



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



DALL'ENAC ALLA NUOVA PROCEDURA OBBLIGATORIA DI CONCILIAZIONE: UNA NUOVA MODALITÀ DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE IN MATERIA DI TRASPORTO AEREO

Al fine di garantire la corretta applicazione delle regole di tutela del passeggero dettate dal reg. n. 261/2004 in tema di trasporto aereo, l'Italia ha individuato l'ENAC quale organismo idoneo ad irrogare sanzioni nei confronti dei vettori aerei, a seguito di una segnalazione che ciascun passeggero può inoltrare all'ente. La Corte di giustizia dell'UE, di recente, ha disposto che i legislatori nazionali possono autorizzare questi organismi nazionali a imporre ai vettori aerei la corresponsione della compensazione pecuniaria, scelta- ad oggi- non intrapresa dall'Italia, che piuttosto ha scelto di ridurre il contenzioso giudiziario introducendo l'obbligo di conciliazione delle controversie in materia di disservizi del trasporto, pena improcedibilità del ricorso in sede giurisdizionale.

di **Morena Cavaleri**

IUS/06 - DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Pubblicato, Mercoledì 26 Luglio 2023



Abstract ENG

In order to guarantee the correct application of the passenger protection rules established by reg. no. 261/2004 on the subject of air transport, Italy has identified ENAC as the body suitable for imposing sanctions against air carriers, following a report that each passenger can forward to the body. The Court of Justice of the EU has recently ruled that national legislators can authorize these national bodies to impose the payment of pecuniary compensation on air carriers, a choice - to date - not undertaken by Italy, which has rather chosen to reduce judicial disputes by introducing the obligation to conciliate disputes regarding transport disservices, under penalty of inadmissibility of appeal before the courts.

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'organismo responsabile: l'ENAC; 3. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE; 4. La procedura obbligatoria di conciliazione; 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La disciplina volta a tutelare il passeggero di un volo in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro o da un aeroporto situato in un paese terzo a destinazione di un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro è contenuta nel Regolamento (CE) n. 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91.

Con la finalità di garantire «un elevato livello di protezione dei passeggeri»^[1], l'art. 16 del regolamento dispone che ogni Stato membro deve individuare un organismo responsabile dell'applicazione del regolamento, avente lo scopo di attuare tutte le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri, salvo il diritto di quest'ultimi di chiedere il risarcimento in sede giurisdizionale^[2].

2. L'organismo responsabile: l'ENAC

A seguito di un procedimento di infrazione, l'Italia ha dato attuazione alla suddetta disposizione con il D.lgs. del 27 gennaio 2006 n. 69, che all'art. 2 individua l'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile) come organismo responsabile dell'applicazione del regolamento; a sua volta, l'ENAC ha emanato la Circolare del 23 giugno 2006 al fine di delineare le modalità procedurali per l'irrogazione di sanzioni^[3].

In estrema sintesi^[4], il procedimento inizia con l'accertamento dell'eventuale violazione degli obblighi gravanti sul vettore da parte di un ispettore ENAC, che potrà agire sia d'ufficio che a seguito di segnalazioni/reclami (art. 2). Se ritiene violate le norme regolamentari, l'ispettore che ha eseguito l'istruttoria, dovrà redigere un verbale di contestazione (sulla base di un modello predefinito) che andrà notificato presso la sede legale del vettore aereo a mezzo posta, a cura della Direzione Aeroportuale competente, entro 90 giorni se il vettore ha sede in Italia, o entro 360 giorni se il vettore ha sede all'estero (art. 3). Qualora il vettore non obblazioni la sanzione entro i 60 giorni dalla notifica oppure, entro 30 giorni dalla stessa, faccia pervenire alla Direzione Regionale ENAC degli scritti difensivi o una richiesta di audizione, si aprirà il procedimento per l'irrogazione della sanzione amministrativa dinanzi alla Direzione Regionale ENAC territorialmente competente (art. 5).

La Direzione Regionale, sentito il vettore che nei 30 giorni dalla notifica del verbale di accertamento abbia fatto richiesta di audizione, valutate la documentazione e gli scritti difensivi che il vettore abbia fatto pervenire entro il suddetto termine decadenziale oppure abbia depositato in sede di audizione, è tenuta ad emettere un'ordinanza motivata sia nel caso di ingiunzione di pagamento che nel caso di archiviazione della posizione (art. 6). L'importo delle sanzioni da comminare sarà stabilito «in base alla gravità della violazione, alla reiterazione delle violazioni, alle azioni poste in essere dal vettore per ridurre o eliminare le conseguenze dannose, al rapporto percentuale di passeggeri coinvolti e ad altri eventuali criteri ritenuti applicabili a seconda dei casi^[5]» (art. 7). Contro l'Ordinanza-ingiunzione di pagamento, il vettore aereo può proporre opposizione al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro 60 giorni se la sede legale del vettore aereo è al di fuori del territorio nazionale (art. 8).

3. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE

Già la Corte di giustizia dell'UE si era pronunciata sui poteri esercitabili dagli organismi scelti dagli stati membri, vista la generica formulazione dell'art. 16 del regolamento. Più in particolare, la Corte si sofferma sulla facoltà di cui all'art. 16, par. 2, secondo cui i passeggeri possono presentare un reclamo all'organismo in caso di presunta violazione del regolamento: non si tratta, a parere dei giudici di Lussemburgo, di un reclamo volto a tutelare i diritti di quel singolo passeggero, piuttosto di una «segnalazione volta a contribuire alla corretta applicazione del regolamento»^[6].

Dunque, «da quanto precede risulta che l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che l'organismo designato da ciascuno Stato membro in forza

del paragrafo 1 di tale articolo, investito del reclamo proposto individualmente da un passeggero in seguito al rifiuto di un vettore aereo di versare a quest'ultimo la compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di detto regolamento, non è tenuto ad adottare misure coercitive nei confronti di tale vettore, volte ad imporgli di versare tale compensazione»^[7], in quanto sono gli stati membri a decidere discrezionalmente i poteri da attribuire ai vari organismi individuati.

Sulla scia di tale orientamento giurisprudenziale, da ultimo la Corte di giustizia dell'UE ha compiuto un ulteriore passo avanti, dettando il seguente principio di diritto: «l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri hanno la facoltà di autorizzare l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione di tale regolamento a imporre a un vettore aereo la corresponsione della compensazione pecuniaria, ai sensi dell'articolo 7 di detto regolamento, dovuta ai passeggeri in forza del medesimo regolamento, qualora tale organismo nazionale sia stato investito di un reclamo individuale di un passeggero»^[8].

La Corte, infatti, parte dal presupposto che la compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 del regolamento rappresenta una somma predeterminata dal legislatore in relazione alla distanza percorsa dal volo in questione^[9], tesa a risarcire i danni subiti dal passeggero in caso di cancellazione o ritardo prolungato del volo senza che ci sia la necessità di agire in giudizio dimostrando il danno subito; a differenza del risarcimento supplementare di cui all'art. 12 che può essere chiesto dal passeggero nel caso in cui abbia subito danni ulteriori.

La differenza fondamentale rispetto alle misure assistenziali previste dal reg. n. 261/2004 consiste nel fatto che- nel caso in cui il passeggero intenda chiedere un'ulteriore somma a titolo di risarcimento supplementare- dovrà dimostrare l'inadempimento (o tardivo adempimento) e il nesso di causalità con la condotta del vettore aereo; inoltre, se le misure assistenziali sono rivolte a tutti indistintamente, il risarcimento del danno è di tipo individuale, sottoposto all'accertamento del caso concreto da parte del giudice nazionale^[10]. Inoltre, come precisato dall'art. 12, la somma eventualmente corrisposta a titolo di risarcimento supplementare viene ridotta in considerazione della somma corrisposta in forza di tale regolamento^[11]. La detraibilità si spiega in considerazione del fatto che il legislatore comunitario ha inteso costituire un sistema normativo autosufficiente, volto, non soltanto a tutelare il passeggero, ma soprattutto a indurre le compagnie aeree a tenere una condotta virtuosa^[12].

Tuttavia, risulta opportuno precisare che il testo della norma pone la detraibilità come un'ipotesi facoltativa, non obbligatoria (così la Corte nella sentenza del 29 luglio 2019 causa C-354/18, Radu Lucian Rusu e Oana Maria Rusu contro SC Blue Air - Airline

Management Solutions Srl)^[13]: va da sé che- considerando la ratio della normativa comunitaria, ovvero quella di incitare le compagnie aeree a tenere un comportamento virtuoso- il giudice nazionale può decidere sulla detraibilità tenendo in considerazione la condotta del vettore aereo^[14].

Pertanto, posto che la misura della compensazione pecuniaria può essere calcolata dal passeggero in maniera agevole e chiederne la corresponsione a mezzo di reclamo, lo stesso vale per gli organismi nazionali di cui all'art. 16 del regolamento^[15]. Al fine di evitare una disparità di trattamento dei diritti dei passeggeri, il legislatore nazionale deve anche individuare delle regole di coordinamento tra procedimenti giurisdizionali e amministrativi^[16]. Tuttavia, il riconoscimento di poteri coercitivi in capo all'organismo non può privare il passeggero, né il vettore aereo di proporre ricorso presso gli organi giurisdizionali nazionali, ai sensi del combinato disposto degli articoli 16 del regolamento e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea^[17].

4. La procedura obbligatoria di conciliazione

L'Italia- ad oggi- non ha autorizzato l'ENAC, quale organismo di cui all'art. 16 del reg. n. 261/2004, ad imporre ai vettori il pagamento della compensazione pecuniaria, ma- in un'ottica deflattiva del processo- ha previsto con la Delibera ART n. 21/2023, entrata in vigore il 28 febbraio 2023, per la risoluzione delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, una modalità non giurisdizionale: la procedura obbligatoria di conciliazione. Secondo la delibera^[18], il ricorso in sede giurisdizionale è improcedibile fino alla scadenza della procedura di conciliazione o la condizione di procedibilità si considera comunque avverata trascorsi trenta giorni dalla proposizione dell'istanza di conciliazione (art. 3).

Il tentativo obbligatorio di conciliazione può essere esperito dinanzi: alle Camere di conciliazione istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; agli organismi ADR, inclusi gli organismi di negoziazione paritetica, iscritti nell'elenco di cui all'articolo 141-decies, comma 1, del Codice del consumo; al Servizio conciliazioni ART (art. 4). In quest'ultimo caso, la conciliazione è gestita tramite la piattaforma ConciliaWeb (art. 5). Il tentativo di conciliazione può essere esperito dopo aver presentato un reclamo, qualora l'operatore economico non abbia dato una risposta soddisfacente o non abbia risposto entro 30 giorni dalla presentazione del reclamo (art. 6). La procedura di conciliazione dinanzi al Servizio conciliazioni ART è svolta mediante lo scambio non simultaneo di comunicazioni tra le parti e il Conciliatore e si può concludere tramite un verbale di accordo o di mancato accordo (art. 9).

5. Conclusioni

Con l'entrata in vigore della delibera n. 21/2023, la tutela del passeggero sembra aver preso una strada facilmente più accessibile e, soprattutto, più veloce e agevole. Non pochi sono i casi in cui i vettori aerei si rifiutino di corrispondere ai passeggeri quanto hanno diritto di ricevere a seconda del disservizio subito oppure non rispondano ai reclami da loro inviati. A fronte di queste condotte illegittime, molto spesso i passeggeri rinunciano ad intraprendere l'azione giudiziaria a causa delle lunghe attese e dei costi che dovrebbero sostenere per fare valere i loro diritti. Oggi, grazie a questa procedura stragiudiziale, tra l'altro obbligatoria pena improcedibilità del ricorso in sede giurisdizionale, sembrano venir meno i principali ostacoli dei passeggeri per la tutela dei loro diritti.

Note e riferimenti bibliografici

[1] Considerando n. 1 del Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, in www.eurlex.eu.

[2] Considerando n. 22 del Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, cit.

[3] F. ROSSI DAL POZZO, Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria, Giuffrè Editore, Collana Contratti e commercio internazionale, 2008, 213. P. Carmagnani, Regolamento CE n. 261/2004: sanzioni amministrative e procedimento per l'irrogazione in *Diritto del Turismo*, n. 4, 1 dicembre 2006, 1. M. Stucchi, Primi interventi dell'Enac relativi al Regolamento CE n. 261/2004 in *Diritto del Turismo*, n. 1, 1 marzo 2007, 2. A. Pepe, Trasporto aereo - «L'organismo nazionale di controllo non sostituisce la giurisdizione ordinaria nell'attuazione dei diritti dei passeggeri aerei», in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 7-8, 1 luglio 2016, 7.

[4] F. ROSSI DAL POZZO, Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria, Giuffrè Editore, Collana Contratti e commercio internazionale, op. cit., 215-217. P. Carmagnani, Regolamento CE n. 261/2004: sanzioni amministrative e procedimento per l'irrogazione, cit., 1-4. M. Stucchi, Primi interventi dell'Enac relativi al Regolamento CE n. 261/2004, cit., 3. A. Pepe, Trasporto aereo - «L'organismo nazionale di controllo non sostituisce la giurisdizione ordinaria nell'attuazione dei diritti dei passeggeri aerei», cit., 7-8. *Circ. ENAC* 23 giugno 2006, Procedimento sanzionatorio connesso alle violazioni del Regolamento (CE) 261/2004, in www.enac.gov.it.

[5] Questa parte della disposizione è stata criticata poiché rende eccessivamente discrezionale il potere sanzionatorio dell'ENAC, sia sulla quantità della sanzione sia sull'ambito applicativo del potere sanzionatorio: F. ROSSI DAL POZZO Servizi di trasporto aereo e diritti dei singoli nella disciplina comunitaria, op. cit., 217. P. Carmagnani, Regolamento CE n. 261/2004: sanzioni amministrative e procedimento per l'irrogazione, cit., 4.

[6] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 17 marzo 2016, K. Ruijssenaars e a. contro Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, cause riunite C-145/15 e 146/15, in www.eurlex.eu, punto 31.

[7] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 17 marzo 2016, K. Ruijssenaars e a. contro Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, cause riunite C-145/15 e 146/15, cit., punto 38. A. Pepe, Trasporto aereo - «L'organismo nazionale di controllo non sostituisce la giurisdizione ordinaria nell'attuazione dei diritti dei passeggeri aerei», cit., 5-6 e 8.

[8] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 29 settembre 2022, Polskie Linie Lotnicze «LOT» S.A. Contro Budapest Főváros Kormányhivatala, causa C-597/20, in www.eurlex.eu, punto 41.

[9] In particolare, la somma si calcola, in caso di collegamenti aerei con una o più coincidenze, tenendo in considerazione solamente «la distanza tra il luogo del primo decollo e la destinazione finale, da stabilire secondo il metodo della rotta ortodromica, e ciò a prescindere dalla distanza di volo effettivamente percorsa»: così Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 7 settembre 2017, Birgit Bossen e a. contro Brussels Airlines SA/NV, causa C-559/16, in www.eurlex.eu, punto 33.

[10] L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo. Il mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Università degli studi di Cagliari, Pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza, serie II, 2017, 346. Ad esempio, la Corte ha escluso che il danno da perdita da retribuzione rientri nella compensazione pecuniaria; si tratta di un caso di risarcimento supplementare: Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 29 luglio 2019, Radu Lucian Rusu e Oana Maria Rusu contro SC Blue Air - Airline Management Solutions Srl, causa C-354/18, in www.eurlex.eu, punto 41.

[11] A parere di L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo. Il mutamento dei connotati*

dell'obbligo di protezione, cit., si tratta della compensazione pecuniaria. Contra: L. MARSALA e E. G. ROSAFIO, *Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea*, Giuffrè Editore, Collana L'osservatorio di diritto dei trasporti, 2006, secondo cui essa si riferisce a tutte le misure assistenziali e compensative, che hanno lo scopo di ridurre il danno.

[12] L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo*. Il mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione, op. cit., 353. V. anche A. PEPE, *Trasporto aereo - «L'organismo nazionale di controllo non sostituisce la giurisdizione ordinaria nell'attuazione dei diritti dei passeggeri aerei»*, cit., il quale definisce l'art. 12 come un rimedio residuale.

[13] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 29 luglio 2019, Radu Lucian Rusu e Oana Maria Rusu contro SC Blue Air - Airline Management Solutions Srl, causa C-354/18, cit., punto 47.

[14] L. ANCIS, *Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo*. Il mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione, op. cit., 355.

[15] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 29 settembre 2022, Polskie Linie Lotnicze «LOT» S.A. Contro Budapest Főváros Kormányhivatala, causa C-597/20, cit., punto 33.

[16] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 29 settembre 2022, Polskie Linie Lotnicze «LOT» S.A. Contro Budapest Főváros Kormányhivatala, causa C-597/20, cit., punto 34. Come precisato dalle conclusioni dell'avvocato generale, infatti, il rischio è che vengano presentate contemporaneamente due domande, una dinnanzi al giudice nazionale e l'altra dinnanzi all'organismo: Conclusioni avvocato generale Richard De La Tour- causa C-597/20, in www.eurlex.eu.

[17] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 29 settembre 2022, Polskie Linie Lotnicze «LOT» S.A. Contro Budapest Főváros Kormányhivatala, causa C-597/20, cit., punti 36 e 37.

[18] Delibera ART (Autorità di regolazione dei Trasporti) n. 21/2023, in www.autorità-trasporti.it.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=9785>