



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.9.2024
COM(2024) 403 final

2024/0223 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito alla revisione dei limiti di responsabilità effettuata dall'ICAO a norma dell'articolo 24 della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (convenzione di Montreal)

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) in merito alla revisione dei limiti di responsabilità effettuata dall'ICAO a norma dell'articolo 24 della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo ("convenzione di Montreal").

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione di Montreal

La convenzione di Montreal, conclusa il 28 maggio 1999 a Montreal, stabilisce norme in materia di responsabilità nel trasporto aereo internazionale di persone, bagagli e merci, sostituendo le norme di cui alla convenzione di Varsavia del 1929 e alle sue successive modifiche.

L'Unione europea e tutti i suoi Stati membri sono parti della convenzione di Montreal¹.

2.2. L'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale

L'ICAO è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Le finalità e gli obiettivi dell'Organizzazione consistono nell'elaborare i principi e le tecniche della navigazione aerea internazionale e nel promuovere la pianificazione e lo sviluppo del trasporto aereo internazionale.

2.3. La revisione prevista dei limiti di responsabilità a norma dell'articolo 24 della convenzione di Montreal

Agli articoli 21 e 22 della convenzione di Montreal sono stabiliti i limiti di responsabilità dei vettori aerei per danni in relazione al trasporto di passeggeri, bagagli e merci. Gli importi così stabiliti sono espressi in diritti speciali di prelievo (DSP), un'unità di conto creata dal Fondo monetario internazionale (FMI).

Alla conferenza diplomatica per l'adozione della convenzione di Montreal gli Stati hanno tenuto conto della necessità di garantire che, con il passare del tempo, i limiti di responsabilità mantengano il loro valore economico e che quest'ultimo non si riduca a causa dell'inflazione o di altri fattori economici successivi all'entrata in vigore della convenzione.

A tal fine all'articolo 24 (Revisione dei limiti) della convenzione di Montreal è stabilito un meccanismo integrato per una revisione periodica di tali limiti ove necessario. Il meccanismo di revisione è stato appositamente concepito sulla falsariga di un processo di approvazione tacita, garantendo l'applicazione generale e coinvolgendo al contempo tutti gli Stati parti.

L'articolo 24, paragrafo 1, stabilisce che i limiti di responsabilità devono essere aggiornati dal depositario (ICAO) a intervalli di cinque anni. L'ultima revisione ha avuto luogo nel 2019. A norma dell'articolo 24, paragrafo 1, i limiti devono essere aggiornati facendo riferimento a un fattore di inflazione costituito dal tasso di inflazione cumulato dalla precedente revisione. Per la determinazione del fattore di inflazione si fa ricorso al tasso di inflazione dato dalla media ponderata dei tassi annui di incremento o di diminuzione degli indici dei prezzi al consumo degli Stati le cui monete concorrono a formare i DSP.

¹ 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 (convenzione di Montreal) (GU L 194 del 18.7.2001, pag. 38).

Come specificato nella lettera agli Stati dell'ICAO LE 3/38.1-IND/24/4 del 28 giugno 2024, per l'attuale revisione è necessario considerare il fattore di inflazione dal 2018. Dalla revisione effettuata dall'ICAO è stato stabilito che il fattore di inflazione per l'attuale ciclo di revisione supera la soglia del 10 %, ossia la soglia prevista dalla convenzione per far scattare un adeguamento dei limiti di responsabilità.

Il fattore di inflazione determinato è pari al 17,9 %. I limiti di responsabilità dovrebbero di conseguenza essere adeguati come segue:

<i>Convenzione di Montreal 1999</i>	<i>Limite originario (DSP)</i>	<i>Limite aggiornato (DSP) al 28 dicembre 2019</i>	<i>Limite aggiornato arrotondato (DSP)*</i>
Articolo 21	100 000	128 821	151 880
Articolo 22, paragrafo 1	4 150	5 346	6 303
Articolo 22, paragrafo 2	1 000	1 288	1 519
Articolo 22, paragrafo 3	17	22	26

* Per facilitare la consultazione un DSP è stato valutato il 12 giugno 2024 a 1,32 USD.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

In linea con il meccanismo di approvazione tacita di cui all'articolo 24, paragrafo 2, della convenzione di Montreal, la revisione dei limiti di responsabilità notificati agli Stati parti entra in vigore dopo sei mesi dalla data di tale notifica, a meno che entro tre mesi dalla stessa la maggioranza degli Stati parti non abbia dichiarato all'ICAO la propria contrarietà.

Se entro il 30 settembre 2024 la maggioranza degli Stati parti della convenzione di Montreal non si dichiara contraria, l'ICAO notificherà a tutti i firmatari e a tutti gli Stati parti la data di entrata in vigore dei limiti di responsabilità aggiornati, conformemente all'articolo 53, paragrafo 8, lettera d), della convenzione di Montreal.

È pertanto necessario adottare la posizione dell'Unione in merito alla revisione dei limiti di responsabilità come specificato nella sezione 2.3.

In considerazione della natura tecnica di tale revisione, che segue il metodo di calcolo chiaramente definito di cui alla convenzione di Montreal, non vi è alcun motivo per l'Unione di opporsi alla revisione.

La presente posizione è perfettamente in linea con la politica di tutela dei consumatori dell'Unione e garantisce un elevato livello di protezione per i passeggeri aerei.

La posizione da adottare a nome dell'Unione dovrebbe pertanto essere di non dichiarare la propria contrarietà ai nuovi limiti di responsabilità proposti, specificati nella lettera agli Stati dell'ICAO LE 3/38.1-IND/24/4 del 28 giugno 2024.

L'Unione è parte della convenzione di Montreal e la revisione dei limiti di responsabilità rientra in un settore di competenza esclusiva dell'Unione in cui gli Stati membri non possono più agire a titolo nazionale, a meno che non siano debitamente autorizzati a farlo a norma

dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE². In linea di principio spetta pertanto all'Unione, rappresentata dalla Commissione, decidere se dichiarare o meno la propria contrarietà nel contesto dell'articolo 24, paragrafo 2, della convenzione di Montreal.

L'articolo 53, paragrafo 2, ultima frase, della convenzione di Montreal stabilisce che "[a]i fini dell'articolo 24, l'espressione "la maggioranza degli Stati parti" e "un terzo degli Stati parti" esclude le Organizzazioni di integrazione economica regionale". Non è pertanto chiaro se una dichiarazione di contrarietà da parte di organizzazioni di integrazione economica regionale quali l'Unione sia considerata per l'entrata in vigore della revisione dei limiti di responsabilità ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della convenzione di Montreal. Tali considerazioni non sono immediatamente pertinenti per il caso concreto, in cui la posizione dell'Unione è di non dichiarare la propria contrarietà nell'ambito della revisione, e non deve pertanto essere presentata alcuna dichiarazione al depositario della convenzione di Montreal. Tuttavia, alla luce delle norme della convenzione di Montreal e in attesa di un chiarimento delle stesse, anche gli Stati membri sono destinatari della presente decisione e sono pertanto tenuti a non dichiarare la propria contrarietà nell'ambito della revisione.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".

Rientrano nel concetto di "atti che hanno effetti giuridici" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"³.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

La revisione prevista dei limiti di responsabilità ha effetti giuridici ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

Conformemente all'articolo 24, paragrafo 1, della convenzione di Montreal il depositario (ICAO) aggiorna i limiti di responsabilità a intervalli di cinque anni. In linea con il meccanismo di approvazione tacita di cui all'articolo 24, paragrafo 2, tali revisioni entrano in vigore per tutti gli Stati parti dopo sei mesi dalla data di notifica dei limiti di responsabilità. I limiti di responsabilità aggiornati avranno carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale conformemente all'articolo 21 e all'articolo 22, paragrafi 1, 2 e 3, della convenzione di Montreal, a meno che entro tre mesi dalla notifica la maggioranza degli Stati parti non abbia dichiarato all'ICAO la propria contrarietà. La revisione prevista dei limiti di responsabilità sarà tale da incidere in modo determinante sul contenuto della legislazione dell'UE. La convenzione di Montreal, in vigore, per quanto attiene all'Unione, dal 28 giugno

² Parere 2/91, Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, EU:C:1993:106, punto 26.

³ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, *Germania/Consiglio*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

2004, costituisce, a decorrere da tale data, parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁴.

La revisione in questione non integra né modifica il quadro istituzionale della convenzione di Montreal.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto della revisione dei limiti di responsabilità aggiornati riguardano la politica comune dei trasporti.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 100, paragrafo 2, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2019, *Niki Luftfahrt*, causa C-532/18, ECLI:EU:C:2019:1127, punto 30 e la giurisprudenza ivi citata.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito alla revisione dei limiti di responsabilità effettuata dall'ICAO a norma dell'articolo 24 della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (convenzione di Montreal)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 100, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo ("convenzione di Montreal"), conclusa il 28 maggio 1999 a Montreal, è stata approvata dall'Unione con decisione 2001/539/CE del Consiglio del 5 aprile 2001⁵.
- (2) A norma dell'articolo 24, paragrafo 1, della convenzione di Montreal, l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), in qualità di depositario della convenzione, deve aggiornare i limiti di responsabilità di cui agli articoli 21, 22 e 23 a intervalli di cinque anni.
- (3) A seguito dell'ultima revisione effettuata dall'ICAO i limiti di responsabilità di cui all'articolo 21 e all'articolo 22, paragrafi 1, 2 e 3, della convenzione di Montreal devono essere adeguati, come specificato nella lettera agli Stati dell'ICAO LE 3/38.1-IND/24/4 del 28 giugno 2024. Secondo tale lettera le suddette revisioni devono entrare in vigore dopo sei mesi dalla data della relativa notifica, a meno che entro tre mesi dalla stessa la maggioranza degli Stati parti non abbia dichiarato all'ICAO la propria contrarietà.
- (4) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede dell'ICAO, poiché i limiti di responsabilità aggiornati avranno carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale conformemente all'articolo 21 e all'articolo 22, paragrafi 1, 2 e 3, della convenzione di Montreal e poiché la convenzione di Montreal costituisce parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione.
- (5) In considerazione della natura tecnica di tale revisione, che segue il metodo di calcolo chiaramente definito di cui alla convenzione di Montreal, non vi è alcun motivo per l'Unione di opporsi alla revisione.
- (6) La posizione da adottare a nome dell'Unione dovrebbe pertanto essere di non dichiarare la propria contrarietà ai nuovi limiti di responsabilità proposti, specificati nella lettera agli Stati dell'ICAO LE 3/38.1-IND/24/4 del 28 giugno 2024.

⁵ 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 (convenzione di Montreal) (GU L 194 del 18.7.2001, pag. 38).

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione in merito alla lettera agli Stati dell'ICAO LE 3/38.1-IND/24/4 del 28 giugno 2024 è di non dichiarare la propria contrarietà ai nuovi limiti di responsabilità proposti specificati nella lettera agli Stati.

Articolo 2

La Commissione e gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il Presidente*