



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 294 del 2023, proposto da Giuseppe Massimiliano Salcuni, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Leone, Simona Fell e Rosy Floriana Barbata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità di Regolazione dei Trasporti ed Enac Ente Nazionale Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale, n. 21;

per l'annullamento

- della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti dell'8 febbraio 2023, n. 21, recante “*Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 236/2022. Approvazione della Disciplina, in prima attuazione, delle 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, ai sensi*

dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118”;

- dell'Allegato A alla suddetta delibera n. 21/2023, recante la “*Disciplina, in prima attuazione, delle 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, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118”;*

- se e in quanto di ragione, della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti del 1° dicembre 2022, n. 236, e dei relativi allegati, recante “*Avvio di procedimento per l'adozione della disciplina, in prima attuazione, delle 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, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118, e indizione della consultazione pubblica”;*

- di qualsiasi altro atto presupposto, connesso e/o conseguente a quelli sopra indicati;

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 Aviazione Civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2024 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

Il ricorrente ha rappresentato, preliminarmente, i disagi patiti in relazione al viaggio da Verona, località della propria sede di lavoro, a Lucera (FG), città di residenza del proprio nucleo familiare, programmato per il giorno 18 febbraio 2023, da effettuarsi, tra l’altro, con trasporto aereo sulla tratta Verona-Bari, con previsione

dell'arrivo alla destinazione finale entro la mattinata.

Il programma di viaggio del ricorrente non si concretizzava secondo le previsioni, dal momento che l'interessato veniva a conoscenza della cancellazione del volo “*a pochi minuti dall'orario del decollo*”.

Rimasto privo di assistenza, senza ricevere neppure un'offerta di viaggio su voli alternativi, l'interessato trovava, in autonomia, una soluzione di trasporto su strada, che gli consentiva di giungere a destinazione solo in serata, mancando agli impegni familiari che costituivano il motivo dello spostamento.

In data 23 marzo 2023, il ricorrente inviava al vettore, tramite il proprio legale di fiducia, un reclamo motivato, con il quale richiedeva la compensazione pecuniaria nella misura di euro 250, *ex art. 7, par. 1, lett. a)* del Regolamento CE n. 261/2004, nonché la rifusione del prezzo del biglietto aereo, ai sensi dell'art. 8, par. 1, lett. a), del medesimo Regolamento, e il rimborso per differenza delle ulteriori spese sostenute.

Il ricorrente ha affermato che le richieste sarebbero rimaste inevase dalla Compagnia.

Il ricorrente ha rilevato che la disciplina delle modalità per la soluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, adottata dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche “ART”) con delibera n. 21/2023, condiziona l'azione in giudizio al previo esperimento di una procedura conciliativa obbligatoria; di talché, ad avviso del ricorrente, detta procedura si tradurrebbe in un inutile e ingiustificato aggravio, precludendo la possibilità di agire immediatamente in giudizio per far valere le proprie pretese di ristoro relativamente alla sopra menzionata compensazione, già predeterminata forfettariamente dal Regolamento CE n. 261/2004.

Avverso la sopra citata delibera n. 21/2023 dell'8 febbraio 2023, ed il relativo allegato A, recante la “*Disciplina, in prima attuazione, delle 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, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118', nonché avverso tutti gli atti presupposti (ivi compresa, se e per quanto di ragione, la delibera n. 236/2022 del 1° dicembre 2022, con la quale si avviava il procedimento per l'adozione della suddetta Disciplina e veniva indetta la relativa consultazione pubblica) il ricorrente, in data 11 aprile 2023, ha notificato impugnativa, chiedendone l'annullamento, per i seguenti motivi di diritto così testualmente rubricati:

1. – Illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione del Regolamento (CE) n. 261/2004. Falsa applicazione dell'art. 10 della legge n. 118/2022. Eccesso di potere per irragionevolezza e disparità di trattamento. Violazione del principio di proporzionalità e del principio di non aggravamento. Sviamento di potere. Violazione dell'art. 24 Cost.;

2. – In via subordinata: illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati per il contrasto tra l'art. 10 della legge 118/2022 e le previsioni di cui al Regolamento n. 261/2004.

L'ART e l'ENAC si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso.

Con ordinanza cautelare n. 140 del 4 maggio 2023 il Tribunale ha respinto la domanda cautelare, tra l'altro, sul presupposto che, quanto al *fumus boni iuris*, *“appare difficilmente contestabile, anche in termini di sistema generale, un sistema deflattivo del contenzioso che consenta, secondo un modello ampiamente diffuso in numerosi ordinamenti, una ragionevole e rapida composizione di interessi posta in essere da un soggetto terzo relativamente a vertenze in cui il costo dell'eventuale e mai preclusa lite giudiziaria, in termini di spese legali, rischia di essere superiore a quello della pretesa azionata”*.

Alla odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

Il ricorso, che segue il rito abbreviato ai sensi dell'art. 119, comma 1, lett. b) c.p.a., è fondato per le ragioni appresso indicate.

Il primo motivo di ricorso si fonda sulla asserita illegittimità della disciplina dettata

dall'ART nella misura in cui include nel suo ambito di applicazione le controversie concernenti il riconoscimento della compensazione prevista dall'art. 7, par. 1, del Regolamento (CE) n. 261/2004, spettante ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. c). La procedura disciplinata dall'ART costituirebbe un inutile e ingiustificato aggravio, viste l'irrinunciabilità dei diritti previsti dal Regolamento e la predeterminazione forfettaria dell'importo della compensazione. Inoltre, essa, impedendo al passeggero di rivolgersi immediatamente a un tribunale in caso di rigetto del reclamo o di esercitare una scelta tra rivolgersi ad un tribunale o ad un altro organismo competente, precluderebbe l'accesso alla giustizia, ponendosi in contrasto con il Regolamento europeo e con i principi costituzionali in materia di diritto di azione (cfr. art. 24 Cost.). Ad avviso del ricorrente, è da escludere qualsiasi forma di "negoziabilità" circa le compensazioni in esame, in virtù del primo paragrafo dell'art. 15 del Regolamento, in base al quale *"gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non possono essere oggetto di restrizioni o rinuncia"*, cui si affianca, al secondo paragrafo della norma, la previsione in base alla quale, ove il passeggero abbia *"accettato una compensazione inferiore a quella prevista dal presente regolamento, egli ha comunque il diritto di avviare le necessarie procedure dinanzi ai tribunali od organi competenti per ottenere una compensazione"*.

Prima di procedere all'esame del motivo di ricorso, è opportuno precisare il contesto normativo e fattuale di riferimento, stante il carattere di novità della competenza attribuita all'ART dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 (*"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"*), in materia di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori economici ed utenti o consumatori.

L'art. 10, comma 1, della legge n. 118/2022 ha novellato il comma 3, lettera h), dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, attribuendo all'Autorità, il potere di disciplinare *"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'. Si prevede ulteriormente che *“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”*. Ai sensi del comma 2 del sopra citato art. 10 della l. 118/2022, le nuove disposizioni hanno acquistato efficacia decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge (avvenuta il 27 agosto 2022), e si applicano ai processi successivamente iniziati.

L'allegato A della delibera ART n. 21/2023 ha definito all'art. 2, attraverso il rinvio all'annesso 1, l'oggetto e l'ambito di applicazione del tentativo obbligatorio di conciliazione, definito all'art. 3 quale *“condizione di procedibilità”*.

Ai sensi dell'art. 4, per le controversie di cui all'articolo 2, comma 1, il tentativo obbligatorio di conciliazione può essere esperito dinanzi: a) al Servizio conciliazioni ART; b) alle Camere di conciliazione istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, previa stipula di protocollo di intesa tra l'Autorità e Unioncamere; c) agli organismi ADR, inclusi gli organismi di negoziazione paritetica, iscritti nell'elenco di cui all'articolo 141-decies, comma 1, del Codice del consumo.

La procedura di conciliazione dinanzi al Servizio conciliazioni ART – trattata nella Parte II della Disciplina (artt. 5-11) – è avviata a seguito dell'istanza presentata dall'utente, tramite la piattaforma telematica *“Conciliaweb”*, previo accreditamento attraverso il sistema SPID o la carta d'identità elettronica, e richiede che l'istanza sia preceduta dalla presentazione di un reclamo in prima istanza all'operatore.

La composizione stragiudiziale non è prevista soltanto per i settori del trasporto ferroviario, con autobus e via mare, per i quali l'ART è designata, rispettivamente

dai decreti legislativi nn. 70/2014, 169/2014, e 129/2015, quale Organismo di controllo nazionale competente a vigilare sulla corretta applicazione delle normative europee in materia di diritti dei passeggeri e a sanzionarne le violazioni, ossia, correlativamente, il Regolamento n. 1371/2007, il Regolamento n. 181/2011 e il Regolamento n. 1177/2010. Si è, infatti, optato per l'applicazione della procedura anche alle controversie relative ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo, di cui ai regolamenti CE n. 261/2004 e n. 1107/2006, ferme restando in tale contesto, a legislazione vigente, le funzioni di Organismo nazionale responsabile svolte dall'Ente nazionale per l'aviazione civile ai sensi del d.lgs. n. 69/2006 e del d.lgs. n. 24/2009 (cfr. annesso 1 – normativa europea e nazionale di cui all'articolo 2, comma 1, dell'allegato A alla delibera n. 21/2023).

Dall'ambito di applicazione del tentativo obbligatorio di conciliazione non risultano escluse le somme richieste dal passeggero a titolo di compensazione forfettaria prevista dall'articolo 7 del Regolamento CE n. 261/2004.

Occorre quindi valutare se la compensazione pecuniaria prevista dal citato art. 7 risulti compatibile con il meccanismo di *Alternative Dispute Resolution (ADR)* costituito dal tentativo obbligatorio di conciliazione di cui alla delibera ART n. 21/2023.

Come noto, nel caso di negato imbarco e di cancellazione del volo, il vettore è tenuto a versare a ciascun viaggiatore anche una somma di denaro, denominata "*compensazione pecuniaria*", la quale – a seconda del tipo e della distanza coperta dalla tratta aerea considerata – varia da un minimo di 250 ad un massimo di 600 euro (*ex art. 7, par. 1, Reg. CE n. 261/2004*). Tali somme sono peraltro dovute a prescindere dall'entità della somma pattuita a titolo di corrispettivo del servizio di trasporto. A fronte della forfettizzazione dell'ammontare della compensazione, risulta rafforzata la posizione contrattuale del passeggero, il quale è esonerato dall'onere di provare l'esistenza e l'entità del pregiudizio effettivamente subito. La compagnia aerea è esonerata dall'obbligo di versare la compensazione, qualora la cancellazione del volo sia stata comunicata al passeggero con adeguato preavviso

(art. 5, par. 1, lett. c, Reg. CE n. 261/2004), ovvero la stessa sia dovuta a “*circostanze eccezionali*” (ex art. 5, par. 3, Reg. CE n. 261/2004), cioè ad eventi che si pongono al di fuori della sfera di controllo del vettore e non attengono al normale esercizio dell’attività di navigazione aerea. L’adempimento degli obblighi previsti dal Regolamento CE n. 261/2004 non pone peraltro le compagnie aeree al riparo da un’eventuale azione di risarcimento dei danni. L’art. 12 Regolamento CE n. 261/2004 stabilisce, infatti, che la disciplina europea lascia impregiudicati i diritti del passeggero ad un risarcimento supplementare, facendo sostanzialmente salvo il diritto del viaggiatore di agire in giudizio al fine di ottenere ristoro per i pregiudizi che questi abbia subito a causa del disservizio effettivamente patito, qualora ovviamente ne sussistano i presupposti, sulla base di altra normativa nazionale o internazionale concretamente applicabile al caso di specie. Da tale risarcimento, definito come “*supplementare*”, può essere in ogni caso detratto quanto ottenuto dal viaggiatore a titolo di compensazione pecuniaria, onde evitare il rischio di ‘*overcompensation*’.

La compensazione pecuniaria, in base alle caratteristiche sopra evidenziate, sembra configurarsi come una sorta di clausola penale *ex lege* avente ad oggetto un importo forfettario predeterminato a monte dal Regolamento comunitario.

Merita infine di essere evidenziato come, ai sensi dell’art. 15 del Regolamento CE n. 261/2004 (rubricato “*Irrinunciabilità*”), gli obblighi posti a carico delle compagnie aeree e, quindi, i diritti riconosciuti ai passeggeri non possano essere oggetto di restrizioni o rinuncia. Qualora una clausola restrittiva o derogatoria sia applicata contro un passeggero o se costui non sia stato correttamente informato dei suoi diritti ed abbia pertanto accettato una compensazione inferiore a quella prevista dal presente Regolamento, il passeggero ha comunque il diritto di avviare le necessarie procedure dinanzi ai tribunali od organi competenti per ottenere una compensazione integrativa.

Dall’analisi del Regolamento comunitario si evince che la “*compensazione*

pecuniaria” debba garantire al passeggero la possibilità di conseguire con maggiore certezza e rapidità il ristoro del pregiudizio sofferto, senza la necessità di affrontare i tempi, i costi e le incertezze di un’eventuale azione giudiziaria, i quali costituiscono innegabilmente un disincentivo a far valere le proprie ragioni in giudizio, anche in considerazione della modesta entità degli importi di cui si discute.

Se questi costituiscono i tratti peculiari della “*compensazione pecuniaria*” di cui all’art. 7 Regolamento CE n. 261/2004 (Regolamento che si propone di “*garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri*”), ne consegue l’incompatibilità della stessa rispetto al tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dalla delibera ART n. 21/2023. Detto altrimenti, il Collegio rileva l’incompatibilità tra la compensazione in misura fissa spettante agli utenti e la logica transattiva propria delle procedure conciliative obbligatorie per le ragioni di seguito enunciate.

A fronte dell’autonomia riconosciuta dalla norma primaria che ha rimesso espressamente all’ART il compito di individuare, con propri provvedimenti, le controversie da assoggettare a tale procedura, l’ART, con la delibera n. 21/2023, ha adottato la nuova procedura per lo svolgimento del tentativo obbligatorio di conciliazione includendo espressamente nel novero delle controversie soggette alla procedura in questione anche quelle riguardanti gli indennizzi forfettari riconosciuti dal Regolamento CE n. 261/2004 in caso di negato imbarco sul volo, cancellazione dello stesso o di ritardo prolungato. A seguito di tale intervento, quindi, tutti i passeggeri che, come il ricorrente, allegano di aver subito uno dei disservizi summenzionati e che, non avendo ottenuto riscontro favorevole a seguito della presentazione di apposito reclamo nel termine di trenta giorni, intendono adire l’autorità giudiziaria per far valere in quella sede i propri diritti, sono tenuti a esperire preventivamente il tentativo obbligatorio di conciliazione.

Per effetto del provvedimento impugnato e del carattere obbligatorio attribuito alla procedura conciliativa, 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: il ricorrente, alla luce delle nuove previsioni *de quibus*, dovrebbe sottostare ad una condizione di procedibilità dell'azione giurisdizionale, rivolgendosi necessariamente ad un organismo di mediazione, con conseguente aggravio e verosimile prolungamento del procedimento per l'ottenimento dell'eventuale ristoro. In altri termini il ricorrente, consumatore e quindi parte debole del rapporto, al fine di ottenere la rimozione del pregiudizio asseritamente arrecatogli dal disservizio del vettore, per via delle nuove previsioni, dovrebbe sottostare ad una sorta di 'doppio filtro' che, non solo non è previsto dal Regolamento comunitario direttamente applicabile alla fattispecie, ma che, inoltre, si palesa quale ingiustificato ostacolo al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva con il risultato di rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (nella specie, il diritto alla compensazione pecuniaria).

Occorre ribadire, infatti, che l'art. 7 del Regolamento CE n. 261/2004 già persegue una funzione deflattiva del contenzioso. Come ha osservato la Corte di giustizia UE, "*gli importi forfettari fissati all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 261/2004 costituiscono un risarcimento uniforme e immediato, idoneo a evitare gli inconvenienti inerenti all'esperimento di azioni di risarcimento dei danni dinanzi agli organi giurisdizionali competenti (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2019, Rusu, C-354/18, EU:C:2019:637, punti 28 e 36)*" (Corte Giustizia Unione Europea, Sez. III, 29 settembre 2022, C-597/20). Pertanto, essendo la funzione deflattiva già espressamente assolta dal Regolamento europeo, introdurre a livello nazionale un altro strumento che persegua la stessa finalità si traduce in un inutile aggravio a carico del consumatore/passeggero, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e non aggravamento.

In secondo luogo, come si è già osservato, il Regolamento n. 261/2004 intende escludere categoricamente la possibilità di negoziare il *quantum* delle

compensazioni pecuniarie predeterminate in misura fissa, prevedendo all'art. 15 che *“gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non possono essere oggetto di restrizioni o rinuncia”* e che qualora il passeggero *“abbia accettato una compensazione inferiore a quella prevista dal presente regolamento, il passeggero ha comunque il diritto di avviare le necessarie procedure dinanzi ai tribunali od organi competenti per ottenere una compensazione integrativa”*. Escluso, quindi, che il conciliatore possa proporre alle parti un importo inferiore rispetto a quello previsto dal Regolamento, l'accertamento del fatto costitutivo del diritto alla compensazione (ossia il ritardo, la cancellazione, il negato imbarco e la non sussistenza di circostanze eccezionali) costituirebbe l'unico *caput controversum*. Sulla base di tali presupposti, il conciliatore assumerebbe, nella procedura non aggiudicativa adottata dall'ART, 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 abdicchi totalmente alla propria pretesa. Né tale conclusione può essere revocata in dubbio in base all'assunto secondo il quale *“non è previsto alcun contributo o in primis indennità a carico delle parti per la fruizione della procedura dinanzi al servizio Conciliazioni ART, in conformità all'art. 10 della legge n. 118/2022, né si impone alle stesse di avvalersi obbligatoriamente dell'assistenza di un avvocato”* (cfr. pag. 36 della memoria di parte resistente). Esiste, in realtà, il rischio concreto che il passeggero, non essendo assistito da un legale, possa facilmente desistere dall'esercizio dei propri diritti davanti a compagnie che, invece, già in sede conciliativa sono rappresentate da legali, 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. D'altra parte, laddove il consumatore sia privo di assistenza, la procedura per l'inoltro della richiesta di

conciliazione si può presentare problematica e scoraggiante per numerosi passeggeri, in quanto la piattaforma “*Conciliaweb*” prevede esclusivamente un meccanismo di accesso con la c.d. autenticazione digitale (cfr. ricorso, pag. 17; cfr. altresì: Corte Giustizia Unione Europea, Sez. IV, 18 marzo 2010, C-317/08, punto 58; Corte Giustizia Unione Europea, Sez. I, 14 giugno 2017, C-75/16, punto 61), di cui è sprovvista ancora oggi una parte consistente della popolazione, come si evince peraltro dai dati numerici indicati dalla parte resistente (cfr. memoria ART depositata in data 28.04.2023, pagg. 48 e 49). Pertanto, nel caso in esame pare configurarsi un’ingerenza sproporzionata nel diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

Non può dunque essere condiviso l’assunto sostenuto dalla Difesa erariale in base al quale i consumatori, attraverso la nuova disciplina, “*sono ora più incoraggiati a far valere le prerogative riconosciute dal regolamento n. 261/2004, anziché a rinunciarvi per evitare i costi di una via giudiziaria dagli esiti spesso incerti*” (cfr. memoria depositata in data 08.10.2024, pagg. 21 e 22), stante il carattere obbligatorio, anziché facoltativo, del tentativo di conciliazione previsto anche in ordine alla compensazione pecuniaria.

Non possono ritenersi significativi, al riguardo, gli “*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*”, contenuti nella Comunicazione della Commissione europea 2016/C 214/04 del 15 giugno 2016, laddove prevedono esplicitamente, al paragrafo 7, l’operatività degli organismi di risoluzione alternativa delle controversie proprio con riferimento ai diritti previsti dal Regolamento CE n. 261/2004, senza indicare alcuna eccezione o deroga per la

compensazione di cui all'art. 7 del citato Regolamento. Il paragrafo 7.2 della richiamata Comunicazione della Commissione europea, nel disporre che “*In aggiunta ai reclami a norma del regolamento, se il vettore è stabilito nell'UE e partecipa al sistema ADR, i passeggeri residenti nell'UE possono presentare le controversie contrattuali con i vettori aerei stabiliti nell'UE presso organismi di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) istituiti a norma della direttiva ADR*”, non contempla alcun tentativo obbligatorio di conciliazione a pena di improcedibilità dell'azione, ma semmai un'ipotesi facoltativa di risoluzione alternativa delle controversie, come si desume dall'impiego della locuzione “*i passeggeri ... possono*”. Del resto, dato che il ricorso effettivo dinanzi a un tribunale è un diritto fondamentale riconosciuto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, gli strumenti extragiudiziali “*non devono impedire o limitare l'accesso dei passeggeri alla giustizia*” (cfr. considerando 22 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il 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 il Regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli).

In definitiva, se per un verso il tentativo obbligatorio di conciliazione costituisce un mezzo idoneo ad alleggerire il cospicuo contenzioso in materia gravante sul giudice ordinario, soprattutto in ragione della plausibile rinuncia da parte di numerosi passeggeri a percorrere l'intero *iter* extragiudiziale e giudiziale al fine di conseguire l'eventuale pagamento di modesti importi a titolo di compensazione pecuniaria, per altro verso l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte dei passeggeri è destinato a soggiacere, per quanto si è fin qui rilevato, a limitazioni che, oltre a porsi in contrasto con la *ratio* sottesa agli artt. 7 e 15 del Regolamento CE n. 261/2004, paiono sproporzionate.

Per quanto precede, il ricorso deve essere accolto, previo assorbimento delle

ulteriori censure articolate in via subordinata, e, per l'effetto, il provvedimento impugnato deve essere annullato nella parte in cui ha previsto che anche per le controversie riguardanti gli indennizzi forfettari riconosciuti dal Regolamento CE n. 261/2004 in caso di negato imbarco sul volo, cancellazione dello stesso o di ritardo prolungato non sia possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura in dispositivo fissata, con distrazione a favore dei procuratori del ricorrente dichiaratisi antistatari, 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 nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna l'Autorità di Regolazione dei Trasporti alla rifusione, in favore dei difensori del ricorrente dichiaratisi distrattari, delle spese di lite, che si liquidano nell'importo di euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00), oltre accessori di legge, 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 24 ottobre 2024 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