

Diritto e politica dei trasporti

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

Fascicolo 2/2024

Con i contributi di

**Andrea De Lia, Francesco Tomasicchio, Gabriele Pisanti,
Maria Pia d'Antuono, Maria Lavalle, Antonio Cecere,
Federica D'Andrea, Emma Maresca, Roberta Brignoccolo**

ISSN 2612-5056

LUISS



La Rivista è pubblicata dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" della Luiss G. Carli, 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 febbraio 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.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)

Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board

Presidente

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

Componenti

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
 Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")
 †Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma 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 "G. Marconi" - Roma)
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
 Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
 Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)
 Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
 Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)
 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 di Teramo)
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)
 Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Teramo)
 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 De Propris
 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 tentativo di conciliazione stragiudiziale, da condizione di procedibilità a strumento facoltativo: un'analisi critica

Roberta Brignoccolo

Avvocato della Direzione Analisi Giuridiche e Contenzioso di ENAC

Una recente pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte si segnala per aver affrontato la questione relativa all'esatta portata da attribuire al tentativo di conciliazione in materia di diritti dei passeggeri garantiti dalla normativa europea, di cui al Reg. (CE) n. 261/2004. Nel dettaglio, in relazione agli effetti prodotti dalla qualificazione come obbligatorio del tentativo di conciliazione, due sono le tesi sul tappeto.

Stando ad un primo orientamento (fatto proprio dall'Autorità resistente nel procedimento in commento), l'utilizzo di una procedura alternativa per risolvere le dispute nel settore aereo sarebbe da considerare un vantaggio, soprattutto tenendo conto dei tempi più rapidi e l'efficienza di cui è connotato tale strumento rispetto al ricorso all'autorità giudiziaria.

Invero, non solo la conciliazione stragiudiziale si farebbe apprezzare per economicità nei tempi, ma anche in quanto non prevede la corresponsione di alcun contributo economico né l'assistenza obbligatoria di un avvocato.

L'effetto diretto che produrrebbe, in ultima analisi, l'adozione del tentativo di conciliazione sugli utenti del trasporto aereo, sarebbe quello di incoraggiare gli stessi e stimolarli a far valere gli interessi loro riconosciuti come meritevoli di tutela dalla normativa europea, evitando i costi e l'incertezza degli esiti che spesso caratterizzano l'ordinaria via giudiziale.

Una seconda ricostruzione, viceversa, ritiene che, a fronte della predeterminazione in misura fissa della compensazione pecuniaria spettante al passeggero in ipotesi leso dalla condotta del vettore aereo, la previsione del ricorso obbligatorio ad un meccanismo di risoluzione alternativo della controversia finirebbe per dilazionare oltremisura l'ottenimento del concreto ristoro spettante all'utente, aggiungendo un passaggio ulteriore non previsto dal Regolamento europeo e in contrasto con il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, di cui agli artt. 47 della Carta di Nizza e 19 del Trattato sull'Unione Europea, nonché, a livello nazionale, agli artt. 111 Cost. e 1 c.p.a.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, definendo incompatibile il rapporto tra la compensazione pecuniaria, prevista in misura fissa dall'art. 7 del Reg. (CE) n. 261/2004, e il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto nella Delibera A.R.T. n. 21/2023, ha aderito alla seconda delle riportate tesi.

Difatti, come argomentato dal Collegio amministrativo, *“nel caso specifico al ricorrente è preclusa, in caso di rigetto del reclamo, tanto la possibilità di rivolgersi immediatamente a un tribunale, quanto la scelta tra rivolgersi ad un tribunale o ad un altro organismo competente”*.

Ancora, soffermandosi sui poteri in capo al conciliatore, il T.A.R. ha evidenziato come, non potendo incidere sull'importo in ipotesi da versare a titolo di compensazione (essendo lo stesso legislativamente predeterminato), il conciliatore assumerebbe *“un ruolo che non gli è proprio, ossia quello di accertare il fatto costitutivo del diritto (an), proponendo o meno la corresponsione della compensazione pecuniaria nella misura di cui al Regolamento CE n. 261/2004; la conciliazione sarà destinata a chiudersi positivamente solo ed esclusivamente qualora una delle due parti abdichi totalmente alla propria pretesa”*.

Il Collegio giudicante, invero, ha paventato altresì il rischio che tale tentativo di conciliazione possa indurre il passeggero a desistere dall'esercizio dei propri diritti, nella consapevolezza di trovarsi pur sempre di fronte a compagnie aeree assistite da legali di fiducia, *“così come è parimenti evidente che il passeggero consumatore, per evitare tutto ciò, dovrebbe a sua volta avvalersi dell'ausilio di un legale, sostenendone i relativi costi che si aggiungerebbero a quelli che il consumatore stesso dovrà poi sostenere a fronte di un'azione giurisdizionale”*.

Qualora, viceversa, il passeggero decidesse di prendere parte al tentativo di conciliazione senza l'ausilio di un difensore, dovrebbe utilizzare la piattaforma *Conciliaweb*, a cui si accede unicamente tramite autenticazione digitale, di cui *“è sprovvista ancora oggi una parte consistente della popolazione”*.

La soluzione adottata dal Tribunale Amministrativo Regionale ha senz'altro il pregio di aver messo in luce la doppia natura del tentativo di conciliazione obbligatorio che, se da un lato può sembrare uno strumento a vantaggio dell'utente (parte debole del rapporto) nonché un utile rimedio all'accesso smisurato alla risorsa giustizia (già fisiologicamente scarsa), dall'altro lato può rivelarsi, in concreto, un ostacolo alla tutela effettiva ed efficace dei diritti allo stesso spettanti.

Non solo, ma il divario rispetto alla posizione (già di per sé privilegiata) del vettore aereo si acuisce, nel vigore dell'obbligatorietà della conciliazione, a causa dell'atteggiamento adottato nella pratica dalle compagnie aeree, le quali sovente non prendevano parte al tentativo di conciliazione, con conseguente allungamento dei tempi necessari al passeggero per ottenere il ristoro spettante nonché spendita delle necessarie risorse economiche per intraprendere la fase giudiziale.

Peraltro, si segnala che la medesima scelta nel senso della facoltatività del tentativo di conciliazione stragiudiziale era già stata adottata dal legislatore nazionale in riferimento alle controversie individuali di lavoro. Invero, la dottrina, a fronte della prevista obbligatorietà del tentativo di conciliazione (introdotta con il d.lgs. n. 80 del 1998) aveva manifestato non poche perplessità proprio in quanto, non potendo il conciliatore andare oltre un mero controllo formale, la previsione di tale

ulteriore incombenza si sarebbe di fatto tradotta in un ulteriore ostacolo o causa del ritardo nell'accesso alla tutela giurisdizionale. Per tale motivo, intervenendo sull'art. 410, comma 1, c.p.c., il legislatore ha trasformato il tentativo di conciliazione da obbligatorio in facoltativo.

Si evidenzia, inoltre, che il segmento del trasporto aereo assume fisiologicamente una dimensione globale, stante la natura transfrontaliera dei servizi offerti dai vettori, e si caratterizza per essere uno dei settori più integrati nel panorama europeo. Tale tratto distintivo ha, sin da subito, portato con sé l'esigenza di un forte grado di armonizzazione dei diritti dei passeggeri su scala sovranazionale, motivo per cui il legislatore europeo ha predisposto un livello uniforme di protezione dei diritti dei passeggeri a fronte di inadempimenti da parte del vettore aereo, contenuto nel Reg. (CE), n. 261/2004.

Orbene, è proprio per far fronte alla necessità di prevedere una tutela uniforme a livello europeo che sono stati previsti nel Reg. (CE) n. 261 cit., all'art. 7, degli importi predeterminati, automatici e non negoziabili, da versare al passeggero leso dall'inadempimento del vettore, indipendentemente da qualsiasi mediazione, pari a: 250 euro per voli fino a 1.500 km; 400 euro per voli tra 1.500 km e 3.500 km; 600 euro per voli superiori a 3.500 km o intercontinentali.

Da questo punto di vista, prevedere il tentativo di conciliazione come obbligatorio significa svilire le esigenze di uniformità e di armonizzazione sovranazionale, prescrivendo un *iter* procedimentale diverso e sicuramente deteriore rispetto a quello praticato dagli altri paesi aderenti all'Unione Europea, in spregio di quanto disposto dal richiamato Regolamento.

Vieppiù che il richiamato regime di compensazione rappresenta il livello minimo di tutela per il passeggero, a cui non è preclusa, difatti, la possibilità di avvalersi della disciplina generale sulla responsabilità del vettore per inadempimento in relazione al risarcimento del danno ulteriore (art. 12, n. 1, Reg. (CE) n. 261 cit.), che però deve essere provato nell'entità.

Chiaramente, rispetto a tale ulteriore ipotesi risarcitoria, trattandosi di richieste che esulano dalla compensazione pecuniaria predeterminata, anche il tentativo di conciliazione rimane obbligatorio.

Concludendo, la funzione di filtro con funzione deflattiva del contenzioso giurisdizionale può essere certamente perseguita anche attraverso la previsione di un tentativo di conciliazione facoltativo, quantomeno nelle ipotesi in cui il legislatore europeo dispone la corresponsione di importi predeterminati a titolo di compensazione per il danno subito, condividendo entrambi gli strumenti il medesimo obiettivo di alleggerimento del carico delle questioni che necessitano di una soluzione da parte dell'organo giudiziario.