



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1316 del 2024, proposto da Ibar -Italian Board Airline Representatives, Saudi Arabian Airlines, Qatar Airways, Tap Air Portugal, United Airlines, Aerolineas Argentinas, Thai Airways e Kuwait Airways, ciascuna in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Massimo Giordano, Antonella Licata e Fabrizio Giordano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale, n. 21;

Enac - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Di Giugno e Roberta Brignoccolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

International Air Transport Association, Wizz Air Hungary Ltd., Wizz Air Malta Ltd., Iberia Líneas Aèreas De Espana, S.A. Operadora e Aegean Airlines S.A., ciascuna in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Laura Pierallini, Lorenzo Sperati e Marco Marchegiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della delibera ART n. 92/2024 e atti correlati riguardanti le *“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”*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e di Enac - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2025 il dott. Alessandro Cappadonia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con la delibera n. 169/2023, pubblicata in data 9 novembre 2023, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche “ART”) ha avviato il procedimento per la definizione 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.

Tale iniziativa nasce *“dalla preliminare attività di monitoraggio svolta dagli Uffici, [in esito alla quale] sono emerse criticità in merito ai sistemi per il trattamento dei reclami dei gestori dei servizi di trasporto aereo e delle relative infrastrutture, in particolare per quanto concerne: la corretta individuazione dei canali per l'invio*

dei reclami di prima istanza, l'effettiva possibilità di esporre le proprie lamentele con riguardo a tutti i diritti sanciti dai citati regolamenti dell'Unione europea, nonché l'effettività del diritto degli utenti ad ottenere, nei tempi previsti, una risposta motivata e circostanziata, in relazione alle proprie doglianze”.

Con la successiva delibera n. 34/2024, pubblicata in data 7 marzo 2024, l'Autorità ha sottoposto a consultazione lo schema di atto di regolazione relativo all'adozione di misure volte a definire il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti del servizio di trasporto aereo possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami; a tal fine, ha individuato nel 12 aprile 2024 il termine per la presentazione di osservazioni e proposte da parte degli interessati.

In risposta alla consultazione sono pervenuti 17 contributi da parte di: 7 vettori aerei, 2 associazioni dei consumatori e 8 altri soggetti (associazioni di categoria, enti, studi legali).

In data 10.04.2024 l'ENAC, nell'ambito della suddetta consultazione, ha inviato all'ART il proprio contributo con il quale rappresentava all'Autorità procedente che le funzioni di organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione dei regolamenti europei sono esercitate dall'ENAC stesso, a cui compete inoltre il potere di irrogare sanzioni nei confronti degli operatori che violano le disposizioni contenute nei regolamenti, suggerendo per tale ragione *“una rivalutazione da parte di codesta Autorità in ordine alla Delibera in argomento”.*

Con la delibera n. 92/2024, l'Autorità ha concluso il procedimento avviato, approvando l'atto di regolazione recante *“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”*, di cui all'Allegato A alla medesima delibera.

Le ricorrenti, vettori aerei e la rispettiva associazione di categoria, hanno censurato gli anzidetti provvedimenti con ricorso notificato in data 25 settembre 2024, lamentandone l'illegittimità per i seguenti motivi, così testualmente rubricati:

- 1) Violazione della competenza della Commissione europea. Violazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità *ex art. 5 del TUE*. Violazione della giurisdizione dello Stato italiano. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Illogicità manifesta. Eccesso di potere;
- 2) Violazione della legge 69/2006 e della legge 24/2009. Vizio di incompetenza assoluta. Violazione dell'art. 37, co. 4, del d.l. 201/2011 convertito in legge 214/2011;
- 3) Violazione e falsa applicazione del reg. CE n. 261/2004. Violazione e falsa applicazione del reg. CE 2027/1997. Eccesso di potere;
- 4) Violazione dell'art. 37, comma 2, lett. h) del d.l. 201/2011 convertito nella legge 214/2011. Violazione del principio di proporzionalità. Violazione dell'art. 41 della Costituzione. Eccesso di potere;
- 5) Violazione degli artt. 10, 11 e 41 della Costituzione. Violazione del reg. CE 261/04. Violazione della convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 ratificata in Italia con legge n. 12 del 2004 e recepita in ambito UE con il reg. 2027 del 1997;
- 6) Violazione e falsa applicazione dell'art. 37, co. 2, lett. e), del d.l. n. 201/2011. Carezza di potere. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Carezza di motivazione. Violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa;
- 7) Difetto di istruttoria. Eccesso di potere. Illogicità manifesta. Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza della azione amministrativa. Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

In data 11.10.2024 si è costituita in giudizio l'ART per resistere al ricorso.

In data 18.10.2024 si è costituito in giudizio l'ENAC, richiamando le argomentazioni già fornite all'Autorità resistente nella fase di consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione; a questo intervento è seguito, in data 29.11.2024, quello della International Air Transport Association - I.A.T.A. e di alcuni vettori extraeuropei che, a sostegno del ricorso, deducevano l'illegittimità dei

provvedimenti impugnati sotto molteplici profili.

Alla odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento per le ragioni appresso indicate.

In una prospettiva di massima chiarezza ricostruttiva valga in questa sede sunteggiare la cornice normativa di riferimento.

Conformemente al considerando 22 del preambolo, in base al quale *“gli 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”*, l’art. 16, par. 1, reg. 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 che abroga il regolamento CEE n. 295/91) stabilisce che l’organismo nazionale designato da ciascuno Stato membro è tenuto ad adottare *“tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri”*. Il successivo par. 2 dello stesso articolo prevede che sia riconosciuta alla generalità dei viaggiatori – indipendentemente dalla nazionalità, dal luogo di residenza o di conclusione del contratto di trasporto – la facoltà di poter presentare un reclamo in merito alle presunte violazioni del regolamento citato poste in essere dalle compagnie aeree, il cui esame può essere peraltro demandato al medesimo organismo di controllo. Il par. 3 prevede infine che le sanzioni stabilite dagli Stati membri per le violazioni della disciplina europea siano effettive, proporzionate e dissuasive.

Dall’analisi della citata disposizione emerge chiaramente come il ruolo affidato a tali organismi nazionali assuma una connotazione preminente al fine di garantire l’effettività della tutela accordata ai passeggeri. Gli organismi nazionali sono infatti chiamati a conoscere e reprimere i casi di mancato adempimento degli obblighi sanciti dal reg. CE n. 261/2004, provvedendo all’irrogazione delle opportune sanzioni, sì da far cessare le violazioni eventualmente in atto e impedirne il ripetersi, in un’ottica che potrebbe definirsi dissuasivo-deterrente.

Con l’art. 16, par. 2, il reg. CE n. 261/2004 ha previsto il cosiddetto reclamo di

seconda istanza, vale a dire quello che il passeggero presenta dinanzi all'organismo nazionale designato (in Italia l'ENAC), per il mancato rispetto del regolamento medesimo. Non si rinvencono all'interno del reg. CE n. 261/2004 disposizioni in ordine al cosiddetto reclamo di prima istanza, vale a dire quello indirizzato dal passeggero al vettore aereo.

L'art. 14, par. 1, del reg. CE n. 1107/2006 (relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo) stabilisce che *“ogni Stato membro designa uno o più organismi responsabili dell'applicazione del presente regolamento per quanto riguarda i voli in partenza o in arrivo negli aeroporti situati sul proprio territorio. Ove opportuno, tale organismo o tali organismi adottano le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta, compreso il rispetto delle norme di qualità di cui all'articolo 9, paragrafo 1. Gli Stati membri informano la Commissione circa l'organismo o gli organismi designati”*.

L'attuazione dell'art. 16 reg. CE n. 261/2004 è avvenuta mediante l'adozione del d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 69, il quale, nel dettare la disciplina sanzionatoria per le violazioni del reg. CE n. 261/2004, all'art. 2 ha attribuito all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) il compito di vigilare sulla corretta applicazione del regolamento, provvedendo all'accertamento delle violazioni della normativa europea e all'irrogazione delle relative sanzioni predisposte al fine di un loro efficace contrasto.

Il reclamo da presentarsi all'ENAC ex d.lgs. n. 69/2006 per sollecitare l'intervento sanzionatorio non è contemplato per il caso del mero ritardo nella risposta al reclamo di prima istanza presentato al vettore, ma è previsto al fine di accertare l'eventuale violazione dei diritti sostanziali attribuiti all'utente dal reg. CE n. 261/2004 in caso di negato imbarco, cancellazione del volo, ritardo del volo, sistemazione in classe superiore od inferiore, mancata precedenza ed assistenza alle persone con mobilità ridotta ed ai bambini non accompagnati e mancato

assolvimento dell'obbligo informativo (cfr. artt. da 3 a 8 del d.lgs. n. 69/2006).

L'attuazione dell'art. 14 reg. CE n. 1107/2006 si è realizzata mediante l'adozione del d.lgs. 24 febbraio 2009 n. 24 (*"Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo"*), il cui art. 2 stabilisce che *"l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) è responsabile dell'accertamento delle violazioni ed irroga le sanzioni previste agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, per le finalità di cui all'articolo 16 del regolamento"*.

Anche il reclamo da presentarsi all'ENAC ex d.lgs. n. 24/2009, per chiedere il suo intervento sanzionatorio, non riguarda il mero ritardo nella risposta al reclamo di prima istanza, ma piuttosto è diretto ad accertare l'eventuale violazione dei diritti sostanziali attribuiti all'utente dal reg. CE n. 1107/2006 per negata prenotazione, per negato imbarco, per inosservanza degli obblighi informativi, per mancata designazione dei posti a sedere in partenza e in arrivo, per mancata osservanza degli obblighi di formazione del personale e per mancata assistenza.

Con gli atti impugnati, l'ART ha dettato misure regolatorie, destinate ad entrare in vigore il 30 marzo 2025, in ordine al trattamento dei reclami di prima istanza, rispetto al quale ha evidenziato la presenza di una lacuna in seno alla disciplina europea e nazionale (cfr. pag. 5 della Relazione istruttoria), imponendo alle compagnie aeree, in via di estrema sintesi, i seguenti obblighi:

- 1) un sistema per il trattamento dei reclami dell'utente (definito come *"l'utente potenziale, ovvero il soggetto che intende fruire del servizio di trasporto aereo passeggeri, o del servizio fornito dal gestore di piattaforma digitale, oppure l'utente effettivo, ovvero il soggetto che fruisce o ha già fruito di tali servizi"*) per disservizi che ritiene di aver subito, che preveda congiuntamente la modalità del sito *web*, via *e-mail* e via posta ordinaria;
- 2) l'adozione di un modulo di reclamo (di prima istanza) a disposizione dell'utente per i disservizi che questi ritiene di aver subito;

- 3) un termine per rispondere a ciascun reclamo (di prima istanza) dell'utente (massimo 60 giorni);
- 4) obbligo di risposta motivata all'utente;
- 5) indennizzi automatici in caso di mancata risposta o di risposta tardiva o non motivata al reclamo dell'utente (fino a 100 euro per ogni ritardo);
- 6) obbligo di fornire informazioni, sul sito *web*, sulla Carta dei Servizi, sulla carta di imbarco o di prenotazione e a bordo, circa le misure indicate ai punti 1), 2), 3), 4) e 5) che precedono;
- 7) obbligo di registrazione di ciascun reclamo (di prima istanza) e conservazione per 24 mesi di tutti i reclami contenenti le relative informazioni stabilite dall'Autorità (data del reclamo, ragion d'essere, data e tipo di risposta).

Ciò premesso quanto alla cornice normativa, in ragione dell'asserita incompetenza dell'ART a regolare la materia *de qua*, occorre esaminare prioritariamente il primo motivo di impugnazione con il quale le ricorrenti lamentano che le misure adottate con gli atti impugnati, *“in quanto impattano sulla attività dei vettori aerei, al di fuori del loro territorio nazionale, violano le competenze spettanti alla Commissione Europea già esercitate”*. In proposito le ricorrenti richiamano una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato già al vaglio del Consiglio e del Parlamento dell'Unione. Inoltre, ad avviso delle ricorrenti, l'intervento dell'Autorità finirebbe *“per condizionare i trasporti aerei anche negli altri Stati membri, imponendo obblighi ammissibili solo se previsti dalla normativa unionale, nell'ambito di una politica europea comune dei trasporti”* esorbitando quindi dalla competenza ad essa attribuita trattandosi di materia riservata alla Commissione Europea.

Ai fini del corretto scrutinio della questione, tale motivo deve essere esaminato

congiuntamente al secondo motivo di impugnazione, con cui le ricorrenti deducono che, in base all'attuale normativa nazionale (art. 2 d.lgs. n. 69/2006 e art. 2 d.lgs. n. 24/2009), ART non avrebbe competenza sulla materia che invece sarebbe rimasta in capo ad ENAC, il quale *“non ha, ad oggi, modificato la sua prassi che lascia alla libera decisione del vettore la gestione dei reclami, fermo restando il diritto del passeggero di presentare un reclamo ad ENAC”*.

I motivi di ricorso meritano di essere condivisi.

Si è già evidenziato nella premessa che la tutela dei diritti dei passeggeri nell'ambito del trasporto aereo è apprestata dai regolamenti CE n. 261/2004 e n. 1107/2006 che non disciplinano il reclamo di prima istanza, fatta salva la generica previsione di cui all'art. 15, par. 1, del reg. n. 1107/2006, in base al quale *“se ritiene che il presente regolamento sia stato violato, la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta può richiamare sulla questione l'attenzione del gestore aeroportuale o del vettore aereo interessato, a seconda del caso”*.

L'ART ha colmato siffatta lacuna realizzando di fatto un'integrazione normativa che si aggiunge alla disciplina recata dai regolamenti CE.

L'ART ritiene che siffatto potere discenda dall'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, il cui comma 2 alla lettera e) prevede che *“l'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede: ... e) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie”*. L'atto di regolazione gravato si fonderebbe sulla suddetta previsione contenuta all'articolo 37, comma 2, lettera e), della norma istitutiva dell'Autorità, che sembrerebbe riferirsi a tutti i settori di trasporto, senza esclusione di quello aereo. Inoltre, a mente del comma 3, lettera h), del medesimo articolo nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2, l'Autorità *“disciplina, con propri provvedimenti, le 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 mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica. Per le predette controversie, individuate con i provvedimenti dell’Autorità di cui al primo periodo, non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell’istanza all’Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione”. La norma in questione, affidando all’Autorità la competenza sulla disciplina ADR in relazione ai vari settori di trasporto evidenzerebbe il carattere trasversale rispetto a tutti i settori di trasporto della regolazione dell’Autorità, la quale potrebbe, dunque, ben intervenire con atti di regolazione anche nella materia dei diritti degli utenti del settore del trasporto aereo. In altri termini, ad avviso dell’ART, occorrerebbe distinguere tra la vigilanza sulla corretta applicazione dei regolamenti attribuita ad ENAC (vigilanza, invece, attribuita ad ART per quanto riguarda i regolamenti relativi agli altri settori di trasporto) e la regolazione del settore che competerebbe all’Autorità anche sotto il profilo del contenuto minimo dei diritti che gli utenti possono esigere.

Il Collegio osserva innanzitutto che in base all’art. 37, comma 4, del D.L. n. 201/2011 *“restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati”*.

A livello nazionale, l’organismo responsabile della vigilanza sulla corretta applicazione dei regolamenti CE è stato individuato nell’ENAC (cfr. art. 2 del d.lgs. n. 69/2006 e art. 2 del d.lgs. n. 24/2009).

Con l’adozione della delibera impugnata, l’Autorità di Regolazione dei Trasporti in primo luogo ha invaso l’ambito di competenza riservato all’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile sotto il profilo dell’applicazione delle norme poste a presidio dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo, ma soprattutto ha violato le competenze

spettanti agli organi dell'Unione, per le ragioni di seguito indicate.

La riserva di competenza riconosciuta ad ENAC non è limitata al potere di irrogare sanzioni ai vettori per i casi di violazione delle norme comunitarie di riferimento, ma si estende anche al potere di determinare le misure, anche coercitive, necessarie per garantire il soddisfacimento dei diritti individuali dei passeggeri previsti dalla regolamentazione comunitaria.

Tenuto conto *“del margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri nell'attribuzione delle competenze che intendono assegnare agli organismi di cui all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004”*, *“gli Stati membri hanno la facoltà, al fine di ovviare ad una insufficiente tutela dei diritti dei passeggeri aerei, di abilitare l'organismo di cui all'articolo 16, paragrafo 1, di tale regolamento, ad adottare misure in seguito a reclami individuali”* (Corte di Giustizia, 17 marzo 2016, cause riunite C-145/15 e C-146/15, punto 36).

Pertanto, soltanto ENAC, quale organismo designato ai sensi dell'art. 16, par. 1, del regolamento CE n. 261/2004, può essere abilitato dal legislatore nazionale all'adozione delle misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti individuali dei passeggeri come previsti dalla regolamentazione comunitaria.

ART non risulta abilitata in quanto non costituisce l'organismo designato ai sensi dell'art. 16, par. 1, del regolamento CE n. 261/2004. Ma anche laddove ART fosse abilitata da norme nazionali, dovrebbe limitarsi a garantire il rispetto dei diritti individuali dei passeggeri del trasporto aereo già previsti dalla regolamentazione comunitaria; pertanto l'ART non potrebbe integrare la disciplina comunitaria attraverso misure regolatorie volte a introdurre ulteriori diritti in favore dei passeggeri al fine di colmare ipotetiche lacune presenti nell'ordito normativo sovranazionale.

Occorre, infatti, osservare che il considerando 4 del regolamento CE n. 261/2004 precisa che la Comunità dovrebbe migliorare le norme di protezione stabilite dal precedente regolamento n. 295/1991, *“sia per rafforzare i diritti dei passeggeri sia per provvedere affinché, nell'ambito di un mercato liberalizzato, i vettori aerei*

operino secondo condizioni armonizzate”.

In linea di continuità con tale considerando, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2023) 753 *final* del 29.11.2023 (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) osserva quanto segue: “... *Per quanto riguarda il rimborso da parte degli intermediari, il mercato dei viaggi aerei nell'UE è essenzialmente transfrontaliero e alcuni dei maggiori intermediari sono operatori internazionali del mercato. Un'azione a livello nazionale può portare a distorsioni del mercato interno, mentre i passeggeri devono poter far valere i loro diritti nello stesso modo e beneficiare della medesima protezione indipendentemente dallo Stato membro in cui viaggiano. (...) Le nuove misure contribuiranno, infine, a rafforzare la protezione dei passeggeri aerei in tutta l'UE, garantendo che siano rimborsati anche se hanno effettuato la loro prenotazione tramite un intermediario. Per questi motivi, i problemi di cui sopra richiedono un'azione a livello di UE”* (cfr. pag. 7).

Ne discende con nitore che nel settore del trasporto aereo l'esistenza di una disciplina uniforme è posta a garanzia di diversi interessi, assicurando non solo pari responsabilità e quindi pari oneri per i vettori aerei, la cui attività assume frequentemente una dimensione transfrontaliera (istanze pro-concorrenziali), ma assicurando altresì un mercato unico dei passeggeri e quindi dei consumatori (istanze sociali). Il regolamento CE n. 261/2004 mira a garantire unostandard uniforme di qualità e affidabilità del servizio offerto dalle imprese di navigazione aerea operanti sul territorio dell'Unione europea, andando in concreto a incidere sulla disciplina del contratto di trasporto aereo.

Orbene, la regolazione introdotta dall'ART è idonea a compromettere la simultanea ed uniforme applicazione dei regolamenti comunitari, autosufficienti e di diretta applicazione in tutti gli Stati dell'Unione europea. In altri termini, nel caso in esame viene in rilievo un'aggiunta regolamentare “*oltre i requisiti imposti dalla*

legislazione UE” (cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni dell’8 ottobre 2010), idonea a comportare costi supplementari per le imprese in un settore che richiede un “*level playing field*” per gli operatori, indipendentemente dalla loro nazionalità. Nello specifico, gli adempimenti introdotti con gli atti impugnati – previo ampliamento della platea dei soggetti legittimati a presentare reclami tale da ricomprendere anche gli utenti potenziali che non hanno concluso alcun contratto con i vettori – includono una serie sovrabbondante di obblighi informativi in merito alle procedure dei reclami di prima istanza (cfr. “Misura 4”), nonché la previsione di una molteplicità di canali per la loro presentazione (cfr. “Misura 3”), con conseguente notevole incremento dei costi in capo ai vettori.

Appare idonea a determinare costi aggiuntivi anche la misura 7.1, ove è previsto che *“Per i reclami presentati al vettore, in caso di mancata risposta al reclamo, ovvero mancato riscontro nel termine di 60 giorni dalla data di ricezione del reclamo ovvero in caso di risposta non motivata, l’utente ha diritto di ricevere un indennizzo automatico commisurato al prezzo del titolo di viaggio, cui il reclamo si riferisce, in misura non inferiore al: a) 10% del prezzo del titolo di viaggio cui il reclamo si riferisce nel caso di risposta fornita tra il sessantunesimo e il settantesimo giorno dalla data di ricezione del reclamo; b) 20% del prezzo del titolo di viaggio cui il reclamo si riferisce nel caso di risposta fornita oltre il settantesimo giorno e in caso di omessa risposta”*.

Risulta controversa la natura dell’indennizzo automatico che pare differire dalla compensazione pecuniaria di cui all’art. 7 del regolamento CE n. 261/2004 per la mancata previsione di qualsivoglia circostanza escludente (cfr. art. 5 reg. n. 261/2004) e per l’assenza di danni consequenziali da compensare (lucro cessante e danno emergente). Inoltre, l’indennizzo automatico è dovuto in ragione del mero ritardo, anche se il reclamo è del tutto infondato.

Ciò posto, il regolamento n. 261/2004 non ha disciplinato i reclami di prima istanza: non sono stati previsti termini per fornire la risposta, né sono stati previsti

indennizzi o sanzioni in caso di omessa o tardiva risposta. Successivamente la Commissione europea, in seno alla Comunicazione n. 2016/C 214/04 (recante “*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 modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio*”), si è limitata a raccomandare “*al vettore aereo di fornire una risposta entro due mesi*”, senza operare alcun riferimento a misure compensative o sanzionatorie per il caso di superamento del predetto termine.

A ben vedere, la mancanza di una disciplina comunitaria in materia di reclami di prima istanza non rappresenta una lacuna, bensì è espressione di una scelta del legislatore comunitario che ha affidato ai vettori aerei la regolazione autonoma dei reclami in parola. Del resto l’utente, nel caso in cui il vettore restasse silente alle sue richieste, sarebbe comunque tutelato dal reclamo in seconda istanza all’ENAC e dall’effetto deterrente costituito dalle severe sanzioni previste per la violazione dei suoi diritti sostanziali, nonché dai normali mezzi di tutela giurisdizionale.

In ambito nazionale, l’assetto comunitario ha trovato riscontro nell’attività applicativa svolta dall’ENAC, giacché tale Ente non ha mai introdotto una rigida disciplina dei reclami ai vettori, pur esigendo che gli stessi redigessero la Carta dei Servizi sulla base del modello predisposto dall’ENAC in conformità a quanto previsto dall’art. 783 cod. nav. (cfr. edizione del 2009 della “*Carta dei diritti del passeggero*”, ove è previsto un termine di “*sei settimane*” per la risposta al reclamo di prima istanza).

Posto che gli atti impugnati si applicano a tutti i voli che interessano il territorio nazionale, vale a dire ai voli in arrivo in Italia e in partenza dall’Italia, è infine evidente il conflitto destinato a insorgere con la normativa vigente in altro Stato,

membro o terzo, di partenza o di arrivo, che non preveda reclami di prima istanza e relativi indennizzi automatici.

Ne consegue che le misure adottate con gli atti impugnati, in quanto incidono sulle attività dei vettori aerei al di fuori del territorio nazionale, violano le competenze spettanti agli organi dell'Unione e determinano effetti distorsivi, come paventato dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2023) 753 *final* del 29.11.2023.

Per quanto precede, previo assorbimento delle residue censure, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, gli atti impugnati devono essere annullati.

In ragione della novità e della complessità delle questioni trattate, le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti, ferma la refusione del contributo unificato versato alle condizioni di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate, ferma la refusione del contributo unificato versato alle condizioni di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosa Perna, Presidente

Alessandro Cappadonia, Referendario, Estensore

Lorenzo Maria Lico, Referendario

L'ESTENSORE
Alessandro Cappadonia

IL PRESIDENTE
Rosa Perna

IL SEGRETARIO