum necessitatis* sono tra loro alternativi, sicché la compresenza delle due regole costituisce una novità che, per certi versi, produce l'effetto di dilatare oltre misura la competenza giurisdizionale dei giudici dell'Unione. Considerata l'ampiezza dei criteri di giurisdizione ordinari previsti dall'art. 6, la previsione della competenza residuale appare eccessiva e potenzialmente idonea ad aprire all'applicazione di criteri esorbitanti. È stato dunque suggerito di mantenere il solo criterio del *forum necessitatis*, in quanto adeguato rispetto alla finalità di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva anche in casi eccezionali, previa verifica dell'esistenza di un collegamento sufficiente con lo Stato del giudice adito<sup>32</sup>.

Infine, la proposta di regolamento fa salva la competenza di ciascun giudice nazionale a conoscere in via incidentale – con efficacia limitata al giudizio – di questioni inerenti alla filiazione, qualora ciò sia necessario a risolvere una controversia della quale sia investito e sulla quale sia competente.

La proposta contiene infine alcune disposizioni destinate ad incidere sulle regole processuali degli Stati membri.

L'art. 13 stabilisce una regola generale, in base alla quale, in caso di mancata comparizione di tutte le parti convenute che risiedano in altro Stato, il giudice è tenuto a sospendere il procedimento fino a quando non sia accertato che ai convenuti sia stata data la possibilità di ricevere l'atto che li ha evocati in giudizio in tempo utile a consentire loro di presentare le proprie difese «ovvero che è stato fatto il possibile a tal fine»<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Sull'applicazione del criterio del *forum necessitatis* nel contesto di altri regolamenti sulla cooperazione giudiziaria in materia civile, v. G. ROSSOLILLO, *Forum necessitatis e flessibilità dei criteri di giurisdizione nel diritto internazionale privato nazionale e dell'Unione europea*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Marzo 2010, pp. 403-418, spec. p. 413 ss., reperibile [online](#); P. FRANZINA, *Sul forum necessitatis nello spazio giudiziario europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 1121-1129, spec. p. 1121 ss.

<sup>32</sup> In questo senso, F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 56 ss.; D. DANIELI, "Third-State connections", cit., p. 1394.

<sup>33</sup> Si tratta di una norma di carattere sussidiario, destinata a cedere di fronte alle corrispondenti disposizioni contenute all'art. 22 del [regolamento \(UE\) 2020/1784](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale («notificazione o comunicazione degli atti»), e all'art. 15 della Convenzione dell'Aja del 15 novembre 1965 sulle notifiche internazionali (il testo ufficiale in inglese è reperibile [online](#)), qualora gli atti in base ai quali i convenuti sono stati evocati in

L'art. 14 disciplina la litispendenza, con una disposizione costruita sulla falsariga degli altri regolamenti sulla cooperazione giudiziaria, imponendo a tutte le autorità giudiziarie investite della medesima questione di declinare la propria competenza in favore dell'autorità adita per prima. È stato osservato che la formulazione della proposta, facendo riferimento all'identità di «parti», di «oggetto» e di «titolo», prende in considerazione elementi della domanda più propriamente riferibili a controversie di tipo patrimoniale o commerciale (cfr. art. 29 del regolamento n. 1215/2012). Sarebbe stato invece più appropriato adeguare la disposizione alle peculiarità della materia, applicando la regola sulla litispendenza a tutti i procedimenti aventi ad oggetto il rapporto di filiazione con riferimento al medesimo figlio<sup>34</sup>.

L'art. 15, infine, enuncia il diritto dei figli minori ad esprimere la propria opinione nei giudizi relativi al proprio *status filiationis*, stabilendo che le autorità nazionali, conformemente al diritto ed alle procedure nazionali, tenuto conto della capacità di discernimento e del grado di maturità, debbano dare ai minori la possibilità di essere sentiti nel giudizio e tenere adeguatamente conto delle opinioni espresse. È stato osservato che questa previsione, che riprende e analoghe disposizioni contenute nel regolamento 2019/1111, può non essere del tutto appropriata in relazione alle peculiarità del procedimento di accertamento o disconoscimento della filiazione. In effetti, questi procedimenti si basano in molti casi su meri accertamenti di fatto, non attribuendo rilievo alla volontà dei soggetti coinvolti né lasciando al giudice margini di discrezionalità<sup>35</sup>. La previsione di un diritto di ascolto del minore deve poi coordinarsi con le ipotesi in cui egli sia solo formalmente parte del giudizio, attraverso un suo rappresentante o curatore speciale.

#### **4. Il riconoscimento delle decisioni.**

La proposta di regolamento dedica il Capo IV alla disciplina il riconoscimento da parte delle autorità giudiziarie degli Stati membri delle decisioni giudiziarie in materia di filiazione emesse da una autorità giudiziaria di uno Stato membro.

Per autorità giudiziaria si deve intendere, in base all'art. 4, n. 4, «l'autorità che in uno Stato membro esercita funzioni giudiziarie in materia di filiazione»; mentre per decisione giudiziaria, ai sensi dell'art. 4, n. 5, si intende «la decisione di un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro, inclusi un decreto, un'ordinanza o una sentenza, che riguardi questioni relative alla filiazione».

---

giudizio siano stati notificati in una delle forme previste da queste fonti (cfr. art. 13, parr. 2-3 della proposta di regolamento).

<sup>34</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 61.

<sup>35</sup> Nel medesimo senso anche si veda The Marburg Group, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 28.

È così accolta una nozione ristretta di autorità giudiziaria, riferita soltanto a quelle autorità nazionali che, nei rispettivi ordinamenti, siano inquadrare nell'ordine giudiziario. Non pare invece possibile dilatare la nozione fino a ricomprendere autorità amministrative o professionisti, come i notai, analogamente a quanto previsto in altri regolamenti europei della cooperazione giudiziaria in materia civile<sup>36</sup>.

Questa nozione restrittiva non pare a tutti pienamente giustificata, considerato che la proposta di regolamento ha previsto per gli atti pubblici dotati di effetti vincolanti – che presentano evidenti aspetti di analogia con le decisioni giudiziarie – un regime di circolazione del tutto analogo a quello delle decisioni giudiziarie. Il Parlamento europeo, nel parere reso il 14 dicembre 2023 sulla proposta di regolamento<sup>37</sup>, ha proposto una modifica in termini ampliativi della nozione di autorità giudiziaria, per ricomprendervi anche le autorità «competenti in materia di filiazione che esercitano funzioni giudiziarie o agiscono per delega di potere da parte di un'autorità giudiziaria o sotto il suo controllo, purché tali altre autorità offrano garanzie circa l'imparzialità e il diritto di tutte le parti di essere ascoltate e purché le decisioni che prendono ai sensi della legge dello Stato membro in cui operano: a) possano diventare oggetto di impugnazione o riesame da parte di un'autorità giudiziaria; e b) abbiano forza ed effetto analoghi a quelli di una decisione dell'autorità giudiziaria nella stessa materia».

La posizione del Parlamento europeo non ha raccolto unanimità di consensi in dottrina. Secondo alcuni autori, essa rischierebbe di creare confusione circa il ruolo degli ufficiali di stato civile, creando incertezza sul regime di circolazione applicabile ai loro provvedimenti<sup>38</sup>. Per converso, questa modifica, ove accompagnata da una corrispondente semplificazione della disciplina della circolazione dei documenti pubblici (equiparando alle decisioni giudiziarie gli atti «vincolanti» e mantenendo un separato regime per l'accettazione di quelli «non vincolanti»), potrebbe ridurre i margini di incertezza legati a quella disciplina.

Quanto alle procedure per il riconoscimento delle decisioni straniere, alla pari di molte altre materie già disciplinate da altri regolamenti, la proposta di regolamento europeo mira a stabilire il principio del riconoscimento automatico delle decisioni giudiziarie, espressione della reciproca fiducia tra Stati membri che deriva dalla comune appartenenza all'Unione ed alla condivisione dell'*acquis communautaire*<sup>39</sup>, senza la

---

<sup>36</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 3, par. 2, del regolamento n. 650/2012.

<sup>37</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 14 dicembre 2023 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione ([COM\(2022\)0695 C9-0002/2023-2022/0402\(CNS\)](#)).

<sup>38</sup> Cfr. G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., p. 96. I timori non sembrano tuttavia fondati. Gli ufficiali di stato civile, infatti, svolgono normalmente funzioni di tenuta dei registri di stato civile, con finalità meramente ricognitive e pubblicitarie, e non sono chiamati a dirimere controversie sull'accertamento dello stato di figlio o a costituire tale *status* nei confronti di una parte.

<sup>39</sup> Il considerando 60 della proposta di regolamento recita: «la fiducia reciproca nell'amministrazione della giustizia nell'Unione giustifica il principio secondo cui le decisioni giudiziarie

necessità di ricorrere a procedimenti particolari (cfr. art. 24), in particolare per quanto attiene all'aggiornamento dei registri dello stato civile.

Per effetto della «comunitarizzazione» della disciplina del riconoscimento di decisioni e atti pubblici provenienti da altri Stati membri sarebbe affermata, anche in materia di filiazione, la regola del mutuo riconoscimento automatico di questi atti, con la possibilità di rifiutare il riconoscimento soltanto per i motivi tassativi espressamente indicati. Sul punto, la proposta di regolamento si ispira alle altre previsioni simili contenute in altri regolamenti della cooperazione giudiziaria in materia civile, da ultimo il regolamento 2019/1111.

Al fine di consentire il riconoscimento delle decisioni provenienti da altri Stati membri, la proposta di regolamento prevede la creazione di un attestato uniforme, rilasciato dalla stessa autorità che ha emesso il provvedimento, che dovrebbe agevolare la circolazione delle decisioni nello spazio giuridico europeo. Ai sensi dell'art. 26, colui che intenda invocare il contenuto di una sentenza straniera dovrebbe limitarsi ad esibire alle autorità di uno Stato membro una copia autenticata della sentenza e l'attestato uniforme. Le autorità dello Stato nel quale è richiesto il riconoscimento potrebbero al più richiedere una traduzione della decisione.

Il riconoscimento della decisione straniera può essere contestato mediante l'azione disciplinata dall'art. 32 della proposta di regolamento, la quale ha per oggetto l'accertamento di uno dei motivi di diniego espressamente elencati all'art. 31.

Tra i motivi di diniego del riconoscimento, la gran parte attiene a questioni connesse al rispetto del contraddittorio, non soltanto in relazione alle parti del giudizio ma anche nei confronti dei genitori e del figlio, quando sia stato leso il loro diritto di essere ascoltati o di esprimere un'opinione<sup>40</sup>.

In particolare, l'art. 31, lett. c prevede che il riconoscimento della decisione possa essere negato «su domanda della persona che ritiene che la decisione giudiziaria sia lesiva

---

di accertamento della filiazione dovrebbero essere riconosciute in tutti gli Stati membri senza che siano necessarie procedure di riconoscimento. In particolare, quando ricevono una decisione giudiziaria resa in un altro Stato membro che accerta la filiazione e che non può più essere impugnata nello Stato membro di origine, le autorità competenti dello Stato membro richiesto dovrebbero riconoscere la decisione giudiziaria ope legis, senza che sia necessario ricorrere a procedimenti particolari, e aggiornare di conseguenza le iscrizioni relative alla filiazione nel registro pertinente».

<sup>40</sup> L'art. 31 della proposta prevede che il riconoscimento di una decisione giudiziaria possa essere negato: «(a) se, tenuto conto dell'interesse dei figli, è manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro in cui è invocato; (b) quando la decisione giudiziaria è stata resa in contumacia, ovvero la domanda giudiziale o un atto equivalente non sono stati notificati o comunicati ai convenuti contumaci in tempo utile e in modo tale che possano presentare le proprie difese, salvo che sia stato accertato che detti convenuti hanno accettato inequivocabilmente la decisione giudiziaria; (c) su domanda della persona che ritiene che la decisione giudiziaria sia lesiva della propria paternità o maternità del figlio, se è stata resa senza darle la possibilità di essere ascoltata; (d) se e nella misura in cui la decisione giudiziaria è incompatibile con una decisione giudiziaria di filiazione successivamente resa nello Stato membro in cui è invocato il riconoscimento; (e) se e nella misura in cui la decisione giudiziaria è incompatibile con una decisione giudiziaria di filiazione successivamente resa in un altro Stato membro, purché questa soddisfi le condizioni prescritte per il riconoscimento nello Stato membro in cui è invocato il riconoscimento».

della propria paternità o maternità del figlio, se è stata resa senza darle la possibilità di essere ascoltata». La formulazione riprende quanto previsto dall'art. 9 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989<sup>41</sup>, pur non facendo alcuna distinzione circa l'età del figlio.

Tale disposizione deve essere letta in combinato con quella dell'art. 31, par. 3, ove si prevede che il riconoscimento della decisione possa (ma non necessariamente debba) essere negato «qualora sia stata resa senza aver dato ai figli una possibilità di esprimere la propria opinione, salvo che sia contrario all'interesse dei figli». Si ricalca l'analoga previsione contenuta nell'art. 39, par. 2, del regolamento 2019/1111<sup>42</sup> in materia di riconoscimento delle decisioni relative alla responsabilità genitoriale, e ci si conforma al principio fondamentale secondo cui il minore, se capace di discernimento, deve essere ascoltato nelle decisioni che lo riguardano, sancito dall'art. 12 della Convenzione di New York del 1989<sup>43</sup> e dall'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>44</sup>.

È stato però sottolineato come la trasposizione alla materia della filiazione di principi e regole elaborati principalmente in relazione alla materia della responsabilità genitoriale non sia del tutto adeguata. Come già sottolineato con riferimento all'art. 15 della proposta, nei giudizi in materia di filiazione gli interessi delle parti coinvolte (genitori e figli) dovrebbero trovare tutela mediante la loro piena partecipazione al giudizio in qualità di parti, e non solo attraverso un semplice «ascolto» da parte del giudice<sup>45</sup>, che peraltro non presuppone alcun obbligo del giudice di assicurare un pieno

---

<sup>41</sup> Il principio dell'ascolto del genitore si trova sancito all'art. 9, par. 2, della Convenzione ove si prevede che, in tutti i procedimenti nei quali il fanciullo può essere separato dai propri genitori, «tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni» (la traduzione italiana della Convenzione è reperibile [online](#)). La natura di diritto fondamentale ed il carattere di parametro interposto di costituzionalità della previsione sono stati sanciti dalla [Corte costituzionale con sentenza del 30 gennaio 2002, n. 1](#). Sul punto, v. P. PIRRONE, *La Convenzione sui diritti del fanciullo nell'ordinamento italiano a trent'anni dalla sua adozione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, pp. 389-414, spec. p. 397.

<sup>42</sup> La quale, a sua volta, riprende e sviluppa le analoghe previsioni contenute nelle precedenti versioni del regolamento «Bruxelles II», come l'art. 23, lett. b, del regolamento n. 2201/2003.

<sup>43</sup> L'art. 12 della Convenzione così recita: «1. Gli Stati Parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. 2. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale».

<sup>44</sup> L'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali prevede che: «[i] minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità». Sulle modalità di attuazione del diritto di ascolto del minore nella prospettiva del regolamento 2019/111, v. O. LOPES PEGNA, *Continuità interpretativa e novità funzionali alla tutela dell'interesse del minore nel Regolamento Bruxelles II-ter*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2023, pp. 832-847, spec. 842 ss.; C. HONORATI, *La proposta di revisione del regolamento Bruxelles II-bis: più tutela per i minori e più efficacia nell'esecuzione delle decisioni*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2017, pp. 247- 282, spec. p. 248.

<sup>45</sup> Sul punto G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., p. 106.

contraddittorio alla persona né di tenere conto delle sue posizioni al pari di ogni altra parte del giudizio.

## 5. Il rifiuto del riconoscimento per contrasto con l'ordine pubblico.

Tra i motivi di rifiuto del riconoscimento delle decisioni straniere, il più rilevante per implicazioni e portata è quello previsto dall'art. 31, par. 1, lett. *a*, della proposta di regolamento. Si prevede che il riconoscimento possa essere opposto se, «tenuto conto dell'interesse dei figli, è manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro in cui è invocato». La previsione, nell'enunciare il «limite» dell'ordine pubblico quale motivo di diniego al riconoscimento delle sentenze straniere, enuncia al contempo il «controlimite» dell'adeguata ponderazione dell'interesse dei figli. Si tratta di una formulazione che riprende quanto previsto all'art. 68, par. 2, del regolamento 2019/1111, che parimenti richiama ad una adeguata ponderazione tra i principi di ordine pubblico ed il principio della tutela del superiore interesse del minore, il quale trova il suo fondamento nell'art. 3 della Convenzione di New York del 1989 e nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>46</sup>.

È da osservare, tuttavia, che il testo originario della proposta di regolamento, utilizzando l'espressione «tenuto conto dell'interesse dei figli», sembrava riferirsi anche ai figli ormai maggiorenni, in linea col considerando 17 del preambolo, secondo il quale «[o]gni riferimento alla nozione di “interesse del figlio” nel presente regolamento dovrebbe intendersi fatto all'interesse superiore del minore e all'interesse del figlio a prescindere dall'età». Successivamente, il Parlamento europeo col parere espresso il 14 dicembre 2023 ha apportato emendamenti al testo originario della proposta, e in particolare ha sostituito l'espressione riportata sopra introducendo la formulazione seguente: «tenuto conto dell'interesse superiore del minore». La mera circostanza che il considerando 17 sia rimasto invece immutato non pare sufficiente a far ritenere che il significato sia rimasto invariato, dovendo prevalere il dato normativo testuale che ha sostituito il riferimento all'interesse del «figlio» con quello dell'interesse prevalente del «minore»<sup>47</sup>.

Nel prevedere un adeguato bilanciamento tra i principi di ordine pubblico e quello dell'interesse dei figli, questa formulazione della proposta potrebbe riaprire, sul versante

---

<sup>46</sup> Sul punto, v. L. CARPANETO, *La ricerca di una (nuova) sintesi tra interesse superiore del minore “in astratto” e “in concreto” nella riforma del regolamento Bruxelles II-bis*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018, pp. 944-977.

<sup>47</sup> Favorevole ad un'interpretazione estensiva è invece O. FERACI, *Lo spazio di operatività dell'ordine pubblico nella proposta di regolamento in materia di filiazione*, in *Freedom Security Justice: European Legal Studies*, 2024, n. 2, pp. 117-137, spec. 121-122, reperibile [online](#), che inoltre segnala come nel corso dei lavori parlamentari si sia cercato di introdurre affermazioni esplicite sulla prevalenza del principio dell'interesse superiore del minore sul rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri in sede di applicazione in concreto del limite dell'ordine pubblico.

del diritto interno, quel dibattito giurisprudenziale che aveva coinvolto le massime istanze nazionali, in particolare la Corte di cassazione e la Corte costituzionale, in controversie relative all'accertamento dello *status* genitoriale costituito all'estero con modalità giudicate non conformi all'ordine pubblico del foro.

Nel contributo dedicato all'esame delle previsioni della proposta di regolamento in materia di legge applicabile<sup>48</sup> si è diffusamente dato conto dell'evoluzione della giurisprudenza nazionale sul punto, la quale, dopo aver inizialmente riconosciuto al superiore interesse del minore la natura di vero e proprio «controlimite» rispetto al limite dell'ordine pubblico internazionale dell'Italia<sup>49</sup>, ha successivamente riaffermato il principio secondo il quale quello del superiore interesse del minore non poteva che assumere il rango di uno dei tanti interessi concorrenti nella materia, suscettibile di essere considerato recessivo in funzione della tutela di preminenti valori dell'ordinamento interno<sup>50</sup>.

Tale orientamento sembra oggi confermato dalla formulazione dell'art. 31, par. 1, lett. *a* della proposta di regolamento, che attribuirebbe al superiore interesse del minore un rango pari ordinato rispetto a quello degli altri interessi fondamentali costituenti l'ordine pubblico dello Stato membro, il quale deve dunque essere bilanciato con gli altri interessi che vengono in rilievo nel caso di specie<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> S. ARMELLINI, B. BAREL, *La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione*, cit., pp. 32-35.

<sup>49</sup> Cfr. Corte di cassazione, sentenza n. 14007/2018, cit.: «nella materia in oggetto [riconoscimento di provvedimento di adozione di minore straniero], il principio del superiore interesse del minore opera necessariamente come un limite alla stessa valenza della clausola di ordine pubblico, che va sempre valutata con cautela ed alla luce del singolo caso concreto».

<sup>50</sup> Corte di cassazione, sezioni unite, [sentenza dell'8 maggio 2019, n. 12193](#): «il predetto interesse non [può] costituire oggetto di contemperamento con quella di altri valori considerati essenziali e irrinunciabili dall'ordinamento, la cui considerazione può ben incidere sull'individuazione delle modalità più opportune da adottare per la sua realizzazione, soprattutto in materie sensibili come quella in esame, che interrogano la coscienza individuale e collettiva, ponendo questioni delicate e complesse suscettibili di soluzioni differenziate». In questo senso, v. anche Corte di cassazione, sez. I civile, [sentenza del 30 settembre 2016, n. 19599](#), e Corte di cassazione, sezioni unite, [sentenza del 30 dicembre 2022, n. 38162](#), secondo cui: «l'interesse superiore del minore è uno dei valori in cui si sostanzia l'ordine pubblico internazionale». Quello del superiore interesse del minore sarebbe dunque soltanto uno dei valori fondamentali costituenti l'ordine pubblico internazionale dell'Italia e sarebbe dunque suscettibile di bilanciamento con altri valori fondamentali. Tale posizione è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale, con la [sentenza del 9 marzo 2021, n. 33](#), nella quale si legge che: «l'interesse del bambino non può essere considerato automaticamente prevalente rispetto a ogni altro contro interesse in gioco. Gli interessi del minore dovranno essere allora bilanciati, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore».

<sup>51</sup> In questo senso, O. FERACI, *I "controlimiti" al funzionamento del limite dell'ordine pubblico nella proposta di regolamento europeo in materia di filiazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, pp. 779-795, spec. p. 783; A. DI BLASE, *Genitorialità della coppia omosessuale e riconoscimento dello status filiationis nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2021, pp. 821-843, spec. p. 835 s.

Tuttavia, l'applicazione della clausola dell'ordine pubblico quale motivo ostativo al riconoscimento degli effetti della decisione straniera conosce altri due importanti «controlimiti».

Il primo, già consolidato nella giurisprudenza della Corte di giustizia, è connesso alla necessità di assicurare agli interessati il pieno godimento dei diritti riconosciuti dall'ordinamento unionale, cui consegue l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere, quantomeno a questi effetti, lo *status* accertato nella decisione straniera.

Il secondo, che costituisce una novità, è funzionale alla tutela di altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza.

## **6. Segue. Il riconoscimento «funzionalmente orientato» di decisioni contrarie all'ordine pubblico di uno Stato membro.**

Le condizioni di applicazione della clausola di ordine pubblico contenuta negli atti unionali della cooperazione giudiziaria sono state oggetto di numerose pronunce della Corte di giustizia, le quali, sin dalla sentenza *Krombach*, hanno chiarito che l'applicazione di tale limite è concepibile solo nel caso in cui il riconoscimento o l'esecuzione di una decisione pronunciata in un altro Stato membro costituisca «una violazione manifesta di una regola di diritto considerata essenziale nell'ordinamento giuridico dello Stato richiesto o di un diritto riconosciuto come fondamentale nello stesso ordinamento giuridico»<sup>52</sup>.

L'applicazione della clausola di ordine pubblico è stata oggetto di un ulteriore ridimensionamento nelle ipotesi in cui, per effetto della sua applicazione, possa determinarsi una limitazione all'esercizio delle libertà fondamentali sancite dai trattati, quale ad esempio il diritto alla libera circolazione delle persone. In questi casi la Corte di giustizia ha affermato che la nozione di «ordine pubblico» non può essere determinata in modo unilaterale da ciascuno Stato membro senza il controllo da parte delle istituzioni dell'Unione; inoltre, la sua applicazione è giustificata soltanto in presenza di una minaccia effettiva e grave ad un interesse fondamentale della comunità nazionale<sup>53</sup>.

Inoltre, nella prospettiva della limitazione dell'esercizio di libertà fondamentali, la Corte di giustizia ha più volte chiarito che gli Stati membri, nell'adottare misure di tutela dei propri interessi fondamentali e del proprio ordine pubblico, sono tenuti a rispettare i

---

<sup>52</sup> Corte di giustizia, sentenza del 28 marzo 2000, [causa C-7/98, Krombach](#), EU:C:2000:164; v. anche Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 2015, [causa C-681/13, Diageo Brands](#), EU:C:2015:137.

<sup>53</sup> Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 dicembre 2021, [causa C-490/20, Panharevo](#), EU:C:2021:1008, punto 55: «la nozione di «ordine pubblico», in quanto giustificazione di una deroga a una libertà fondamentale, dev'essere intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione. Ne consegue che l'ordine pubblico può essere invocato solo in presenza di una minaccia reale e sufficientemente grave che colpisce un interesse fondamentale della società (sentenza del 5 giugno 2018, *Coman e a.*, C-673/16, EU:C:2018:385, punto 44 e giurisprudenza ivi citata)».



canoni di proporzionalità e adeguatezza, ponendo in essere soltanto azioni che siano effettivamente idonee a contemperare gli interessi nazionali con il minor sacrificio per i diritti e le libertà degli interessati<sup>54</sup>.

Così, nella citata pronuncia *Pancharevo*, la Corte ha ritenuto che il rifiuto delle autorità nazionali di riconoscere – ai fini del rilascio di un documento di identità – il rapporto di filiazione costituito in base alla legge di un altro Stato membro tra una minore e due donne, giustificato con la contrarietà all'ordine pubblico nazionale, non fosse giustificato in quanto il riconoscimento ai meri effetti del rilascio del passaporto non avrebbe imposto allo Stato membro di prevedere nel proprio diritto interno la genitorialità di persone dello stesso sesso né avrebbe obbligato lo Stato membro a riconoscere tale *status* per fini diversi dall'esercizio dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione<sup>55</sup>.

In altre parole, il riconoscimento di decisioni ed atti stranieri in materia di *status* familiari, secondo la posizione della Corte di giustizia, sarebbe sempre doveroso nella misura in cui esso sia necessario a garantire agli interessati l'esercizio di un diritto riconosciuto dal diritto dell'Unione, riconoscimento limitato peraltro ai soli effetti dell'accesso a questo diritto. Questa particolare forma di riconoscimento, incidentale e limitata, è stata definita da alcuni autori come «riconoscimento funzionalmente orientato»<sup>56</sup>, che non si sostanzia in un vero e proprio riconoscimento dello *status* secondo i meccanismi propri del diritto internazionale privato, ma che si limita ad una presa d'atto dello *status* attribuito alla persona nell'ordinamento di altro Stato membro ai fini del compimento degli atti amministrativi necessari a permetterle di esercitare i diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione anche in altro Stato<sup>57</sup>. Si è tuttavia sottolineato in dottrina come la proposta, in quanto volta ad ottenere un riconoscimento pieno, finirebbe col riempire di contenuto quell'affermazione della Corte di giustizia secondo cui tra i diritti riconosciuti al cittadino dell'Unione vi è anche quello di poter condurre una

---

<sup>54</sup> Su questo tema, nella prospettiva del rispetto del principio di proporzionalità nell'esercizio della competenza esclusiva degli Stati membri in materia di cittadinanza, ci permettiamo di rinviare a B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali* Napoli, 2023, pp. 381-408, reperibile [online](#).

<sup>55</sup> Cfr. sentenza *Pancharevo*, cit., punto 57. Sul punto, v. S. DE VIDO, *Il riconoscimento delle decisioni in materia di filiazione nella proposta di regolamento del Consiglio del 2022: oltre Pancharevo verso un ordine pubblico "rafforzato" dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2023, n. 1, pp. 35-57, reperibile [online](#).

<sup>56</sup> Così O. FERACI, *Il riconoscimento "funzionalmente orientato" dello status di un minore nato da due madri nello spazio giudiziario europeo: una lettura internazionalprivatistica della sentenza Pancharevo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, pp. 563-579, spec. p. 571.

<sup>57</sup> Così, per esempio, Corte di giustizia, ordinanza del 24 giugno 2022, [causa C-2/21](#), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, EU:C:2022:502, nella quale la Corte ha stabilito che uno Stato membro è obbligato a rilasciare un documento valido all'esercizio della libera circolazione delle persone ad una minore registrata come figlia di due donne in un altro Stato membro, senza esigere la previa trascrizione di un atto di nascita, allorché tale Stato membro si sia rifiutato di trascrivere l'atto di nascita formato nel paese dove la minore è nata in relazione al contrasto tra la genitorialità omosessuale e l'ordine pubblico nazionale. Sul punto, S. DE VIDO, *Il riconoscimento delle decisioni*, cit., p. 45 ss.

normale vita familiare nello Stato membro di destinazione, e pertanto di godere dei diritti inerenti allo stato di figlio, come quelli successori, di godere della rappresentanza legale dei genitori e via dicendo<sup>58</sup>.

### **7. Segue. Un ordine pubblico nazionale e «attenuato» o europeo «rafforzato»?**

L'art. 31, par. 2, della proposta introduce un ulteriore controlimite rispetto all'operatività della clausola di ordine pubblico. La disposizione richiamata prevede che «[l]e autorità giurisdizionali e le altre autorità competenti degli Stati membri applicano il paragrafo 1, lettera a), nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Carta, in particolare l'articolo 21 sul principio di non discriminazione».

Questa disposizione, come è chiarito anche dal considerando 75<sup>59</sup>, tende a confermare la natura di controlimite all'applicazione della clausola di ordine pubblico non soltanto del principio del superiore interesse del minore, ma anche degli altri principi fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e, in modo particolare, del principio di non discriminazione, sancito dall'art. 21 della Carta, secondo cui «[è] vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

La disposizione, così come formulata, sembra introdurre un controlimite «esterno» all'operatività della clausola di ordine pubblico, vietando allo Stato membro di ricorrervi ogni qualvolta dalla sua applicazione possa derivare un pregiudizio ad uno dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti dell'Unione europea. Questa previsione persegue, non troppo velatamente, il fine di limitare la possibilità per gli Stati membri di invocare la clausola di ordine pubblico per rifiutare il riconoscimento nei propri ordinamenti di rapporti di filiazione costituiti nell'ambito delle «famiglie arcobaleno». Si tratta di nuclei familiari tipicamente composti da due partner del medesimo sesso, uniti in matrimonio o in unione civile e che, in alcuni Stati membri, possono essere

---

<sup>58</sup> S. MARINAI, *La proposta di regolamento in materia di filiazione e la sua incidenza sulla libertà di circolazione delle persone nell'Unione europea*, in *Freedom Security Justice: European Legal Studies*, 2024, n. 2, pp. 26-45, spec. pp. 42-43, reperibile [online](#).

<sup>59</sup> Così recita il considerando 75: «[i]n presenza di circostanze eccezionali, per ragioni di interesse pubblico, dovrebbe essere consentito alle autorità giurisdizionali o altre autorità competenti degli Stati membri di rifiutare di riconoscere o, a seconda dei casi, accettare, una decisione giudiziaria o un atto pubblico di filiazione accertato in un altro Stato membro qualora, in una precisa fattispecie, tale riconoscimento o accettazione fosse manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico dello Stato membro interessato. Tuttavia, alle autorità giurisdizionali o altre autorità competenti non dovrebbe essere consentito di rifiutare di riconoscere o, a seconda dei casi, accettare una decisione giudiziaria o un atto pubblico rilasciato in un altro Stato qualora ciò avvenisse in violazione della Carta, in particolare dell'articolo 21 che vieta la discriminazione».

contemporaneamente registrati come padri o madri di figli nati mediante il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita o a forme di gestazione per altri<sup>60</sup>.

Va precisato che, in materia di filiazione, i diritti fondamentali che potrebbero venire astrattamente in rilievo nel caso di rifiuto di riconoscere un provvedimento straniero non si risolvono nel solo il divieto di discriminazione, ma includono anche altri diritti sanciti dalla Carta, quali il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (art. 7) e la tutela del superiore interesse del minore (art. 24), che potrebbero per questa via assumere rango di controlimito esterno alla clausola di ordine pubblico.

C'è chi ha osservato che la Carta enuncia anche altri diritti fondamentali che potrebbero venire in rilievo in caso di riconoscimento di provvedimenti stranieri in materia di filiazione, specialmente in fattispecie correlate ad accordi di gestazione per altri: l'inviolabilità della dignità umana (art. 1), il diritto all'integrità della persona, ed il connesso divieto di trasformare in fonti di lucro il corpo umano o parti di esso (art. 3), il divieto di traffico di esseri umani (art. 5)<sup>61</sup>.

Ne conseguirebbe una forma di «attenuazione»<sup>62</sup> dell'ordine pubblico internazionale dei singoli Stati membri, che porterebbe a privare di forza alcuni dei principi fondamentali dei rispettivi ordinamenti, rendendoli recessivi rispetto alla tutela di altri principi, riconosciuti come fondamentali anche dall'ordinamento europeo ed inclusi nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

A ciò si aggiunga che, come è stato recentemente sostenuto dall'Avvocato generale Szpunar<sup>63</sup>, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sarebbe ravvisabile anche un

---

<sup>60</sup> Sul punto, lo studio commissionato dal Dipartimento del Parlamento europeo per i diritti dei cittadini e gli affari costituzionali (A. TRYFONIDOU, *Cross-Border Legal Recognition of Parenthood in the EU*, [PE 746.632](#), April 2023, p. 93) definisce la previsione come una «valvola di sicurezza» per proteggere i diritti dei figli delle famiglie arcobaleno.

<sup>61</sup> O. FERACI, *I "controlimiti"*, cit., p. 789.

<sup>62</sup> Il riferimento è al c.d. ordine pubblico attenuato, ovvero alla tesi secondo la quale è possibile riconoscere e applicare nel territorio di uno Stato norme straniere o decisioni giudiziarie estere che, pur non essendo completamente conformi ai principi fondamentali dello Stato richiesto (l'ordine pubblico «interno»), non li contraddicono in modo così marcato da giustificare il rifiuto della loro applicazione. In altre parole, si tratta di una forma più flessibile dell'ordine pubblico che permette una certa tolleranza verso le differenze tra i sistemi giuridici, pur mantenendo fermo il rispetto dei principi fondamentali dello Stato che deve applicare la norma o la decisione straniera. Cfr. S. DE VIDO, *Il riconoscimento delle decisioni*, cit., p. 50.

<sup>63</sup> Cfr. conclusioni dell'8 febbraio 2024, [causa C-633/22](#), *Real Madrid Club de Fútbol*, EU:C:2022:220. L'Avvocato generale ha così esteso anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea le considerazioni che erano state sviluppate in dottrina sull'esistenza di un diritto al riconoscimento delle decisioni straniere sorgente dall'art. 6 della CEDU, fondato su alcune pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare sulla sentenza del 3 maggio 2011, [ricorso n. 56759/08](#), *Négrépontis-Gianninis c. Grecia*. La sentenza riguardava il rifiuto della Grecia di riconoscere la sentenza statunitense con la quale un vescovo ortodosso greco residente a Detroit aveva adottato il proprio nipote maggiorenne. La Grecia aveva opposto il rifiuto affermando che l'adottante, in quanto ecclesiastico, non aveva la capacità di adottare, e che tale divieto avrebbe avuto il rango di principio fondamentale dello Stato in relazione all'art. 3 della Costituzione greca, che riconosce e valorizza i principi e le tradizioni della chiesa ortodossa. La Corte europea ha ritenuto che il rifiuto di riconoscere la decisione violasse l'art. 6 CEDU in relazione all'art. 8 CEDU, non essendo stato rispettato il principio di proporzionalità nel diniego del riconoscimento: «[c]ompte tenu des textes sur lesquels s'est fondée la Cour de cassation pour refuser de donner effet à la

vero e proprio diritto fondamentale al riconoscimento ed all'esecuzione di una sentenza emessa all'estero, quale corollario del diritto al giusto processo sancito dall'art. 47 della Carta stessa. Tale diritto non potrebbe essere interpretato nel senso di escludere *tout court* l'applicazione della clausola di ordine pubblico – considerato che anch'essa è comunque parte del *corpus* delle norme processuali interne ed unionali – quanto per assoggettare l'applicazione di detta clausola ad un sindacato di compatibilità rispetto alle previsioni dell'art. 52 della Carta, e prevedere così l'ingresso, anche in fattispecie non direttamente connesse all'esercizio delle libertà fondamentali sancite dai trattati, di un sindacato in ordine alla proporzionalità ed adeguatezza del rifiuto al riconoscimento di una decisione straniera rispetto all'esigenza di perseguire finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui<sup>64</sup>.

Ciò porterebbe all'affermazione di un vero e proprio ordine pubblico europeo, dotato di una funzione positiva, quale strumento di promozione di valori giuridici fondamentali comuni a tutti gli Stati europei e idoneo a integrare l'ordine pubblico degli Stati membri, portando a far prevalere tali valori fondamentali su quelli propri degli Stati membri e attribuendo un'efficacia residuale all'ordine pubblico degli Stati<sup>65</sup>.

Tale impostazione è stata tuttavia criticata, in quanto, in questo modo, la clausola di salvezza dell'ordine pubblico contenuta nella proposta di regolamento verrebbe sostanzialmente privata della propria funzione fondamentale, che è quella di tutelare la sensibilità giuridica dell'ordinamento interessato – specialmente in un settore, come il diritto di famiglia, nel quale su alcuni temi le posizioni degli ordinamenti nazionali divergono ancora sensibilmente – conculcando indirettamente la competenza nazionale in una materia, come il diritto civile, non attribuita all'Unione. In quest'ordine di idee, il campo di applicazione del controlimito sovranazionale rafforzato dovrebbe essere circoscritto alle ipotesi di discriminazione legata all'orientamento sessuale della coppia o del genitore e alla monogenitorialità, e non spingersi fino ad includere anche la surrogazione di maternità, ove tutt'al più dovrebbe operare il distinto controlimito

---

décision d'adoption, et des conclusions de la Cour à cet égard sous l'angle de l'article 8 de la Convention, la Cour considère que le principe de proportionnalité n'a pas été non plus respecté sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention».

Sul punto, v. C. CAMPIGLIO, *Il diritto all'identità personale del figlio nato all'estero da madre surrogata (ovvero, la lenta agonia del limite dell'ordine pubblico)*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2014, pp. 1132-1139; M. BARBA, *L'exequatur sous le regard de la Cour européenne des droits de l'homme. – Mémoire de master 2 recherche Droit international privé et comparé*, Lyon, 2012, p. 47 ss.; P. KINSCH, *La non-conformité du jugement étranger à l'ordre public international mise au diapason de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue critique de droit international privé*, 2011, pp. 817-824, spec. p. 817 ss.; D. SPIELMANN, *La reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires étrangères et les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2011, pp. 761-786, spec. p. 774 ss.; A. BUCHER, *La dimension sociale du droit international privé – Cours général*, Leiden, 2010, p. 303 ss.

<sup>64</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Négrépontis-Gianninis*, cit., par. 59.

<sup>65</sup> Cfr. S. DE VIDO, *Il riconoscimento*, cit., p. 51; v. conclusioni Avvocato generale Szpunar, *Real Madrid Club de Fútbol*, cit., punto 100 ss.

«implicito e non codificato» derivante dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ossia l'obbligo per lo Stato membro richiesto di offrire una possibilità alternativa di riconoscimento dello *status filiationis* tramite un istituto di diritto nazionale, come l'adozione, purchè tale procedimento rispetti i principi di tempestività ed effettività<sup>66</sup>.

Considerata la portata innovativa della previsione ed i suoi numerosi aspetti critici, è facile immaginare che essa sarà una di quelle sulle quali si svilupperà maggiormente il negoziato politico tra Commissione, Consiglio e Parlamento.

## **8. Il riconoscimento degli atti pubblici.**

La proposta di regolamento contiene alcune previsioni dedicate al riconoscimento degli atti pubblici formati in uno Stato membro, distinguendo tra gli atti pubblici «aventi effetti giuridici vincolanti» e quelli che ne sono privi.

Queste previsioni, come è chiarito dall'art. 2, par. 2, della proposta, non incidono sull'applicazione del regolamento (UE) 2016/1191<sup>67</sup>, che ha istituito un quadro uniforme per la circolazione dei documenti pubblici, in quanto esso attiene al riconoscimento degli atti pubblici sotto l'aspetto formale, come atti formati da un'autorità pubblica di un paese membro, mentre la proposta di regolamento intende riferirsi al riconoscimento degli effetti sostanziali o probatori che il documento produce nell'ordinamento di origine<sup>68</sup>.

Quanto agli atti aventi effetti giuridici vincolanti, la proposta di non ne fornisce una definizione precisa ma si limita, al considerando 59, ad indicare alcuni esempi: un atto notarile di adozione<sup>69</sup> o una decisione amministrativa che accerta la filiazione a seguito del riconoscimento della paternità<sup>70</sup>. In questa categoria sembrerebbero dunque doversi includere quegli atti pubblici idonei a produrre effetti sostanziali in relazione ai rapporti di filiazione, per effetto di una dichiarazione di parte o di un provvedimento autoritativo

---

<sup>66</sup> O. FERACI, *I "controlimiti"*, cit., p. 790; EAD., *Lo spazio di operatività dell'ordine pubblico*, cit., p. 125 ss., con riferimenti anche alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>67</sup> [Regolamento \(UE\) 2016/1191](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012.

<sup>68</sup> M.C. BARUFFI, *La proposta di regolamento UE sulla filiazione*, cit., p. 536; L. VÁLKOVÁ, *The Commission proposal for a Regulation on the recognition of parenthood*, cit., p. 882. Sull'applicazione del regolamento 2016/1191, v. D. DANIELI, C. PERARO, *L'applicazione del regolamento UE sui documenti pubblici e i suoi possibili sviluppi futuri*, in *Papers di diritto europeo*, 2022, n. 2, pp. 57-77, reperibile [online](#).

<sup>69</sup> Atteso che l'art. 3, par. 2, lett. e, della proposta esclude dal proprio ambito di applicazione l'adozione internazionale, dovrebbe trattarsi di un'adozione di diritto esclusivamente interno, priva di elementi di internazionalità.

<sup>70</sup> Sul punto, G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., p. 99, osserva che in questo caso la proposta sembra fraintendere il ruolo giocato dalle autorità amministrative, che non esercitano un vero potere autoritativo ma piuttosto svolgono funzioni meramente certificative.

idoneo ad incidere sullo stato delle persone<sup>71</sup>. È stato osservato che nessuno di questi esempi trova riscontro nella legislazione degli Stati membri, che normalmente attribuiscono effetti «vincolanti» *erga omnes* unicamente ai provvedimenti emanati da autorità giurisdizionali<sup>72</sup>. Non si condividono i dubbi espressi circa il regime di circolazione di atti pubblici contenenti mere dichiarazioni private (qual è, ad esempio, il riconoscimento della paternità effettuato per atto pubblico), pur idonei a costituire lo *status filiationis* secondo alcune leggi nazionali<sup>73</sup>, essendo il *proprium* di quel tipo di atti attribuire un peculiare valore giuridico a dichiarazioni di parti private in virtù dell'autorità dell'organo che le riceve e ne attesta la veridicità.

Quanto al regime di circolazione di questi atti, si prevede una sostanziale equiparazione alle decisioni giudiziarie<sup>74</sup>, stabilendo che essi debbano essere riconosciuti in tutti gli Stati membri senza la necessità di procedimenti particolari.

L'art. 39 enuncia i motivi di diniego del riconoscimento, che ricalcano quelli previsti per il diniego del riconoscimento delle decisioni, anche per quanto riguarda il caso di contrasto con l'ordine pubblico dello Stato membro richiesto. Ai motivi di diniego del riconoscimento previsti dall'art. 39 si aggiunge anche l'ipotesi, prevista dall'art. 37, par. 5, che la mancanza delle condizioni di rilascio dell'attestato conforme al modello istituito con il regolamento osta al riconoscimento dell'atto in altri Stati membri.

In particolare, l'attestato non può essere rilasciato nel caso in cui il certificato sia stato redatto dall'autorità di uno Stato che non è competente in base alle regole sulla competenza giurisdizionale sancite dal Capo II. Sono richiamati non soltanto i criteri ordinari previsti dall'art. 6 e i criteri residuali previsti dall'art. 8, ma anche i criteri della competenza basata sulla presenza del figlio (art. 7) e del *forum necessitatis* (art. 9): in questo modo, tuttavia, la proposta rischia di attribuire ad autorità non giudiziarie la facoltà di affermare la propria competenza sulla base di valutazioni di opportunità e di connessione con il foro che, normalmente, dovrebbero essere affidate all'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda la categoria degli atti pubblici privi di effetti giuridici vincolanti (ad esempio, gli atti pubblici dotati di mera efficacia probatoria, come i certificati anagrafici o di stato civile), si prevede che essi debbano essere «accettati» e che ad essi debba essere attribuita la medesima efficacia probatoria (o quantomeno, gli effetti più comparabili) che il documento produce nello Stato d'origine.

---

<sup>71</sup> In base a questa definizione, dal punto di vista del diritto italiano potrebbe essere ricondotto alla categoria degli atti pubblici con efficacia obbligatoria il riconoscimento del figlio per atto notarile o dichiarazione resa all'ufficiale di stato civile ai sensi dell'art. 254 c.c., in quanto atto unilaterale irrevocabile (art. 256 c.c.) e idoneo a produrre effetti nei confronti del dichiarante e della sua famiglia (art. 258 c.c.).

<sup>72</sup> Così The Marburg Group, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 65 ss.

<sup>73</sup> Cfr. sul punto G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., p. 100.

<sup>74</sup> Ai sensi dell'art. 36 della proposta, le norme sulla circolazione delle decisioni giudiziarie si applicano in via residuale anche alla circolazione degli atti pubblici dotati di effetti giuridici vincolanti.

Anche per queste categorie di atti il riconoscimento può essere negato per contrarietà all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto. Si applica anche in questo caso il controlimite del rispetto dei diritti fondamentali.

## **9. Il certificato europeo di filiazione.**

Una delle principali – e più criticate – novità della proposta di regolamento è l'istituzione di un certificato europeo di filiazione, dotato di efficacia probatoria in tutti gli Stati membri, in ordine al possesso dello *status filiationis* in esso indicato, idoneo a costituire titolo per l'iscrizione della filiazione in tutti i registri di stato civile degli altri Stati membri.

La disciplina del certificato europeo di filiazione è ispirata all'esperienza del certificato successorio europeo, istituito con il regolamento n. 650/2012, con lo scopo di facilitare il riconoscimento dello *status* di erede e legatario nei paesi membri dell'Unione nel caso di successioni aventi implicazioni transfrontaliere.

La proposta di regolamento chiarisce che il certificato di filiazione europeo non si sostituisce ai documenti interni previsti dagli ordinamenti degli Stati membri per scopi analoghi; tuttavia, innovando rispetto alla disciplina del certificato successorio europeo, si prevede che, una volta emesso, il certificato europeo di filiazione possa essere utilizzato anche nello Stato che lo ha emesso.

Gli artt. 48-52 della proposta di regolamento disciplinano la procedura per il rilascio del certificato di filiazione europeo. Si prevede che la competenza a rilasciare il certificato spetti alle autorità giurisdizionali dello Stato membro alle quali sarebbe attribuita la competenza giurisdizionale ai sensi degli artt. 6, 7 e 9 del regolamento: il certificato europeo di filiazione non può dunque essere emesso se la competenza giurisdizionale di uno Stato membro europeo sussiste per effetto dell'applicazione sussidiaria delle norme interne. Non è ben chiara la *ratio* di questa esclusione, considerato che le medesime autorità, in alternativa all'emissione di un certificato europeo di filiazione, possono comunque adottare provvedimenti giudiziari che accertano lo *status filiationis* e sono idonei a circolare secondo le regole sul riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali. La previsione sembra inoltre mal coordinata con quella dell'art. 37, che consente alle autorità pubbliche di uno Stato competente, anche ai sensi degli artt. 6, 7 e 9, di rilasciare un atto pubblico dotato di efficacia vincolante.

Una spiegazione potrebbe ricercarsi nella volontà di escludere dal regime di riconoscimento facilitato, di cui dovrebbe godere lo *status filiationis* attestato da un certificato europeo, quegli *status* riconosciuti da autorità giudiziarie che abbiano affermato la propria competenza sulla scorta di criteri residuali, prevedendo che in quel caso trovino applicazione le norme sul riconoscimento delle decisioni straniere.

In ogni caso, deve trattarsi di un'autorità nazionale alla quale sia attribuito l'esercizio di funzioni giudiziarie: sembra perciò esclusa la possibilità che a livello nazionale la competenza sia attribuita ad ufficiali di stato civile o altri professionisti.

Il certificato europeo di filiazione può essere richiesto esclusivamente su istanza del figlio o di un suo legale rappresentante (ad esempio, finché minore, dei genitori ai quali sia attribuita la responsabilità genitoriale).

L'autorità adita provvede all'esame delle informazioni, delle dichiarazioni e dei documenti prodotti dal richiedente e, all'esito dell'istruttoria, rilascia «senza indugio» il certificato, sulla base del modello uniforme previsto dal regolamento.

Il certificato deve contenere l'indicazione degli elementi sulla base dei quali l'autorità emittente si è ritenuta competente a rilasciare il certificato, nonché l'indicazione della legge applicabile all'accertamento della filiazione e gli elementi sulla base dei quali essa sia stata determinata.

Non è invece necessario indicare gli elementi utilizzati per determinare la filiazione. Sul punto, si sono registrate alcune critiche da parte dei commentatori della proposta, in quanto in questo modo non sarebbe possibile, per le autorità degli altri Stati nei quali il certificato europeo di filiazione è prodotto, verificare se la filiazione sia stata accertata sulla base di elementi che si pongano in contrasto con i loro principi di ordine pubblico, ad esempio perché la filiazione deriva da un accordo di gestazione per altri regolato ed attuato secondo la legge di uno Stato terzo<sup>75</sup>.

Quanto agli effetti del certificato, l'art. 53 della proposta prevede che «si presume che il certificato dimostri con esattezza gli elementi accertati in base alla legge applicabile all'accertamento della filiazione. Si presume che la persona indicata nel certificato come figlio di uno o più genitori specifici possiede lo status indicato nel certificato».

La norma non specifica se tale presunzione abbia carattere relativo o assoluto. La dottrina, tuttavia, sembra ritenere che la presunzione portata dal certificato abbia carattere *iuris tantum* e possa dunque essere superata mediante l'esperimento di un'azione di accertamento negativo, senza dover necessariamente ricorrere al procedimento di rettifica, modifica o revoca del certificato secondo la procedura prevista dall'art. 55 della proposta<sup>76</sup>.

D'altra parte, considerato che la proposta di regolamento non contiene alcuna disciplina del rifiuto degli effetti di un certificato europeo di filiazione da parte dello Stato membro richiesto, l'attribuzione di un effetto probatorio *iuris et de iure* finirebbe con

---

<sup>75</sup> Cfr. in questo senso la risoluzione della Commissione affari europei del Senato della Repubblica adottata in data 14 marzo 2023, reperibile [online](#).

<sup>76</sup> In questo senso, S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *La propuesta de reglamento europeo sobre filiación. Una presentación crítica*, in *Revista de Derecho Civil*, 2023, n. 3, pp. 171-200, spec. p. 192 s.; G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit.; contra, M. CALDIRONI, *Lo status giuridico del minore: la necessità di una ricostruzione unitaria all'interno dell'Unione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2023, n. 1, pp. 131-142, spec. p. 142, reperibile [online](#).



l'impedire alle autorità di quest'ultimo di rifiutare il riconoscimento dello *status filiationis* per motivi di ordine pubblico<sup>77</sup>. D'altra parte, secondo una condivisibile opinione, resterebbe comunque possibile contestare lo *status* attestato dal certificato europeo contestando la contrarietà della *lex causae* applicata all'ordine pubblico del foro<sup>78</sup>. La relativa controversia, peraltro, potrebbe essere attratta nella competenza dello Stato membro richiesto, secondo quanto previsto dall'art. 3, par. 2, lett. *i*, che viene espressamente richiamato dall'art. 53, par. 3, della proposta relativo agli effetti del certificato.

Quest'ultima previsione, peraltro, corroborerebbe la tesi sostenuta da alcuni commentatori della proposta, secondo cui la funzione del certificato europeo di filiazione sarebbe esclusivamente quella di attestare lo *status filiationis* in connessione all'esercizio dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione<sup>79</sup>, mentre costituirebbe un titolo idoneo alla trascrizione nei registri di stato civile dello Stato richiesto, ai fini del pieno riconoscimento del rapporto di filiazione, soltanto alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge nazionale.

Diversamente dal certificato successorio europeo, per il certificato europeo di filiazione non è previsto un periodo di efficacia, sicché si deve ritenere che, una volta emesso, possa essere utilizzato a tempo indeterminato fino alla sua revoca. Gli effetti del certificato possono tuttavia essere sospesi, a norma dell'art. 57 della proposta, in pendenza di contestazioni sul suo contenuto.

## 10. Conclusioni.

A differenza delle precedenti iniziative nel settore della cooperazione giudiziaria civile, la proposta di regolamento sulla filiazione non mantiene un approccio neutrale nei confronti delle posizioni assunte dagli ordinamenti nazionali rispetto ad alcuni temi particolarmente controversi. Si tratta, in effetti, di un'iniziativa dichiaratamente orientata a favorire il riconoscimento dei diritti delle «famiglie arcobaleno» in tutti gli Stati membri dell'Unione, non solo per quanto concerne il godimento dei diritti sanciti dall'ordinamento unionale ma anche in relazione al riconoscimento dello *status filiationis* agli effetti della legge nazionale.

---

<sup>77</sup> O. FERACI, *I "controlimiti"*, cit., p. 792.

<sup>78</sup> G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., pp. 109-112.

<sup>79</sup> O. FERACI, *I "controlimiti"*, cit., p. 793, che enfatizza a questo fine anche un passaggio della relazione illustrativa della proposta, nella quale si afferma che «[l]e autorità dello Stato membro in cui è invocata la filiazione non hanno quindi il diritto di richiedere la presentazione di un attestato che accompagna una decisione giudiziaria o un atto pubblico di accertamento della filiazione con effetti giuridici vincolanti oppure un certificato europeo di filiazione, qualora la filiazione sia invocata ai fini dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione, compreso il diritto alla libera circolazione. Ciò non dovrebbe tuttavia impedire alla persona di scegliere di esibire, in tali circostanze, anche l'attestato pertinente o il certificato europeo di filiazione».

Ne deriva un indebolimento dei principi di ordine pubblico internazionale dei singoli Stati membri, che risulterebbero recessivi rispetto ad un *corpus* di valori costituenti l'ordine pubblico europeo, al quale tutti gli Stati membri dovrebbero adeguarsi anche in materie non espressamente attribuite all'Unione dai trattati.

La proposta di regolamento, stante i suoi elementi di novità e la natura divisiva delle materie disciplinate e delle finalità perseguite, non mancherà di infiammare il dibattito nel corso della procedura legislativa. Sembra per certi versi giustificato lo scetticismo manifestato da molti commentatori sulla possibilità che il testo della Commissione possa essere approvato così com'è stato proposto. Appare in effetti più probabile che si giunga a posizioni di maggiore compromesso, se non all'approvazione del regolamento nell'ambito di una cooperazione rafforzata, alla quale non è scontata la partecipazione dell'Italia. Tanto meno dopo la recentissima novella sulla configurazione come reato universale del ricorso da parte di cittadini italiani alla surrogazione di maternità all'estero.

ABSTRACT: L'articolo completa l'esame della proposta di regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione adottato dalla Commissione europea in data 7 dicembre 2022, soffermandosi, in particolare, sulle disposizioni relative alla giurisdizione, al riconoscimento delle decisioni ed all'accettazione di atti pubblici dotati di efficacia giuridica vincolante e non vincolante, all'istituzione di un certificato di filiazione europeo. Il commento alla proposta tiene conto dello stato attuale della giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolar modo di quelle pronunce che hanno imposto il riconoscimento «funzionalmente orientato» di atti stranieri che stabilivano rapporti di filiazione in casi non consentiti dall'ordinamento dello Stato richiesto allo scopo di assicurare l'esercizio delle libertà fondamentali dei trattati. L'articolo esamina infine l'incidenza della proposta di regolamento sull'efficacia della clausola di ordine pubblico quale motivo di diniego del riconoscimento.

PAROLE CHIAVE: proposta di regolamento europeo sulla filiazione; circolazione dello *status filiationis*, giurisdizione, riconoscimento di sentenze straniere, ordine pubblico internazionale.

*The proposal for an EU regulation on parenthood: the rules concerning jurisdiction, the circulation of decisions and public documents, and the establishment of a European certificate of parenthood*

*ABSTRACT: The article concludes the examination of the proposed regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions, and acceptance of public documents in matters of parenthood, adopted by the European Commission on 7 December 2022. It focuses, in particular, on provisions related to jurisdiction, the recognition of decisions, and the acceptance of public documents endowed with binding and non-binding legal effects, as well as the establishment of a European certificate of parenthood. The commentary on the proposal considers the current state of the case law of the Court of Justice, with particular attention to rulings that have mandated the «functionally oriented» recognition of foreign acts establishing parent-child relationships in cases not permitted by the legal system of the requested State, in order to ensure the exercise of the fundamental freedoms of the treaties. Finally, the article examines the impact of the proposed regulation on the effectiveness of the public policy clause as a ground for denying recognition.*

*KEYWORDS: European proposed regulation on parenthood; circulation of status filiationis; jurisdiction; recognition of foreign judgments; international public policy.*

# L'efficacia orizzontale delle direttive nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia

Ruggiero Cafari Panico \*

SOMMARIO: 1. L'efficacia orizzontale delle direttive: una questione ancora irrisolta. – 2. Il divieto di effetti orizzontali e gli effetti indiretti delle direttive. – 3. La giurisprudenza italiana e comunitaria: la sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavese* della Corte di giustizia. – 4. La risposta sul piano del diritto interno alla questione dell'efficacia orizzontale. – 5. Il principio di effettività dei rimedi giurisdizionali. – 6. Considerazioni conclusive.

## 1. L'efficacia orizzontale delle direttive: una questione ancora irrisolta.

La questione dell'efficacia delle direttive e, in specie, di quella orizzontale è generalmente considerata una di quelle ancora irrisolte e su cui la dottrina da tempo si interroga senza trovare una risposta definitiva. Quello dell'effetto diretto delle direttive, è, ad avviso dell'Avvocato generale Nicholas Emiliou<sup>1</sup>, un tema che ha «affascinato», come pochi altri, «generazioni di giuristi», formando «oggetto di lunghi dibattiti (e, in una certa misura, di intense controversie)». Ma perché tutta questa incertezza, tanto da farmi concludere, in un precedente scritto pubblicato su questa rivista<sup>2</sup>, che è probabilmente giunto il momento di troncane il nodo gordiano, in particolare, degli effetti orizzontali? La ragione, a mio avviso, risiede proprio nel modo in cui la questione è stata tradizionalmente posta, in una prospettiva unilaterale, di efficacia appunto della fonte di diritto dell'Unione, come se questa unidirezionalità del processo di attribuzione di posizioni giuridiche soggettive fosse l'unica chiave corretta di lettura, trascurando la prospettiva statale e, soprattutto, senza tenere conto del contesto generale in cui la questione stessa si pone.

Lo stato attuale di incertezza risulterebbe, tuttavia, ancora poco comprensibile se non ricollegassimo il tema a quello, altrettanto scivoloso, dei rapporti tra l'ordinamento dell'Unione e quelli dei singoli Stati membri e, quindi, in sostanza, dei limiti del principio del primato del diritto dell'Unione, architrave dell'integrazione europea, ma proprio per

---

\* Professore di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> Conclusioni del 16 novembre 2023, [causa C-316/22](#), *Gabel Industria Tessile e Canavese*, EU:C:2023:885, punto 1. La bibliografia in merito alla efficacia delle direttive è talmente vasta e conosciuta da esimersi da riferimenti specifici.

<sup>2</sup> R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali: la saga dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica*, in *Papers di diritto europeo*, 2023, n. 2, pp. 41-93, spec. p. 88, reperibile [online](#).

questo oggetto periodicamente di contestazioni, anche di recente rinnovatesi, e precisazioni. Il che non deve sorprendere perché se il primato è il precipitato dell'evoluzione politica dei rapporti tra gli ordinamenti, l'uso parallelo della direttiva, nell'ampliarsi dei suoi effetti, è l'esempio della erosione progressiva della libertà degli Stati in sede di attuazione, della loro sovranità. Strumento di tale progressiva erosione è stato indubbiamente il ricorso in via pregiudiziale che ha consentito ai giudici dell'Unione di estendere i confini delle competenze comunitarie.

La valenza indubbiamente anche politica della questione degli effetti delle direttive è stata riconosciuta in dottrina<sup>3</sup> mediante una ricostruzione delle diverse fasi (tre) della giurisprudenza della Corte di giustizia, evolutasi in risposta alle reazioni degli Stati. Se dunque, è agevole leggere nella giurisprudenza comunitaria sulle direttive la cifra del confronto politico dell'ordinamento unionale con le prerogative statali, non altrettanta attenzione è prestata alla relazione che intercorre fra tale giurisprudenza e la sovranità statale se letta nel prisma del principio del primato. In altri termini, l'attuale giurisprudenza sugli effetti delle direttive si rispecchia nella delimitazione del principio del primato, declinato in termini di rapporto fra l'ordinamento dell'Unione e quello dei singoli Stati membri. Il risultato è l'attuale coesistenza di due ordini di ordinamenti sulla base di un (dis)equilibrio sistematico tutto sommato incerto e alla ricerca ancora di una propria stabilità.

La mia opinione è che così come il dibattito sul primato non trova, al momento, una risposta definitiva, alla stessa stregua la soluzione della questione dell'efficacia diretta (vuoi verticale vuoi orizzontale) delle direttive non può che essere parziale e tutto sommato insoddisfacente, se considerata unicamente in una logica di estensione, più o meno elastica, a seconda dei momenti, degli effetti che devono necessariamente discendere dalla fonte di diritto secondario. Questa insoddisfazione, astratta quando ci si pone sul piano dommatico, diventa sostanziale e foriera di significative conseguenze sul piano pratico quando ci si riferisce ai rapporti fra la normativa comunitaria e i singoli destinatari. È con riguardo, infatti, alla posizione giuridica di questi ultimi che si pongono i reali problemi interpretativi per la cui soluzione occorre però rispondere al quesito preliminare di quali siano i limiti del primato, ovvero di quale sia il rapporto tra i due ordinamenti, quello dell'Unione e quello statale interessato, in merito alla prevalenza dell'uno sull'altro in relazione alla direttiva in generale. La questione risulta in tutta la sua complessità se si considerano i possibili effetti orizzontali, di fatto esistenti ma di

---

<sup>3</sup> F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli, 2021. Per i più recenti sviluppi, vedi L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, serie speciale, n. 4, pp. 79-128, reperibile [online](#).

norma negati in virtù del c.d. principio del divieto di effetti orizzontali<sup>4</sup>, assioma dell'efficacia delle direttive.

Per meglio comprendere il presente, quando questo si configuri particolarmente complesso e di difficile lettura, è tuttavia spesso utile volgersi indietro e ricominciare l'analisi dal suo inizio. Occorre riavvolgere il filo della storia e ripartire da dove il cammino dell'integrazione ha preso in effetti avvio nelle forme che oggi conosciamo. Tutto, quindi, inizia con le due sentenze *Van Gend and Loos*<sup>5</sup> e *Costa/Enel*<sup>6</sup> da cui discende l'affermazione, prima, dell'efficacia diretta delle norme del Trattato di Roma (in specie art. 12 TCEE), a determinate e ben note condizioni, riassumibili nella formula «chiara, precisa e incondizionata», e, poi, a sancire il nuovo quadro dei rapporti tra gli ordinamenti, in una curiosa inversione logica che testimonia l'approccio pragmatico, o meglio politico, alla questione, del principio di prevalenza della normativa comunitaria su quella nazionale, anche posteriore. L'efficacia diretta sarebbe rimasta, infatti, senza effetto «utile», senza alcun senso, se non si fosse accompagnata al primato della prima sulla seconda in caso di conflitto. E così sul risultato che si vuole ottenere, l'efficacia diretta, si costruisce lo strumento, il primato, che interviene nel 1964 a garantire quanto sancito un anno prima, nel 1963, mediante l'affermazione della supremazia sulle norme interne confliggenti, niente affatto all'epoca scontata. Il rapporto fra l'ordinamento comunitario e il singolo ordinamento nazionale si reggeva su un sacrificio reciproco di sovranità<sup>7</sup>, in cui il primato serviva ad assicurare l'unitarietà dell'ordinamento unionale, ma nel rispetto delle reciproche competenze, statali e comunitarie, secondo un meccanismo che forse l'effetto di ritrazione è quello che meglio lo illustra, alieno così da ogni contaminazione gerarchica. L'uguaglianza non è solo orizzontale riguardo al rapporto tra gli Stati, ma anche verticale, nei confronti dell'Unione, laddove il primato è uno strumento di coesione, atto cioè ad assicurare la coabitazione all'interno dell'edificio comunitario sia degli Stati sia della struttura istituzionale sovraordinata, su un piano di pari dignità degli ordinamenti (europeo e statali) (c.d. «equivalenza verticale», secondo un'espressione cara alla dottrina amministrativistica<sup>8</sup>).

---

<sup>4</sup> Nel senso che questo divieto, frutto della giurisprudenza della Corte di giustizia, sia «datato e, in quanto tale, non condivisibile» e per una ricostruzione di tale giurisprudenza, vedi D. GALLO, *La vexata quaestio dell'efficacia interna delle direttive: l'insostenibile leggerezza del divieto di effetti orizzontali*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, pp. 19-36, spec. p. 18.

<sup>5</sup> Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, [causa 26/62](#), EU:C:1963:1.

<sup>6</sup> Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 1964, [causa 6/64](#), EU:C:1964:66.

<sup>7</sup> L.S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale 2024, n. 1, Atti del V Convegno nazionale AISDUE Padova, 2/3 novembre 2023, pp. 1-24, spec. p. 3, reperibile [online](#).

<sup>8</sup> D.U. GALETTA, *Il criterio di "equivalenza verticale" in caso di applicazione e interpretazione del diritto nazionale da parte delle istituzioni UE nel contesto dell'unione bancaria*, in *Eurojus*, 2024, n. 2, pp. 396-405, reperibile [online](#).

In questa prospettiva si inquadra l'evoluzione della giurisprudenza in materia di direttive volta a far accogliere il principio secondo cui anche per le direttive può essere fatto valere quanto sancito dalla Corte di giustizia in merito principalmente alle norme dei Trattati e destinato ad applicarsi ai regolamenti. È a questo punto, per tornare a quanto inizialmente osservato, che la questione finisce per intrecciarsi con quella del primato, fino a giungere all'attuale momento in cui, al termine di oscillamenti e ripensamenti, la situazione pareva essersi stabilizzata proprio in ragione di una distinzione fra effetti verticali e orizzontali che ripercorre il confine, segnato per l'appunto dall'operare del primato, tra l'ordinamento unionale e quello nazionale, e di conseguenza tra l'effetto di sostituzione e di mera esclusione, limitando grandemente, nel caso di mancata od errata trasposizione, le ipotesi di disapplicazione, di fatto riservate alle disposizioni delle direttive dotate di efficacia diretta nell'ambito di un rapporto verticale, che non esclude peraltro il verificarsi, in via eccezionale, di non sempre ben precisati effetti pregiudizievoli per i terzi. Il tutto comunque nella considerazione di quale sia il modo di atteggiarsi della fonte unionale, come del resto traspare dall'uso della locuzione «divieto di effetti orizzontali», quasi che detti effetti all'interno degli ordinamenti statali dipendessero unicamente dall'operare o meno, in senso sia positivo sia negativo, del primato e, di conseguenza, dell'effetto vuoi di sostituzione vuoi di mera esclusione. Il contesto così descritto è però mutato a seguito della sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2024 nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*<sup>9</sup>, in cui i giudici comunitari, come avrò modo di approfondire, hanno adottato una diversa impostazione, rintracciando nei singoli ordinamenti nazionali la giustificazione dei possibili effetti orizzontali delle direttive.

## 2. Il divieto di effetti orizzontali e gli effetti indiretti delle direttive.

Numerosi sono gli sforzi della giurisprudenza per trovare rimedi al differente (non equo) trattamento che si determina per i soggetti privati come conseguenza del divieto di effetti orizzontali, con una declinazione di possibili mitigazioni del divieto che vanno dal prepotente affermarsi del principio dell'interpretazione conforme, sempre più seguito dalle corti nazionali, all'attribuzione di effetti (orizzontali) indiretti o incidentali (o riflessi, come preferisco, o comunque declinati in forme particolari secondo le diverse ipotesi) della direttiva con efficacia diretta, al di fuori del rapporto verticale tra destinatario e Stato inadempiente<sup>10</sup>, specie nelle situazioni c.d. triangolari. Si ammette così la possibilità di quelle che sono considerate nella sentenza *Wells* «mere ripercussioni

<sup>9</sup> Corte di giustizia, sentenza dell'11 aprile 2024, [causa C-316/22](#), EU:C:2024:301.

<sup>10</sup> R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 78 ss. Vedi anche L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive*, cit., p. 97 ss. e C. GAMBINO, *Direttiva Bolkestein, concessioni balneari ed effetti diretti in "situazioni triangolari": qualche spunto di riflessione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 2, pp. 1-25, spec. p. 12 ss., reperibile [online](#).



negative»<sup>11</sup>, che, in realtà, altro non sono che una estensione in senso orizzontale degli effetti di una efficacia verticale, oppure, come nel caso delle regole tecniche, una ricaduta della disapplicazione della norma interna in ragione dell'effetto oppositivo del primato, per giungere al diritto residuale al risarcimento del danno derivante dall'inadempimento statale. Il tutto con evidenti criticità e aporie legate alla diversa declinazione degli effetti nei riguardi dell'eventuale applicazione della direttiva vuoi in pregiudizio dei singoli in violazione vuoi del divieto di effetti verticali invertiti, vuoi, come osservato, del divieto stesso di effetti orizzontali.

Tale divieto – ed è questa la tesi che intendo dimostrare –, in realtà, non sussiste, in virtù della circostanza che la questione degli effetti orizzontali della direttiva è di per sé estranea al diritto dell'Unione, ma appartiene alla autonomia ordinamentale degli Stati membri. Non è dunque un problema di declinazione degli effetti del primato, come tradizionalmente riguardato, ma di scelte «politiche» nazionali cui il diritto dell'Unione, come si desume dalla più recente giurisprudenza comunitaria, rimane estraneo. In base al diritto dell'Unione non possono riconoscersi, come vincolo per gli ordinamenti statali, effetti orizzontali, ma al contempo in base a tale diritto nulla impedisce agli Stati di introdurli. Le aporie e le criticità insuperabili se esaminate con le lenti del diritto unionale trovano, invece, soluzione nel contesto dell'ordinamento statale di volta in volta considerato, senza che il differente esito tra Stato e Stato sia in sé di ostacolo perché la diversità sul piano normativo è già insita nella natura della direttiva.

Tornando alla giurisprudenza in tema efficacia diretta e di prevalenza del diritto comunitario<sup>12</sup>, sta di fatto che se le citate sentenze incidevano sulla sovranità degli Stati, soprattutto attribuendo all'ordinamento comunitario quella impronta di originalità rispetto alle organizzazioni internazionali «tradizionali» che ne avrebbe consentito negli anni il progresso verso forme sempre più accentuate di integrazione, ciò non suscitò inizialmente le reazioni negative che ci si poteva aspettare specie dalla Francia gollista. Probabilmente non erano state ben comprese le conseguenze dell'affermazione del primato del diritto dell'Unione e quindi quali avrebbero potuto essere i suoi successivi sviluppi. Questi divennero ben chiari di lì a qualche anno quando non si trattò più dei soli regolamenti e decisioni a venire in considerazione, ma cominciò a porsi il problema dell'efficacia delle direttive comunitarie, della cui efficacia diretta analoga a quella dei regolamenti si inizia di fatto a parlare con la sentenza *SACE*<sup>13</sup>, sul finire del 1970<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Corte di giustizia, sentenza del 7 gennaio 2004, [causa C-201/02](#), EU:C:2004:12, punto 57. Per considerazioni analoghe, Corte di giustizia, sentenza del 17 luglio 2008, [cause riunite da C-152/07 a C-154/07](#), *Arcor AG*, EU:C:2008:426, punto 36.

<sup>12</sup> I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, vol. I, *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, pp. 51-85, spec. p. 56 ss., reperibile [online](#).

<sup>13</sup> Corte di giustizia, sentenza del 17 dicembre 1970, [causa 33/70](#), EU:C:1970:118.

<sup>14</sup> F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie*, cit., p. 39.

Secondo questa giurisprudenza, si trattava in sostanza di una equiparazione che si estendeva alle direttive non trasposte da cui discendesse un obbligo «incondizionato e sufficientemente preciso»<sup>15</sup>; per effetto di tale equiparazione, qualunque norma comunitaria chiara e precisa, non sottoposta a condizioni e non assoggettata al potere discrezionale degli Stati membri o delle istituzioni europee<sup>16</sup> avrebbe potuto dispiegare effetti anche in senso orizzontale, cioè anche nei confronti di soggetti diversi dagli Stati cui sono indirizzate, in specie facendo sorgere diritti soggettivi in capo ai singoli.

Sulla base di queste premesse la direttiva sarebbe non solo direttamente applicabile ma anche direttamente efficace<sup>17</sup>, in virtù del primato del diritto dell'Unione unito alle connotazioni specifiche dell'atto in questione, quali sopra descritte.

Le reazioni sono state questa volta immediate e soprattutto non infondate perché equiparare regolamenti e direttive significava in effetti stravolgere il senso dei Trattati.

La giurisprudenza della Corte in quel momento compie una decisa inversione di rotta, ripiegando su un effetto diretto della direttiva (non o mal trasposta) unicamente in senso verticale, e cioè, come attualmente accettato, nei confronti dello Stato responsabile del mancato o scorretto recepimento della stessa direttiva<sup>18</sup>. All'effetto orizzontale si preferisce, nei rapporti fra privati, il ricorso, ove possibile, al rimedio ermeneutico dell'interpretazione conforme, di utilizzo sempre più diffuso a partire dalla sentenza *Marleasing*<sup>19</sup> fino all'estremo limite del *contra legem*, oppure dell'effetto combinato di direttive e principi generali e, come *ultima ratio*, del risarcimento per il terzo danneggiato da tale inadempimento, tutti *escamotage* con evidenti limiti.

Da lì in avanti, è evidente l'impossibilità per la Corte di dare una risposta definitiva alla questione degli effetti (diretti) orizzontali che, in una sorta di fenomeno carsico, riemergono periodicamente anche nella giurisprudenza della stessa Corte, facendo sorgere nuovi dubbi.

Una spiegazione<sup>20</sup> è stata rinvenuta nella natura non omogenea delle direttive nel senso che esse possono dispiegare effetti diversi a seconda della categoria cui appartengono. Per quanto apprezzabile sia lo sforzo di ricostruzione sistematica, esso si colloca comunque in una prospettiva di primato del diritto dell'Unione su quello nazionale, volta a determinare i confini di applicazione del primo nei riguardi del secondo, in termini dunque di *vis* espansiva della sovranità dell'ordinamento sovranazionale nei

---

<sup>15</sup> Corte di giustizia, sentenza del 5 aprile 1979, [causa 148/78](#), *Ratti*, EU:C:1979:110, punto 23.

<sup>16</sup> F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie*, cit., p. 63.

<sup>17</sup> Corte di giustizia sentenza del 4 dicembre 1974, [causa 41/74](#), *van Duyn*, EU:C:1974:133.

<sup>18</sup> «A partire dalle sentenze nelle cause Marshall e Faccini Dori la Corte di giustizia ha costantemente dichiarato che una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso»: conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 2.

<sup>19</sup> Corte di giustizia, sentenza del 13 novembre 1990, [causa 106/89](#), EU:C:1990:395.

<sup>20</sup> F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie*, cit., p. 75.

riguardi di quelli nazionali, senza tralasciare l'intervento dell'interpretazione conforme, a volte vero e proprio ponte tra le due posizioni atto ad evitare gli scontri diretti.

A complicare il quadro dei rapporti tra gli ordinamenti è la possibilità che proprio con riguardo agli effetti orizzontali il binomio primato ed effetto diretto sia destinato a scomporsi, potendo il primo operare per evitare l'applicazione della norma nazionale (effetto oppositivo), senza che si realizzi anche la sostituzione della norma nazionale con quella comunitaria (effetto sostitutivo). Nel caso delle direttive non trasposte, come già ricordato, la Corte di giustizia non ha perciò esitato a far valere tra privati l'effetto di disapplicazione della norma interna per contrasto con la disciplina unionale, con riguardo alle regole tecniche oppure nelle situazioni triangolari.

### **3. La giurisprudenza italiana e comunitaria: la sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavese* della Corte di giustizia.**

Il contesto è tutt'altro che chiaro e le soluzioni giurisprudenziali dei singoli casi paiono difficilmente riconducibili ad un comun denominatore.

Per questa ragione, mi pare preferibile muovere da una prospettiva diversa, che ha come stazione di partenza la giurisprudenza, anche di recente ribadita, della efficacia solo verticale delle direttive e come traguardo la constatazione di come la nostra Corte di cassazione, seppure in ambito tributario, sia di fatto pervenuta ad attribuire, in materia di rimborso dell'addizionale provinciale alle accise in materia di energia elettrica, indebitamente riscosse dal fornitore per conto della amministrazione finanziaria<sup>21</sup>, una efficacia orizzontale alle stesse direttive per il tramite di un'applicazione della normativa interna conforme alle sentenze interpretative rese dalla Corte di giustizia, anche quando la lettera della norma parrebbe opporsi<sup>22</sup>.

La giurisprudenza citata della Suprema Corte pare tanto consolidata quanto non pienamente comprensibile secondo il tradizionale procedimento logico, sì da creare una apparente contraddizione. In realtà, entrambe le posizioni sono corrette, sia quella comunitaria che nega gli effetti orizzontali delle direttive, sia quella nazionale che li ammette. Ad impedirci di scorgere la soluzione è un effetto di presbiopia, che non ci

---

<sup>21</sup> Nel sistema tributario italiano l'imposta addizionale grava sul fornitore di energia elettrica che, a sua volta, quale sostituto di imposta, può traslare, in via di rivalsa, il relativo importo al consumatore finale. Ne consegue che quest'ultimo, in caso di illegittimità dell'imposta, in quanto contrastante con la fonte normativa europea (direttiva), può agire nei confronti del fornitore con l'ordinaria azione di ripetizione di indebito e, solo ove tale azione si riveli impossibile o eccessivamente difficile, può eccezionalmente chiedere il rimborso nei confronti dell'amministrazione finanziaria. In tali circostanze, il fornitore di energia eccipe il divieto di effetto orizzontale della direttiva in questione e quindi l'impossibilità di disapplicare nei rapporti tra privati la norma tributaria in contrasto con la direttiva stessa non adeguatamente trasposta: R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 46 s., anche per i riferimenti giurisprudenziali,

<sup>22</sup> R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 65 s.

permette di cogliere quanto è sotto gli occhi. Quello degli effetti orizzontali delle direttive non è un problema di antagonismo tra gli ordinamenti, di prevalenza dell'uno sull'altro, bensì di reciproca delimitazione dell'esercizio dei poteri sovrani, intesi quali competenze, da parte dell'Unione e degli Stati. Dal che consegue, come confermato dalla più recente giurisprudenza comunitaria, che compete al singolo Stato membro decidere riguardo alla estensione degli effetti (orizzontali) delle direttive.

Il tradizionale modo di intendere parrebbe, infatti, ora superato dalla citata sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2024, nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*<sup>23</sup>, che conferma e chiarisce il ragionamento che stava alla base della precedente sentenza *Thelen Technopark Berlin*, del 18 gennaio 2022<sup>24</sup>. Secondo la Corte, da un lato, l'Unione non può pretendere di imporre, all'interno degli ordinamenti nazionali, effetti dei propri atti (in specie direttive) per i quali i Trattati non le attribuiscono la competenza e, dall'altro, gli Stati sono, in via di principio, liberi di riconoscere agli atti dell'Unione anche effetti che non sono loro propri.

Per una migliore comprensione del nuovo quadro così delineatosi, giova a questo punto premettere quanto osservato dall'Avvocato generale Emiliou chiamato a rispondere nella causa *Gabel Industria Tessile e Canavesi* a due quesiti coi quali, rispettivamente, veniva chiesto se il diritto dell'Unione osti alla disapplicazione da parte del giudice nazionale, in una controversia tra due privati, di una disposizione di diritto interno contrastante con una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non recepita, quando ciò sia necessario affinché l'attore possa far valere i diritti attribuitigli dalla direttiva; e, poi, se il principio di effettività osti ad una normativa come quella italiana che non consente al consumatore finale di chiedere direttamente allo Stato il rimborso di una imposta indebita, bensì gli riconosce soltanto la possibilità di esperire un'azione civilistica di ripetizione nei confronti del fornitore, secondo le modalità che si è già avuto modo di chiarire.

A fronte, anzitutto, del suggerimento di «vari dotti avvocati generali» di riconoscere anche l'effetto diretto orizzontale, oltre che verticale, delle direttive<sup>25</sup>, l'Avvocato generale ritiene di non doversi discostare dal costante orientamento giurisprudenziale che esclude tale effetto orizzontale, pur rilevando l'opportunità di fornire alcuni chiarimenti. Dato, poi, atto di come la Corte di giustizia abbia tentato in vari modi di «mitigare le conseguenze negative che la mancanza di effetto diretto orizzontale può produrre sui

---

<sup>23</sup> In data 26 ottobre 2023 è stata depositata l'ordinanza con la quale la Corte d'appello di Bologna ha sottoposto alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali di interpretazione anch'esse relative alla addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica. Di fatto la questione è quella del riconoscimento di effetti tra privati alla direttiva 2008/118/CE, che però ha già trovato una risposta nella sentenza della Corte di giustizia nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, tanto da rendere non necessaria una sua nuova pronuncia sui quesiti formulati dalla Corte d'appello di Bologna.

<sup>24</sup> Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 18 gennaio 2022, [causa C-261/20](#), EU:C:2022:33.

<sup>25</sup> Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 2.

singoli»<sup>26</sup>, l'Avvocato generale si pone la domanda se a un giudice nazionale sia «consentito applicare le disposizioni di una direttiva non recepita in una controversia tra privati»<sup>27</sup>. In merito Egli rileva come la stessa Corte, nella già menzionata sentenza *Thelen Technopark Berlin*, dopo aver affermato che un giudice nazionale non è tenuto, «sulla sola base del diritto dell'Unione», a disapplicare «una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'unione, qualora quest'ultima disposizione sia priva di effetto diretto», abbia poi precisato che tale principio opera «ferma restando tuttavia la possibilità, per tale giudice [...], di disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di tale efficacia»<sup>28</sup>.

Ciò significa, secondo l'Avvocato generale, «che il diritto dell'Unione non impone ai giudici nazionali di disapplicare disposizioni nazionali in contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione prive di effetto in controversie tra privati, ma parimenti non osta a che i giudici nazionali procedano in tal senso qualora il diritto nazionale lo preveda»<sup>29</sup>. Sono dunque i giudici nazionali gli unici che possono stabilire, in base al loro diritto, se è possibile attribuire effetti orizzontali alla direttiva<sup>30</sup>. Dal punto di vista del diritto comunitario, nulla si opporrebbe a tale estensione di efficacia. Se, infatti, uno dei motivi adottati per negare l'effetto diretto orizzontale delle direttive è preservare il margine di manovra degli Stati nell'attuare il diritto dell'Unione, «sarebbe logico che gli Stati membri siano liberi di rinunciare a tale prerogativa»<sup>31</sup>. Non varrebbe neppure osservare che in tal modo si introdurrebbe un elemento di disparità nel trattamento dei singoli, in quanto è vero il contrario, essendo proprio il mancato recepimento delle direttive a creare situazioni di disparità a livello sia dell'Unione sia nazionale<sup>32</sup>.

Quanto al secondo quesito, l'Avvocato generale, dopo aver ammesso che, nonostante i chiarimenti forniti dal giudice del rinvio, non gli erano ancora chiare le caratteristiche del regime italiano di restituzione delle imposte indebitamente riscosse, ripercorre la giurisprudenza della Corte di giustizia in merito all'applicazione del

---

<sup>26</sup> *Ivi*, punto 3.

<sup>27</sup> *Ivi*, punto 19 ss.

<sup>28</sup> Sentenza *Thelen Technopark Berlin*, cit., punto 33.

<sup>29</sup> Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 21.

<sup>30</sup> In tal senso vedi anche Avvocato generale Kokott, conclusioni del 14 dicembre 2023, [causa C-626/22](#), *Ilva e a.*, EU:C:2023:990, punto 63: «[s]olo i giudici italiani possono decidere quanto sia ampio il margine di discrezionalità per una siffatta interpretazione del diritto italiano conforme al diritto dell'Unione».

<sup>31</sup> Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., nota 22.

<sup>32</sup> Risolta così la questione sollevata dal giudice del rinvio, vengono considerati ulteriori profili relativi, anzitutto, alla eventualità che l'ente fornitore possa essere riconosciuta la natura «pubblica» (conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 33 ss.) e, poi, alla possibilità che il principio di effettività, inteso come effetto utile, operi come eccezione all'esclusione degli effetti orizzontali (*ivi*, punto 48 ss.), escludendosi la rilevanza di entrambi gli aspetti nel caso di specie, sulla base di osservazioni successivamente fatte sostanzialmente proprie dalla Corte nella decisione del caso.

principio di effettività ad un caso come quello di specie, per concludere che spetta al giudice nazionale valutare se le modalità procedurali rendano «impossibile o eccessivamente difficile, per il consumatore, ottenere il rimborso dell'imposta indebitamente versata»<sup>33</sup>.

La Corte di giustizia segue il medesimo *iter* logico e dalla motivazione si comprende come – ed ecco l'effetto di presbiopia – la soluzione sia sempre esistita e sia stata a portata di mano. Per coglierla è bastato considerare che, da un lato, l'Unione non può pretendere di imporre effetti dei propri atti (in specie direttive) all'interno degli ordinamenti nazionali per i quali i Trattati non le attribuiscono la competenza e che, dall'altro, gli Stati sono in via di principio liberi di riconoscere agli atti dell'Unione anche effetti ulteriori. Come precisa, infatti la Corte, la possibilità che le disposizioni chiare, precise e incondizionate di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta «possano essere fatte valere da un singolo nei confronti di un altro singolo» non deriva «dal diritto dell'Unione, bensì dal diritto nazionale, e non costituisce, pertanto, un obbligo aggiuntivo rispetto a quelli previsti da tale diritto»<sup>34</sup>. Di conseguenza, come già affermato nella sentenza *Thelen Technopark Berlin*, «se, sulla base del diritto dell'Unione, una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e dunque essere invocata, in quanto tale, nei confronti di quest'ultimo dinanzi ad un giudice nazionale, uno Stato membro può tuttavia conferire ai giudici nazionali il potere di disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di effetto diretto»<sup>35</sup>.

#### 4. La risposta sul piano del diritto interno alla questione dell'efficacia orizzontale.

In definitiva, la questione della possibilità di attribuire un effetto orizzontale, in una controversia tra privati, deve trovare una risposta esclusivamente sul piano del diritto interno. L'Unione si arresta dove è giunta la giurisprudenza della Corte col riconoscimento dell'efficacia verticale; al di là di tale linea di demarcazione la parola ritorna agli Stati. Nulla impedisce, infatti, a questi ultimi di riconoscere effetti diretti orizzontali ad una direttiva di per sé dotata di efficacia diretta. A tal fine il giudice si avvarrà, ove le regole ermeneutiche nazionali lo consentano, di una interpretazione conforme della normativa interna estremamente lata, se non addirittura creatrice, che può spingersi anche, di fatto, ove occorra per assicurare la tutela giurisdizionale effettiva, a superare l'ostacolo letterale, utilizzando come *passé partout* le sentenze di interpretazione rese in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia. Soprattutto accade che le motivazioni ermeneutiche siano abbinata, come è solita fare la giurisprudenza italiana in materia

<sup>33</sup> Conclusioni Avvocato generale Emiliou, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 62.

<sup>34</sup> Sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, cit., punto 23.

<sup>35</sup> *Ivi*, punto 24.

tributaria<sup>36</sup>, all'invocazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale inteso ancora una volta come rafforzativo dell'obbligo di ricercare una interpretazione della normativa interna conforme al dettato unionale, senza preoccuparsi della lettera della norma incriminata. Il principio in questione è così divenuto, in questa particolare accezione, anche al di là e al di fuori della sua matrice comunitaria d'origine, flessibile strumento di ricerca sul piano interno di rimedi a squilibri tra le posizioni giuridiche delle parti private, tutte riguardate dall'inadempimento dello Stato, ma differenziate nella loro posizione dalla efficacia in tal caso solo verticale delle direttive, laddove invece le circostanze del caso richiedano, a fini di una giustizia appunto «effettiva», di superare, in via interpretativa, la barriera posta dall'assenza di efficacia orizzontale della direttiva secondo l'ordinamento comunitario.

Entrambi gli ordinamenti concorrono secondo le rispettive competenze a regolare la questione dell'efficacia orizzontale delle direttive, fermandosi quello comunitario, in base alla teoria dell'*estoppel*, all'efficacia diretta verticale, spingendosi quello nazionale, a sua esclusiva discrezione, a riconoscere effetti anche orizzontali ricorrendo agli strumenti di risoluzione ermeneutica che l'ordinamento stesso conosce. In tal modo, gli effetti orizzontali non dipendono dalla prevalenza di un ordinamento sull'altro, in ragione del primato e dell'effetto diretto, e divengono, in via di principio, fatte salve specifiche eccezioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, questione puramente di diritto domestico, legata alla convenienza della disciplina del caso di specie. Evidentemente tale conclusione non può risultare accettabile per chi, leggendo il rapporto in una visione unilaterale di primazia, non ha esitato a bollare l'affermazione incidentale della Corte di giustizia nel caso *Thelen Technopark Berlin*, come frutto di una svista, con una portata «sovversiva», cui porre presto rimedio<sup>37</sup>. Così evidentemente non è: quella della Corte di giustizia è una rilettura attenta al rispetto delle rispettive competenze di quello che la stessa dottrina definisce «mistero orfico»<sup>38</sup> affidato alla custodia dei giudici del Kirchberg. Secondo questa impostazione unilaterale, l'ammissione degli effetti diretti, al di fuori delle ipotesi eccezionali descritte, significherebbe attribuire indebitamente al giudice nazionale il potere di ampliare gli effetti degli atti comunitari, oltre i limiti indicati dai Trattati. L'equivoco appare così evidente, non essendo la norma di diritto derivato a produrre effetti orizzontali per sua forza, ma essendo il diritto interno a riconoscere a detta norma effetti diversi ed ulteriori rispetto a quelli ben delimitati dall'ordinamento unionale. In questo risiede, giova sottolineare ancora una volta, la novità del *revirement* giurisprudenziale, se tale può dirsi.

---

<sup>36</sup> R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 43 ss.

<sup>37</sup> E. CANNIZZARO, *Convulsive Direct Effect?*, in *European Papers*, 2022, n. 1, pp. 409-411, spec. p. 411, reperibile [online](#). In senso critico, vedi anche L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive*, cit., pp. 119-120.

<sup>38</sup> E. CANNIZZARO, *Convulsive Direct Effect?*, cit.

È vero invece che, in base alle considerazioni ora svolte, la giurisprudenza di merito, espressasi, nel caso dell'addizionale all'accisa, a favore della disapplicazione della normativa interna contrastante con la direttiva 2008/118/CE<sup>39</sup> nel rapporto tra consumatore e fornitore, appare ora fornita di una propria giustificazione sul piano dei rapporti tra le fonti e pienamente conforme al diritto comunitario. Si tratterà semmai di valutare quale sia la base giuridica più corretta, secondo il diritto interno, per giustificare l'applicazione orizzontale della direttiva in questione, ma di sicuro tale effetto diretto nelle controversie tra privati non può essere sindacato sul piano del diritto comunitario.

La distinzione di competenze, ora descritta, non è tuttavia così netta. Nel corso degli anni le incursioni del diritto UE nel terreno delle competenze statali hanno generato una sorta di terra di nessuno e i confini tra i diversi ordinamenti si sono rivelati porosi, tanto che vi sono situazioni in cui la fonte delle posizioni giuridiche dei privati anche nei loro rapporti collegati a direttive non trasposte discende dall'ordinamento comunitario, come nel caso emblematico delle «ripercussioni negative» che conseguono alla disapplicazione della direttiva in un rapporto verticale. Ciò non toglie che anche in tal caso, per l'evidente difficoltà di rintracciare una linea chiara di demarcazione, è il giudice adito che, avvalendosi degli strumenti che gli sono riconosciuti sul piano interno, può dilatare o meno l'estensione di tali effetti *inter privatos*. Ancora una volta la giurisprudenza formatasi in tema di addizionale alle accise è un esempio di tale modo di procedere, spesso inconsapevole e a volte contraddittorio. Ne sono dimostrazione le prime sentenze di merito (inedite) pronunciate successivamente alla sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*. Le corti, infatti, si sono in alcuni casi limitate ad una mera presa d'atto della (nuova) giurisprudenza della Corte di giustizia, ritenuta non rilevante ai fini della decisione del caso di specie, richiamando, secondo l'indirizzo precedente, l'effetto generale delle sentenze interpretative della Corte stessa, cui viene così attribuita un'efficacia «anche orizzontale»<sup>40</sup>, la natura verticale del rapporto tra l'amministrazione finanziaria e il fornitore, oggetto di cognizione in via incidentale in occasione dell'azione di ripetizione nel cui ambito si opera la disapplicazione con conseguenze sulla relazione tra i privati<sup>41</sup>, o ancora il principio di effettività e l'interpretazione conforme,

<sup>39</sup> [Direttiva 2008/118/CE](#) del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE.

<sup>40</sup> Corte d'Appello di Milano, sentenza del 16 aprile 2024, n. r.g. 1073/2023; Tribunale di Bologna, sentenza del 26 aprile 2024, n. r.g. 15427/2023; Il riferimento alla efficacia *erga omnes* delle decisioni interpretative della Corte di giustizia non tiene ovviamente conto del fatto che la disposizione comunitaria con cui la norma interna è in contrasto deve già possedere la caratteristica dell'efficacia diretta, non potendo tale connotazione esserle attribuita dalla sola interpretazione della Corte di giustizia.

<sup>41</sup> In tal senso, Corte d'Appello di Milano, sentenze del 16 maggio 2024, n. r.g. 2314/2023; 28 maggio 2024, n. r.g. 1546/2024; 5 giugno 2024, n. r.g. 1628/2024; nonché Tribunale di Verona, ordinanza del 30 aprile 2024, n. r.g. 2006/2024; Tribunale di Roma, ordinanza del 10 giugno 2024, n. r.g. 7024/2024. Queste decisioni muovono dalla premessa che nella specie non si tratta di applicare la direttiva in oggetto in un rapporto orizzontale tra privati, violando il principio sull'efficacia solo verticale delle direttive *self executing*, quanto piuttosto prendere atto del fatto che il rapporto fra fornitore ed amministrazione finanziaria e quello fra fornitore e consumatore si pongono su due piani diversi, avendo il primo rilevanza



giustapponendo semplicemente le varie giustificazioni<sup>42</sup>. Senza una piena consapevolezza del principio enunciato dai giudici di Lussemburgo, occorrerà del tempo perché la nuova prospettiva venga compiutamente recepita e le diverse soluzioni giurisprudenziali siano ricondotte ad unità<sup>43</sup>, sempre che, come si avrà modo di rilevare con riferimento alla più recente giurisprudenza di legittimità, il problema non sia risolto *in nuce* con il riconoscimento, in forza del principio di effettività, della ammissibilità della azione diretta del consumatore nei confronti della amministrazione finanziaria.

Da parte mia, ho già avuto modo di reputare del tutto corretto l'esercizio dell'azione di ripetizione nei confronti del fornitore di energia<sup>44</sup> sia in una prospettiva di diritto UE sia dal punto di vista del solo ordinamento domestico. A tale conclusione il giudice adito potrà pervenire, in estrema sintesi, sia considerando quello in oggetto un effetto indiretto della contrarietà della norma interna a quella comunitaria, quale accertata in via incidentale, nel corso del giudizio di ripetizione, in quella che appare come una situazione tipicamente triangolare<sup>45</sup>; sia come conseguenza dell'interpretazione dell'ordinamento nazionale nel suo complesso, comprensivo anche dei principi di derivazione comunitaria che ne sono divenuti parte integrante, tale da consentire, al di là anche dei confini dell'obbligo di interpretazione conforme imposto dal diritto unionale, la «disapplicazione» dell'art. 6, comma 2, del decreto legge n. 511/1988<sup>46</sup> in quanto contrastante con la direttiva 2008/112/CE<sup>47</sup> così come interpretata dalla Corte di giustizia

---

tributaria e il secondo civilistica. La disapplicazione viene perciò reputata una conseguenza della cognizione in via incidentale da parte del giudice, alla luce della sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia, della illegittimità dell'atto impositivo, e costituisce dunque un effetto riflesso (indiretto) del rapporto verticale (di natura tributaria). In altri termini, lo svantaggio che deriva al fornitore all'esito di tale giudizio è solo l'effetto indiretto, sul piano orizzontale, di un accertamento che attiene al rapporto verticale tra l'amministrazione finanziaria e il soggetto passivo d'imposta (fornitore); rapporto che, a sua volta, rappresenta il «presupposto» del contenzioso tra il fornitore stesso e l'utente finale a seguito dell'esercizio da parte del primo del diritto di rivalsa nei confronti del secondo.

<sup>42</sup> Corte di appello di Roma, sentenza del 3 maggio 2024, n. r.g. 3101/2024.

<sup>43</sup> La difficoltà oggettiva della questione spiega del resto la sentenza con cui il Tribunale di Milano, sentenza del 31 maggio 2024, n. r.g. 5603/2024, sulla base della pronuncia della Corte di giustizia dell'aprile 2024, ha escluso nella controversia tra privati la disapplicazione della norma interna, ritenendo che non vi sia «fonte comunitaria idonea a fondare» tale disapplicazione. Altrettanto criticabile, sotto un diverso profilo, la sentenza con cui il Tribunale di Verona, ordinanza del 16 aprile 2024, n. r.g. 7876/2020, ha ritenuto che quello che si instaura tra il consumatore e il fornitore di energia sia un rapporto «para-verticale», in ragione della riconducibilità del secondo alla nozione comunitaria di «emanazione dello Stato» (così anche, dello stesso Tribunale, sentenza del 5 ottobre 2024). La conclusione, certamente meritevole nel tutelare gli interessi del consumatore, non lo è altrettanto sul piano del diritto, non rivestendo il fornitore di energia quelle connotazioni che, in base alla giurisprudenza comunitaria, consentono di ricondurre un privato che svolga funzioni di interesse pubblico entro la nozione di «Stato» e di configurare quindi un rapporto verticale: così Corte d'Appello di Venezia, sentenza del 1° ottobre 2024, n. r.g. 470/2024.

<sup>44</sup> R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 86 ss.

<sup>45</sup> *Ivi*, p. 68 ss.

<sup>46</sup> [Decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511](#), Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale.

<sup>47</sup> [Direttiva 2008/112/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che modifica le direttive del Consiglio 76/768/CEE, 88/378/CEE, 1999/13/CE e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/53/CE, 2002/96/CE e 2004/42/CE allo scopo di adeguarle al regolamento

con effetti *erga omnes*<sup>48</sup>. A prescindere dalle circostanze particolari della singola fattispecie, ciò che importa osservare è che, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, il «tabù» del divieto di effetti orizzontali è definitivamente caduto.

## 5. Il principio di effettività dei rimedi giurisdizionali.

Vi sarebbe, in realtà, un'osservazione ulteriore da compiere, specifica della fattispecie del rimborso della addizionale alle accise. La Corte di giustizia, infatti, non solo ha legittimato la giurisprudenza consolidata in merito alla estensione al rapporto tra privati degli effetti della direttiva così come interpretata dalla stessa Corte, consentendo all'utente di agire per il rimborso nei confronti del fornitore, ma ha anche giudicato contraria al principio di effettività dei rimedi giurisdizionale la regolamentazione italiana che impedisce di agire direttamente nei confronti dell'amministrazione finanziaria per il rimborso in questione. Le decisioni di merito dei nostri giudici successive alla pronuncia dei giudici di Lussemburgo hanno sì dato atto della posizione assunta dalla Corte di giustizia, ma ne hanno tratto le più svariate conseguenze nel caso in decisione e la possibilità di agire direttamente nei confronti dell'amministrazione finanziaria non viene spesso in considerazione. Ciò è comprensibile per un giudizio in corso, in quanto l'*overruling*, ovvero quello che appare come un abbandono da parte della Corte di giustizia dell'indirizzo precedentemente seguito in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione della esclusione della azione di rimborso direttamente nei confronti dell'amministrazione finanziaria<sup>49</sup>, non può operare, in virtù del principio del giusto processo, nei confronti della parte che abbia confidato nella consolidata precedente interpretazione e che, laddove si applicasse il nuovo orientamento alla sua situazione processuale, si vedrebbe preclusa la possibilità di proseguire il giudizio.

Per i nuovi giudizi civili o per quelli già pendenti dinanzi ai giudici tributari si aprono invece nuove prospettive prima non immaginabili. Quanto ai primi si pone il problema se il fornitore di energia non possa opporre al richiedente l'illegittimità, da dichiarare secondo i principi enunciati dalla Corte di giustizia, della normativa che esclude la via diretta del rimborso richiesto all'amministrazione finanziaria, con evidente vantaggio per il fornitore stesso e senza nocimento per l'utente. A mio avviso, il

---

(CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

<sup>48</sup> R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 64 ss.

<sup>49</sup> Corte di giustizia, sentenza del 20 novembre 2011, [causa C-94/10, Danfoss](#), EU:C:2011:674, punto 28. Nello stesso senso si è espressa la giurisprudenza italiana di legittimità: in merito, vedi R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., in particolare p. 57 ss.

consumatore finale non potrebbe evidentemente far più valere il carattere incolpevole dell'affidamento nel precedente orientamento di giurisprudenza, essendo esso cessato con la sentenza dichiarativa della Corte di giustizia; è però altrettanto vero che non sono ravvisabili ragioni per escludere che possa configurarsi l'ipotesi di concorrenza dei rimedi processuali (tributario o civile, a seconda che l'utente finale agisca nei confronti dell'amministrazione finanziaria o nei riguardi del fornitore), lasciando al consumatore la possibilità di scelta, giovandosi dei diversi termini di prescrizione, sempre che un mutamento legislativo o giurisprudenziale<sup>50</sup> o una pronuncia della Corte costituzionale già adita al riguardo<sup>51</sup>, non impongano che la via da percorrere sia unicamente quella del giudizio tra consumatore e amministrazione finanziaria.

Più interessanti ancora sono le conseguenze che possono derivare dal principio di effettività relativamente ai giudizi tributari in corso, ora da ritenersi legittimamente avviati, visto che per i futuri non vi è dubbio che l'azione di rimborso possa essere esperita direttamente nei confronti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. In tal senso, in effetti, si è espressa, con un autentico *revirement*, la stessa Corte di cassazione, sezione tributaria, con la sentenza del 29 luglio 2024, n. 21154<sup>52</sup>, nella quale, distaccandosi dalla propria precedente giurisprudenza, ha prima affermato, richiamando il principio di effettività, la legittimazione straordinaria del consumatore finale nei confronti dell'erario a esperire l'azione di indebito oggettivo<sup>53</sup>, ove l'azione di rimborso nei riguardi del fornitore risulti eccessivamente difficoltosa. Poi, con espresso riferimento al principio enunciato nella sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, ha ulteriormente argomentato che l'impossibilità per il consumatore finale di invocare nei confronti del fornitore di energia l'efficacia orizzontale della direttiva tardivamente attuata dallo Stato italiano fa sì che in questo caso non sia neppure necessario accertare l'eccessiva difficoltà

---

<sup>50</sup> Nel senso che dopo la pronuncia della Corte di giustizia dell'11 aprile 2024 non sia più ammissibile, «per il principio di economia processuale», «la via del giudizio civile tra consumatore finale e fornitore», rimanendo aperta solo quella «nei confronti dell'Ente pubblico percettore dell'imposta non dovuta», Tribunale di Milano, sentenza del 31 maggio 2024, cit. Nello stesso senso, sempre Tribunale di Milano, sentenza del 21 giugno 2024, n. r.g. 1807/2024, che espressamente esclude la possibilità che possa spiegarsi un «effetto riflesso o virtuale anche nel rapporto tra fornitore e consumatore», come conseguenza della «disapplicazione della norma statale confliggente col diritto unionale, effettuata nel rapporto tra fornitore e autorità statale», in quanto significherebbe ammettere, «di fatto, l'efficacia della direttiva nel rapporto tra privati, tuttavia esclusa dal diritto unionale». Considerazioni analoghe sono svolte dalla Corte d'Appello di Roma, sentenza pronunciata il 18 luglio 2024, n. r.g. 4306/2022, che, riconsiderando la propria precedente giurisprudenza, conclude, sulla base della sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, che «il fornitore, soggetto passivo del tributo, non può considerarsi tenuto a restituire l'imposta traslata, pure illegittima alla luce del diritto unionale».

<sup>51</sup> In merito, vedi R. CAFARI PANICO, *L'intreccio apparentemente inestricabile degli effetti riflessi ed orizzontali*, cit., p. 84 ss.

<sup>52</sup> Corte di Cassazione, [sentenza del 29 luglio 2024, n. 21154](#).

<sup>53</sup> Soggetta quindi a prescrizione ordinaria e non al termine di decadenza biennale di cui all'art. 14, comma 2, del [decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504](#), Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative: Corte di cassazione, sentenza del 29 luglio 2024, cit., punto 14. Nel senso che la legittimazione passiva spetti al competente Ufficio dell'Agenzia delle Dogane, Corte di Cassazione, [sentenza del 2 agosto 2024, n. 21883](#).

dell'azione nei riguardi del fornitore stesso in quanto tale azione è «*ipso iure* preclusa»<sup>54</sup>: «[n]e consegue che, indipendentemente dalla condizione soggettiva del fornitore, l'indebita corresponsione di addizionali in via di rivalsa al fornitore costituisce presupposto perché il consumatore finale possa ottenere soddisfazione – nei limiti della prescrizione ordinaria – del proprio diritto a vedersi manlevato dall'Ufficio delle imposte indebitamente corrisposte in applicazione del principio di effettività»<sup>55</sup>. Il mutamento di indirizzo anche rispetto alla giurisprudenza di merito successiva alla sentenza *Gabel Industria Tessile e Canavesi* è talmente evidente da non richiedere ulteriori commenti, se non per rilevare che, dovendosi assumere che tale azione diretta nei confronti della amministrazione finanziaria non escluda allo stato quella verso il fornitore, per quest'ultima rimane irrisolta la questione del fondamento degli effetti orizzontali della direttiva che rappresentano il presupposto della azione stessa. È peraltro evidente, a questo punto, che la possibilità di agire per il rimborso nei confronti del fornitore è in palese contraddizione con l'affermazione che proprio l'impossibilità di invocare gli effetti orizzontali costituisce il presupposto per l'azione diretta verso l'erario. Quindi, a rigore, l'azione diretta escluderebbe quella di ripetizione di indebito da parte del consumatore verso il fornitore: delle due l'una. In realtà, le due strade rimangono, almeno in astratto, entrambe percorribili, anche se quella tracciata dall'applicazione del principio di effettività è sicuramente destinata a divenire la via maestra e il riconoscimento dell'effetto orizzontale in materia di accise potrà invece rappresentare un precedente per fattispecie analoghe in altri ambiti dell'ordinamento dove il principio di effettività non possa operare allo stesso modo.

E così torniamo all'inizio della nostra trattazione, dove parlavamo della opportunità di risolvere il problema dell'efficacia orizzontale delle direttive superando il tradizionale approccio, tradottosi in termini di antinomia tra l'ordinamento unionale e quello nazionale.

---

<sup>54</sup> *Ivi*, punto 18.

<sup>55</sup> *Ivi*, punto 19. Nello stesso senso, Corte di Cassazione, [sentenza del 1° settembre 2024, n. 21749](#): «[t]rattandosi, pertanto di indebito oggettivo, all'azione che il consumatore finale esercita nei confronti dell'ADM non può applicarsi il termine di decadenza biennale di cui all'art. 14, comma 2, del TUA, proprio del rapporto di imposta, bensì la prescrizione ordinaria decennale, propria dell'azione di indebito oggettivo ex art. 2033 cod. civ.» (punto 6.5). Appare evidente che il consolidarsi di tale orientamento potrebbe far venir meno le ragioni che giustificano la possibilità per il consumatore di poter agire indifferentemente dinanzi al giudice civile oppure tributario. Di diverso avviso il Tribunale di Milano, sentenza del 5 settembre 2024, n. r.g. 37730/2022, secondo il quale la «richiesta di rimborso inoltrata direttamente agli organi dello Stato» comporterebbe «il rischio, se non la certezza, per i soggetti incisi, di non ottenere, pur all'esito delle impugnazioni presso le commissioni tributarie, il rimborso del tributo illegittimo, con violazione del principio di effettività». Analoghe considerazioni sono svolte dal Tribunale di Roma, sentenza del 7 ottobre 2024, n. 1504/2024, secondo il quale l'azione diretta del consumatore nei confronti dello Stato, «trattandosi di importi versati da oltre 10 anni, lo esporrebbe al serio pericolo di vedersi eccepire e dichiarare la prescrizione del diritto». A ciò si aggiunge che la disapplicazione della norma interna è «soltanto un effetto indiretto, analogo a quello che può produrre l'interpretazione conforme», che si realizza «in nome del principio di effettività».

Nulla impedisce infatti ai giudici nazionali, ove le regole ermeneutiche lo consentano, di procedere ad una interpretazione dell'ordinamento interno talmente estesa da consentire l'applicazione tra privati delle disposizioni della direttiva, così come in precedenza chiarito.

Ciò è quanto finora avvenuto, in maniera non del tutto consapevole, nel nostro ordinamento, nel caso in particolare dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica indebitamente riscossa, dove, con un utilizzo dei criteri ermeneutici dell'ordinamento interno e in particolare dell'interpretazione conforme, combinati con gli effetti riflessi della cognizione in via incidentale del rapporto tributario, si è giunti a disapplicare in un giudizio tra privati una norma già giudicata dalla Corte di giustizia in contrasto con una direttiva dell'Unione, attribuendo così alla direttiva stessa un'efficacia orizzontale. Di certo la fattispecie dell'addizionale sulle accise, tipicamente triangolare, presenta delle specificità che hanno facilitato il formarsi di una giurisprudenza di merito e di legittimità favorevole al contribuente, anche a scapito del soggetto privato (fornitore) con cui si è creato il rapporto su cui incideva il tributo ritenuto illegittimo; ciò nondimeno il principio che se ne può trarre è che il diritto dell'Unione non si oppone, anche perché a ben vedere non ne avrebbe titolo, non venendo a rischio alcun principio di quell'ordinamento, a che il diritto nazionale riconosca effetti diretti orizzontali alle disposizioni di una direttiva di per sé dotate di efficacia diretta.

Rimarrebbe, è vero, da confrontare quanto osservato con le diverse categorie di direttive individuate dalla dottrina per comprendere se non vi siano eccezioni da fare o ulteriori precisazioni da compiere, ma per ora mi pare sufficiente concludere che gli effetti orizzontali di certo esistono e sono già presenti nell'ordinamento italiano.

## **6. Considerazioni conclusive.**

Sarebbe però illusorio ritenere che così siano risolti tutti i possibili problemi e che quindi, con il superamento del divieto di effetti orizzontali, nel modo in precedenza illustrato, l'ordinamento dell'Unione possa dirsi guarito dalla sua «malattia infantile»<sup>56</sup>. Come accennato, esistono eccezioni alla assenza di effetti orizzontali delle direttive, o meglio, più che di vere e proprie deviazioni dalla regola, si tratta di conseguenze della incertezza che comunque sussiste in merito alla nozione stessa di effetti orizzontali se raffrontata con quelle che la Corte ritiene essere mere conseguenze indirette (ripercussioni negative).

Una cosa, tuttavia, mi pare inconfutabile: pur con tutte le incertezze, il principio affermato dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Thelen Technopark Berlin* e *Gabel Industria Tessile e Canavesi* non può essere ignorato nella misura in cui rappresenta una

---

<sup>56</sup> P. PESCATORE, *The doctrine of "direct effect": an infant disease of Community law*, in *European Law Review*, 1983, ripubblicato nel 2015, pp 135-153, spec. p. 135.

sorta di ritorno alle origini, a quel sacrificio reciproco di sovranità, che all'inizio della nostra storia vedeva nel primato uno strumento di equilibrio fra le varie competenze, comunitaria e nazionale, come se si trattasse di un arbitraggio tra i due poteri antagonisti, entrambi sovrani ciascuno nella sua dimensione. Nel tempo il primato è divenuto mezzo unilaterale di espressione di una prevalenza, tendenzialmente gerarchica, del primo ordine di norme sulle seconde, anche invadendo uno spazio che, come ora la Corte riconosce, spetta agli Stati riempire proprio in ragione di quella differenza di soluzioni da Stato a Stato che non solo è coerente con la natura delle direttive, ma è anche connaturata al sistema dell'Unione basato appunto sulle diversità come tali da salvaguardare. In altre parole, non dovremo meravigliarci se in alcuni Stati membri verrà riconosciuto un effetto orizzontale alle direttive, e in altri no; questa è una conseguenza che esprime sul piano della interazione fra ordinamenti il principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, in virtù del quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento degli obblighi derivanti dai Trattati. Ed è il «reciprocamente» a divenire rilevante perché lo si intende nel senso che la collaborazione deve essere bidirezionale, nel rispetto delle reciproche competenze, e si traduce, con riguardo all'efficacia delle direttive, nella pluralità delle possibili soluzioni a livello nazionale, insita nel concorso fra le differenti identità ordinamentali su cui si regge l'Unione.

ABSTRACT: La questione dell'efficacia orizzontale delle direttive, comunemente negata, è stata oggetto della recente sentenza della Corte di giustizia nel caso *Gabel Industria Tessile e Canavesi*. In essa la Corte ha stabilito che i giudici nazionali sono liberi di attribuire alle direttive dotate di efficacia diretta anche effetti tra i privati quando il loro ordinamento lo consenta. Lo scritto esamina le conseguenze di tale orientamento in relazione alla giurisprudenza di merito e di legittimità formatasi in Italia in ambito tributario, per concludere che tali effetti orizzontali sono già presenti nell'ordinamento italiano.

PAROLE CHIAVE: direttive; effetto diretto; primato; divieto di efficacia orizzontale; effetti indiretti; interpretazione conforme.

*The horizontal application of directives in recent case law of the Court of Justice*

*ABSTRACT: The issue of the horizontal effectiveness of directives, which is commonly denied, was the subject of the Court of Justice's recent ruling in the Gabel Industria Tessile and Canavesi case. In it, the Court ruled that national courts are free to attribute to directives with direct effect also effects between private parties when their law permits this. The paper examines the consequences of this orientation in relation to the substantive and legitimacy jurisprudence formed in Italy in the field of taxation, to conclude that such horizontal effects are already present in Italian law.*

*KEYWORDS: directives; direct effect; primacy; prohibition of horizontal effectiveness; indirect effects; conforming interpretation.*





# La tutela dei passeggeri aerei: il diritto alla compensazione pecuniaria tra norme della Carta, rimedi e riforme

Cinzia Peraro\*

**SOMMARIO:** 1. Premessa: la tutela dei passeggeri aerei. – 2. Il diritto alla compensazione pecuniaria. – 3. La responsabilità del vettore aereo in caso di sciopero: la causa *Eurowings*. – 3.1. Lo sciopero «per solidarietà» e l’art. 28 della Carta. – 4. I mezzi di tutela e l’art. 47 della Carta. – 4.1. I rimedi esperibili, con particolare riguardo all’ordinamento italiano. – 4.2. La causa *LOT* sui poteri degli organismi nazionali. – 5. Cenni sulla proposta di modifica e considerazioni conclusive.

## 1. Premessa: la tutela dei passeggeri aerei.

Agli individui che si muovono nel territorio dell’Unione europea, in quanto utenti di servizi di trasporto, indipendentemente dalla loro cittadinanza<sup>1</sup>, sono attribuiti dagli atti legislativi europei specifici diritti in relazione alla regolare prestazione dei servizi stessi nei diversi contesti di riferimento, quale quello del trasporto aereo, oggetto di esame nel presente contributo.

Sono passati vent’anni dall’adozione, nel quadro della politica comune dei trasporti<sup>2</sup>, del regolamento (CE) n. 261/2004<sup>3</sup>, che disciplina le situazioni in cui i passeggeri aerei possono subire disagi causati da irregolarità nel servizio, e oltre dieci

---

\* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Università degli studi di Bergamo.

Il presente contributo si inserisce nell’ambito delle attività di ricerca del progetto «AIR-CARE - *AIR transport law, Consumers And other Related issues in Europe*», n. 101085150-ERASMUS-JMO-2022-MODULE, modulo Jean Monnet finanziato dal programma Erasmus+ dell’Unione europea.

<sup>1</sup> Non si fa qui riferimento al diritto dei cittadini degli Stati membri dell’Unione di circolare nel suo territorio: su cui v. art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in seguito anche solo “Carta”) e art. 21 TFUE, nonché [direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

<sup>2</sup> Art. 80 TCE, ora art. 90 TFUE ss., spec. art. 100 TFUE.

<sup>3</sup> [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, in applicazione dal 17 febbraio 2005. Per un inquadramento, si vedano J. HEYMANN, *Règlement (CE) n°261/2004 sur la protection des passagers aériens: commentaire article par article*, Bruxelles, 2021; M. PAVLIHA, *Carriage by air*, in M. PAVLIHA (ed.), *Transport law on passenger rights*, London, New York, 2021, pp. 78-107; M. BOBEK, J. PRASSL, *Air passenger rights: ten years on*, Oxford, 2016; F. ROSSI DAL POZZO, *EU legal Framework for Safeguarding Air Passengers Rights*, Cham, 2015; C.E. TUO, *Il trasporto aereo nell’Unione europea, tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008, p. 251 ss. Nel presente lavoro non viene preso in considerazione, per la specificità del suo oggetto, il [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.

dalla proposta di revisione<sup>4</sup> della Commissione europea, la quale, da ultimo, nel novembre 2023 ha presentato un nuovo pacchetto di riforme allo scopo di migliorare la tutela dei passeggeri che utilizzano vari mezzi di trasporto<sup>5</sup>. A settembre 2024 sono state pubblicate le nuove linee guida interpretative dei regolamenti n. 261/2004 e n. 2027/97<sup>6</sup>, che riprendono le pronunce della Corte di giustizia<sup>7</sup>, emesse in sede di rinvio pregiudiziale, le quali forniscono criteri fondamentali per la corretta attuazione delle disposizioni.

In questo contesto, alla luce degli sviluppi legislativi e della giurisprudenza, ci si domanda se sia possibile individuare un approccio maggiormente indirizzato alla tutela dei passeggeri, pur sempre basato su una valutazione «caso per caso». La dimensione dei diritti fondamentali potrebbe infatti emergere laddove siano in gioco situazioni giuridiche soggettive tutelate dalla Carta, delle quali, al fine di salvaguardarne gli effetti, potrebbe essere riconosciuta la prevalenza nel bilanciamento con altri interessi, così da incidere sulla portata applicativa di specifiche disposizioni del regolamento. Si intende cioè evidenziare come alcune norme della Carta fungano da strumento interpretativo delle regole sulla protezione dei passeggeri aerei tali da rappresentare un «valore aggiunto» meritevole di tutela rispetto alle altre posizioni coinvolte. In particolare, l'analisi si basa su due pronunce della Corte di giustizia riguardanti la sussistenza e l'invocabilità del diritto alla compensazione pecuniaria, vale a dire il diritto di ricevere una somma forfettaria a titolo di indennizzo a favore dei passeggeri che hanno subito disservizi nel

---

<sup>4</sup> Proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 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 il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli ([COM\(2013\) 130 final](#) del 13 marzo 2013).

<sup>5</sup> Proposta di regolamento che modifica i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1107/2006, (UE) n. 1177/2010, (UE) n. 181/2011 e (UE) 2021/782 per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione ([COM\(2023\) 753 final](#) del 29 novembre 2023). La proposta (su cui v. anche *infra*, par. 5) integra con nuove disposizioni, senza alterarne la struttura, i cinque regolamenti, adottati tra il 2004 e il 2011 e, da ultimo, nel 2021, che sono, rispettivamente, il regolamento in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato; il regolamento relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo; il regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne; il regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano con autobus; il regolamento sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Tale proposta si aggiunge, per quanto riguarda il trasporto aereo, a quella precedente adottata nel 2013.

<sup>6</sup> 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, C/2024/5687 del 25 settembre 2024.

<sup>7</sup> Per una disamina della giurisprudenza in tema, v. *Orientamenti interpretativi 2024*, cit.; *Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU*, 2020, reperibile [online](#); opuscolo informativo “La Corte di giustizia e i diritti dei passeggeri aerei”, ottobre 2017, reperibile [online](#).

trasporto aereo<sup>8</sup>. Il caso *Eurowings*<sup>9</sup> rileva poiché suddetto diritto viene esaminato a fronte della presenza di motivi di esonero, nello specifico lo sciopero, mentre la causa *LOT*<sup>10</sup> riguarda le modalità per far valere tale diritto.

In generale, poi, nel settore del trasporto rimane ferma la rilevanza dell'obiettivo di garantire un livello elevato di protezione dei consumatori previsto dall'art. 38 della Carta. A tal riguardo, i giudici di Lussemburgo hanno infatti riconosciuto che «l'importanza rivestita dall'obiettivo di protezione dei consumatori, compresi quindi i passeggeri del trasporto aereo, è tale da giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori economici»<sup>11</sup>. Ciò legittima la scelta operata dal legislatore comunitario di prevedere, nel regolamento n. 261/2004, forme di compensazione predeterminate in presenza di specifiche condizioni.

Dopo una preliminare analisi del diritto alla compensazione pecuniaria, saranno esaminati, a partire dalle due sentenze della Corte di giustizia poc'anzi menzionate, i diritti fondamentali rilevanti nelle fattispecie, onde verificare la loro considerazione nell'interpretazione delle disposizioni del regolamento, nonché, infine, valutare l'opportunità delle modifiche proposte.

## 2. Il diritto alla compensazione pecuniaria.

L'art. 7 del regolamento n. 261/2004 riconosce il diritto dei passeggeri, che si trovano nelle situazioni di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato<sup>12</sup>, di richiedere la corresponsione di una somma pecuniaria forfettaria a titolo di compensazione per il disagio subito. Tale diritto è il «correlativo obbligo» del vettore

---

<sup>8</sup> L'ambito di indagine del presente lavoro è circoscritto al diritto alla compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 del regolamento (CE) n. 261/2004. Tuttavia, ove opportuno, sono state svolte osservazioni sul diritto al risarcimento supplementare (v. spec. *infra*, par. 4.1 sui rimedi esperibili), che, collegato alla medesima situazione di disagio, è un diritto che può essere fatto valere a prescindere dalla soddisfazione delle condizioni previste per la compensazione pecuniaria, anche laddove, ad esempio, sussista una circostanza eccezionale (come definita *infra*, par. 2), la cui azione deve, in ogni caso, rispettare i requisiti processuali imposti dalla *lex fori* (v. anche *infra*, par. 4.1).

<sup>9</sup> Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2021, [causa C-613/20, Eurowings](#), EU:C:2021:820.

<sup>10</sup> Corte di giustizia, sentenza del 29 settembre 2022, [causa C-597/20, LOT](#), EU:C:2022:735.

<sup>11</sup> Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 23 marzo 2021, [causa C-28/20, Airhelp](#), EU:C:2021:226, punto 50.

<sup>12</sup> Disciplinate rispettivamente negli artt. 4, 5 e 6 del regolamento n. 261/2004. Non verranno qui esaminate le altre disposizioni relative ai diritti di rimborso e assistenza di cui agli artt. 8 e 9, pur applicabili alle medesime situazioni (cancellazione del volo, ritardo o negato imbarco).

aereo operativo<sup>13</sup> di pagare «derivano direttamente da tale regolamento»<sup>14</sup>. La disposizione, per sua natura materiale e uniforme, è espressione del bilanciamento di interessi ed esigenze connesse ai diritti delle persone e agli obblighi in capo agli operatori, e costituisce, quindi, una soluzione che tiene conto sia dei disagi subiti da una parte sia delle implicazioni economico-operative per l'altra. Per far valere il diritto alla compensazione, è necessario però che venga avanzata dai passeggeri una specifica richiesta, sulla quale si tornerà in seguito<sup>15</sup>.

In sintesi, la disciplina prevede che i disagi (causati da cancellazione, negato imbarco, ritardo) debbano riguardare voli operati da un vettore aereo europeo<sup>16</sup> o extraeuropeo in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro, oppure da un vettore operativo europeo in partenza da un aeroporto di un paese terzo con destinazione in uno Stato membro, ad esclusione dei casi in cui i passeggeri abbiano già ricevuto benefici, compensazione pecuniaria o assistenza nel paese terzo in questione<sup>17</sup>.

Le somme pecuniarie forfettarie determinate dalla disposizione in esame dipendono dalla distanza chilometrica della tratta interessata<sup>18</sup>, il cui importo può essere ridotto quando ai passeggeri viene offerto un volo alternativo per raggiungere la loro destinazione finale<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 2, lett. b) del regolamento n. 261/2004, per «vettore aereo operativo» si intende «un vettore aereo 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». Nel prosieguo, si utilizzeranno i termini «vettore», «vettore aereo» o «compagnia aerea», per indicare il vettore aereo operativo, in quanto è il solo obbligato a rispondere alle richieste di compensazione, salvo il suo diritto di regresso nei confronti di terzi (art. 13 del regolamento n. 261/2004).

<sup>14</sup> Corte di giustizia, sentenza del 29 febbraio 2024, [causa C-11/23](#), *Eventmedia Soluciones*, EU:C:2024:194, punto 28.

<sup>15</sup> Si veda *infra*, par. 4.1.

<sup>16</sup> Per vettore europeo, ovvero «comunitario» come stabilito dall'art. 2, lett. c, del regolamento n. 261/2004, si intende «un vettore aereo munito di valida licenza di esercizio rilasciata da uno Stato membro ai sensi delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei».

<sup>17</sup> Ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CE) n. 261/2004.

<sup>18</sup> Nello specifico, è prevista una compensazione pecuniaria pari a euro 250 per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1500 chilometri; euro 400 per tutte le tratte aeree intra-UE superiori a 1500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1500 e 3500 chilometri; euro 600 per le altre tratte aeree non coperte nei casi precedenti. In base all'art. 7, par. 1, per determinare la distanza si deve fare riferimento all'ultima destinazione per la quale il passeggero subisce un ritardo all'arrivo rispetto all'orario previsto a causa del negato imbarco o della cancellazione del volo. In merito, v. Avvocato generale De La Tour, conclusioni del 28 aprile 2022, [causa C-597/20](#), *LOT*, EU:C:2022:330, punto 46: in tal modo «sia i passeggeri sia i vettori aerei possono individuare l'importo della compensazione pecuniaria dovuta, in quanto esso non è valutato caso per caso in funzione delle circostanze che riguardano ciascun passeggero, ma dipende unicamente dalla distanza e dalla destinazione del volo di cui trattasi».

<sup>19</sup> Si veda l'art. 7, par. 2, del regolamento (CE) n. 261/2004: la riduzione del 50% può essere effettuata quando l'orario di arrivo del volo alternativo non supera l'orario di arrivo del volo originariamente prenotato «a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1500 km; o b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1500 e 3500 km; o c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b)».

Le situazioni coperte dal regolamento per cui è disposto il diritto alla compensazione comprendono il negato imbarco a passeggeri non consenzienti ai sensi dell'art. 4, par. 3, vale a dire quando non accettano volontariamente di imbarcarsi su un volo alternativo. Come chiarito nel considerando 9, ai passeggeri costretti a rinunciare al volo deve essere accordata «una piena compensazione pecuniaria». La somma forfettaria spetta anche in caso di cancellazione del volo ex art. 5, fatto salvo il rispetto da parte del vettore dei termini relativi all'assolvimento dell'obbligo di informazione<sup>20</sup>. Infatti, in considerazione dell'opportunità di «limitare i disagi e i fastidi causati dalla cancellazione di un volo», i vettori aerei devono anzitutto rispettare gli obblighi di informazione, secondo le scansioni temporali indicate e poi, in caso di mancata osservanza, offrire una compensazione pecuniaria ai passeggeri<sup>21</sup>. In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia sono state equiparate alle ipotesi di cancellazione del volo anche i casi di volo ritardato con arrivo a destinazione oltre tre ore dopo rispetto all'orario originariamente previsto<sup>22</sup>, nonché quando la partenza del volo venga anticipata di oltre un'ora rispetto all'orario indicato in sede di prenotazione<sup>23</sup>.

Il vettore aereo operativo non è invece tenuto, in base all'art. 5, par. 3, a pagare una compensazione pecuniaria quando la cancellazione sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure opportune<sup>24</sup>. Per «circostanze eccezionali» devono intendersi quelle situazioni classificate come «esterne»<sup>25</sup>, vale a dire «collegate ad un evento che (...) non è inerente

---

<sup>20</sup> L'art. 5 prevede che ai passeggeri deve essere corrisposta la compensazione a meno che essi «i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure ii) siano stati informati della cancellazione del volo nel periodo compreso tra due settimane e sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di due ore prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di quattro ore dopo l'orario d'arrivo previsto; oppure iii) siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario d'arrivo previsto». In tema, per tutti, v. S. VERNIZZI, *La disciplina della cancellazione del volo e la maggior tutela del passeggero secondo la giurisprudenza europea*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2022, n. 1-2, pp. 61-80.

<sup>21</sup> Considerando 12 del regolamento (CE) n. 261/2004.

<sup>22</sup> Si veda Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2009, [cause riunite C-402/07 e C-432/07](#), *Sturgeon e a.*, EU:C:2009:716, punto 69.

<sup>23</sup> Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2021, [causa C-263/20](#), *Airhelp c. Laudamotion*, EU:C:2021:1039, punto 35.

<sup>24</sup> Per una disamina delle circostanze eccezionali, cfr. *Orientamenti interpretativi 2024*, cit., par. 5, e v. spec. par. 5.1, dove viene precisato che, in quanto si tratta «una deroga alla regola principale, vale a dire il pagamento della compensazione, che riflette l'obiettivo della protezione del consumatore», la norma «deve essere interpretata restrittivamente»; nonché v. par. 5.2.3 per un elenco di cause eccezionali affrontate dalla Corte di giustizia. Per alcune considerazioni, v. F. PESCE, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di diritti dei passeggeri aerei nel quadro del regolamento (CE) n. 261/2004*, in *Il Diritto marittimo*, 2022, pp. 7-22, spec. p. 12 ss.; M. BADAGLIACCA, *Reg. Ce n. 261/04, circostanza eccezionale e caso fortuito*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2021, n. 2, pp. 697-722, spec. p. 698 ss.

<sup>25</sup> La Corte di giustizia ha operato la distinzione tra eventi interni ed esterni nella causa C-28/20, *Airhelp*, cit., punto 39. Come ripreso negli *Orientamenti interpretativi 2024*, cit., par. 5.2, «[g]li eventi "esterni" derivano da circostanze esterne più o meno frequenti nella pratica, ma che il vettore aereo non

al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfugge al suo effettivo controllo per la sua natura o per la sua origine»<sup>26</sup>. L'elenco esemplificativo, contenuto nel considerando 14, riprende quanto previsto dalla Convenzione di Montreal del 1999<sup>27</sup>. Le situazioni ivi menzionate sono l'instabilità politica, le condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, i rischi per la sicurezza, le improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e gli scioperi, alle quali si aggiunge il caso in cui «l'impatto di una decisione di gestione del traffico aereo in relazione ad un particolare aeromobile in un particolare giorno provochi un lungo ritardo, un ritardo che comporti un pernottamento o la cancellazione di uno o più voli per detto aeromobile, anche se tutte le ragionevoli misure sono state adottate dal vettore aereo interessato per evitare ritardi o cancellazioni»<sup>28</sup>.

L'imprevedibilità accomuna queste situazioni, la cui sussistenza deve essere dimostrata dal vettore aereo operativo, che deve presentare le prove di aver adottato tutte le misure necessarie per evitare i disagi, in modo da poter essere esonerato dal pagamento della compensazione. Tra le circostanze richiamate, lo sciopero è stato oggetto di indagine da parte della Corte di giustizia, chiamata, in via pregiudiziale in diverse occasioni, a definire le caratteristiche di tale causa di giustificazione, da ultimo nel caso *Eurowings*.

### 3. La responsabilità del vettore aereo in caso di sciopero: la causa *Eurowings*.

Un primo profilo, da considerare al fine di esaminare la rilevanza delle norme della Carta nel contesto delle regole a tutela dei passeggeri aerei, attiene all'interpretazione della nozione di circostanza eccezionale di cui all'art. 5, par. 3 del regolamento n. 261/2004. Il considerando 14, come poc'anzi riportato, pur non avendo una valenza precettiva autonoma, ma solo di ausilio interpretativo, «suggerisce, in realtà, che gli scioperi *possono* costituire circostanze di tal genere senza, tuttavia, che tale conclusione si imponga in ogni caso» ed è pertanto necessario procedere con una «qualificazione caso per caso, utilizzando criteri specifici»<sup>29</sup>.

---

controlla in quanto derivano da un fatto naturale o da un atto di un terzo, come un altro vettore aereo o un soggetto pubblico o privato che interferisca nell'attività aerea o aeroportuale. Gli eventi "esterni" si qualificano generalmente come circostanze eccezionali. Gli eventi che non sono "esterni" dovrebbero essere qualificati come "interni" al vettore aereo operativo e pertanto non costituiscono circostanze eccezionali».

<sup>26</sup> Tra le altre, v. Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2008, [causa C-549/07, Wallentin-Hermann](#), EU:C:2008:771, punto 23.

<sup>27</sup> Convenzione dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) del 28 maggio 1999 per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale («[convenzione di Montreal](#)»). La Convenzione è stata conclusa dall'Unione europea e si applica in tutti gli Stati membri (cfr. [Decisione 2001/539/CE](#) del Consiglio, del 5 aprile 2001, relativa alla conclusione da parte della Comunità europea della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo).

<sup>28</sup> Cfr. considerando 15 del regolamento (CE) n. 261/2004.

<sup>29</sup> Cfr. Avvocato generale Pikamäe, conclusioni del 16 marzo 2021, [causa C-28/20, Airhelp](#), EU:C:2021:203, punto 38.

Nella sentenza del 6 ottobre 2021 nella causa *Eurowings*<sup>30</sup> la Corte di giustizia, in linea con i suoi precedenti, ha osservato che lo sciopero rientra tra i diritti garantiti dall'art. 28 della Carta e può rappresentare una circostanza eccezionale solo quando possa qualificarsi come situazione «esterna», da determinare verificando il contesto della movimentazione di cui trattasi nel procedimento principale.

Nel caso di specie, la compagnia aerea tedesca Eurowings si era rifiutata di fornire una compensazione al passeggero CS per la cancellazione del volo in partenza da Salisburgo (Austria) con destinazione Berlino (aeroporto di Berlino-Tegel, Germania), a causa di uno sciopero del personale di cabina del suddetto vettore aereo operativo, organizzato dal sindacato degli assistenti di volo della Lufthansa, società madre di Eurowings. Solo dopo la divulgazione del preavviso di sciopero, venivano coinvolti anche i dipendenti di diverse società figlie, tra cui Eurowings, con lo scopo di far avanzare le trattative e di aumentare la pressione sulla società madre del gruppo. Il giorno dello sciopero la manifestazione veniva ulteriormente prorogata fino alla mezzanotte, senza alcun preavviso. Per tale motivo, venivano cancellati numerosi voli, compreso quello oggetto di causa.

Il Tribunale circoscrizionale di Salisburgo, adito dal passeggero a seguito del rifiuto opposto da Eurowings alla richiesta di compensazione, respingeva la domanda di condanna al pagamento della compensazione stessa, stabilendo che lo sciopero era da qualificarsi come circostanza eccezionale, in quanto, sebbene le rivendicazioni fossero state risolte dalla Lufthansa, esso si era esteso alla Eurowings, che non avrebbe potuto raggiungere un accordo vincolante per la società madre, né limitare le cancellazioni dei voli programmati. In sede di appello, il Tribunale del Land di Salisburgo decideva di sospendere il procedimento per presentare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in merito all'interpretazione dell'art. 5, par. 3 sulla definizione delle cause eccezionali, non essendo, a suo avviso, ancora stata affrontata la situazione in cui lo sciopero del personale di un vettore aereo operativo abbia luogo nel contesto di un gruppo di società, ovvero quando i lavoratori della società figlia aderiscano alla chiamata allo sciopero lanciata dal sindacato nei confronti della società madre, al fine di sostenere le rivendicazioni salariali del personale di cabina di quest'ultima (c.d. sciopero per solidarietà)<sup>31</sup>. Il dubbio riguardava se una simile situazione potesse considerarsi inerente al normale esercizio

---

<sup>30</sup> Sentenza *Eurowings*, cit. Per alcuni commenti, v. V. CORREIA, *XX. Droit des transports - Cour de justice, 9e ch., 6 octobre 2021, CS c/ Eurowings GmbH, aff. C-613/20, ECLI:EU:C:2021:820*, in *Jurisprudence de la CJUE 2021. Décisions et commentaires*, Bruxelles, 2022, pp. 929-934; A. OWUSU, *Cancellazione del volo: lo sciopero "per solidarietà" non esonera il vettore aereo operativo dagli obblighi del Reg. (CE) n. 261/2004*, in *Pactum Rivista di diritto dei contratti*, 2022, n. 2, pp. 315-331; V. MICHEL, *Transports - Grève légale et exonération du transporteur*, in *Europe*, 2021, n° 12 Décembre, comm. 449; G. TORALDO, *Voli cancellati tra esercizio del diritto di sciopero e diritto a compensazione pecuniaria. La Corte di giustizia si pronuncia – nuovamente, ma non troppo – sulle «circostanze eccezionali»*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2021, n. 3-4, pp. 391-416.

<sup>31</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 17.

dell'attività del vettore aereo interessato, in particolare quando, a seguito della conclusione dell'accordo tra il sindacato e la società madre del gruppo, lo sciopero della società figlia era proseguito «senza motivo legittimo» e quindi era diventato «autonomo»<sup>32</sup>. In altri termini, oggetto del quesito interpretativo rivolto alla Corte era la nozione di «circostanza eccezionale» da valutare in presenza di uno sciopero per solidarietà, allo scopo di stabilire la sussistenza o meno della responsabilità del vettore aereo per la cancellazione del volo<sup>33</sup>.

### 3.1. Lo sciopero «per solidarietà» e l'art. 28 della Carta.

Nell'affrontare la questione sottopostale, la Corte di giustizia ha confermato che la nozione di «circostanze eccezionali», da interpretare restrittivamente, comprende solo «eventi che, per la loro natura o per la loro origine, non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggono all'effettivo controllo di quest'ultimo, condizioni, queste due, che sono cumulative e il cui rispetto deve essere oggetto di valutazione caso per caso»<sup>34</sup>. Viene al riguardo richiamata la pronuncia nella causa *Airhelp*<sup>35</sup>, relativa allo sciopero del personale della compagnia aerea scandinava. In tale occasione, lo sciopero era stato definito quale «momento conflittuale dei rapporti tra i lavoratori e il datore di lavoro, di cui esso mira a paralizzare l'attività», rappresentando «una delle possibili espressioni della negoziazione sociale»<sup>36</sup>. Per tali ragioni, si trattava di un «evento inerente al normale esercizio dell'attività del datore di lavoro interessato» e non rilevavano, al fine della sua qualificazione, le «specificità del mercato del lavoro (...) o della normativa nazionale applicabile per quanto riguarda l'attuazione del diritto fondamentale garantito dall'art. 28 della Carta»<sup>37</sup>. Ciò vale anche quando il datore di lavoro sia un vettore aereo operativo, «in quanto quest'ultimo può normalmente trovarsi ad affrontare, nell'esercizio della sua attività, divergenze o conflitti con i membri del suo personale o con una parte di esso»<sup>38</sup>. Ne consegue, quindi, che le misure relative alle condizioni di lavoro e di retribuzione del personale di un vettore aereo operativo sono da considerare rientranti nella ordinaria gestione delle attività del vettore stesso<sup>39</sup>. In linea di

---

<sup>32</sup> *Ivi*, punti 13-14.

<sup>33</sup> *Ivi*, punto 17.

<sup>34</sup> *Ivi*, punto 19.

<sup>35</sup> Causa C-28/20, cit. Per alcuni commenti, v. S. DRAKE, *Case Airhelp Ltd v. Scandinavian Airlines System (SAS) Denmark–Norway–Sweden (C-28/20): Reasserting its consumer credentials: The European Union's Court of Justice declares trade union-led strikes to fall outside the scope of the defence of "extraordinary circumstances"*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2023, n° 1, pp. 3-17; V. MICHEL, *Transports - Grève légale et exonération du transporteur*, in *Europe*, 2021, n° 5 Mai, comm. 165.

<sup>36</sup> Sentenza *Airhelp*, cit., punto 28.

<sup>37</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 20, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 28.

<sup>38</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 21.

<sup>39</sup> *Ibidem* e sentenza *Airhelp*, cit., punto 29.



principio, «uno sciopero il cui scopo si limiti a ottenere da un'impresa di trasporto aereo un aumento della retribuzione del personale di cabina costituisce un evento inerente al normale esercizio dell'attività di tale impresa, in particolare quando un simile sciopero sia organizzato nel rispetto della legge»<sup>40</sup>.

Dall'ipotesi più semplice relativa allo sciopero del proprio personale si distingue quella dello sciopero «per solidarietà», al quale sono applicabili le stesse considerazioni, poiché esso non può comunque «essere considerato come un evento estraneo al normale esercizio dell'attività» della società figlia<sup>41</sup>. La politica sociale determinata dalla società madre ha infatti un impatto su tutto il gruppo, non essendo «insolito né imprevedibile che i conflitti sociali si estendano a diverse parti di un gruppo di imprese durante le trattative sindacali», come ha osservato la Commissione europea<sup>42</sup>. Ciò a voler escludere l'eccezionalità della situazione. Nel caso di specie, lo sciopero promosso per far valere le pretese sindacali deve essere considerato un «evento che non sfugge interamente all'effettivo controllo del vettore aereo interessato» anche qualora sia «proclamato per solidarietà con il personale scioperante della società madre, della quale tale vettore costituisce una delle società figlie»<sup>43</sup>.

Sul punto, la Corte di giustizia richiama l'art. 28 della Carta che tutela il diritto di sciopero dei lavoratori, il cui esercizio, con l'indizione di un movimento, soprattutto quando preceduto da un preavviso, «deve considerarsi rientrante nell'ordine del prevedibile per ogni datore di lavoro»<sup>44</sup> e non può definirsi eccezionale, poiché annunciato conformemente alla normativa nazionale rilevante e quindi controllabile dal datore di lavoro interessato.

Allo stesso modo occorre valutare le situazioni in cui un sindacato dichiara lo sciopero del personale della società madre, poiché appare presumibile che il personale di altre entità del gruppo, che fanno capo a quella società madre, aderiscano allo sciopero per solidarietà o per difendere in tale fase i propri interessi<sup>45</sup>. Considerata la prevedibilità, il datore coinvolto dovrebbe, a sua volta, disporre dei mezzi necessari per farvi fronte e per attenuare le conseguenze, che rientrano nell'esercizio della sua attività e sulle quali mantiene il controllo<sup>46</sup>, salvo dimostrare l'impossibilità di gestirle poiché eccezionali<sup>47</sup>. Ne deriva che lo sciopero del personale del vettore aereo operativo motivato da rivendicazioni connesse alle condizioni salariali e/o sociali rientra nella sfera di controllo

---

<sup>40</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 22, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 30.

<sup>41</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 23.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 24, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 36.

<sup>44</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 25, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 32. La Corte specifica che «uno sciopero, preceduto dal preavviso disposto dalla legge nazionale applicabile e di cui si sia annunciato l'eventuale sconfinamento in settori che investono le attività di un'impresa inizialmente non interessata dallo sciopero, non costituisce un evento anomalo ed imprevedibile» (sentenza *Eurowings*, cit., punto 26).

<sup>45</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 27.

<sup>46</sup> *Ivi*, punto 28.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

del medesimo vettore, anche qualora sia coinvolto il suo personale per solidarietà con i lavoratori della società madre cui appartiene<sup>48</sup>. Non pregiudica tale interpretazione il rilievo che le motivazioni siano irragionevoli o sproporzionate, poiché «la determinazione del livello delle retribuzioni o, più in generale, delle condizioni di lavoro, rientra nell'ambito dei rapporti lavorativi»<sup>49</sup>. In conclusione, in base a una interpretazione restrittiva delle circostanze specifiche che potrebbero escludere la responsabilità del vettore aereo interessato, in linea con l'obiettivo di «garantire l'effetto utile dell'obbligo di compensazione pecuniaria» di cui all'art. 7<sup>50</sup>, lo sciopero del personale, nel caso di specie, deve qualificarsi come causa non eccezionale<sup>51</sup>.

Vero è che occorre tenere distinti gli scioperi interni, quale quello in esame, e gli scioperi esterni, che costituirebbero, in effetti, circostanze eccezionali<sup>52</sup>. In questa seconda categoria rientra lo sciopero menzionato nel considerando 14 del regolamento n. 261/2004, che può essere riferito, ad esempio, alle agitazioni che coinvolgono i controllori di volo<sup>53</sup> o il personale di un aeroporto<sup>54</sup>. Non deve trattarsi, pertanto, di «eventi interni»<sup>55</sup> all'impresa, indetti e seguiti dai membri del personale di un vettore

<sup>48</sup> *Ibidem* e sentenza *Airhelp*, cit., punti 35 e 36.

<sup>49</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 29.

<sup>50</sup> *Ibidem* e sentenza *Airhelp*, cit., punti 37 e 38.

<sup>51</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 29.

<sup>52</sup> *Ivi*, punto 30, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 42. Per un caso di sciopero esterno, v. Corte di cassazione civile, Sez. III, [sentenza del 10 febbraio 2023, n. 4261](#), relativa alla cancellazione del volo a causa dello sciopero indetto da lavoratori riconducibili a soggetti terzi: nel caso si trattava dei controllori di volo Enav, per cui era stata esclusa la responsabilità del vettore aereo Ryanair e il vettore stesso era stato esonerato dal pagamento della compensazione pecuniaria.

<sup>53</sup> In merito ai diritti dei passeggeri a seguito di ritardi e cancellazioni causati dallo sciopero dei controllori di volo in Francia era stato presentato un rinvio: v. domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Amtsgericht Hamburg (Germania) il 22 dicembre 2022, [causa C-778/22, flightright c. TAP Portugal](#), poi cancellata, per mancanza di informazioni da parte del giudice del rinvio, con ordinanza del Presidente della Corte del 27 settembre 2024, EU:C:2024:884.

<sup>54</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 30. Sulla sussistenza del diritto alla compensazione pecuniaria per negato imbarco a causa di uno sciopero del personale di un aeroporto, che ha implicato una riorganizzazione dei voli, v. Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2012, [causa C-22/11, Finnair](#), EU:C:2012:604. Nel caso di specie, lo sciopero del personale dell'aeroporto di Barcellona aveva causato la cancellazione di un volo della Finnair, che aveva deciso di riorganizzare i voli successivi a questo affinché i passeggeri di tale volo non subissero tempi di attesa eccessivamente lunghi. Alcuni passeggeri dei voli posteriori, tra cui il ricorrente nella controversia principale, erano quindi stati spostati su un altro volo, nella specie il giorno successivo a quello originariamente prenotato. Il ricorrente invocava il suo diritto alla compensazione pecuniaria per negato imbarco ingiustificato, perché lo sciopero non aveva riguardato il suo volo, ma aveva subito le conseguenze della riorganizzazione. La Corte di giustizia aveva, in primo luogo, interpretato la nozione di «negato imbarco» nel senso che «essa comprende non soltanto il negato imbarco dovuto a situazioni di sovrapprenotazione, ma anche il negato imbarco per altri motivi, quali ragioni operative» (punto 26) e, in secondo luogo, affermato che «la sopravvenienza di “circostanze eccezionali” che inducono un vettore aereo a riorganizzare voli posteriormente a queste ultime non può giustificare un “negato imbarco” sui suddetti voli ulteriori né esonerare tale vettore dal suo obbligo di compensazione pecuniaria, sul fondamento dell'art. 4, par. 3, del medesimo regolamento, nei confronti del passeggero al quale nega l'imbarco su uno di tali voli effettuati posteriormente alle suddette circostanze» (punto 40).

<sup>55</sup> A tal riguardo, v. conclusioni *Airhelp*, cit., punto 41, dove viene chiarito che «solo gli eventi la cui origine è “interna” possono essere considerati “intrinsecamente connessi” all'esercizio delle attività del vettore aereo».

aereo operativo, anche quando proclamati dai sindacati, in quanto entità rappresentative che intervengono «nell'interesse dei lavoratori di detta impresa»<sup>56</sup>. In questi casi, non è quindi riscontrabile l'«origine esterna» dello sciopero, come invece aveva proposto l'Avvocato generale Pikamäe nelle sue conclusioni nella già citata causa *Airhelp*, rilevando che il sindacato non fa «parte della struttura decisionale dell'impresa né del sistema di gestione o di funzionamento dell'impresa», essendo una associazione di persone «il cui obiettivo è la tutela degli interessi professionali comuni» che «sfuggono, per la loro formazione, all'influenza dei datori di lavoro»<sup>57</sup>.

Parimenti, non è eccezionale lo «sciopero selvaggio», che consiste nell'astensione spontanea dal lavoro di una parte significativa del personale di volo, che trae origine dall'annuncio a sorpresa da parte di un vettore aereo operativo di una ristrutturazione dell'impresa, a seguito del quale i dipendenti si erano messi in congedo di malattia<sup>58</sup>. Diversamente, sono da considerarsi eccezionali gli scioperi che traggono origine da rivendicazioni che possono essere soddisfatte solo dalle autorità pubbliche, non potendo essere controllati dal vettore aereo interessato<sup>59</sup>.

La riconduzione dello sciopero, oggetto della causa *Eurowings*, nella categoria degli eventi interni potrebbe essere contestata facendo leva sul fatto che in realtà i lavoratori della compagnia aerea coinvolta non avevano un rapporto diretto con la casa madre, ma, appunto, solo con la società controllata. Quest'ultima si sarebbe trovata ad affrontare una situazione eccezionale, in quanto lo sciopero del personale della Eurowings sarebbe stato imprevedibile, visto che all'inizio la proclamazione riguardava la Lufthansa e solo successivamente si era estesa alla società figlia<sup>60</sup>. Tuttavia, anche qualora, in base alla normativa nazionale, lo sciopero venga ritenuto illegittimo a causa del superamento della durata inizialmente annunciata dal sindacato, tale considerazione non può incidere sulla qualificazione del suddetto sciopero ai fini dell'applicazione dell'art. 5, par. 3, del regolamento<sup>61</sup>. Ad avviso della Corte, la distinzione tra scioperi leciti e illeciti, secondo il diritto nazionale applicabile di volta in volta, allo scopo di determinare se debbano essere considerati circostanze eccezionali, «implicherebbe la conseguenza di far dipendere il diritto alla compensazione pecuniaria dei passeggeri dalle disposizioni in materia sociale di ciascuno Stato membro»<sup>62</sup>, con pregiudizio dell'uniforme applicazione del regolamento e dei suoi obiettivi, in quanto inciderebbe sulla possibilità di assicurare

---

<sup>56</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 31.

<sup>57</sup> Conclusioni *Airhelp*, cit., punti 53 e 64.

<sup>58</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 17 aprile 2018, [cause riunite C-195/17, da C-197/17 a C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, da C-278/17 a C-286/17 e da C-290/17 a C-292/17, Krüsemann e a.](#), EU:C:2018:258. Per un commento, v. M. CASTELLANETA, *Cancellazione voli: lo sciopero selvaggio non è circostanza eccezionale, il vettore deve risarcire*, in *Guida al diritto*, 2018, n. 25, p. 96 ss.; V. MICHEL, *Transport aérien*, in *Europe*, 2018, Juin Comm. n° 6 pp. 22-23.

<sup>59</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 31, e sentenza *Airhelp*, cit., punti 44-45.

<sup>60</sup> G. TORALDO, *Voli cancellati*, cit., p. 411.

<sup>61</sup> Sentenza *Eurowings*, cit., punto 32.

<sup>62</sup> *Ivi*, punto 33.

una effettiva tutela per i passeggeri, nonché di garantire «condizioni armonizzate di esercizio dell'attività di vettore aereo nel territorio dell'Unione europea»<sup>63</sup>. La protezione dei passeggeri, unitamente alle considerazioni in merito all'esercizio del diritto di sciopero, influenza il significato delle disposizioni in modo tale da limitare l'invocabilità di eventuali cause di esonero della responsabilità dei vettori aerei, da valutare comunque restrittivamente e in base a un'analisi delle circostanze.

La conclusione cui è giunta la Corte di giustizia nella sentenza *Eurowings* conferma la definizione di circostanze eccezionali, garantendo che il passeggero sia tutelato anche nel caso specifico dello sciopero per solidarietà, in linea con l'obiettivo del regolamento e nel rispetto dei diritti fondamentali di cui agli artt. 12 e 28 della Carta sulla libertà di associazione nel settore sindacale e sul diritto alla negoziazione e alle azioni collettive<sup>64</sup>. Nel contesto del trasporto aereo, altri diritti fondamentali possono venire in gioco, quali gli artt. 16 e 17 della Carta sulla libertà d'impresa e sul diritto di proprietà, ma, non costituendo questi prerogative assolute, essi devono essere conciliati con il diritto di cui all'art. 38 che impone il rispetto, nelle politiche UE, del livello elevato di protezione dei consumatori, compresi i passeggeri del trasporto aereo<sup>65</sup>.

Nell'applicazione delle disposizioni sulla compensazione pecuniaria e sulle circostanze eccezionali si assiste, dunque, ad un bilanciamento tra diversi diritti e interessi, da condurre seguendo i criteri stabiliti in via giurisprudenziale dalla Corte di giustizia, che tiene conto degli obiettivi perseguiti dal regolamento e dell'effetto utile dell'obbligo di compensazione di cui all'art. 7.

#### **4. I mezzi di tutela e l'art. 47 della Carta.**

In tema di interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 261/2004 alla luce delle norme della Carta, rileva, sotto un diverso profilo di indagine, sempre connesso al diritto alla compensazione pecuniaria, la sentenza del 29 settembre 2022 nella causa *LOT*<sup>66</sup>, che riguarda i rimedi esperibili dai passeggeri, come previsti dagli ordinamenti nazionali.

In generale, nelle situazioni disciplinate dal regolamento, i passeggeri possono far valere il loro diritto a ricevere la compensazione pecuniaria presentando al vettore aereo operativo una specifica richiesta, che rappresenta quindi la misura pratica per dare attuazione al diritto garantito dall'art. 7. La compensazione non è infatti corrisposta in modo automatico dalla compagnia aerea interessata, sulla quale grava l'onere di dimostrare l'eventuale sussistenza di circostanze eccezionali. Invero, in caso di diniego o mancata, oppure non soddisfacente, risposta da parte del vettore, l'iter potrebbe

---

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> In tal senso, cfr. conclusioni *Airhelp*, cit., punto 32.

<sup>65</sup> Sentenza *Airhelp*, cit., punto 49 ss.

<sup>66</sup> Sentenza *LOT*, cit.

proseguire e dare avvio a diversi procedimenti, a seconda di quanto previsto dal diritto nazionale applicabile, vale a dire dall'ordinamento del giudice competente a conoscere del merito<sup>67</sup>, fermo restando che, trattandosi di un ambito materiale disciplinato dal diritto dell'Unione, deve essere comunque riconosciuto, in capo sia al passeggero sia al vettore aereo, il diritto fondamentale a un ricorso effettivo di cui all'art. 47 della Carta.

Si intende qui ripercorrere le modalità tramite cui può essere fatto valere il diritto alla compensazione, con particolare riferimento all'ordinamento italiano, allo scopo di verificare, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia e, nello specifico, del caso *LOT*, la conformità dei rimedi nazionali ai principi posti dal diritto dell'Unione europea con riguardo all'autonomia procedurale degli Stati, nonché al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

#### **4.1. I rimedi esperibili, con particolare riguardo all'ordinamento italiano.**

Al fine di ricevere la compensazione pecuniaria, è necessario presentare una richiesta specifica al vettore aereo operativo, così come per il rimborso di eventuali spese sostenute. Generalmente, il modulo da compilare è reperibile sul sito internet della compagnia aerea, oppure, in mancanza, è possibile trasmettere il «modulo 261» reso disponibile sui siti internet degli organismi nazionali responsabili. Il medesimo reclamo può essere inviato anche a tali enti nazionali, con alcune specificazioni che occorre però tenere conto per quanto riguarda le loro funzioni e i loro poteri<sup>68</sup>.

L'ente italiano è competente a vigilare sull'osservanza della normativa nelle ipotesi in cui i disservizi si verificano in partenza da un aeroporto italiano, a prescindere dalla nazionalità del vettore aereo operativo (sia UE sia extra-UE); oppure in arrivo su un aeroporto italiano, quando il vettore aereo operante il volo, con partenza da un Paese terzo, sia europeo. Oltre ad effettuare le opportune indagini e accertamenti, qualora la compagnia risulti inadempiente, l'organismo potrà irrogare sanzioni amministrative, ma non ha poteri di condanna al pagamento, ovvero di soddisfare le richieste risarcitorie dei passeggeri, e non può fornire assistenza o consulenza legale. Il procedimento davanti all'ente, che non sostituisce e non pregiudica l'avvio di ricorsi in altre sedi, e l'esito delle indagini, quando in senso favorevole al passeggero, possono rappresentare elementi utili al fine di far valere i propri diritti con ulteriori azioni.

---

<sup>67</sup> Sulla determinazione della competenza giurisdizionale, si veda *infra*, par. 4.1.

<sup>68</sup> Questi organismi (per l'Italia, l'Ente nazionale per l'aviazione civile - ENAC) possono ricevere i reclami, compilati usando il medesimo formulario, al fine di accertare una eventuale violazione del regolamento n. 261/2004, ma solo quando (i) la compagnia aerea non fornisce risposta trascorse sei settimane dalla data di ricezione del reclamo del passeggero, oppure (ii) il passeggero ritiene che la risposta ricevuta dalla compagnia aerea non sia soddisfacente. Si veda la [pagina web](#) nel sito internet dell'ENAC, dove è reperibile il modulo in italiano e in inglese.

Il reclamo alla compagnia aerea, necessario per richiedere la compensazione pecuniaria, è soggetto a un termine di prescrizione, da determinare in base al diritto nazionale applicabile alla controversia, poiché nulla viene precisato dal regolamento n. 261/2004. Deve essere inoltre escluso il ricorso alle disposizioni della convenzione di Montreal del 1999, benché in vigore nell'ordinamento nazionale degli Stati contraenti, tenuto conto della diversità dell'ambito di applicazione. A tal riguardo, la Corte di giustizia ha affermato che «la misura di compensazione prevista agli artt. 5 e 7 del regolamento n. 261/2004 esula dal campo di applicazione delle convenzioni di Varsavia<sup>69</sup> e di Montreal»<sup>70</sup> e pertanto «la prescrizione biennale fissata all'art. 29 della convenzione di Varsavia e all'art. 35 della convenzione di Montreal non può essere considerata applicabile alle azioni promosse, in particolare, ai sensi degli artt. 5 e 7 del regolamento n. 261/2004»<sup>71</sup>. Ne consegue che «il termine entro il quale devono essere promosse le azioni dirette ad ottenere il versamento della compensazione prevista agli artt. 5 e 7 del regolamento n. 261/2004 è determinato dal diritto nazionale di ciascuno Stato membro, purché tali modalità rispettino i principi di equivalenza e di effettività»<sup>72</sup>.

Generalmente, nel contratto di trasporto aereo concluso tra un passeggero e la compagnia aerea, di solito caratterizzato da elementi di estraneità<sup>73</sup>, sono inserite clausole, termini e condizioni, predisposte dalla compagnia aerea e accettate dal passeggero in sede di acquisto dei titoli di viaggio. Il contratto è, cioè, regolato da clausole scelte dalle parti, la cui validità formale e sostanziale deve essere accertata in base agli artt. 10 e 11 del regolamento (CE) n. 593/2008, c.d. Roma I<sup>74</sup>, che si applica alle obbligazioni contrattuali in materia civile e commerciale in presenza di un conflitto di leggi.

È necessario poi verificare se in tale contratto, quando validamente concluso, vi siano disposizioni finalizzate a risolvere eventuali questioni riguardanti i diritti riconosciuti in capo ai passeggeri dal regolamento n. 261/2004, quale il termine entro cui presentare un reclamo. Laddove sia presente una clausola che stabilisce suddetto termine,

<sup>69</sup> [Convenzione](#) per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, sottoscritta a Varsavia il 12 ottobre 1929.

<sup>70</sup> Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 2012, [causa C-139/11](#), *Cuadrench Moré*, EU:C:2012:741, punto 28.

<sup>71</sup> *Ivi*, punto 29. In tal senso si è espressa anche la Corte di cassazione civile, Sez. III, ordinanza del [ordinanza del 20 febbraio 2024, n. 4427](#), osservando che «il diritto alla compensazione pecuniaria previsto dall'art. 7 Reg. CE 261/2004 in favore del trasportato che ha sofferto un pregiudizio a causa del ritardo, del negato imbarco e/o della cancellazione del volo, assolve ad una funzione esclusivamente indennitaria, in ciò distinguendosi dalle ipotesi contemplate dagli artt. 19 e 29 della Convenzione di Montreal»; sottolineando poi che «[l]e diversità sopra delineate si ripercuotono inevitabilmente anche sulla disciplina applicabile, poiché, quando si agisce per il solo diritto alla compensazione pecuniaria non possono essere automaticamente richiamate le norme della convenzione di Montreal».

<sup>72</sup> Sentenza *Cuadrench Moré*, cit., punto 26.

<sup>73</sup> Quando le parti siano domiciliate o residenti in Stati diversi, oppure il luogo di esecuzione è situato in un altro Stato.

<sup>74</sup> [Regolamento \(CE\) n. 593/2008](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I).

essa deve ritenersi accettata dal passeggero all'atto di conclusione del contratto, quindi in sede di acquisto, e, di conseguenza, dovrà essere rispettato il termine ivi indicato, previa verifica della sua legittimità in base alla legge nazionale applicabile al contratto e, in particolare, alle eventuali norme imperative poste a tutela del consumatore, dalle quali potrebbe discendere la natura vessatoria della clausola in oggetto. Sulla base della medesima legge dovrà essere stabilito il termine per il reclamo, ove questo non sia stato contrattualmente determinato.

Affinché la scelta della legge operata dalle parti sia legittima, dovrà trattarsi di una delle leggi indicate dall'art. 5, par. 2, comma 2 del regolamento Roma I relativo ai contratti di trasporto<sup>75</sup>. In mancanza di scelta, la legge applicabile corrisponde, ai sensi del par. 1 del medesimo articolo, a «quella del paese di residenza abituale del passeggero, purché il luogo di partenza o di destinazione sia situato in tale paese. Se tali condizioni non sono soddisfatte, si applica la legge del paese in cui il vettore ha la residenza abituale»<sup>76</sup>. Ciononostante, qualora risulti un collegamento manifestamente più stretto con un paese diverso, si applica la legge di tale diverso paese<sup>77</sup>. Non rilevano, invece, le disposizioni contenute nell'art. 6 del regolamento Roma I dedicate al consumatore, seppure trattasi di contratto concluso tra un passeggero e un professionista, poiché lo stesso art. 6 fa salvo l'art. 5, poc'anzi esaminato, che quindi prevale a prescindere dalla situazione di vulnerabilità cui potrebbe ricondursi il passeggero.

Individuato l'ordinamento nazionale la cui legislazione sostanziale<sup>78</sup> deve essere applicata alla controversia riguardante il diritto alla compensazione pecuniaria, occorre ricercare le previsioni in merito alla prescrizione dell'azione per far valere tale diritto. Qualora la normativa applicabile sia quella italiana, si dovrà fare riferimento, tenendo conto della specialità della materia, al Codice della navigazione<sup>79</sup>, dove, nella parte II relativa alla navigazione aerea, capo III sul trasporto di persone e bagagli, l'art. 949 *ter* rimanda, per la decadenza dei diritti derivanti dal contratto di trasporto di persone, alla normativa internazionale di cui al precedente art. 941<sup>80</sup>, mentre esclude che agli stessi

---

<sup>75</sup> La norma prevede che «[l]e parti possono scegliere come legge applicabile al contratto di trasporto di passeggeri a norma dell'articolo 3 solo la legge del paese in cui: a) il passeggero ha la residenza abituale; o b) il vettore ha la residenza abituale; o c) il vettore ha la sua amministrazione centrale; o d) è situato il luogo di partenza; o e) è situato il luogo di destinazione».

<sup>76</sup> Art. 5, par. 2, comma 1, del regolamento Roma I.

<sup>77</sup> Art. 5, par. 3, del regolamento Roma I.

<sup>78</sup> Non devono, cioè, essere prese in considerazione le norme interne di diritto internazionale privato (cfr. art. 20 del regolamento Roma I).

<sup>79</sup> [Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327](#).

<sup>80</sup> La norma stabilisce che il trasporto aereo di persone è regolato dalle norme comunitarie ed internazionali. Tuttavia, non si tratta di un rinvio fisso alla convenzione di Montreal, in quanto deve essere esclusa una sua «automatica applicazione». Come chiarito dalla Corte di cassazione civile, Sez. III, ordinanza n. 4427/2024, cit., deve essere escluso che, «a seguito della riforma del 2006 [con d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96], che ha introdotto l'art. 949-*ter* cod. nav., che rimanda all'art. 941 cod. nav., il riferimento contenuto in queste disposizioni alle “norme comunitarie” ed alla “normativa internazionale” possa condurre a ritenere che, in tema di decadenza, debba trovare automatica applicazione la Convenzione di

diritti siano applicabili le norme che regolano la prescrizione<sup>81</sup>. Non trovando dunque applicazione, ai fini della determinazione della prescrizione, le norme comunitarie e la normativa internazionale richiamate nell'art. 941, a venire in considerazione è l'art. 1 del Codice della navigazione<sup>82</sup>. Risulta perciò rilevante, in quanto applicabile per analogia, il suo art. 418, il quale stabilisce che «[i] diritti derivanti dal contratto di trasporto di persone e di bagagli non registrati si prescrivono col decorso di sei mesi dall'arrivo a destinazione del passeggero o, in caso di mancato arrivo, dal giorno in cui il passeggero avrebbe dovuto arrivare. (...) Nei trasporti che hanno inizio o termine fuori di Europa o dei paesi bagnati dal Mediterraneo, la prescrizione dei diritti indicati nei comma precedenti si compie col decorso di un anno».

In altri termini, in base all'ordinamento italiano, per le richieste di compensazione pecuniaria il termine di prescrizione (che decorre dal giorno di arrivo a destinazione del passeggero o, in caso di mancato arrivo, dal giorno in cui sarebbe dovuto arrivare) è di sei mesi quando si tratta di voli operati da vettori aerei europei o extra-europei in partenza da un aeroporto situato nel territorio italiano con destinazione in un paese UE oppure extra-UE, mentre è di un anno quando il volo è operato da un vettore europeo in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo con destinazione un aeroporto italiano.

Diversamente, per la prescrizione dell'azione volta a richiedere un risarcimento supplementare, quando si intende, cioè, far valere la sussistenza di ulteriori danni (individuali) morali o materiali<sup>83</sup>, in aggiunta alla somma forfettaria prevista a titolo di

---

Montreal, proprio perché il rinvio operato dal legislatore interno è un rinvio “mobile” e non fisso ad una determinata disciplina». V. anche *supra*, nota 71.

<sup>81</sup> La Corte di cassazione civile, Sez. III, ordinanza n. 4427/2024, cit., non si era, tuttavia, espressa in merito alla determinazione del termine di prescrizione, perché il motivo sollevato dalla ricorrente (la compagnia aerea, che era stata condannata al pagamento dal giudice in seconda istanza) riguardava un *error in procedendo* del Tribunale di seconda istanza. Secondo la Corte, avrebbe dovuto essere fatto valere un *error in iudicando*, per cui il motivo era stato ritenuto infondato. Non è dunque stata definita la questione del termine per inviare il reclamo, su cui le interpretazioni del giudice di pace e del tribunale in seconda istanza divergevano, sostenendo il primo il termine biennale come previsto dalla convenzione di Montreal, mentre il secondo l'inapplicabilità di tale convenzione.

<sup>82</sup> La norma prevede che «ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano di applicabili per analogia, si applica il diritto civile». A tal riguardo, cfr. Corte di cassazione civile, Sez. III, sentenza del 31 luglio 2006, n. 17444 (pronunciata prima della riforma del 2006), dove viene affermato che «[a] contratto con cui un vettore aereo si obbliga a trasportare da un luogo ad un altro una persona ed i suoi bagagli si applica il termine speciale di prescrizione breve di sei mesi, a decorrere dalla data dell'arrivo, previsto dall'art. 418, 1° co., c. nav., ed esteso al trasporto aereo dall'art. 949 dello stesso codice, relativo al contratto di trasporto di persone (registrate) accompagnate da bagagli non registrati, e non il termine di prescrizione annuale previsto in generale dall'art. 2951 c.c., in materia di spedizione e trasporto» (in *La Responsabilità Civile*, 2008, n. 2, p. 144 ss., con nota di L. D'ALESSANDRO, *La prescrizione dei diritti derivanti dal contratto di trasporto aereo di persone e bagagli*).

<sup>83</sup> A tal riguardo, tra le molte, v. Corte di giustizia, sentenze del 10 gennaio 2006, [causa C-344/04, IATA e ELFAA](#), EU:C:2006:10; 6 maggio 2010, [causa C-63/09, Walz](#), EU:C:2010:251. Per tutti, v. D. ALIPRANDI, *Natura giuridica della compensazione pecuniaria e profili di diversificazione con il risarcimento del danno alla luce del diritto della navigazione*, in *De justitia*, 2023, pp. 1-4. Per la determinazione dei danni, si applica l'art. 22 della convenzione di Montreal cit., che stabilisce il limite di 5.346 DSP (diritti speciali di prelievo) per passeggero, che dal 28.12.2024 aumenterà a 6.303 (ultimo accesso il 10.12.2024; v. comunicato stampa dell'ICAO reperibile [online](#)).



compensazione, risultano applicabili la convenzione di Montreal e il termine biennale fissato nel suo art. 35<sup>84</sup>. Il regolamento n. 261/2004 prevede, infatti, all'art. 12, la possibilità di richiedere un risarcimento ulteriore, rinviando però per la sua disciplina agli ordinamenti nazionali, nei quali è appunto in vigore la convenzione di Montreal.

Quando si intende contestare l'eventuale risposta negativa o insoddisfacente fornita dalla compagnia aerea, vuoi perché questa ha negato il pagamento della somma forfettaria oppure ha invocato circostanze eccezionali, vuoi perché non ha fornito prove, oppure ancora non ha risposto, al fine di avviare azioni contenziose e non, dovrà essere identificato, in via preliminare, il giudice competente a conoscere il merito della causa relativa alla compensazione pecuniaria.

La competenza non può, in ogni caso, essere determinata unilateralmente dalla compagnia aerea, dovendosi considerare abusiva una simile clausola<sup>85</sup>. Si rende necessario, pertanto, ricorrere al regolamento (UE) n. 1215/2012, c.d. Bruxelles I *bis*<sup>86</sup>, in base al quale, come interpretato dalla Corte di giustizia, in controversie riguardanti contratti di trasporto aereo il luogo di esecuzione della prestazione corrisponde al luogo di partenza o arrivo del volo<sup>87</sup>. Non rilevano, invero, le disposizioni sulla competenza speciale in materia di contratti conclusi da consumatori, in quanto l'art. 17, par. 3 del regolamento Bruxelles I *bis* esclude la loro applicazione «ai contratti di trasporto che non prevedono prestazioni combinate di trasporto e di alloggio per un prezzo globale»<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> La norma prevede che «[i]l diritto al risarcimento per danni si prescrive nel termine due anni decorrenti dal giorno di arrivo a destinazione o dal giorno previsto per l'arrivo a destinazione dell'aeromobile o dal giorno in cui il trasporto è stato interrotto». Sull'applicazione della convenzione di Montreal alle azioni di risarcimento per danni, v. anche *supra* in questo par. e nota 71, nonché sulla competenza giurisdizionale, v. *infra* in questo par.

<sup>85</sup> Quando una clausola attributiva di competenza esclusiva (ad esempio, come nel caso di specie, al giudice nel cui foro si trova la sede del vettore) è inserita in un contratto di trasporto concluso tra un passeggero e una compagnia aerea, e la stessa non sia stata oggetto di negoziato individuale, deve essere considerata abusiva ai sensi direttiva 93/13/CEE, anche nel caso in cui l'azione di risarcimento sia intentata da un terzo professionista cessionario del credito del passeggero: v. Corte di giustizia, sentenza del 18 novembre 2020, [causa C-519/19, Ryanair DAC c. DelayFix](#), EU:C:2020:933, con commenti di C.E. TUO, *Contratto di trasporto aereo e tutela del passeggero-consumatore: la validità dell'electio fori al vaglio della Corte di giustizia nel caso DelayFix*, e S. DOMINELLI, I. QUEIROLO, *Successioni di parti nel contratto e clausola di proroga della giurisdizione: riflessioni a margine della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso DelayFix*, in *Il Diritto marittimo*, 2021, n. 4, p. 796 ss.

<sup>86</sup> [Regolamento \(UE\) n. 1215/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione), c.d. Bruxelles I *bis*.

<sup>87</sup> Si veda l'art. 7, par. 1, lett. a) del regolamento Bruxelles I *bis*, nonché cfr. *Orientamenti interpretativi* 2024, cit., par. 9 ss. e, tra le molte, v. sentenza del 7 marzo 2018, [cause riunite C-274/16, C-447/16 e C-448/16, flightright e a.](#), EU:C:2018:160, commentata da M. POESEN, *Jurisdiction over "matters relating to a contract" under the Brussels I (Recast) Regulation: No direct contractual relationship required*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, n. 4, pp. 516-523; G. ANTONOPOULOU, *Code-sharing agreements under the Brussels Ibis regulation and the notion of "matters relating to a contract"*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 2019, n. 2, pp. 89-92).

<sup>88</sup> Ad esempio, si consideri il contratto concluso da un consumatore con un organizzatore di viaggi. La Corte di giustizia ha ritenuto integrato l'elemento di estraneità necessario per l'applicazione del regolamento Bruxelles I *bis* nel caso in cui consumatore e organizzatore sono domiciliati nello stesso Stato

Per le azioni relative al risarcimento di danni ulteriori, invece, trova applicazione, in virtù dell'art. 71, par. 1, del regolamento Bruxelles I *bis*<sup>89</sup>, la convenzione di Montreal, che, all'art. 33, indica quali titoli di giurisdizione alternativi il domicilio del vettore o della sede principale della sua attività, o il luogo in cui esso possiede un'impresa che ha provveduto a stipulare il contratto, oppure il luogo di destinazione<sup>90</sup>.

L'azione in giudizio, finalizzata a far valere il diritto alla compensazione pecuniaria, dovrà però essere avviata nel rispetto della disciplina e delle condizioni di procedibilità determinate dalla *lex fori*, cioè dall'ordinamento nazionale del giudice competente, tra le quali può rientrarvi il previo esperimento di procedure di risoluzione non giudiziale delle controversie, le *alternative dispute resolution* (ADR), da svolgere davanti ad autorità nazionali od organismi di conciliazione<sup>91</sup>. Così avviene nel nostro sistema: nelle ipotesi in cui sia competente il giudice italiano, perché l'aeroporto di partenza o destinazione si trova nel territorio italiano, è necessario intraprendere una procedura di conciliazione per far valere i diritti dei passeggeri<sup>92</sup>.

Nello specifico, l'art. 10 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021<sup>93</sup> ha modificato il decreto-legge istitutivo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) riconoscendole poteri di risoluzione stragiudiziale delle controversie<sup>94</sup>. A decorrere dal

---

membro, ma la destinazione del viaggio è all'estero (sentenza del 29 luglio 2024, [causa C-774/22](#), *FTI Touristik (Elemento di estraneità)*, EU:C:2024:646).

<sup>89</sup> Esso così recita: il regolamento «lascia impregiudicate le convenzioni, di cui gli Stati membri siano parti contraenti, che disciplinano la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materie particolari».

<sup>90</sup> In merito, v. Corte di giustizia, sentenza del 7 novembre 2019, [causa C-213/18](#), *Guaitoli*, EU:C:2019:927, con cui la Corte ha chiarito che «il giudice di uno Stato membro investito di un'azione diretta ad ottenere sia il rispetto dei diritti forfettari e standardizzati previsti dal regolamento (CE) n. 261/2004 (...), sia il risarcimento di un danno supplementare rientrante nell'ambito di applicazione di tale convenzione deve valutare la propria competenza, per il primo capo della domanda, alla luce dell'art. 7, punto 1, del regolamento n. 1215/2012 e, per il secondo capo della domanda, alla luce dell'art. 33 di detta convenzione» (punti 44 e 55). Per un commento, v. N. GOÑI URRIZA, *La determinación de la competencia judicial internacional en las reclamaciones de indemnización y daños resultantes de la cancelación y retraso de vuelos: la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 2019, C-213/18, A. Guaitoli y otros c. Easyjet Airline Co. Ltd*, in *Cuadernos de derecho transnacional*, 2020, n. 12 (2), pp. 1030-1035, reperibile [online](#). Nella giurisprudenza interna, v. Corte di cassazione civile, Sez. III, [ordinanza del 7 marzo 2024, n. 6177](#); in caso di acquisto online di biglietti aerei, per cui vale il domicilio del consumatore, v. Corte di cassazione civile, Sez. Un., [ordinanza dell'8 luglio 2019, n. 18257](#); Corte di cassazione civile, Sez. Un., [ordinanza del 13 febbraio 2020, n. 3561](#); Corte di cassazione civile, [ordinanza del 13 settembre 2022, n. 26869](#).

<sup>91</sup> In Italia, per gli organismi ADR nel settore del trasporto: v. elenco di cui all'art. 141-*decies*, comma 1, del Codice del consumo, reperibile sui siti internet dell'[ART](#) e del [Ministero delle Imprese e del Made in Italy](#).

<sup>92</sup> Come specificato nella Misura 1 dell'[Allegato A alla delibera ART n. 92/2024](#) del 26 giugno 2024, Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 169/2023. Approvazione delle "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto aereo possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami" (su cui v. anche *infra* in questo par.).

<sup>93</sup> [Legge 5 agosto 2022 n. 118](#).

<sup>94</sup> [Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214. Il nuovo art. 37, comma 3, lett. h, riconosce all'ART il potere di disciplinare le modalità per

28 febbraio 2023, i passeggeri aerei possono proporre ricorso in sede giudiziale solo dopo aver esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'ART<sup>95</sup>. I termini per agire davanti al giudice sono sospesi fino alla conclusione del procedimento di conciliazione<sup>96</sup>. Questa procedura, obbligatoria<sup>97</sup> e gratuita, deve essere avviata entro un anno dalla presentazione della richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico, quindi dalla data del reclamo<sup>98</sup>. Introdotta oltre un anno fa, la conciliazione mira a prevenire contenziosi davanti ai giudici, offrendo una soluzione più agevole a favore dei passeggeri interessati, in quanto un «efficace sistema di trattamento dei reclami rappresenta uno strumento di tutela dei diritti del consumatore molto rilevante, in particolare in veste di fruitore di servizi di trasporto»<sup>99</sup>, riprendendo le parole della stessa ART nella relazione pubblicata nel giugno 2024<sup>100</sup>. Questa modalità stragiudiziale, cui si aggiungono le misure attuative sul trattamento dei reclami che gli operatori devono ottemperare entro il 30 marzo

---

la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono servizi, come quelli di trasporto, e gli utenti o i consumatori.

<sup>95</sup> Come stabilito nell'allegato A alla [delibera ART n. 21/2023](#) dell'8 febbraio 2023, Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 236/2022. Approvazione della “Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118”. È prevista la possibilità di farsi rappresentare da un delegato o da enti esponenziali (art. 5, comma 4 ss., della delibera ART n. 21/2023 cit.). Si veda anche la [pagina web](#) sul sito internet dell'ART.

<sup>96</sup> Art. 3, comma 1, della delibera ART n. 21/2023 cit.

<sup>97</sup> La procedura deve essere esperita «esclusivamente qualora, per la medesima controversia, non sia disponibile una procedura non onerosa per l'utente dinanzi ad organismi ADR, inclusi gli organismi di negoziazione paritetica, iscritti nell'elenco di cui all'articolo 141-decies, comma 1, del Codice del consumo» (art. 4, comma 2, della delibera ART n. 21/2023 cit.). Ciò significa che essa si affianca ad altri procedimenti alternativi non onerosi davanti a organismi ADR, ivi compreso il procedimento online di risoluzione delle controversie (ODR) tramite il portale della Commissione europea (disponibile [online](#), ma dal 13 maggio 2024 non utilizzabile per inviare nuove richieste perché oggetto della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (UE) n. 524/2013 e modifica i regolamenti (UE) 2017/2394 e (UE) 2018/1724 per quanto riguarda la dismissione della piattaforma europea ODR, [COM\(2023\) 647 final](#) del 17 ottobre 2023).

<sup>98</sup> Art. 6, comma 2, della delibera ART n. 21/2023 cit. In base all'art. 9, comma 7, della medesima delibera, entro trenta giorni dall'avvio della procedura, o dalla regolarizzazione dell'istanza, quando le parti non raggiungono un accordo, il conciliatore, salvo che non ritenga opportune ulteriori interlocuzioni con le parti ai fini del raggiungimento di una soluzione conciliativa della controversia, redige una proposta di verbale di mancato accordo. Se almeno una delle parti accetta la proposta, o non si pronuncia entro dieci giorni dalla notifica della stessa, il conciliatore sottoscrive il verbale di mancato accordo e lo comunica alle parti. Sarà poi possibile proseguire presentando un ricorso davanti al giudice, sempre secondo i termini e le condizioni stabilite nell'ordinamento interno.

<sup>99</sup> In tal senso, v. la [relazione](#) di Analisi di Impatto della Regolazione, a p. 23, allegata alla [delibera ART n. 92/2024](#) del 26 giugno 2024, Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 169/2023. Approvazione delle “Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto aereo possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami”, e l'[Allegato A](#) contenente le misure.

<sup>100</sup> Dall'analisi emerge che nel settore aereo, in base ai dati raccolti fino a dicembre 2023, «solo circa un quarto delle procedure di conciliazione si è conclusa con la composizione delle controversie», ma che già i primi dati del 2024 indicano una percentuale di composizione delle controversie pari al 40%, evidenziando così un «cambiamento significativo»: ART, *Relazione 2024*, cit., p. 34 s. e nota 30.

2025<sup>101</sup>, può contribuire, in concreto, a migliorare e diffondere informazioni sulle procedure di reclamo, soprattutto con riguardo alla conciliazione obbligatoria.

Il sistema di tutela previsto dall'ordinamento italiano, includendo strumenti non contenziosi, facilmente accessibili, e facendo salva la possibilità di avviare azioni giudiziali, risulta conforme agli obiettivi di garantire il rispetto dei diritti conferiti dalla normativa UE e di raggiungere un livello elevato di protezione dei passeggeri. L'effettività dei rimedi potrà comunque essere oggetto di valutazione da parte degli organi nazionali, prima, e dei giudici europei, dopo, laddove si riscontrino, nella normativa e nella prassi, difficoltà e criticità nella corretta attuazione.

#### **4.2. La causa LOT sui poteri degli organismi nazionali.**

Nell'analisi dei rimedi a tutela dei diritti dei passeggeri aerei, riveste particolare importanza la citata sentenza LOT<sup>102</sup>, riguardante i poteri delle autorità nazionali competenti per l'attuazione del regolamento n. 261/2004. La domanda di pronuncia pregiudiziale era stata presentata dalla Corte di Budapest-Capitale nell'ambito di una controversia tra la compagnia aerea di bandiera della Polonia «LOT» e la Divisione per la tutela dei consumatori della Prefettura di Budapest-Capitale, l'organismo ungherese responsabile dell'applicazione del regolamento.

A seguito del ritardo di oltre tre ore di un volo della LOT in partenza da New York con destinazione Budapest, alcuni passeggeri si erano rivolti all'organismo ungherese, che aveva constatato la violazione del regolamento e ingiunto al vettore di versare la somma pecuniaria a titolo di compensazione. La compagnia aerea aveva impugnato suddetta decisione ritenendo che l'autorità in questione non avesse il potere di imporre il pagamento della compensazione, tenuto conto della natura civilistica del rapporto tra il vettore aereo e il passeggero, per cui solamente gli organi giurisdizionali civili ungheresi sarebbero stati competenti. Dall'altra parte, l'autorità ungherese faceva valere i suoi poteri in base all'art. 16 del regolamento n. 261/2004 e alla normativa nazionale sulla tutela dei consumatori<sup>103</sup>. La questione sollevata dal giudice del rinvio riguardava pertanto l'interpretazione del citato art. 16 e la definizione dei poteri dell'organismo

---

<sup>101</sup> Le misure sono volte a precisare definizioni e modalità, nonché obblighi di trasparenza e accessibilità, per il trattamento dei reclami, in capo a vettori, gestori aeroportuali e gestori di piattaforma digitale (cfr. Misura 1, Allegato A alla delibera n. 92/2024 cit.).

<sup>102</sup> Sentenza LOT, cit. Per alcuni commenti, v. L. GRARD, *Chronique Droit européen des transports - Pour le bon traitement d'une plainte, l'organisme national de contrôle du règlement sur les droits des passagers aériens peut se voir attribuer des pouvoirs coercitifs*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, n° 3, pp. 538-539; A.J. THOM, *Trasporto aereo e amministrativizzazione del danno nel panorama del diritto europeo*, in *Danno e responsabilità*, 2023, n. 4, pp. 463-475; V. MICHEL, *Transports - Des pouvoirs de sanction de l'organisme national de contrôle du règlement « droits des passagers aériens »*, in *Europe*, 2022, n° 11 Novembre, comm. 382.

<sup>103</sup> Sentenza LOT, cit., punto 28.

nazionale<sup>104</sup> nei casi in cui venga investito di un reclamo individuale riguardante un passeggero<sup>105</sup>.

Ad avviso della Corte di giustizia, la disposizione in parola, interpretata tenendo conto dei termini, del contesto e degli obiettivi della normativa, riconosce in capo agli Stati membri la facoltà di autorizzare l'organismo nazionale a imporre a un vettore aereo la corresponsione della compensazione pecuniaria, «purché sussista per [il] passeggero e per detto vettore aereo la possibilità di un ricorso giurisdizionale»<sup>106</sup>.

In base alla formulazione della norma, i reclami presentati dai passeggeri all'organismo devono essere considerati «segnalazioni volte a contribuire alla corretta applicazione del regolamento»<sup>107</sup>, con la conseguenza che l'organismo adito non ha alcun obbligo di agire ai fini del riconoscimento del diritto alla compensazione. Ciò deriva anche dal fatto che la nozione «sanzioni», contenuta nel par. 3 del medesimo art. 16 e letta alla luce del considerando 21<sup>108</sup>, va riferita alle misure adottate in risposta alle violazioni rilevate dall'organismo nell'esercizio dei compiti di sorveglianza, rimanendo quindi escluse le misure coercitive amministrative che possono essere adottate con riguardo a un singolo caso<sup>109</sup>. Ciononostante, non derivando dalla norma in esame alcun divieto di attribuire agli organismi una competenza a condannare al pagamento della compensazione<sup>110</sup>, gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità nel definire i loro poteri<sup>111</sup>. Essi potrebbero perciò conferire anche la facoltà di adottare misure in seguito alla valutazione di reclami individuali, ovviando in tal modo «ad una insufficiente tutela dei diritti dei passeggeri aerei»<sup>112</sup>.

Una simile possibilità trova oltretutto conferma sul piano sistematico esaminando il contesto normativo. Ai sensi degli artt. 12 e 16, unitamente al considerando 22<sup>113</sup>,

---

<sup>104</sup> Nel prosieguo verrà indicato anche nella forma abbreviata («organismo» oppure «organismo nazionale»), nonché con sinonimi quali «ente» o «autorità».

<sup>105</sup> Ai sensi del par. 1 «ogni Stato membro è tenuto a designare l'organismo responsabile dell'applicazione del regolamento per quanto riguarda i voli in partenza da aeroporti situati nel suo territorio o i voli provenienti da un paese terzo e diretti in tali aeroporti e tale organismo, se del caso, adotta tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri». In base al par. 2, «ciascun passeggero può presentare reclamo presso qualsiasi organismo designato da uno Stato membro in merito ad una presunta violazione di tale regolamento avvenuta in qualsiasi aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro o riguardante qualsiasi volo proveniente da un paese terzo e diretto a un aeroporto situato in tale territorio».

<sup>106</sup> Sentenza *LOT*, cit., punto 41.

<sup>107</sup> *Ivi*, punto 24.

<sup>108</sup> Esso prevede che gli Stati membri debbano «stabilire le sanzioni applicabili in caso di violazione del presente regolamento ed assicurare che esse siano effettivamente applicate. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

<sup>109</sup> Sentenza *LOT*, cit., punto 25.

<sup>110</sup> *Ivi*, punto 26.

<sup>111</sup> Conclusioni *LOT*, cit., punto 36.

<sup>112</sup> Sentenza *LOT*, cit., punto 27.

<sup>113</sup> In base al quale «[g]li Stati membri dovrebbero assicurare e controllare che i loro vettori aerei rispettino il presente regolamento nonché designare un organismo appropriato per l'espletamento di tali compiti. Il controllo non dovrebbe pregiudicare il diritto per i passeggeri e i vettori aerei di chiedere un legittimo risarcimento nelle competenti sedi giurisdizionali secondo le procedure del diritto nazionale».

l'unica limitazione alla competenza degli organismi deriva dal fatto che è previsto «il diritto dei passeggeri aerei di rivolgersi a un tribunale per ottenere un risarcimento supplementare in aggiunta alla compensazione pecuniaria»<sup>114</sup>. Infatti, il risarcimento *ex art. 12* richiede una valutazione individuale del danno subito dal passeggero, diversamente dagli importi forfettari di cui all'art. 7, che «costituiscono un risarcimento uniforme e immediato, idoneo a evitare gli inconvenienti inerenti all'esperimento di azioni di risarcimento dei danni dinanzi agli organi giurisdizionali competenti»<sup>115</sup>. Basandosi sulla distanza e sulla durata del ritardo, l'importo della compensazione pecuniaria risulta pertanto di facile individuazione, sia per i passeggeri sia per i vettori e, «*a fortiori*, per gli organismi designati in base all'art. 16»<sup>116</sup>. È pur vero che solo gli organi giurisdizionali possono evitare divergenze, nella valutazione dei diritti dei passeggeri aerei con riguardo a una medesima situazione, tra l'organismo responsabile e i giudici nazionali; tuttavia, «un siffatto rischio può anche essere ovviato grazie al coordinamento adeguato dei procedimenti amministrativi e giudiziari»<sup>117</sup>. Ciò significa che rimane fondamentale delimitare, a livello interno, le competenze e i poteri delle autorità coinvolte.

La disciplina delle modalità procedurali, «in assenza di una normativa dell'Unione in materia»<sup>118</sup>, compete agli Stati membri, i quali hanno quindi la facoltà di prevedere poteri di condanna al pagamento in capo all'organismo nazionale, senza però privare i passeggeri e i vettori aerei del diritto di presentare un ricorso giurisdizionale dinanzi al giudice nazionale competente<sup>119</sup>. In altri termini, la richiesta di compensazione pecuniaria di un passeggero aereo ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 261/2004 «costituisce l'applicazione di un diritto garantito» dall'ordinamento UE<sup>120</sup>, rappresentando cioè il mezzo per invocarlo in pratica. Allo stesso passeggero deve essere inoltre riconosciuto il diritto *ex art. 47* della Carta a un ricorso effettivo e all'accesso a un giudice, il quale potrebbe a sua volta proporre, ove opportuno, rinvio pregiudiziale, che, come noto, rappresenta uno strumento per assicurare la corretta applicazione del diritto di derivazione europea<sup>121</sup>. Anche il vettore aereo deve poter esperire un ricorso giurisdizionale avverso una decisione con cui l'organismo nazionale, investito di un reclamo individuale da parte

---

<sup>114</sup> Sentenza *LOT*, cit., punto 29.

<sup>115</sup> *Ivi*, punto 30 ss. Sono importi che «mirano a risarcire solo danni che sono pressoché identici per tutti i passeggeri coinvolti» (*ivi*, punto 31) e «[l]a determinazione di tali importi non necessita di valutazione individuale dell'entità dei danni causati nei limiti in cui, da un lato, l'importo della compensazione forfettaria prevista dall'articolo 7 del regolamento n. 261/2004 è calcolato in relazione alla distanza percorsa dai voli di cui trattasi, tenuto conto dell'ultima destinazione del passeggero e in cui, dall'altro, la durata del ritardo effettivo, all'arrivo, superiore a tre ore non viene presa in considerazione per calcolare tale importo» (*ivi*, punto 32).

<sup>116</sup> *Ivi*, punto 33.

<sup>117</sup> *Ivi*, punto 34, e conclusioni *LOT*, cit., punto 51.

<sup>118</sup> Sentenza *LOT*, cit., punto 35.

<sup>119</sup> *Ivi*, punto 36.

<sup>120</sup> *Ivi*, punto 37.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

di un passeggero, gli ha imposto di versare la somma forfettaria<sup>122</sup>. Questa conclusione si rivela conforme agli obiettivi perseguiti dal regolamento, quali enunciati ai suoi considerando 1, 2 e 4, ovvero, da un lato, «garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri tenendo al contempo in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale e, dall'altro, (...) rafforzare i diritti dei passeggeri attenuando le difficoltà e i disagi provocati dai notevoli ritardi o dalle cancellazioni di voli»<sup>123</sup>.

Pare evidente che la previsione di un sistema di corresponsione di somme forfettarie sia innanzitutto volta ad assicurare un «rimedio, in modo immediato e uniforme» per compensare il danno subito, facilitando in tal modo i passeggeri coinvolti, in quanto non devono sopportare gli inconvenienti legati all'esperimento di azioni di risarcimento dei danni<sup>124</sup>. A maggior ragione, conferire all'organismo nazionale responsabile una competenza coercitiva potrebbe contribuire ad evitare oneri, potendo «per le ragioni di semplicità, rapidità ed efficacia (...) garantire un elevato livello di tutela dei passeggeri aerei, evitando al contempo la congestione dei tribunali tenuto conto del numero potenzialmente elevato di richieste di compensazione pecuniaria»<sup>125</sup>.

Nel caso di specie, laddove il giudice ungherese riconosca un simile potere in capo alla Divisione incaricata dell'attuazione del regolamento, come sembrerebbe possibile sostenere alla luce degli elementi di causa e della normativa ungherese rilevante, dovrebbe ritenersi valida la condanna al pagamento della compensazione pecuniaria imposta alla compagnia aerea LOT.

Nell'ordinamento europeo mancherebbero comunque disposizioni chiare in merito agli organismi nazionali. Come osservato dall'Avvocato generale nella causa *LOT*, l'art. 16 non determina le condizioni e le modalità secondo le quali questi devono esercitare il proprio compito. Sotto questo profilo, il regolamento n. 261/2004 si distingue dagli atti legislativi relativi ad altre modalità di trasporto, dove vengono invece indicati requisiti, quali l'indipendenza di tali organismi dal vettore o dal gestore dell'infrastruttura per quanto riguarda l'organizzazione, le decisioni di finanziamento, la struttura giuridica e il processo decisionale<sup>126</sup>. Vero è, poi, che l'art. 16 indica in modo generico le competenze degli organismi nazionali con riguardo alla possibilità di adottare «tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri»<sup>127</sup>. Ad avviso dell'Avvocato generale, quest'ultima espressione presenta «una portata manifestamente

---

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> *Ivi*, punto 38.

<sup>124</sup> *Ivi*, punto 39.

<sup>125</sup> *Ivi*, punto 40.

<sup>126</sup> Conclusioni *LOT*, cit., nota 25, dove vengono richiamati: art. 25, par. 1, secondo comma, del regolamento n. 1177/2010 sul trasporto via mare e per vie navigabili interne; art. 31, par. 2, del regolamento 2021/782 sul trasporto ferroviario, e art. 28, par. 1, secondo comma, del regolamento n. 181/2011 sul trasporto effettuato con autobus.

<sup>127</sup> Conclusioni *LOT*, cit., punto 35.

ampia», includendo «tanto la difesa degli interessi collettivi dei passeggeri aerei quanto la difesa dei loro interessi individuali»<sup>128</sup>, senza imporre limiti al potere discrezionale degli Stati. Oltretutto, i casi di mancato pagamento della compensazione pecuniaria formano già oggetto di valutazione da parte delle autorità responsabili, configurando sia una scorretta applicazione del regolamento sia una violazione degli obblighi contrattuali gravanti sui vettori aerei<sup>129</sup>. Le stesse autorità, pertanto, potrebbero facilmente determinare la fondatezza delle richieste e dei crediti dei passeggeri, derivanti dall'applicazione della medesima norma violata, e stabilire, di conseguenza, l'importo dovuto<sup>130</sup>.

Un'ulteriore diversità tra i sistemi degli Stati membri è dovuta dalla differente natura degli organismi coinvolti: in alcuni l'attuazione e la vigilanza del regolamento sono attribuite all'autorità nazionale competente per l'aviazione civile, in altri all'autorità nazionale di tutela dei consumatori. Alcuni Stati, poi, attribuiscono a tali autorità la possibilità di esaminare e trattare i reclami individuali dei passeggeri, o li incaricano altresì di procedere alla risoluzione alternativa delle controversie. Queste divergenze derivano dalla formulazione delle disposizioni sugli organismi nazionali, analogamente a quanto si riscontra negli atti normativi UE riguardanti altre modalità di trasporto, che non definiscono in modo rigoroso, ma nemmeno limitano, la portata delle funzioni e dei poteri<sup>131</sup>. Fa eccezione il regolamento 2021/782 sulla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario<sup>132</sup>, che prevede, ai sensi dell'art. 33, par. 3, che l'autorità incaricata possa svolgere anche il ruolo di organismo per la risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori ai sensi della direttiva 2013/11<sup>133</sup>.

In definitiva, spetta ai singoli Stati membri determinare i poteri da attribuire alle autorità competenti, compresa la possibilità di ingiungere il pagamento delle compensazioni pecuniarie. Una simile soluzione potrebbe certamente rappresentare uno strumento fondamentale per raggiungere l'obiettivo del regolamento di assicurare una maggiore tutela dei passeggeri, ove siano soddisfatte tutte le condizioni. Tuttavia, ci si potrebbe trovare di fronte a una tutela «variabile» nell'Unione europea, dovuta alla frammentazione della protezione dei passeggeri proprio a causa delle diverse soluzioni adottate nei singoli ordinamenti nazionali. Laddove, in una controversia, sia coinvolto uno Stato membro il cui organismo dispone anche di poteri coercitivi, il passeggero

---

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> *Ivi*, punto 37.

<sup>130</sup> *Ivi*, punto 46.

<sup>131</sup> *Ivi*, punto 55.

<sup>132</sup> [Regolamento \(UE\) 2021/782](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione).

<sup>133</sup> [Direttiva 2013/11/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori; e cfr. conclusioni *LOT*, cit., punto 57. Nell'ordinamento italiano, come illustrato sopra, la procedura di conciliazione gestita dall'ART è imposta per tutti i tipi di trasporto.



potrebbe scegliere di ricorrere dinanzi ad esso, che potrebbe sia comminare sanzioni al vettore aereo sia condannarlo al pagamento della compensazione pecuniaria. Al passeggero, in tal modo, sarebbe offerta una tutela maggiore, rispetto a quei sistemi in cui, come avviene in Italia, l'autorità responsabile può svolgere solo attività investigativa e, nel caso, sanzionare per la violazione delle norme. Pur rimanendo essenziali l'attività e l'esito delle operazioni svolte dagli enti nazionali ai fini di un eventuale proseguimento della controversia in sede giudiziale, spetta al passeggero attivarsi per adire le vie legali predisposte dall'ordinamento dello Stato che risulta competente al fine di vedersi riconosciuto il proprio diritto.

Alla luce di quanto osservato, ci si domanda se l'Unione europea possa intervenire direttamente e disciplinare in modo uniforme i poteri delle autorità nazionali, così da superare le disparità dovute all'applicazione di regole interne differenti e garantire un livello di protezione il più simile possibile in tutti gli Stati membri<sup>134</sup>. Si tratta però della «solita» questione riguardante l'*enforcement* del diritto dell'Unione, strettamente dipendente dai sistemi di giustizia nazionali e dai rimedi ivi previsti, che devono però essere declinati in modo tale da rispettare i principi di equivalenza ed effettività. Un regime europeo uniforme che regoli i poteri degli organismi nazionali potrebbe comunque rappresentare una soluzione opportuna soprattutto per quei settori che coinvolgono gli interessi dei consumatori, i quali, per la loro vulnerabilità, potrebbero essere maggiormente protetti a livello pubblicistico.

## **5. Cenni sulla proposta di modifica e considerazioni conclusive.**

L'importanza della tutela dei passeggeri aerei è evidenziata dal fatto che è in corso la procedura legislativa relativa alla proposta di modifica presentata nel 2023, i cui esiti, si auspica, possano effettivamente garantire coerenza tra le politiche UE in materia di trasporto e offrire una migliore protezione ai passeggeri, che sia altresì omogenea tra gli ordinamenti degli Stati membri.

Nello specifico, si tratta di una «proposta di regolamento di revisione e rafforzamento dei diritti dei passeggeri per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione»<sup>135</sup>, contenente modifiche ai regolamenti esistenti che

---

<sup>134</sup> Nello stesso senso, v. Corte di giustizia, sentenza del 30 marzo 2023, [causa C-5/22](#), *Green Network (Ordine di restituzione di somme addebitate)*, EU:C:2023:273, con cui ha stabilito che, alla luce della direttiva 2009/72/CE (relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; poi direttiva (UE) 2019/944), uno Stato membro può prevedere nel proprio ordinamento che all'autorità di regolazione nazionale sia conferito il potere di ordinare alle società elettriche di restituire somme corrispondenti ai costi di gestione amministrativa riscosse «in applicazione di una clausola contrattuale considerata illegittima da tale autorità» (punto 25 ss.), «anche nel caso in cui l'ordine di restituzione in questione non sia fondato su ragioni attinenti alla qualità del servizio di cui trattasi fornito da dette società, bensì sulla violazione di obblighi di trasparenza tariffaria» (punto 27 ss.).

<sup>135</sup> Proposta di regolamento COM(2023) 753 final del 29 novembre 2023, [cit.](#)

disciplinano i vari modi di trasporto, basandosi sul più recente atto legislativo in materia, il citato regolamento (UE) 2021/782 sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nonché, con riferimento al trasporto aereo, sulla proposta della Commissione europea del 2013<sup>136</sup>. Il nuovo atto si pone l'obiettivo di incentivare l'uso di modi di trasporto collettivi, configurandosi come azione trasversale per attuare il Green Deal<sup>137</sup> e la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente del 2020<sup>138</sup>, nonché di proporre soluzioni efficaci per colmare la scarsa consapevolezza dei passeggeri e risolvere i problemi connessi al rispetto dei loro diritti. A tale ultimo riguardo, come chiarito dalla Commissione nella relazione esplicativa, le modifiche avanzate mirano a «garantire un'applicazione efficace ed efficiente in tutti gli Stati membri, consentendo agli organismi nazionali di applicazione di disporre di strumenti più efficaci per monitorare il rispetto dei diritti dei passeggeri da parte degli operatori e, in secondo luogo, garantire un trattamento più efficace dei reclami per i passeggeri, fornendo loro un sistema rapido, semplice e accessibile»<sup>139</sup>.

Per quanto qui rileva, si nota che l'art. 1 della proposta introduce modifiche al regolamento n. 261/2004 prevedendo, tra le altre, nuove disposizioni in relazione al rimborso in caso di prenotazione del biglietto tramite un intermediario<sup>140</sup>; al miglioramento delle informazioni fornite ai passeggeri in merito ai loro diritti al momento della prenotazione e durante le perturbazioni del viaggio<sup>141</sup>; alla predisposizione di un modulo comune per le richieste di rimborso e di compensazione pecuniaria<sup>142</sup>; alla condivisione di informazioni con gli organismi nazionali responsabili, nonché sulla risoluzione alternativa delle controversie<sup>143</sup>. Ad una prima analisi, le modifiche suggerite si pongono in linea con la necessità di assicurare l'attuazione concreta dei diritti derivanti dalla normativa UE, nel rispetto delle norme della Carta<sup>144</sup>, senza però incidere in ambiti

---

<sup>136</sup> Proposta di regolamento COM(2013) 130 final del 13 marzo 2013, cit. Tra le modifiche, viene suggerito di prevedere, in tutti i settori, la possibilità per la Commissione di chiedere agli organismi nazionali competenti di indagare in merito a specifiche pratiche sospette poste in essere dagli operatori.

<sup>137</sup> Il Green Deal europeo, [COM\(2019\) 640 final](#) dell'11 dicembre 2019.

<sup>138</sup> Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro, [COM\(2020\) 789 final](#) del 9 dicembre 2020.

<sup>139</sup> Proposta di regolamento COM(2023) 753 final del 29 novembre 2023, [cit.](#), par. 1.

<sup>140</sup> Nuovo art. 8 *bis*.

<sup>141</sup> Nuovo art. 14 *bis*.

<sup>142</sup> Nuovo art. 16 *bis bis*. Modulo che deve essere adottato dalla Commissione con atto di esecuzione e che comunque non è obbligatorio, in base al quale «[i] vettori aerei operativi e gli intermediari non respingono una richiesta per il solo motivo che il passeggero non ha utilizzato tale modulo. Se una richiesta non è sufficientemente precisa, il vettore chiede al passeggero di chiarire la richiesta e lo assiste in tal senso».

<sup>143</sup> Nuovo art. 16 *ter quater*, in base al quale «[l]'organismo nazionale di applicazione presso il quale il passeggero presenta ricorso, oppure qualsiasi altro organismo designato a tal fine da uno Stato membro, informa il reclamante in merito al suo diritto di rivolgersi agli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie al fine di ottenere una riparazione individuale».

<sup>144</sup> Nella proposta viene fatto riferimento agli artt. 21, 26, 38 e 47 concernenti rispettivamente il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, l'inserimento delle persone con disabilità, un livello elevato di protezione dei consumatori e il diritto a un ricorso effettivo.

ancora soggetti alle prerogative nazionali, quali gli aspetti procedurali e la definizione dei poteri delle autorità nazionali competenti. Ciononostante, le nuove misure potrebbero rappresentare un valido contributo nel perseguimento del livello elevato di tutela.

Nel settore del trasporto aereo, al medesimo fine di garantire la protezione dei passeggeri, dovrebbero assumere maggior rilievo anche altri strumenti già esistenti<sup>145</sup>, quali il meccanismo di coordinamento e cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori<sup>146</sup>, nonché essere valorizzato il ruolo delle associazioni<sup>147</sup>. Questi ultimi enti, legittimati ad agire a tutela degli interessi dei consumatori, possono promuovere ricorsi collettivi, che costituiscono rimedi giudiziali di concreta utilità quando si tratta di far valere posizioni individuali simili, a volte di scarso valore, coinvolte nella medesima situazione. Diverse potrebbero essere le modalità, i termini e le condizioni di ammissibilità delle azioni, in base alla *lex fori*, ma le normative nazionali risultano in ogni caso armonizzate grazie alla direttiva (UE) 2020/1828 sulle azioni rappresentative, che copre anche i regolamenti in materia di trasporto, incluso il n. 261/2004<sup>148</sup>.

Infine, un'ulteriore novità riguarda la tutela dei passeggeri aerei, in quanto a partire dal 1° ottobre 2024 le questioni sollevate con rinvio pregiudiziale in materia di compensazione pecuniaria e assistenza dei passeggeri in ipotesi di ritardo, di annullamento dei servizi di trasporto o di negato imbarco, sono devolute al Tribunale dell'Unione europea<sup>149</sup>. Si tratta di una modifica dettata dalla necessità di alleggerire il carico di lavoro della Corte di giustizia, circoscritta a settori dove è già sviluppata «una consistente giurisprudenza, che possa guidare il Tribunale»<sup>150</sup> nell'esercizio delle sue nuove funzioni. Non si ritiene quindi che si possa assistere, in futuro, a una divergenza negli orientamenti dei giudici europei, tenuto conto altresì del carattere tecnico che contraddistingue alcune disposizioni del regolamento n. 261/2004, già interpretate dalla Corte di giustizia.

---

<sup>145</sup> Cfr. *Orientamenti interpretativi* 2024, cit., par. 8.3.

<sup>146</sup> [Regolamento \(UE\) 2017/2394](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004.

<sup>147</sup> Sulla tutela dei diritti dei passeggeri e le attività delle agenzie di reclamo, che comprendono le agenzie o imprese che offrono al pubblico servizi di gestione di richieste ai sensi del regolamento n. 261/2004, nonché gli avvocati che agiscono come agenzie di reclamo, si veda la [nota informativa](#) della Commissione del 9 marzo 2017 sulla pertinente legislazione dell'UE in materia di protezione dei consumatori, marketing e protezione dei dati applicabile alle attività delle agenzie di reclamo in relazione al regolamento (CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

<sup>148</sup> Vedi Allegato 1 della [Direttiva \(UE\) 2020/1828](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE, che si applica dal 25 giugno 2023.

<sup>149</sup> Il [regolamento \(UE, Euratom\) 2024/2019](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, ha inserito nello statuto il nuovo art. 50 *ter*. Su cui v. [comunicato stampa n. 125/24](#) del 12 agosto 2024.

<sup>150</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2024/2019, cit., considerando 6.

In conclusione, le modifiche relative al trasporto aereo, proposte dal pacchetto del 2023, oltre a quelle del 2013, sono tali da rafforzare sicuramente la tutela dei passeggeri aerei, pur sempre rimanendo il regolamento n. 261/2004 uno strumento espressivo del bilanciamento degli interessi coinvolti nel settore del trasporto aereo, dove i diritti fondamentali, connessi alle posizioni giuridiche da salvaguardare, possono essere oggetto di valutazione alla luce delle circostanze concrete del caso specifico.

ABSTRACT: Il presente contributo esamina il diritto alla compensazione pecuniaria a favore dei passeggeri aerei di cui al regolamento (CE) n. 261/2004, alla luce delle sentenze della Corte di giustizia nelle cause *Eurowings* e *LOT*, soffermandosi sull'analisi dello sciopero «per solidarietà» come circostanza eccezionale e sui poteri degli organismi nazionali, prendendo in considerazione la rilevanza dei diritti fondamentali, nonché sui rimedi, in particolare nell'ordinamento italiano e nella proposta di modifica.

PAROLE CHIAVE: regolamento (CE) n. 261/2004; compensazione pecuniaria; diritti fondamentali; sciopero; organismi nazionali; rimedi; ordinamento italiano; proposta di modifica.

*The protection of air passengers: the right to compensation between Charter' rights, remedies and reforms*

*ABSTRACT: This paper examines the right to compensation for air passengers under Regulation (EC) No 261/2004, in the light of the Court of Justice's judgments in the Eurowings and LOT cases. It focuses on the analysis of the strike «in solidarity» as an exceptional circumstance and on the powers of national bodies, taking into account the relevance of fundamental rights, as well as on the remedies, in particular in the Italian system and in the proposal for reform.*

*KEYWORDS: regulation (EC) No 261/2004; compensation; fundamental rights; strike; national bodies; remedies; Italian system; proposal for reform.*