

Diritto e politica dei trasporti

Rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

Fascicolo 1/2025

Con i contributi di
**Fernando Elorza Guerrero, Manuel Guillermo Sarmiento García,
Emilio Romualdi, Christina Zournatzi, Lucrezia Magli,
Nicola Pierpaolo Barbuzzi, Gino Fontana, Martina Baltuzzi,
Vincenzo Palo, Paolo Felix Iurich, Marco Di Giugno,
Paolo Sabra Piazza, Francesca Di Monaco, Emma Maresca**

ISSN 2612-5056

LUISS



La Rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 8, n. 14 (I-2025), ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 7, n. 12 (I-2024)

ISSN 2612-5056

Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an online, open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press

Pubblicato nel mese di ottobre 2025

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) o alla Segreteria editoriale (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;

3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);

4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;

b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;

c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;

d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;

e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.

Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) or to the Editorial Staff (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;

2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;

3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);

4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
- c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
- d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
- e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.

The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted. All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Francesco Gaspari (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi")
 Prof.ssa Laura Lamberti (Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board Presidente

Prof. Aristide Police (Luiss "G. Carli")

Componenti

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International – Montreal)
 Prof. Marco Calabrò (Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")
 †Prof. Antonio Catricalà (Link Campus University)
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi" e Pontificia Università Gregoriana)
 Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
 Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)
 Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
 Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco – Spagna)
 Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial – Argentina)
 Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
 Prof. Francesco Gaspari (Università degli studi di Roma "Guglielmo Marconi")
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
 Prof. Brian Havel (McGill University – Montreal)
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
 Prof. Mario Libertini (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Sergio Marchisio (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco – Spagna)
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
 Prof. Roberto Miccù (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Brasile)

Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")
 Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università degli studi di Roma "Tor Vergata")
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Corte costituzionale)
 Prof. Mario Sebastiani (Università degli studi di Roma "Tor Vergata")
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen – Germania)
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Roma "La Sapienza")
 Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" – Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella
 Avv. Patrizia Beraldi
 Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno
 Avv. Luigi Cameriero
 Avv. Marco Cappai
 Prof. Luigi De Propriis
 Avv. Marco Di Giugno
 Dott. Federico Di Palma
 Avv. Fabrizio Doddi
 Avv. Francesco Ferrara
 Dott. Simone Francario
 Avv. Raissa Frascella
 Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè
 Prof.ssa Annarita Iacopino
 Prof.ssa Maria Assunta Icolari
 Avv. Emanuela Lanzi
 Dott. Antonio Mitrotti
 Avv. Andrea Nardi
 Dott. Simone Paoli
 Avv. Anton Giulio Pietrosanti
 Prof. Marco Ragusa
 Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
 Dott.ssa Ersilia Sanginario
 Avv. Francesco Scalia
 Prof.ssa Martina Sinisi
 Dott.ssa Veronica Sordi
 Avv. Giovanni Terrano
 Avv. Francesco Tomasicchio
 Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Il contratto di co-marketing promosso da più parti pubbliche: obbligazioni reciproche*

Marco Di Giugno

Dirigente ENAC, già Professore a contratto di diritto della navigazione nell'Università degli Studi di Enna "Kore"

Abstract

The co-marketing contract promoted by various public entities: mutual obligations.

The judgment in question reconstructs the contractual relationship that issued between the various territorial bodies involved in the operation to incentivize flights departing from Trapani-Birgi Airport. The Court, qualifying that relationship as a mandate contract granted to the Chamber of Commerce aimed at stipulating a co-marketing contract with Airport Marketing Services Limited, ascertained the failure of the Chamber of Commerce which did not give proof of the signing of the marketing contract and therefore declared that there is no payment obligation on the part of the Municipality of Pantelleria towards the Trapani Chamber of Commerce.

-

La sentenza in commento ricostruisce il rapporto contrattuale sorto tra i vari enti territoriali coinvolti nell'operazione di incentivazione di voli in partenza dall'Aeroporto di Trapani-Birgi. Il Tribunale, qualificando il rapporto insorto tra le parti in un contratto di mandato conferito alla Camera di Commercio volto alla stipula di un contratto di co-marketing con la Airport Marketing Services Limited, ha accertato l'inadempimento della Camera di Commercio che non ha dato prova dell'avvenuta sottoscrizione del contratto di marketing e per l'effetto ha dichiarato che non sussiste alcun obbligo di pagamento da parte del Comune di Pantelleria nei confronti della Camera di Commercio di Trapani.

Keywords: incentives; co-marketing contributions; breach of contract; mandate, Article 16 of Re-

* Sottoposto a referaggio.

gional Law Sicily No. 10/1991, Article 22 of Regional Law Sicily 7/2019, Article 15 of Law No. 241/1990, Jurisdiction.

Parole chiave: incentivi; contributi co-marketing; inadempimento; mandato, art. 16 della L.R. Sicilia n. 10/1991, art. 22 della L.R. Sicilia 7/2019, art. 15 della l. n. 241 del 1990, Giurisdizione.

Sommario – 1. Gli accordi previsti dall’art. 16 della L.R. Sicilia n. 10/1991 così come modificato dall’art. 22 della L.R. Sicilia 10/1991 (Art. 15 della L. 241/1990) – 1.1 natura giuridica – 1.2 forma degli accordi – 2. La competenza del Giudice Amministrativo nell’accertare l’inadempimento delle parti coinvolte: la sentenza del Tribunale di Trapani emessa a margine del procedimento R.G. 1698/2020 – 3. Il mandato a sottoscrivere un contratto di co-marketing – 4. l’accertamento dell’inadempimento da parte del Giudice Amministrativo: Sentenza TAR Palermo 2272 del 19 marzo 2024 – 5. Conclusioni.

1. Gli accordi previsti dall’art. 16 della L.R. Sicilia n. 10/1991 (Art. 15 della L. 241/1990) così come modificato dall’art. 22 della L.R. Sicilia 7/2019

Il testo dell’articolo 16 della L.R. Sicilia n. 19/1991 è stato sostituito, senza apportare alcuna innovazione salvo il rinvio al rispetto della normativa comunitaria, dall’art. 22 della L.R. Sicilia n. 7/2019.

Tali articoli hanno recepito nell’ordinamento della Regione Sicilia l’istituto degli Accordi tra Amministrazioni previsto dall’art. 15 della L. 241/90 e le successive modifiche ed integrazioni.

L’articolo 22 della L.R. 7/2019 prevede, in particolare, che le pubbliche amministrazioni possano concludere accordi tra loro per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, anche al di fuori dei casi previsti dalla legge. Questa disposizione si inserisce nel solco di una tendenza più ampia del diritto amministrativo, che vede negli accordi tra le amministrazioni uno strumento efficace per la cooperazione e il coordinamento tra enti pubblici.

1.1 Natura giuridica

La dottrina ha ampiamente dibattuto sulla natura giuridica di questi accordi¹. Si tratta di contratti di diritto pubblico? Di atti amministrativi bilaterali? O di un *tertium genus*?

1. *Ex multis*: G. D. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche: ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, p. 453 ss.; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001. In giurisprudenza, da ultimo: Consiglio di Stato, sez. V, 3 maggio 2016 n. 1690; Consiglio di Stato, sez. III, 24 giugno 2014 n. 3194. A. DE MICHELE, *Modelli di collaborazione pubblico-pubblico*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l’ordinamento amministrativo: dinamiche e modelli di partenariato in base alle*

Secondo una parte della dottrina, gli accordi tra amministrazioni sono figure sui generis, caratterizzate dalla specificità dei soggetti (pubbliche amministrazioni) e degli interessi (pubblici) coinvolti.

Altri autori li assimilano a contratti di diritto pubblico, sottolineando l'importanza del rispetto dei principi di legalità, trasparenza e buon andamento della pubblica amministrazione.

Procediamo con l'analisi dei principi applicabili. L'articolo 22 afferma, altresì, che agli accordi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili.

La dottrina sottolinea che questa applicazione dei principi civilistici deve essere sempre mediata e temperata dai principi del diritto amministrativo, quali il principio di legalità, il principio di imparzialità, il principio di buon andamento e il principio di trasparenza.

In particolare, è fondamentale il rispetto delle norme sull'evidenza pubblica, per evitare che gli accordi tra amministrazioni siano utilizzati per eludere le procedure di gara e favorire soggetti privati.

1.2 Forma degli accordi

L'articolo 22 richiede la forma scritta a pena di nullità e la sottoscrizione con firma digitale, firma elettronica avanzata o altra firma elettronica qualificata.

La dottrina evidenzia l'importanza della forma scritta per garantire la certezza del diritto, la trasparenza e la tracciabilità degli accordi.

La firma digitale o elettronica qualificata, inoltre, assicura l'autenticità e l'integrità degli accordi, elementi essenziali in un contesto di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

L'articolo 23 pone, altresì, dei limiti agli accordi tra amministrazioni, stabilendo che essi non possono violare i principi comunitari in materia di contrattualistica pubblica e le disposizioni contenute nell'articolo 7 del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 (Codice dei contratti pubblici).

La dottrina sottolinea che questo limite è fondamentale per evitare che gli accordi siano utilizzati per aggirare le norme sulla concorrenza e sulla trasparenza negli appalti pubblici.

Gli accordi devono quindi essere interpretati e applicati in linea con il diritto dell'Unione europea e il diritto nazionale in materia di contratti pubblici.

recenti riforme, Torino, 2011, p. 699 ss. Per una ricostruzione della distinzione tra convenzioni tra enti pubblici e contratti di diritto privato. Cfr. anche: S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006; R. FERRARA, *Art. 15. Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011; Id., voce *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, p. 543 ss., ove è discussa la possibilità di ricondurre le intese o le convenzioni concluse tra due o più soggetti pubblici alle differenti categorie del contratto di diritto comune e dell'accordo organizzativo di tipo procedimentale rapportando l'ordinamento giuridico italiano con le esperienze di common law; G. D. FALCON, voce *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, IX, Roma, 1988.

È importante, sottolineare, inoltre, la necessità di coordinare l'articolo 23 con altre disposizioni del diritto amministrativo, come quelle relative alla competenza degli organi, alla responsabilità dei funzionari e al controllo sugli atti amministrativi. La dottrina invita a una lettura sistematica delle norme, per evitare interpretazioni isolate e garantire la coerenza complessiva dell'ordinamento amministrativo.

2. La competenza del Giudice Amministrativo nell'accertare l'inadempimento in un accordo tra amministrazioni: la sentenza del Tribunale di Trapani emessa a margine del procedimento R.G. 1698/2020

Una delle questioni aperte rispetto l'esecuzione degli accordi tra amministrazioni è sicuramente l'individuazione della giurisdizione in caso di inadempimento di una delle parti.

Il Tribunale di Trapani ha avuto modo di affrontare il tema rispetto una controversia sul presunto inadempimento da parte del Comune di Pantelleria di un Accordo ex art. 16 L.R. 10/91 sottoscritto per lo svolgimento coordinato di attività finalizzate al supporto ai flussi turistici in ingresso sul territorio della provincia di Trapani diretto a definire i ruoli e gli impegni giuridici dei soggetti pubblici firmatari in ordine ad una azione di co-marketing da realizzarsi mediante contratto da stipularsi con un vettore aereo. Il Tribunale osserva che *“la [...] controversia – solo prima facie attinente al mero versamento di ‘indennità, canoni ed altri corrispettivi’, di cui già all’art. 5, secondo comma, l. n. 1034 del 1971 e successive modifiche – è invece precluso dalla carenza di giurisdizione del giudice ordinario, involgendo profili di più ampia complessità e postulando uno scrutinio della correttezza delle scelte e delle direzioni in cui si è estrinsecata l’azione amministrativa in vista della sottoscrizione dell’accordo in questione”*.

L'oggetto dell'indagine del Tribunale è, pertanto, riferito all'accertamento dell'eventuale inadeguatezza della esecuzione di tale accordo, da valutarsi sulla base dei contenuti dell'accordo stesso e dunque anche sulle opzioni discrezionali che hanno condotto alla sua conclusione.

È necessaria, altresì, un'indagine sulla sua causa concreta, sul processo decisionale di scelta del contraente destinatario finale delle erogazioni pubbliche nonché sulla possibile generazione di vantaggi selettivi anticoncorrenziali nello spazio comunitario.

Tali ambiti di indagine, pertanto, sfuggono alle attribuzioni del Tribunale ordinario a vantaggio di quello amministrativo.

Osta infatti, innanzitutto, il dettato dell'art. 133 comma 1, lett. A) del c.p.a., la cui corretta applicazione induce a riservare alla giurisdizione esclusiva del g.a. tutte le controversie concernenti non solo la formazione e la conclusione, ma anche l'esecuzione di un accordo tra pubbliche amministrazioni, lasciando al g.o. solo le questioni non riconducibili ad un procedimento amministrativo né riguardanti l'estrinsecazione di poteri autoritativi². Mentre invece nel caso in questione il punto

2. Cfr. Cass. civ., sez. un., ordinanza 29 luglio 2021 n. 21770 che ha individuato l'ambito di competenza del giudice ordinario rispetto quello amministrativo in ambito di accordi tra amministrazioni: *“In tema di riparto di giuri-*

focale dell'indagine richiesta ai fini della risoluzione della controversia appare proprio la verifica sulla correttezza delle scelte discrezionali e dell'azione amministrativa posta in essere dalle amministrazioni coinvolte³.

In secondo luogo, osta all'individuazione della giurisdizione ordinaria la disciplina di cui al medesimo art. 133, ma in relazione alla lettera e) n.1), che riserva al g.a. anche la trattazione delle controversie inerenti le procedure di affidamento di servizi svolte da soggetti che siano comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale, come senz'altro i Comuni aderenti.

In terzo luogo, la competenza del giudice amministrativo è da attribuirsi anche in relazione alla complessa questione inerente la potenziale idoneità dell'accordo in questione a costituire una provvista per l'erogazione di aiuti pubblici in violazione dei canoni di cui all'art. 107 TUE – che come è noto dichiara incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma e che, favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza⁴.

sdizione, è devoluta alla cognizione del giudice ordinario la controversia concernente l'esistenza dell'obbligo di un Comune consorziato di contribuire alle spese sostenute dal Consorzio, in quanto la questione, che non è riconducibile ad un procedimento amministrativo né riguarda l'estrinsecazione di poteri autoritativi, ha ad oggetto posizioni di diritto soggettivo derivanti dalle ragioni di credito fatte valere dal Consorzio e non rientra tra quelle concernenti la formazione, conclusione ed esecuzione di un accordo tra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241 del 1990, in relazione al quale sussisterebbe la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, a norma dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2 c.p.a."

3. Sul punto *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, decisione 08 ottobre 2008 n. 4952, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2008, p. 1267 con nota di L. Carbone Luigi e L. Lo Meo. Sul punto vedi anche: T.A.R. Napoli, sez. I, 05 novembre 2014 n.5687; T.A.R., Firenze, sez. II, 22 marzo 2011 n. 467.
4. Sul punto sia consentito richiamare l'esauritiva analisi svolta dalle Sezioni Unite della Cassazione con la pronuncia n. 7012-20: detto arresto infatti chiarisce, ancora, il perimetro della competenza europea a valutare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno e dunque se l'aiuto attribuisca un vantaggio ad alcune imprese e se produca effetti distorsivi sul regime di concorrenza (rinviando anche alla comunicazione della 2009/C 85/01 secondo cui "la valutazione di compatibilità di una misura d'aiuto con il mercato comune [...] rientra nella competenza esclusiva della Commissione" (punto 92), "salvo il riesame da parte delle corti della Comunità" (punto 20), mentre "i giudici nazionali non sono competenti a valutare la compatibilità di una misura di aiuto" (punto 92; cfr. già Corte di Cassazione, sez. un., ordinanza 13 dicembre 2016 n. 25516; v. anche Consiglio di Stato, sez. 3, 13 maggio 2015 n. 2401), ed indaga sull'obbligo di leale cooperazione tra giudici nazionali e nell'applicazione delle norme unionali in materia di aiuti di Stato, di guisa che, nel contesto di tale cooperazione, i giudici nazionali devono adottare tutte le misure generali o particolari idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione ed astenersi dall'adottare quelle che possono compromettere la realizzazione degli obiettivi del Trattato (Corte di giustizia 26 ottobre 2016, C-590/14; Corte di giustizia 15 settembre 2016, C574/14; Corte di giustizia 19 marzo 2015, C-672/13).

Circostanza confermata dal disposto del novellato art. 133, comma 1, lett. z-sexies c.p.a. (aggiunta dall'art. 49, comma 2, della l. 24 dicembre 2012 n. 234), che, come ormai noto, dispone che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “*le controversie relative agli atti ed ai provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti adottati in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'art. 14 del reg. (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, a prescindere dalla forma dell'aiuto e dal soggetto che l'ha concesso*”. L'art. 50, l. 24 dicembre 2012 n. 234 ha, inoltre, previsto che “*I provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea possono essere impugnati davanti al tribunale amministrativo regionale competente per territorio*”. Di conseguenza la competenza ad accertare l'inadempimento rispetto il mandato, ricevuto attraverso un accordo tra amministrazioni, a sottoscrivere con un vettore aereo un contratto di co-marketing è del giudice amministrativo.

3. Il mandato a sottoscrivere un contratto di co-marketing

Un contratto di co-marketing⁵ è un accordo formale o informale tra due o più entità (pubbliche e/o private) che decidono di collaborare per raggiungere obiettivi di marketing comuni o compatibili. Questo accordo può variare in termini di durata (occasionale o continuativo), formalità (formale o informale) e portata (tattico o strategico). In sostanza, un contratto di co-marketing è uno strumento di collaborazione che consente a diverse entità di unire le proprie forze e risorse per raggiungere obiettivi di marketing che sarebbero difficili da raggiungere individualmente. Tale tipo di contratto è molto utilizzato nel settore del trasporto aereo⁶ dal momento che l'evoluzione del mercato e la stretta cooperazione tra aeroporti e compagnie aeree hanno gradualmente aperto la strada a un'ampia varietà di pratiche commerciali, tra le quali il più rilevante è proprio il contratto di co-marketing, che prevedono tariffe differenziate e talvolta importi considerevoli versati dagli aeroporti o dalle autorità locali a compagnie aeree a titolo di incentivi e sostegno alla commercializzazione. In particolare, possono essere erogati a compagnie aeree fondi pubblici destinati al sostegno di operazioni aeroportuali allo scopo di attirare un maggior traffico commerciale a condizione che tali contributi non alterino il mercato⁷.

5. G. IASEVOLI, *Le alleanze di marketing*, Milano, 2004; S. CHERUBINI, G. IASEVOLI, *Co-marketing. Tipologie, potenzialità, applicazioni*, Convegno “Le tendenze del Marketing in Europa”, Università Ca' Foscari Venezia 24 Novembre 2000; DE P. VITA, *Organizzare il co-marketing*, in *Sviluppo & Organizzazione*, 2000, p. 37-54; P. KOTLER, G. ARMSTRONG, *Principi di marketing*, Milano, 2015.

6. Cfr. https://www.corriere.it/economia/aziende/21_dicembre_18/aerei-boom-incentivi-compagnie-aeroporti-italiani-oltre-500-milioni-euro-2021-3b199182-5f68-11ec-9db8-81822b3ce727.shtm; https://www.corriere.it/economia/trasporti/aerei/25_marzo_02/voli-le-compagnie-low-cost-fanno-il-pieno-di-incentivi-dagli-aeroporti-europei-ricevono-10-milioni-al-giorno-d03dca5c-b5a9-4431-bcba-a7f29cf2cxlk.shtml.

7. La Commissione ha ritenuto il contributo di co-marketing compatibile con il mercato interno ai sensi degli artt. 106 e 107 del trattato, e qualificabile come finanziamento pubblico di servizi di interesse economico generale

Nel caso in questione tutti i Comuni della Provincia di Trapani, tra i quali il Comune di Pantelleria, avevano sottoscritto un accordo, per lo svolgimento coordinato (co-marketing) di varie attività tese alla promozione dello sviluppo turistico del territorio della Provincia di ivi compresa la stipula di un contratto di comunicazione e promozione pubblicitaria con un vettore aereo dietro il pagamento di una “marketing fee” individuando quale soggetto attuatore di tale accordo la Camera di Commercio di Trapani.

Tale tipo di accordo, considerato anche la previsione dell’art. 14 della L.R. Sicilia 7/2019 che espressamente prevede l’applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili, deve essere inquadrato nell’ambito del contratto di mandato e precisamente nell’ambito del c.d. mandato collettivo. L’art. 1726 definisce, infatti, mandato collettivo quello conferito da più soggetti con un unico atto e per un affare comune. Nel caso di specie sono sussistenti tutti i requisiti necessari: conferito da più soggetti (tutti i comuni della Provincia di Trapani) e presenza di un affare d’interesse comune (promozione turistica del territorio della provincia)⁸.

(SIEG) a condizione che siano soddisfatti i seguenti requisiti cumulativi: a) contributo a un obiettivo ben definito di interesse comune: un aiuto di Stato deve avere un obiettivo di interesse comune in conformità all’articolo 107, paragrafo 3, del trattato; b) necessità di un intervento statale: una misura di aiuto di Stato deve essere destinata a una situazione in cui può determinare un miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di fornire, ad esempio per porre rimedio a una criticità del mercato o per risolvere questioni in materia di equità o coesione; c) idoneità della misura di aiuto: la misura di aiuto deve essere uno strumento politico adeguato per conseguire l’obiettivo di interesse comune; d) effetto di incentivazione: l’aiuto deve essere tale da modificare il comportamento delle imprese interessate spingendole a intraprendere un’attività supplementare che non svolgerebbero senza l’aiuto o svolgerebbero soltanto in modo limitato, con diverse modalità o altrove; e) proporzionalità dell’aiuto (aiuto limitato al minimo): l’aiuto deve essere limitato al minimo indispensabile per stimolare investimenti o attività supplementari nella regione interessata; f) assenza di effetti negativi indebiti sulla concorrenza e gli scambi tra Stati membri: gli effetti negativi dell’aiuto devono essere sufficientemente limitati, in modo che l’impatto complessivo della misura sia positivo; g) trasparenza dell’aiuto: gli Stati membri, la Commissione, gli operatori economici e il pubblico interessato devono poter accedere facilmente a tutti gli atti e informazioni pertinenti in merito all’aiuto concesso. Qualora il contributo di co-marketing fosse utilizzato per avviare nuove rotte (Aiuto di avviamento a favore di compagnie aeree) saranno necessarie ulteriori condizioni quali: i. rotte devono riguardare un aeroporto con meno di 3 milioni di passeggeri l’anno; ii. necessità di un piano industriale ex ante che preveda che la rotta, dopo tre anni, abbia acquistato prospettive di redditività per la compagnia aerea senza necessità di finanziamento pubblico. La Commissione prevede, altresì, la possibilità di derogare ad alcune condizioni di cui sopra nel caso in cui si tratti di aiuti sociali. Gli aiuti a carattere sociale per i servizi di trasporto aereo sono considerati compatibili con il mercato interno ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 2, lettera a), del trattato, a condizione che siano soddisfatti i seguenti requisiti cumulativi: i. l’aiuto deve essere effettivamente a favore di consumatori finali; ii. l’aiuto deve avere un carattere sociale, ossia deve, in linea di principio, riguardare solo alcune categorie di passeggeri che viaggiano su una tratta (ad esempio bambini, persone con disabilità, persone con basso reddito, studenti, persone anziane). Tuttavia, nel caso in cui la rotta in questione serva a collegare aree remote, regioni ultraperiferiche, isole, e aree scarsamente popolate, l’aiuto potrebbe riguardare l’intera popolazione della regione interessata; iii. l’aiuto deve essere concesso senza discriminazioni per quanto riguarda l’origine dei servizi, vale a dire indipendentemente dalle compagnie aeree che effettuano i servizi in questione.

8. Corte di Cassazione, sez. II, 06 ottobre 2011 n. 2048: *“Il mandato collettivo non si perfeziona per il mero fatto che*

È opportuno evidenziare, come l'inquadramento di tale fattispecie nell'ambito del mandato collettivo, determina tutta una serie di conseguenze giuridiche rispetto le obbligazioni assunte dalle parti che sono state scrutinate dal TAR Parlamento con la sentenza che oggi si annota.

4. L'accertamento dell'inadempimento da parte del Giudice Amministrativo: Sentenza TAR Palermo 2272 del 19 marzo 2024

A seguito della riassunzione nella causa innanzi il giudice amministrativo, il TAR Palermo ha avuto modo di approfondire i temi relativi alle obbligazioni assunte dalle parti con la sottoscrizione dell'accordo in questione.

Il TAR si è soffermato sulle contestazioni riguardanti l'inadempimento degli obblighi derivanti dal mandato conferito dai Comuni alla Camera di Commercio. In particolare, i versamenti previsti a carico dei Comuni firmatari dell'accordo e richiesti dalla Camera di Commercio sono riconducibili agli obblighi disciplinati dall'art. 1719 cod. civ. e si riferiscono essenzialmente alla somministrazione da parte dei mandanti dei mezzi necessari per l'esecuzione del mandato⁹. Tali obblighi non trovano la propria giustificazione nella corrispettività del rapporto, ma si spiegano piuttosto in considerazione dell'esclusiva riconducibilità al mandante dell'interesse cui è preordinata l'attività del mandatario, per cui si pretende, logicamente prima che giuridicamente, che questi faccia tutto quanto possibile per consentirne l'espletamento.

Per altro verso, il Comune di Pantelleria ha contestato il mancato adempimento, da parte della Camera di Commercio, degli obblighi derivanti dal mandato, ai sensi dell'art. 1710 cod. civ., per non aver dato prova di aver concluso il contratto di co-marketing oggetto dell'incarico gestorio. Come noto la norma fissa la diligenza del mandatario in relazione al parametro del buon padre di famiglia¹⁰. Parametro stabilito, in termini generali, dall'art. 1176 per le obbligazioni *ex contractu*, che trova radice nel generale dovere di buona fede e deve commisurarsi altresì alla natura dell'attività esercitata. Si tratta di quella diligenza che è legittimo attendersi da qualunque soggetto

l'incarico venga conferito da più persone per il medesimo atto, ma richiede anche che il conferimento congiunto venga disposto per un affare d'interesse comune. Tale requisito non può farsi derivare dalla mera presenza di un unico atto di conferimento dell'incarico, ma è necessario dimostrare che la volontà di ciascun mandante sia legata alla volontà degli altri e che, di conseguenza, ognuno di essi si sia determinato al conferimento dell'incarico in ragione dell'adesione degli altri, in vista del compimento dell'affare unico, indivisibile ed indistinto".

9. Corte di Cassazione, sez. III, 13 ottobre 2003 n. 15273: "In tema di adempimento delle obbligazioni ed in ipotesi di esecuzione del mandato, sia il mandante che il mandatario devono comportarsi, nell'adempimento delle rispettive obbligazioni contrattuali, secondo le regole della correttezza. Ne consegue che non può affermarsi la responsabilità del mandatario senza in alcun modo porre la condotta da questi tenuta in relazione al comportamento del mandante il quale, ai sensi dell'art. 1719 c.c., "salvo patto contrario, è tenuto a somministrare al mandatario i mezzi necessari per l'esecuzione del mandato e per l'adempimento delle obbligazioni che a tal fine il mandatario ha contratto in proprio nome".

10. A. LUMINOSO, *Il mandato e la commissione*, Torino, 1985, p. 129; C. SANTAGATA, *Del mandato. Delle obbligazioni del mandatario. Delle obbligazioni del mandante. Artt. 1710-1721*, Bologna-Roma, 1998, p. 27.

di media avvedutezza e accortezza da valutarsi in funzione della volontà del mandante, con riferimento ai limiti oggettivi dell'incarico e alle istruzioni impartite e la cui osservanza il mandatario deve dimostrare provando tutti gli elementi di fatto che consentano di vagliare il suo operato e di verificarne la conformità ai parametri della diligenza media¹¹.

È opportuno evidenziare, però, che nel caso di specie trattasi di mandato a titolo gratuito, dal momento che non è stata prevista alcuna remunerazione per l'attività svolta dalla Camera di Commercio e, pertanto, è da verificarsi se al mandato gratuito si applica un criterio di responsabilità più tenue¹². In dottrina, infatti, si è dibattuto in merito a tale possibilità sostenendo, solo in limitati casi, che la norma consente, in caso di gratuità, solo un'attenuazione delle conseguenze dell'inadempimento sul piano puramente risarcitorio. In giurisprudenza, conformemente alla dottrina maggioritaria, si afferma il principio per cui la valutazione della responsabilità per colpa nel mandato gratuito è ispirata a un minor rigore, per un riguardo verso il mandatario cui non sarebbe equo far ricadere una colpa di entità trascurabile nell'esecuzione di un incarico prestato per amichevole favore: nondimeno, accertata secondo tale criterio attenuato la colpa del mandatario, lo stesso deve rispondere dell'intero danno sofferto dal mandante, che sia conseguenza immediata e diretta dell'inadempimento, ai sensi dell'art. 1223¹³.

Le inadempienze reciproche, pertanto, non devono essere valutate alla stregua del paradigma di cui all'art. 1460 cod. civ., la cui giustificazione risiede nell'esigenza di mantenere inalterato il sinallagma contrattuale, bensì guardando alla specifica disciplina dettata per gli obblighi derivanti dal mandato, rispetto ai quali è estraneo il nesso di corrispettività che spiega la disciplina dell'eccezione di inadempimento.

In tale contesto, assume rilievo determinante il tempo in cui si verifica l'inadempimento del mandante degli obblighi previsti dall'art. 1719 cod. civ. In linea generale, in caso di omessa somministrazione dei mezzi necessari per l'adempimento del mandato prima del compimento dell'atto gestorio, si verifica il mancato rispetto di un onere, ovvero di un comportamento che il mandante deve tenere per conseguire un risultato a lui favorevole. In tal caso, il mandatario può avvalersi dei mezzi di tutela della mora del creditore e della liberazione coattiva del debitore, ovvero potrà legittimamente rifiutare di dare esecuzione al mandato o chiedere il risarcimento dei danni; deve tuttavia escludersi, al di fuori del caso in cui il mandato sia stato conferito anche nel suo interesse, che il mandatario sia legittimato a proporre azione di condanna del mandante alla somministrazione dei mezzi necessari per l'espletamento dell'incarico. Diversamente, quando l'atto gestorio

11. Cfr. Corte di Cassazione, sez. III, 23 dicembre 2003 n. 19778; Corte di Cassazione, sez. II, 9 agosto 1990 n. 8099; Corte di Cassazione, sez. II, 11 aprile 1992 n. 447; Corte di Cassazione, sez. I, 15 gennaio 2000 n. 426.

12. Per il riconoscimento di una responsabilità più attenuata: F. DOMINEDÒ, voce *Mandato (diritto civile)*, in *Noviss. Dig. it.*, X, Torino, 1964, p. 125; per il mantenimento del medesimo grado di responsabilità rispetto al mandato oneroso: U. NATOLI, *L'attuazione del rapporto obbligatorio*, II, Milano, 1967, p. 122.

13. Corte di Cassazione, 3 aprile 1980 n. 2200; Corte di Cassazione, n. 2437/1962; Corte di Cassazione, n. 2207/1959; Corte di Cassazione, n. 95/1957.

è compiuto, il mandatario è legittimato ad esperire l'azione di esatto adempimento per ottenere dal mandante i mezzi necessari per l'esecuzione delle obbligazioni contratte per suo conto.

Sul piano del riparto dell'*onus probandi*, come chiarito dalla giurisprudenza¹⁴, grava sul mandatario che agisce in giudizio l'onere di fornire la dimostrazione dei fatti che costituiscono il fondamento della propria pretesa, e cioè della stipulazione del negozio gestorio, restando invece a carico del mandante – che quel diritto contesti – di provare l'adempimento del proprio obbligo di tenere indenne il mandatario da ogni diminuzione patrimoniale, attraverso effettuate anticipazioni o per via di rifusione, a seconda che l'eccezione di avvenuto adempimento si ricolleggi a fatti anteriori o successivi al pagamento a terzi da parte del mandatario medesimo.

Nel caso di specie, il mandato aveva espressamente ad oggetto, in via principale, “la stipula del contratto di co-marketing di cui all'art. 1” (art. 2), relativo allo svolgimento del servizio di marketing attraverso il sito Ryanair, dietro pagamento di una “marketing fee” di 2.100.000 Euro annui (art. 1). Il relativo onere economico era fatto gravare sui Comuni mandanti, tra cui il Comune di Pantelleria, che avrebbero dovuto corrispondere alla mandataria l'importo annuo di Euro 2.225.000,00.

Senonché, nonostante il chiaro tenore dell'accordo, la mandataria non ha dato prova di aver concluso l'atto gestorio che la impegna nei confronti del terzo, sicché alla luce dei principi dettati dal codice civile dovrebbe escludersi che il soggetto rappresentante abbia diritto di agire nei confronti dei mandanti per l'adempimento dell'obbligo di fornire la relativa provvista.

È pur vero che, nel caso in esame, l'accordo reca un'espressa disciplina pattizia degli obblighi di somministrazione dei mezzi a carico dei mandanti, per i quali sono previste scansioni trimestrali predeterminate. Risulta tuttavia pacifico che il Comune di Pantelleria abbia regolarmente adempiuto alle rate relative al 2014, versando la somma di Euro 30.000,00 – pari a $\frac{1}{3}$ dell'importo complessivamente dovuto; per contro, la Camera di Commercio non ha provato che tale provvista sia stata effettivamente destinata all'espletamento dell'incarico, ovvero per l'adempimento delle obbligazioni assunte nei confronti di Airport Marketing Services Limited per lo svolgimento del servizio di marketing. Piuttosto, l'omessa produzione del contratto di co-marketing, su cui si fonda l'intera operazione delineata dall'accordo, e la condotta processuale della ricorrente, che non ha mai replicato alle domande ed eccezioni spiegate dal Comune rivelando un concreto disinteresse per la controversia, manifestano il sostanziale fallimento del progetto di co-marketing, di cui non è emersa l'effettiva realizzazione.

Il TAR ha, pertanto, escluso che la Camera di Commercio abbia diritto di agire nei confronti del Comune per il pagamento delle ulteriori risorse necessarie per sostenere il progetto per gli anni 2015 e 2016, il cui versamento, in assenza di una operazione da finanziare, risulterebbe privo di una valida causa giustificativa.

14. Cfr. Corte di Cassazione, 3 novembre 1984 n. 5573.

5. Conclusioni

L'analisi del TAR Palermo ricostruisce i rapporti giuridici che si instaurano tra i vari soggetti pubblici partecipanti ad un contratto di co-marketing. Tale analisi risulta chiarificatrice rispetto le modalità con le quali gli enti locali devono determinarsi per l'assunzione di obbligazioni rispetto la sottoscrizione di un contratto di co-marketing con un vettore aereo.

Tali contratti hanno ormai assunto una notevole rilevanza economica per lo sviluppo turistico di un territorio appare, pertanto, necessario rispettare le forme e garantire la necessaria trasparenza rispetto tali operazioni.

La normativa vigente, ed in particolare l'art. 13 del D.L. 145/2013¹⁵ con le relative linee guida relative ai commi 14 e 15 (D.M. MIT n. 275 dell'11 agosto 2016), prevedono degli obblighi di trasparenza a carico dei gestori aeroportuali in merito a contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumento ai vettori aerei. Non si rinviene, salve le norme di carattere generale, una analoga normativa per gli enti locali che intendono procedere direttamente ad erogare contributi a favore di vettori aerei come nel caso oggetto della sentenza annotata.

Da qui l'importanza dei principi delineati nella sentenza che ribadisce la necessità della forma scritta per poter determinare un obbligo a carico dei soggetti coinvolti e dall'altro evidenziando gli oneri di diligenza del mandatario (nel caso di specie la Camera di Commercio) sottolinea la necessità di adottare tutte le procedure previste per attribuire utilità derivanti da risorse pubbliche a favore di soggetti privati.

Alla luce di quanto sopra il legislatore, con un intervento integrativo, dovrebbe estendere le norme di trasparenza previste per i gestori aeroportuali verso tutti i soggetti che a vario titolo forniscono utilità ad un vettore aereo.

15. Art. 13 D.L. 145/2013 comma 14: *“I gestori di aeroporti che erogano contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumento ai vettori aerei in funzione dell'avviamento e sviluppo di rotte destinate a soddisfare e promuovere la domanda nei rispettivi bacini di utenza, devono esperire procedure di scelta del beneficiario [che siano concorrenziali,] trasparenti e tali da garantire la più ampia partecipazione dei vettori potenzialmente interessati. Al fine di esperire le procedure di cui al primo periodo, nonché di assicurare la più ampia trasparenza e accessibilità ai meccanismi di incentivazione, i gestori di aeroporti sono tenuti a dare adeguata pubblicità, anche mediante pubblicazione nel proprio sito web, ai criteri di concessione degli incentivi e ai requisiti richiesti per il relativo accesso”*. Comma 15: *“I gestori aeroportuali comunicano annualmente all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile l'esito delle procedure previste dal comma 14, ai fini della verifica del rispetto delle condizioni di trasparenza e competitività nonché ai fini dell'attività di monitoraggio nell'ambito delle proprie competenze. Qualora le Autorità di cui al primo periodo ravvisino nell'ambito delle proprie attività di verifica elementi distortivi del rispetto delle condizioni di trasparenza e competitività, ne danno comunicazione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministro delle imprese e del made in Italy”*.