



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2024, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Avvocato generale alla Corte di giustizia; Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bologna); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

REDAZIONE

Valeria Amenta (Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali, Università di Verona).
Responsabile: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2024, n. 2

INDICE

Bruno Barel, Stefano Armellini <i>La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione: la disciplina della giurisdizione, il regime di circolazione delle sentenze e degli atti pubblici e l'istituzione di un certificato europeo di filiazione</i>	1
Ruggiero Cafari Panico <i>L'efficacia orizzontale delle direttive nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	33
Cinzia Peraro <i>La tutela dei passeggeri aerei: il diritto alla compensazione pecuniaria tra norme della Carta, rimedi e riforme</i>	53

La tutela dei passeggeri aerei: il diritto alla compensazione pecuniaria tra norme della Carta, rimedi e riforme

Cinzia Peraro*

SOMMARIO: 1. Premessa: la tutela dei passeggeri aerei. – 2. Il diritto alla compensazione pecuniaria. – 3. La responsabilità del vettore aereo in caso di sciopero: la causa *Eurowings*. – 3.1. Lo sciopero «per solidarietà» e l’art. 28 della Carta. – 4. I mezzi di tutela e l’art. 47 della Carta. – 4.1. I rimedi esperibili, con particolare riguardo all’ordinamento italiano. – 4.2. La causa *LOT* sui poteri degli organismi nazionali. – 5. Cenni sulla proposta di modifica e considerazioni conclusive.

1. Premessa: la tutela dei passeggeri aerei.

Agli individui che si muovono nel territorio dell’Unione europea, in quanto utenti di servizi di trasporto, indipendentemente dalla loro cittadinanza¹, sono attribuiti dagli atti legislativi europei specifici diritti in relazione alla regolare prestazione dei servizi stessi nei diversi contesti di riferimento, quale quello del trasporto aereo, oggetto di esame nel presente contributo.

Sono passati vent’anni dall’adozione, nel quadro della politica comune dei trasporti², del regolamento (CE) n. 261/2004³, che disciplina le situazioni in cui i passeggeri aerei possono subire disagi causati da irregolarità nel servizio, e oltre dieci

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Università degli studi di Bergamo.

Il presente contributo si inserisce nell’ambito delle attività di ricerca del progetto «AIR-CARE - *AIR transport law, Consumers And other Related issues in Europe*», n. 101085150-ERASMUS-JMO-2022-MODULE, modulo Jean Monnet finanziato dal programma Erasmus+ dell’Unione europea.

¹ Non si fa qui riferimento al diritto dei cittadini degli Stati membri dell’Unione di circolare nel suo territorio: su cui v. art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in seguito anche solo “Carta”) e art. 21 TFUE, nonché [direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

² Art. 80 TCE, ora art. 90 TFUE ss., spec. art. 100 TFUE.

³ [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 applicazione dal 17 febbraio 2005. Per un inquadramento, si vedano J. HEYMANN, *Règlement (CE) n°261/2004 sur la protection des passagers aériens: commentaire article par article*, Bruxelles, 2021; M. PAVLIHA, *Carriage by air*, in M. PAVLIHA (ed.), *Transport law on passenger rights*, London, New York, 2021, pp. 78-107; M. BOBEK, J. PRASSL, *Air passenger rights: ten years on*, Oxford, 2016; F. ROSSI DAL POZZO, *EU legal Framework for Safeguarding Air Passengers Rights*, Cham, 2015; C.E. TUO, *Il trasporto aereo nell’Unione europea, tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008, p. 251 ss. Nel presente lavoro non viene preso in considerazione, per la specificità del suo oggetto, il [regolamento \(CE\) n. 1107/2006](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

dalla proposta di revisione⁴ della Commissione europea, la quale, da ultimo, nel novembre 2023 ha presentato un nuovo pacchetto di riforme allo scopo di migliorare la tutela dei passeggeri che utilizzano vari mezzi di trasporto⁵. A settembre 2024 sono state pubblicate le nuove linee guida interpretative dei regolamenti n. 261/2004 e n. 2027/97⁶, che riprendono le pronunce della Corte di giustizia⁷, emesse in sede di rinvio pregiudiziale, le quali forniscono criteri fondamentali per la corretta attuazione delle disposizioni.

In questo contesto, alla luce degli sviluppi legislativi e della giurisprudenza, ci si domanda se sia possibile individuare un approccio maggiormente indirizzato alla tutela dei passeggeri, pur sempre basato su una valutazione «caso per caso». La dimensione dei diritti fondamentali potrebbe infatti emergere laddove siano in gioco situazioni giuridiche soggettive tutelate dalla Carta, delle quali, al fine di salvaguardarne gli effetti, potrebbe essere riconosciuta la prevalenza nel bilanciamento con altri interessi, così da incidere sulla portata applicativa di specifiche disposizioni del regolamento. Si intende cioè evidenziare come alcune norme della Carta fungano da strumento interpretativo delle regole sulla protezione dei passeggeri aerei tali da rappresentare un «valore aggiunto» meritevole di tutela rispetto alle altre posizioni coinvolte. In particolare, l'analisi si basa su due pronunce della Corte di giustizia riguardanti la sussistenza e l'invocabilità del diritto alla compensazione pecuniaria, vale a dire il diritto di ricevere una somma forfettaria a titolo di indennizzo a favore dei passeggeri che hanno subito disservizi nel

⁴ Proposta di regolamento 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 ([COM\(2013\) 130 final](#) del 13 marzo 2013).

⁵ Proposta di regolamento 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 ([COM\(2023\) 753 final](#) del 29 novembre 2023). La proposta (su cui v. anche *infra*, par. 5) integra con nuove disposizioni, senza alterarne la struttura, i cinque regolamenti, adottati tra il 2004 e il 2011 e, da ultimo, nel 2021, che sono, rispettivamente, il regolamento in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato; il regolamento relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo; il regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne; il regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano con autobus; il regolamento sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Tale proposta si aggiunge, per quanto riguarda il trasporto aereo, a quella precedente adottata nel 2013.

⁶ Comunicazione della Commissione, [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, C/2024/5687 del 25 settembre 2024.

⁷ Per una disamina della giurisprudenza in tema, v. *Orientamenti interpretativi 2024*, cit.; *Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU*, 2020, reperibile [online](#); opuscolo informativo “La Corte di giustizia e i diritti dei passeggeri aerei”, ottobre 2017, reperibile [online](#).

trasporto aereo⁸. Il caso *Eurowings*⁹ rileva poiché suddetto diritto viene esaminato a fronte della presenza di motivi di esonero, nello specifico lo sciopero, mentre la causa *LOT*¹⁰ riguarda le modalità per far valere tale diritto.

In generale, poi, nel settore del trasporto rimane ferma la rilevanza dell'obiettivo di garantire un livello elevato di protezione dei consumatori previsto dall'art. 38 della Carta. A tal riguardo, i giudici di Lussemburgo hanno infatti riconosciuto che «l'importanza rivestita dall'obiettivo di protezione dei consumatori, compresi quindi i passeggeri del trasporto aereo, è tale da giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori economici»¹¹. Ciò legittima la scelta operata dal legislatore comunitario di prevedere, nel regolamento n. 261/2004, forme di compensazione predeterminate in presenza di specifiche condizioni.

Dopo una preliminare analisi del diritto alla compensazione pecuniaria, saranno esaminati, a partire dalle due sentenze della Corte di giustizia poc'anzi menzionate, i diritti fondamentali rilevanti nelle fattispecie, onde verificare la loro considerazione nell'interpretazione delle disposizioni del regolamento, nonché, infine, valutare l'opportunità delle modifiche proposte.

2. Il diritto alla compensazione pecuniaria.

L'art. 7 del regolamento n. 261/2004 riconosce il diritto dei passeggeri, che si trovano nelle situazioni di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato¹², di richiedere la corresponsione di una somma pecuniaria forfettaria a titolo di compensazione per il disagio subito. Tale diritto è il «correlativo obbligo» del vettore

⁸ L'ambito di indagine del presente lavoro è circoscritto al diritto alla compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 del regolamento (CE) n. 261/2004. Tuttavia, ove opportuno, sono state svolte osservazioni sul diritto al risarcimento supplementare (v. spec. *infra*, par. 4.1 sui rimedi esperibili), che, collegato alla medesima situazione di disagio, è un diritto che può essere fatto valere a prescindere dalla soddisfazione delle condizioni previste per la compensazione pecuniaria, anche laddove, ad esempio, sussista una circostanza eccezionale (come definita *infra*, par. 2), la cui azione deve, in ogni caso, rispettare i requisiti processuali imposti dalla *lex fori* (v. anche *infra*, par. 4.1).

⁹ Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2021, [causa C-613/20, Eurowings](#), EU:C:2021:820.

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza del 29 settembre 2022, [causa C-597/20, LOT](#), EU:C:2022:735.

¹¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 23 marzo 2021, [causa C-28/20, Airhelp](#), EU:C:2021:226, punto 50.

¹² Disciplinate rispettivamente negli artt. 4, 5 e 6 del regolamento n. 261/2004. Non verranno qui esaminate le altre disposizioni relative ai diritti di rimborso e assistenza di cui agli artt. 8 e 9, pur applicabili alle medesime situazioni (cancellazione del volo, ritardo o negato imbarco).

aereo operativo¹³ di pagare «derivano direttamente da tale regolamento»¹⁴. La disposizione, per sua natura materiale e uniforme, è espressione del bilanciamento di interessi ed esigenze connesse ai diritti delle persone e agli obblighi in capo agli operatori, e costituisce, quindi, una soluzione che tiene conto sia dei disagi subiti da una parte sia delle implicazioni economico-operative per l'altra. Per far valere il diritto alla compensazione, è necessario però che venga avanzata dai passeggeri una specifica richiesta, sulla quale si tornerà in seguito¹⁵.

In sintesi, la disciplina prevede che i disagi (causati da cancellazione, negato imbarco, ritardo) debbano riguardare voli operati da un vettore aereo europeo¹⁶ o extraeuropeo in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro, oppure da un vettore operativo europeo in partenza da un aeroporto di un paese terzo con destinazione in uno Stato membro, ad esclusione dei casi in cui i passeggeri abbiano già ricevuto benefici, compensazione pecuniaria o assistenza nel paese terzo in questione¹⁷.

Le somme pecuniarie forfettarie determinate dalla disposizione in esame dipendono dalla distanza chilometrica della tratta interessata¹⁸, il cui importo può essere ridotto quando ai passeggeri viene offerto un volo alternativo per raggiungere la loro destinazione finale¹⁹.

¹³ Ai sensi dell'art. 2, lett. b) del regolamento n. 261/2004, per «vettore aereo operativo» si intende «un vettore aereo che opera o intende operare un volo nell'ambito di un contratto con un passeggero o per conto di un'altra persona, fisica o giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero». Nel prosieguo, si utilizzeranno i termini «vettore», «vettore aereo» o «compagnia aerea», per indicare il vettore aereo operativo, in quanto è il solo obbligato a rispondere alle richieste di compensazione, salvo il suo diritto di regresso nei confronti di terzi (art. 13 del regolamento n. 261/2004).

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza del 29 febbraio 2024, [causa C-11/23](#), *Eventmedia Soluciones*, EU:C:2024:194, punto 28.

¹⁵ Si veda *infra*, par. 4.1.

¹⁶ Per vettore europeo, ovvero «comunitario» come stabilito dall'art. 2, lett. c, del regolamento n. 261/2004, si intende «un vettore aereo munito di valida licenza di esercizio rilasciata da uno Stato membro ai sensi delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei».

¹⁷ Ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CE) n. 261/2004.

¹⁸ Nello specifico, è prevista una compensazione pecuniaria pari a euro 250 per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1500 chilometri; euro 400 per tutte le tratte aeree intra-UE superiori a 1500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1500 e 3500 chilometri; euro 600 per le altre tratte aeree non coperte nei casi precedenti. In base all'art. 7, par. 1, per determinare la distanza si deve fare riferimento all'ultima destinazione per la quale il passeggero subisce un ritardo all'arrivo rispetto all'orario previsto a causa del negato imbarco o della cancellazione del volo. In merito, v. Avvocato generale De La Tour, conclusioni del 28 aprile 2022, [causa C-597/20](#), *LOT*, EU:C:2022:330, punto 46: in tal modo «sia i passeggeri sia i vettori aerei possono individuare l'importo della compensazione pecuniaria dovuta, in quanto esso non è valutato caso per caso in funzione delle circostanze che riguardano ciascun passeggero, ma dipende unicamente dalla distanza e dalla destinazione del volo di cui trattasi».

¹⁹ Si veda l'art. 7, par. 2, del regolamento (CE) n. 261/2004: la riduzione del 50% può essere effettuata quando l'orario di arrivo del volo alternativo non supera l'orario di arrivo del volo originariamente prenotato «a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1500 km; o b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1500 e 3500 km; o c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b)».

Le situazioni coperte dal regolamento per cui è disposto il diritto alla compensazione comprendono il negato imbarco a passeggeri non consenzienti ai sensi dell'art. 4, par. 3, vale a dire quando non accettano volontariamente di imbarcarsi su un volo alternativo. Come chiarito nel considerando 9, ai passeggeri costretti a rinunciare al volo deve essere accordata «una piena compensazione pecuniaria». La somma forfettaria spetta anche in caso di cancellazione del volo ex art. 5, fatto salvo il rispetto da parte del vettore dei termini relativi all'assolvimento dell'obbligo di informazione²⁰. Infatti, in considerazione dell'opportunità di «limitare i disagi e i fastidi causati dalla cancellazione di un volo», i vettori aerei devono anzitutto rispettare gli obblighi di informazione, secondo le scansioni temporali indicate e poi, in caso di mancata osservanza, offrire una compensazione pecuniaria ai passeggeri²¹. In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia sono state equiparate alle ipotesi di cancellazione del volo anche i casi di volo ritardato con arrivo a destinazione oltre tre ore dopo rispetto all'orario originariamente previsto²², nonché quando la partenza del volo venga anticipata di oltre un'ora rispetto all'orario indicato in sede di prenotazione²³.

Il vettore aereo operativo non è invece tenuto, in base all'art. 5, par. 3, a pagare una compensazione pecuniaria quando la cancellazione sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure opportune²⁴. Per «circostanze eccezionali» devono intendersi quelle situazioni classificate come «esterne»²⁵, vale a dire «collegate ad un evento che (...) non è inerente

²⁰ L'art. 5 prevede che ai passeggeri deve essere corrisposta la compensazione a meno che essi «i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure ii) siano stati informati della cancellazione del volo nel periodo compreso tra due settimane e sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di due ore prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di quattro ore dopo l'orario d'arrivo previsto; oppure iii) siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario d'arrivo previsto». In tema, per tutti, v. S. VERNIZZI, *La disciplina della cancellazione del volo e la maggior tutela del passeggero secondo la giurisprudenza europea*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2022, n. 1-2, pp. 61-80.

²¹ Considerando 12 del regolamento (CE) n. 261/2004.

²² Si veda Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2009, [cause riunite C-402/07 e C-432/07](#), *Sturgeon e a.*, EU:C:2009:716, punto 69.

²³ Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2021, [causa C-263/20](#), *Airhelp c. Laudamotion*, EU:C:2021:1039, punto 35.

²⁴ Per una disamina delle circostanze eccezionali, cfr. *Orientamenti interpretativi 2024*, cit., par. 5, e v. spec. par. 5.1, dove viene precisato che, in quanto si tratta «una deroga alla regola principale, vale a dire il pagamento della compensazione, che riflette l'obiettivo della protezione del consumatore», la norma «deve essere interpretata restrittivamente»; nonché v. par. 5.2.3 per un elenco di cause eccezionali affrontate dalla Corte di giustizia. Per alcune considerazioni, v. F. PESCE, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di diritti dei passeggeri aerei nel quadro del regolamento (CE) n. 261/2004*, in *Il Diritto marittimo*, 2022, pp. 7-22, spec. p. 12 ss.; M. BADAGLIACCA, *Reg. Ce n. 261/04, circostanza eccezionale e caso fortuito*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2021, n. 2, pp. 697-722, spec. p. 698 ss.

²⁵ La Corte di giustizia ha operato la distinzione tra eventi interni ed esterni nella causa C-28/20, *Airhelp*, cit., punto 39. Come ripreso negli *Orientamenti interpretativi 2024*, cit., par. 5.2, «[g]li eventi "esterni" derivano da circostanze esterne più o meno frequenti nella pratica, ma che il vettore aereo non

al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfugge al suo effettivo controllo per la sua natura o per la sua origine»²⁶. L'elenco esemplificativo, contenuto nel considerando 14, riprende quanto previsto dalla Convenzione di Montreal del 1999²⁷. Le situazioni ivi menzionate sono l'instabilità politica, le condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, i rischi per la sicurezza, le improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e gli scioperi, alle quali si aggiunge il caso in cui «l'impatto di una decisione di gestione del traffico aereo in relazione ad un particolare aeromobile in un particolare giorno provochi un lungo ritardo, un ritardo che comporti un pernottamento o la cancellazione di uno o più voli per detto aeromobile, anche se tutte le ragionevoli misure sono state adottate dal vettore aereo interessato per evitare ritardi o cancellazioni»²⁸.

L'imprevedibilità accomuna queste situazioni, la cui sussistenza deve essere dimostrata dal vettore aereo operativo, che deve presentare le prove di aver adottato tutte le misure necessarie per evitare i disagi, in modo da poter essere esonerato dal pagamento della compensazione. Tra le circostanze richiamate, lo sciopero è stato oggetto di indagine da parte della Corte di giustizia, chiamata, in via pregiudiziale in diverse occasioni, a definire le caratteristiche di tale causa di giustificazione, da ultimo nel caso *Eurowings*.

3. La responsabilità del vettore aereo in caso di sciopero: la causa *Eurowings*.

Un primo profilo, da considerare al fine di esaminare la rilevanza delle norme della Carta nel contesto delle regole a tutela dei passeggeri aerei, attiene all'interpretazione della nozione di circostanza eccezionale di cui all'art. 5, par. 3 del regolamento n. 261/2004. Il considerando 14, come poc'anzi riportato, pur non avendo una valenza precettiva autonoma, ma solo di ausilio interpretativo, «suggerisce, in realtà, che gli scioperi *possono* costituire circostanze di tal genere senza, tuttavia, che tale conclusione si imponga in ogni caso» ed è pertanto necessario procedere con una «qualificazione caso per caso, utilizzando criteri specifici»²⁹.

controlla in quanto derivano da un fatto naturale o da un atto di un terzo, come un altro vettore aereo o un soggetto pubblico o privato che interferisca nell'attività aerea o aeroportuale. Gli eventi "esterni" si qualificano generalmente come circostanze eccezionali. Gli eventi che non sono "esterni" dovrebbero essere qualificati come "interni" al vettore aereo operativo e pertanto non costituiscono circostanze eccezionali».

²⁶ Tra le altre, v. Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2008, [causa C-549/07, Wallentin-Hermann](#), EU:C:2008:771, punto 23.

²⁷ Convenzione dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) del 28 maggio 1999 per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale («[convenzione di Montreal](#)»). La Convenzione è stata conclusa dall'Unione europea e si applica in tutti gli Stati membri (cfr. [Decisione 2001/539/CE](#) del Consiglio, del 5 aprile 2001, relativa alla conclusione da parte della Comunità europea della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo).

²⁸ Cfr. considerando 15 del regolamento (CE) n. 261/2004.

²⁹ Cfr. Avvocato generale Pikamäe, conclusioni del 16 marzo 2021, [causa C-28/20, Airhelp](#), EU:C:2021:203, punto 38.

Nella sentenza del 6 ottobre 2021 nella causa *Eurowings*³⁰ la Corte di giustizia, in linea con i suoi precedenti, ha osservato che lo sciopero rientra tra i diritti garantiti dall'art. 28 della Carta e può rappresentare una circostanza eccezionale solo quando possa qualificarsi come situazione «esterna», da determinare verificando il contesto della movimentazione di cui trattasi nel procedimento principale.

Nel caso di specie, la compagnia aerea tedesca Eurowings si era rifiutata di fornire una compensazione al passeggero CS per la cancellazione del volo in partenza da Salisburgo (Austria) con destinazione Berlino (aeroporto di Berlino-Tegel, Germania), a causa di uno sciopero del personale di cabina del suddetto vettore aereo operativo, organizzato dal sindacato degli assistenti di volo della Lufthansa, società madre di Eurowings. Solo dopo la divulgazione del preavviso di sciopero, venivano coinvolti anche i dipendenti di diverse società figlie, tra cui Eurowings, con lo scopo di far avanzare le trattative e di aumentare la pressione sulla società madre del gruppo. Il giorno dello sciopero la manifestazione veniva ulteriormente prorogata fino alla mezzanotte, senza alcun preavviso. Per tale motivo, venivano cancellati numerosi voli, compreso quello oggetto di causa.

Il Tribunale circoscrizionale di Salisburgo, adito dal passeggero a seguito del rifiuto opposto da Eurowings alla richiesta di compensazione, respingeva la domanda di condanna al pagamento della compensazione stessa, stabilendo che lo sciopero era da qualificarsi come circostanza eccezionale, in quanto, sebbene le rivendicazioni fossero state risolte dalla Lufthansa, esso si era esteso alla Eurowings, che non avrebbe potuto raggiungere un accordo vincolante per la società madre, né limitare le cancellazioni dei voli programmati. In sede di appello, il Tribunale del Land di Salisburgo decideva di sospendere il procedimento per presentare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in merito all'interpretazione dell'art. 5, par. 3 sulla definizione delle cause eccezionali, non essendo, a suo avviso, ancora stata affrontata la situazione in cui lo sciopero del personale di un vettore aereo operativo abbia luogo nel contesto di un gruppo di società, ovvero quando i lavoratori della società figlia aderiscano alla chiamata allo sciopero lanciata dal sindacato nei confronti della società madre, al fine di sostenere le rivendicazioni salariali del personale di cabina di quest'ultima (c.d. sciopero per solidarietà)³¹. Il dubbio riguardava se una simile situazione potesse considerarsi inerente al normale esercizio

³⁰ Sentenza *Eurowings*, cit. Per alcuni commenti, v. V. CORREIA, *XX. Droit des transports - Cour de justice, 9e ch., 6 octobre 2021, CS c/ Eurowings GmbH, aff. C-613/20, ECLI:EU:C:2021:820*, in *Jurisprudence de la CJUE 2021. Décisions et commentaires*, Bruxelles, 2022, pp. 929-934; A. OWUSU, *Cancellazione del volo: lo sciopero "per solidarietà" non esonera il vettore aereo operativo dagli obblighi del Reg. (CE) n. 261/2004*, in *Pactum Rivista di diritto dei contratti*, 2022, n. 2, pp. 315-331; V. MICHEL, *Transports - Grève légale et exonération du transporteur*, in *Europe*, 2021, n° 12 Décembre, comm. 449; G. TORALDO, *Voli cancellati tra esercizio del diritto di sciopero e diritto a compensazione pecuniaria. La Corte di giustizia si pronuncia – nuovamente, ma non troppo – sulle «circostanze eccezionali»*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2021, n. 3-4, pp. 391-416.

³¹ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 17.

dell'attività del vettore aereo interessato, in particolare quando, a seguito della conclusione dell'accordo tra il sindacato e la società madre del gruppo, lo sciopero della società figlia era proseguito «senza motivo legittimo» e quindi era diventato «autonomo»³². In altri termini, oggetto del quesito interpretativo rivolto alla Corte era la nozione di «circostanza eccezionale» da valutare in presenza di uno sciopero per solidarietà, allo scopo di stabilire la sussistenza o meno della responsabilità del vettore aereo per la cancellazione del volo³³.

3.1. Lo sciopero «per solidarietà» e l'art. 28 della Carta.

Nell'affrontare la questione sottoposta, la Corte di giustizia ha confermato che la nozione di «circostanze eccezionali», da interpretare restrittivamente, comprende solo «eventi che, per la loro natura o per la loro origine, non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggono all'effettivo controllo di quest'ultimo, condizioni, queste due, che sono cumulative e il cui rispetto deve essere oggetto di valutazione caso per caso»³⁴. Viene al riguardo richiamata la pronuncia nella causa *Airhelp*³⁵, relativa allo sciopero del personale della compagnia aerea scandinava. In tale occasione, lo sciopero era stato definito quale «momento conflittuale dei rapporti tra i lavoratori e il datore di lavoro, di cui esso mira a paralizzare l'attività», rappresentando «una delle possibili espressioni della negoziazione sociale»³⁶. Per tali ragioni, si trattava di un «evento inerente al normale esercizio dell'attività del datore di lavoro interessato» e non rilevavano, al fine della sua qualificazione, le «specificità del mercato del lavoro (...) o della normativa nazionale applicabile per quanto riguarda l'attuazione del diritto fondamentale garantito dall'art. 28 della Carta»³⁷. Ciò vale anche quando il datore di lavoro sia un vettore aereo operativo, «in quanto quest'ultimo può normalmente trovarsi ad affrontare, nell'esercizio della sua attività, divergenze o conflitti con i membri del suo personale o con una parte di esso»³⁸. Ne consegue, quindi, che le misure relative alle condizioni di lavoro e di retribuzione del personale di un vettore aereo operativo sono da considerare rientranti nella ordinaria gestione delle attività del vettore stesso³⁹. In linea di

³² *Ivi*, punti 13-14.

³³ *Ivi*, punto 17.

³⁴ *Ivi*, punto 19.

³⁵ Causa C-28/20, cit. Per alcuni commenti, v. S. DRAKE, *Case Airhelp Ltd v. Scandinavian Airlines System (SAS) Denmark–Norway–Sweden (C-28/20): Reasserting its consumer credentials: The European Union's Court of Justice declares trade union-led strikes to fall outside the scope of the defence of "extraordinary circumstances"*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2023, n° 1, pp. 3-17; V. MICHEL, *Transports - Grève légale et exonération du transporteur*, in *Europe*, 2021, n° 5 Mai, comm. 165.

³⁶ Sentenza *Airhelp*, cit., punto 28.

³⁷ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 20, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 28.

³⁸ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 21.

³⁹ *Ibidem* e sentenza *Airhelp*, cit., punto 29.

principio, «uno sciopero il cui scopo si limiti a ottenere da un'impresa di trasporto aereo un aumento della retribuzione del personale di cabina costituisce un evento inerente al normale esercizio dell'attività di tale impresa, in particolare quando un simile sciopero sia organizzato nel rispetto della legge»⁴⁰.

Dall'ipotesi più semplice relativa allo sciopero del proprio personale si distingue quella dello sciopero «per solidarietà», al quale sono applicabili le stesse considerazioni, poiché esso non può comunque «essere considerato come un evento estraneo al normale esercizio dell'attività» della società figlia⁴¹. La politica sociale determinata dalla società madre ha infatti un impatto su tutto il gruppo, non essendo «insolito né imprevedibile che i conflitti sociali si estendano a diverse parti di un gruppo di imprese durante le trattative sindacali», come ha osservato la Commissione europea⁴². Ciò a voler escludere l'eccezionalità della situazione. Nel caso di specie, lo sciopero promosso per far valere le pretese sindacali deve essere considerato un «evento che non sfugge interamente all'effettivo controllo del vettore aereo interessato» anche qualora sia «proclamato per solidarietà con il personale scioperante della società madre, della quale tale vettore costituisce una delle società figlie»⁴³.

Sul punto, la Corte di giustizia richiama l'art. 28 della Carta che tutela il diritto di sciopero dei lavoratori, il cui esercizio, con l'indizione di un movimento, soprattutto quando preceduto da un preavviso, «deve considerarsi rientrante nell'ordine del prevedibile per ogni datore di lavoro»⁴⁴ e non può definirsi eccezionale, poiché annunciato conformemente alla normativa nazionale rilevante e quindi controllabile dal datore di lavoro interessato.

Allo stesso modo occorre valutare le situazioni in cui un sindacato dichiara lo sciopero del personale della società madre, poiché appare presumibile che il personale di altre entità del gruppo, che fanno capo a quella società madre, aderiscano allo sciopero per solidarietà o per difendere in tale fase i propri interessi⁴⁵. Considerata la prevedibilità, il datore coinvolto dovrebbe, a sua volta, disporre dei mezzi necessari per farvi fronte e per attenuare le conseguenze, che rientrano nell'esercizio della sua attività e sulle quali mantiene il controllo⁴⁶, salvo dimostrare l'impossibilità di gestirle poiché eccezionali⁴⁷. Ne deriva che lo sciopero del personale del vettore aereo operativo motivato da rivendicazioni connesse alle condizioni salariali e/o sociali rientra nella sfera di controllo

⁴⁰ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 22, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 30.

⁴¹ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 23.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 24, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 36.

⁴⁴ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 25, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 32. La Corte specifica che «uno sciopero, preceduto dal preavviso disposto dalla legge nazionale applicabile e di cui si sia annunciato l'eventuale sconfinamento in settori che investono le attività di un'impresa inizialmente non interessata dallo sciopero, non costituisce un evento anomalo ed imprevedibile» (sentenza *Eurowings*, cit., punto 26).

⁴⁵ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 27.

⁴⁶ *Ivi*, punto 28.

⁴⁷ *Ibidem*.

del medesimo vettore, anche qualora sia coinvolto il suo personale per solidarietà con i lavoratori della società madre cui appartiene⁴⁸. Non pregiudica tale interpretazione il rilievo che le motivazioni siano irragionevoli o sproporzionate, poiché «la determinazione del livello delle retribuzioni o, più in generale, delle condizioni di lavoro, rientra nell'ambito dei rapporti lavorativi»⁴⁹. In conclusione, in base a una interpretazione restrittiva delle circostanze specifiche che potrebbero escludere la responsabilità del vettore aereo interessato, in linea con l'obiettivo di «garantire l'effetto utile dell'obbligo di compensazione pecuniaria» di cui all'art. 7⁵⁰, lo sciopero del personale, nel caso di specie, deve qualificarsi come causa non eccezionale⁵¹.

Vero è che occorre tenere distinti gli scioperi interni, quale quello in esame, e gli scioperi esterni, che costituirebbero, in effetti, circostanze eccezionali⁵². In questa seconda categoria rientra lo sciopero menzionato nel considerando 14 del regolamento n. 261/2004, che può essere riferito, ad esempio, alle agitazioni che coinvolgono i controllori di volo⁵³ o il personale di un aeroporto⁵⁴. Non deve trattarsi, pertanto, di «eventi interni»⁵⁵ all'impresa, indetti e seguiti dai membri del personale di un vettore

⁴⁸ *Ibidem* e sentenza *Airhelp*, cit., punti 35 e 36.

⁴⁹ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 29.

⁵⁰ *Ibidem* e sentenza *Airhelp*, cit., punti 37 e 38.

⁵¹ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 29.

⁵² *Ivi*, punto 30, e sentenza *Airhelp*, cit., punto 42. Per un caso di sciopero esterno, v. Corte di cassazione civile, Sez. III, [sentenza del 10 febbraio 2023, n. 4261](#), relativa alla cancellazione del volo a causa dello sciopero indetto da lavoratori riconducibili a soggetti terzi: nel caso si trattava dei controllori di volo Enav, per cui era stata esclusa la responsabilità del vettore aereo Ryanair e il vettore stesso era stato esonerato dal pagamento della compensazione pecuniaria.

⁵³ In merito ai diritti dei passeggeri a seguito di ritardi e cancellazioni causati dallo sciopero dei controllori di volo in Francia era stato presentato un rinvio: v. domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Amtsgericht Hamburg (Germania) il 22 dicembre 2022, [causa C-778/22, flightright c. TAP Portugal](#), poi cancellata, per mancanza di informazioni da parte del giudice del rinvio, con ordinanza del Presidente della Corte del 27 settembre 2024, EU:C:2024:884.

⁵⁴ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 30. Sulla sussistenza del diritto alla compensazione pecuniaria per negato imbarco a causa di uno sciopero del personale di un aeroporto, che ha implicato una riorganizzazione dei voli, v. Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2012, [causa C-22/11, Finnair](#), EU:C:2012:604. Nel caso di specie, lo sciopero del personale dell'aeroporto di Barcellona aveva causato la cancellazione di un volo della Finnair, che aveva deciso di riorganizzare i voli successivi a questo affinché i passeggeri di tale volo non subissero tempi di attesa eccessivamente lunghi. Alcuni passeggeri dei voli posteriori, tra cui il ricorrente nella controversia principale, erano quindi stati spostati su un altro volo, nella specie il giorno successivo a quello originariamente prenotato. Il ricorrente invocava il suo diritto alla compensazione pecuniaria per negato imbarco ingiustificato, perché lo sciopero non aveva riguardato il suo volo, ma aveva subito le conseguenze della riorganizzazione. La Corte di giustizia aveva, in primo luogo, interpretato la nozione di «negato imbarco» nel senso che «essa comprende non soltanto il negato imbarco dovuto a situazioni di sovrapprenotazione, ma anche il negato imbarco per altri motivi, quali ragioni operative» (punto 26) e, in secondo luogo, affermato che «la sopravvenienza di “circostanze eccezionali” che inducono un vettore aereo a riorganizzare voli posteriormente a queste ultime non può giustificare un “negato imbarco” sui suddetti voli ulteriori né esonerare tale vettore dal suo obbligo di compensazione pecuniaria, sul fondamento dell'art. 4, par. 3, del medesimo regolamento, nei confronti del passeggero al quale nega l'imbarco su uno di tali voli effettuati posteriormente alle suddette circostanze» (punto 40).

⁵⁵ A tal riguardo, v. conclusioni *Airhelp*, cit., punto 41, dove viene chiarito che «solo gli eventi la cui origine è “interna” possono essere considerati “intrinsecamente connessi” all'esercizio delle attività del vettore aereo».

aereo operativo, anche quando proclamati dai sindacati, in quanto entità rappresentative che intervengono «nell'interesse dei lavoratori di detta impresa»⁵⁶. In questi casi, non è quindi riscontrabile l'«origine esterna» dello sciopero, come invece aveva proposto l'Avvocato generale Pikamäe nelle sue conclusioni nella già citata causa *Airhelp*, rilevando che il sindacato non fa «parte della struttura decisionale dell'impresa né del sistema di gestione o di funzionamento dell'impresa», essendo una associazione di persone «il cui obiettivo è la tutela degli interessi professionali comuni» che «sfuggono, per la loro formazione, all'influenza dei datori di lavoro»⁵⁷.

Parimenti, non è eccezionale lo «sciopero selvaggio», che consiste nell'astensione spontanea dal lavoro di una parte significativa del personale di volo, che trae origine dall'annuncio a sorpresa da parte di un vettore aereo operativo di una ristrutturazione dell'impresa, a seguito del quale i dipendenti si erano messi in congedo di malattia⁵⁸. Diversamente, sono da considerarsi eccezionali gli scioperi che traggono origine da rivendicazioni che possono essere soddisfatte solo dalle autorità pubbliche, non potendo essere controllati dal vettore aereo interessato⁵⁹.

La riconduzione dello sciopero, oggetto della causa *Eurowings*, nella categoria degli eventi interni potrebbe essere contestata facendo leva sul fatto che in realtà i lavoratori della compagnia aerea coinvolta non avevano un rapporto diretto con la casa madre, ma, appunto, solo con la società controllata. Quest'ultima si sarebbe trovata ad affrontare una situazione eccezionale, in quanto lo sciopero del personale della Eurowings sarebbe stato imprevedibile, visto che all'inizio la proclamazione riguardava la Lufthansa e solo successivamente si era estesa alla società figlia⁶⁰. Tuttavia, anche qualora, in base alla normativa nazionale, lo sciopero venga ritenuto illegittimo a causa del superamento della durata inizialmente annunciata dal sindacato, tale considerazione non può incidere sulla qualificazione del suddetto sciopero ai fini dell'applicazione dell'art. 5, par. 3, del regolamento⁶¹. Ad avviso della Corte, la distinzione tra scioperi leciti e illeciti, secondo il diritto nazionale applicabile di volta in volta, allo scopo di determinare se debbano essere considerati circostanze eccezionali, «implicherebbe la conseguenza di far dipendere il diritto alla compensazione pecuniaria dei passeggeri dalle disposizioni in materia sociale di ciascuno Stato membro»⁶², con pregiudizio dell'uniforme applicazione del regolamento e dei suoi obiettivi, in quanto inciderebbe sulla possibilità di assicurare

⁵⁶ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 31.

⁵⁷ Conclusioni *Airhelp*, cit., punti 53 e 64.

⁵⁸ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 17 aprile 2018, [cause riunite C-195/17, da C-197/17 a C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, da C-278/17 a C-286/17 e da C-290/17 a C-292/17, Krüsemann e a.](#), EU:C:2018:258. Per un commento, v. M. CASTELLANETA, *Cancellazione voli: lo sciopero selvaggio non è circostanza eccezionale, il vettore deve risarcire*, in *Guida al diritto*, 2018, n. 25, p. 96 ss.; V. MICHEL, *Transport aérien*, in *Europe*, 2018, Juin Comm. n° 6 pp. 22-23.

⁵⁹ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 31, e sentenza *Airhelp*, cit., punti 44-45.

⁶⁰ G. TORALDO, *Voli cancellati*, cit., p. 411.

⁶¹ Sentenza *Eurowings*, cit., punto 32.

⁶² *Ivi*, punto 33.

una effettiva tutela per i passeggeri, nonché di garantire «condizioni armonizzate di esercizio dell'attività di vettore aereo nel territorio dell'Unione europea»⁶³. La protezione dei passeggeri, unitamente alle considerazioni in merito all'esercizio del diritto di sciopero, influenza il significato delle disposizioni in modo tale da limitare l'invocabilità di eventuali cause di esonero della responsabilità dei vettori aerei, da valutare comunque restrittivamente e in base a un'analisi delle circostanze.

La conclusione cui è giunta la Corte di giustizia nella sentenza *Eurowings* conferma la definizione di circostanze eccezionali, garantendo che il passeggero sia tutelato anche nel caso specifico dello sciopero per solidarietà, in linea con l'obiettivo del regolamento e nel rispetto dei diritti fondamentali di cui agli artt. 12 e 28 della Carta sulla libertà di associazione nel settore sindacale e sul diritto alla negoziazione e alle azioni collettive⁶⁴. Nel contesto del trasporto aereo, altri diritti fondamentali possono venire in gioco, quali gli artt. 16 e 17 della Carta sulla libertà d'impresa e sul diritto di proprietà, ma, non costituendo questi prerogative assolute, essi devono essere conciliati con il diritto di cui all'art. 38 che impone il rispetto, nelle politiche UE, del livello elevato di protezione dei consumatori, compresi i passeggeri del trasporto aereo⁶⁵.

Nell'applicazione delle disposizioni sulla compensazione pecuniaria e sulle circostanze eccezionali si assiste, dunque, ad un bilanciamento tra diversi diritti e interessi, da condurre seguendo i criteri stabiliti in via giurisprudenziale dalla Corte di giustizia, che tiene conto degli obiettivi perseguiti dal regolamento e dell'effetto utile dell'obbligo di compensazione di cui all'art. 7.

4. I mezzi di tutela e l'art. 47 della Carta.

In tema di interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 261/2004 alla luce delle norme della Carta, rileva, sotto un diverso profilo di indagine, sempre connesso al diritto alla compensazione pecuniaria, la sentenza del 29 settembre 2022 nella causa *LOT*⁶⁶, che riguarda i rimedi esperibili dai passeggeri, come previsti dagli ordinamenti nazionali.

In generale, nelle situazioni disciplinate dal regolamento, i passeggeri possono far valere il loro diritto a ricevere la compensazione pecuniaria presentando al vettore aereo operativo una specifica richiesta, che rappresenta quindi la misura pratica per dare attuazione al diritto garantito dall'art. 7. La compensazione non è infatti corrisposta in modo automatico dalla compagnia aerea interessata, sulla quale grava l'onere di dimostrare l'eventuale sussistenza di circostanze eccezionali. Invero, in caso di diniego o mancata, oppure non soddisfacente, risposta da parte del vettore, l'iter potrebbe

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ In tal senso, cfr. conclusioni *Airhelp*, cit., punto 32.

⁶⁵ Sentenza *Airhelp*, cit., punto 49 ss.

⁶⁶ Sentenza *LOT*, cit.

proseguire e dare avvio a diversi procedimenti, a seconda di quanto previsto dal diritto nazionale applicabile, vale a dire dall'ordinamento del giudice competente a conoscere del merito⁶⁷, fermo restando che, trattandosi di un ambito materiale disciplinato dal diritto dell'Unione, deve essere comunque riconosciuto, in capo sia al passeggero sia al vettore aereo, il diritto fondamentale a un ricorso effettivo di cui all'art. 47 della Carta.

Si intende qui ripercorrere le modalità tramite cui può essere fatto valere il diritto alla compensazione, con particolare riferimento all'ordinamento italiano, allo scopo di verificare, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia e, nello specifico, del caso *LOT*, la conformità dei rimedi nazionali ai principi posti dal diritto dell'Unione europea con riguardo all'autonomia procedurale degli Stati, nonché al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

4.1. I rimedi esperibili, con particolare riguardo all'ordinamento italiano.

Al fine di ricevere la compensazione pecuniaria, è necessario presentare una richiesta specifica al vettore aereo operativo, così come per il rimborso di eventuali spese sostenute. Generalmente, il modulo da compilare è reperibile sul sito internet della compagnia aerea, oppure, in mancanza, è possibile trasmettere il «modulo 261» reso disponibile sui siti internet degli organismi nazionali responsabili. Il medesimo reclamo può essere inviato anche a tali enti nazionali, con alcune specificazioni che occorre però tenere conto per quanto riguarda le loro funzioni e i loro poteri⁶⁸.

L'ente italiano è competente a vigilare sull'osservanza della normativa nelle ipotesi in cui i disservizi si verificano in partenza da un aeroporto italiano, a prescindere dalla nazionalità del vettore aereo operativo (sia UE sia extra-UE); oppure in arrivo su un aeroporto italiano, quando il vettore aereo operante il volo, con partenza da un Paese terzo, sia europeo. Oltre ad effettuare le opportune indagini e accertamenti, qualora la compagnia risulti inadempiente, l'organismo potrà irrogare sanzioni amministrative, ma non ha poteri di condanna al pagamento, ovvero di soddisfare le richieste risarcitorie dei passeggeri, e non può fornire assistenza o consulenza legale. Il procedimento davanti all'ente, che non sostituisce e non pregiudica l'avvio di ricorsi in altre sedi, e l'esito delle indagini, quando in senso favorevole al passeggero, possono rappresentare elementi utili al fine di far valere i propri diritti con ulteriori azioni.

⁶⁷ Sulla determinazione della competenza giurisdizionale, si veda *infra*, par. 4.1.

⁶⁸ Questi organismi (per l'Italia, l'Ente nazionale per l'aviazione civile - ENAC) possono ricevere i reclami, compilati usando il medesimo formulario, al fine di accertare una eventuale violazione del regolamento n. 261/2004, ma solo quando (i) la compagnia aerea non fornisce risposta trascorse sei settimane dalla data di ricezione del reclamo del passeggero, oppure (ii) il passeggero ritiene che la risposta ricevuta dalla compagnia aerea non sia soddisfacente. Si veda la [pagina web](#) nel sito internet dell'ENAC, dove è reperibile il modulo in italiano e in inglese.

Il reclamo alla compagnia aerea, necessario per richiedere la compensazione pecuniaria, è soggetto a un termine di prescrizione, da determinare in base al diritto nazionale applicabile alla controversia, poiché nulla viene precisato dal regolamento n. 261/2004. Deve essere inoltre escluso il ricorso alle disposizioni della convenzione di Montreal del 1999, benché in vigore nell'ordinamento nazionale degli Stati contraenti, tenuto conto della diversità dell'ambito di applicazione. A tal riguardo, la Corte di giustizia ha affermato che «la misura di compensazione prevista agli artt. 5 e 7 del regolamento n. 261/2004 esula dal campo di applicazione delle convenzioni di Varsavia⁶⁹ e di Montreal»⁷⁰ e pertanto «la prescrizione biennale fissata all'art. 29 della convenzione di Varsavia e all'art. 35 della convenzione di Montreal non può essere considerata applicabile alle azioni promosse, in particolare, ai sensi degli artt. 5 e 7 del regolamento n. 261/2004»⁷¹. Ne consegue che «il termine entro il quale devono essere promosse le azioni dirette ad ottenere il versamento della compensazione prevista agli artt. 5 e 7 del regolamento n. 261/2004 è determinato dal diritto nazionale di ciascuno Stato membro, purché tali modalità rispettino i principi di equivalenza e di effettività»⁷².

Generalmente, nel contratto di trasporto aereo concluso tra un passeggero e la compagnia aerea, di solito caratterizzato da elementi di estraneità⁷³, sono inserite clausole, termini e condizioni, predisposte dalla compagnia aerea e accettate dal passeggero in sede di acquisto dei titoli di viaggio. Il contratto è, cioè, regolato da clausole scelte dalle parti, la cui validità formale e sostanziale deve essere accertata in base agli artt. 10 e 11 del regolamento (CE) n. 593/2008, c.d. Roma I⁷⁴, che si applica alle obbligazioni contrattuali in materia civile e commerciale in presenza di un conflitto di leggi.

È necessario poi verificare se in tale contratto, quando validamente concluso, vi siano disposizioni finalizzate a risolvere eventuali questioni riguardanti i diritti riconosciuti in capo ai passeggeri dal regolamento n. 261/2004, quale il termine entro cui presentare un reclamo. Laddove sia presente una clausola che stabilisce suddetto termine,

⁶⁹ [Convenzione](#) per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, sottoscritta a Varsavia il 12 ottobre 1929.

⁷⁰ Corte di giustizia, sentenza del 22 novembre 2012, [causa C-139/11](#), *Cuadrench Moré*, EU:C:2012:741, punto 28.

⁷¹ *Ivi*, punto 29. In tal senso si è espressa anche la Corte di cassazione civile, Sez. III, ordinanza del [ordinanza del 20 febbraio 2024, n. 4427](#), osservando che «il diritto alla compensazione pecuniaria previsto dall'art. 7 Reg. CE 261/2004 in favore del trasportato che ha sofferto un pregiudizio a causa del ritardo, del negato imbarco e/o della cancellazione del volo, assolve ad una funzione esclusivamente indennitaria, in ciò distinguendosi dalle ipotesi contemplate dagli artt. 19 e 29 della Convenzione di Montreal»; sottolineando poi che «[l]e diversità sopra delineate si ripercuotono inevitabilmente anche sulla disciplina applicabile, poiché, quando si agisce per il solo diritto alla compensazione pecuniaria non possono essere automaticamente richiamate le norme della convenzione di Montreal».

⁷² Sentenza *Cuadrench Moré*, cit., punto 26.

⁷³ Quando le parti siano domiciliate o residenti in Stati diversi, oppure il luogo di esecuzione è situato in un altro Stato.

⁷⁴ [Regolamento \(CE\) n. 593/2008](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I).

essa deve ritenersi accettata dal passeggero all'atto di conclusione del contratto, quindi in sede di acquisto, e, di conseguenza, dovrà essere rispettato il termine ivi indicato, previa verifica della sua legittimità in base alla legge nazionale applicabile al contratto e, in particolare, alle eventuali norme imperative poste a tutela del consumatore, dalle quali potrebbe discendere la natura vessatoria della clausola in oggetto. Sulla base della medesima legge dovrà essere stabilito il termine per il reclamo, ove questo non sia stato contrattualmente determinato.

Affinché la scelta della legge operata dalle parti sia legittima, dovrà trattarsi di una delle leggi indicate dall'art. 5, par. 2, comma 2 del regolamento Roma I relativo ai contratti di trasporto⁷⁵. In mancanza di scelta, la legge applicabile corrisponde, ai sensi del par. 1 del medesimo articolo, a «quella del paese di residenza abituale del passeggero, purché il luogo di partenza o di destinazione sia situato in tale paese. Se tali condizioni non sono soddisfatte, si applica la legge del paese in cui il vettore ha la residenza abituale»⁷⁶. Ciononostante, qualora risulti un collegamento manifestamente più stretto con un paese diverso, si applica la legge di tale diverso paese⁷⁷. Non rilevano, invece, le disposizioni contenute nell'art. 6 del regolamento Roma I dedicate al consumatore, seppure trattasi di contratto concluso tra un passeggero e un professionista, poiché lo stesso art. 6 fa salvo l'art. 5, poc'anzi esaminato, che quindi prevale a prescindere dalla situazione di vulnerabilità cui potrebbe ricondursi il passeggero.

Individuato l'ordinamento nazionale la cui legislazione sostanziale⁷⁸ deve essere applicata alla controversia riguardante il diritto alla compensazione pecuniaria, occorre ricercare le previsioni in merito alla prescrizione dell'azione per far valere tale diritto. Qualora la normativa applicabile sia quella italiana, si dovrà fare riferimento, tenendo conto della specialità della materia, al Codice della navigazione⁷⁹, dove, nella parte II relativa alla navigazione aerea, capo III sul trasporto di persone e bagagli, l'art. 949 *ter* rimanda, per la decadenza dei diritti derivanti dal contratto di trasporto di persone, alla normativa internazionale di cui al precedente art. 941⁸⁰, mentre esclude che agli stessi

⁷⁵ La norma prevede che «[l]e parti possono scegliere come legge applicabile al contratto di trasporto di passeggeri a norma dell'articolo 3 solo la legge del paese in cui: a) il passeggero ha la residenza abituale; o b) il vettore ha la residenza abituale; o c) il vettore ha la sua amministrazione centrale; o d) è situato il luogo di partenza; o e) è situato il luogo di destinazione».

⁷⁶ Art. 5, par. 2, comma 1, del regolamento Roma I.

⁷⁷ Art. 5, par. 3, del regolamento Roma I.

⁷⁸ Non devono, cioè, essere prese in considerazione le norme interne di diritto internazionale privato (cfr. art. 20 del regolamento Roma I).

⁷⁹ [Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327](#).

⁸⁰ La norma stabilisce che il trasporto aereo di persone è regolato dalle norme comunitarie ed internazionali. Tuttavia, non si tratta di un rinvio fisso alla convenzione di Montreal, in quanto deve essere esclusa una sua «automatica applicazione». Come chiarito dalla Corte di cassazione civile, Sez. III, ordinanza n. 4427/2024, cit., deve essere escluso che, «a seguito della riforma del 2006 [con d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96], che ha introdotto l'art. 949-*ter* cod. nav., che rimanda all'art. 941 cod. nav., il riferimento contenuto in queste disposizioni alle “norme comunitarie” ed alla “normativa internazionale” possa condurre a ritenere che, in tema di decadenza, debba trovare automatica applicazione la Convenzione di

diritti siano applicabili le norme che regolano la prescrizione⁸¹. Non trovando dunque applicazione, ai fini della determinazione della prescrizione, le norme comunitarie e la normativa internazionale richiamate nell'art. 941, a venire in considerazione è l'art. 1 del Codice della navigazione⁸². Risulta perciò rilevante, in quanto applicabile per analogia, il suo art. 418, il quale stabilisce che «[i] diritti derivanti dal contratto di trasporto di persone e di bagagli non registrati si prescrivono col decorso di sei mesi dall'arrivo a destinazione del passeggero o, in caso di mancato arrivo, dal giorno in cui il passeggero avrebbe dovuto arrivare. (...) Nei trasporti che hanno inizio o termine fuori di Europa o dei paesi bagnati dal Mediterraneo, la prescrizione dei diritti indicati nei comma precedenti si compie col decorso di un anno».

In altri termini, in base all'ordinamento italiano, per le richieste di compensazione pecuniaria il termine di prescrizione (che decorre dal giorno di arrivo a destinazione del passeggero o, in caso di mancato arrivo, dal giorno in cui sarebbe dovuto arrivare) è di sei mesi quando si tratta di voli operati da vettori aerei europei o extra-europei in partenza da un aeroporto situato nel territorio italiano con destinazione in un paese UE oppure extra-UE, mentre è di un anno quando il volo è operato da un vettore europeo in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo con destinazione un aeroporto italiano.

Diversamente, per la prescrizione dell'azione volta a richiedere un risarcimento supplementare, quando si intende, cioè, far valere la sussistenza di ulteriori danni (individuali) morali o materiali⁸³, in aggiunta alla somma forfettaria prevista a titolo di

Montreal, proprio perché il rinvio operato dal legislatore interno è un rinvio “mobile” e non fisso ad una determinata disciplina». V. anche *supra*, nota 71.

⁸¹ La Corte di cassazione civile, Sez. III, ordinanza n. 4427/2024, cit., non si era, tuttavia, espressa in merito alla determinazione del termine di prescrizione, perché il motivo sollevato dalla ricorrente (la compagnia aerea, che era stata condannata al pagamento dal giudice in seconda istanza) riguardava un *error in procedendo* del Tribunale di seconda istanza. Secondo la Corte, avrebbe dovuto essere fatto valere un *error in iudicando*, per cui il motivo era stato ritenuto infondato. Non è dunque stata definita la questione del termine per inviare il reclamo, su cui le interpretazioni del giudice di pace e del tribunale in seconda istanza divergevano, sostenendo il primo il termine biennale come previsto dalla convenzione di Montreal, mentre il secondo l'inapplicabilità di tale convenzione.

⁸² La norma prevede che «ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano di applicabili per analogia, si applica il diritto civile». A tal riguardo, cfr. Corte di cassazione civile, Sez. III, sentenza del 31 luglio 2006, n. 17444 (pronunciata prima della riforma del 2006), dove viene affermato che «[a] contratto con cui un vettore aereo si obbliga a trasportare da un luogo ad un altro una persona ed i suoi bagagli si applica il termine speciale di prescrizione breve di sei mesi, a decorrere dalla data dell'arrivo, previsto dall'art. 418, 1° co., c. nav., ed esteso al trasporto aereo dall'art. 949 dello stesso codice, relativo al contratto di trasporto di persone (registrate) accompagnate da bagagli non registrati, e non il termine di prescrizione annuale previsto in generale dall'art. 2951 c.c., in materia di spedizione e trasporto» (in *La Responsabilità Civile*, 2008, n. 2, p. 144 ss., con nota di L. D'ALESSANDRO, *La prescrizione dei diritti derivanti dal contratto di trasporto aereo di persone e bagagli*).

⁸³ A tal riguardo, tra le molte, v. Corte di giustizia, sentenze del 10 gennaio 2006, [causa C-344/04, IATA e ELFAA](#), EU:C:2006:10; 6 maggio 2010, [causa C-63/09, Walz](#), EU:C:2010:251. Per tutti, v. D. ALIPRANDI, *Natura giuridica della compensazione pecuniaria e profili di diversificazione con il risarcimento del danno alla luce del diritto della navigazione*, in *De justitia*, 2023, pp. 1-4. Per la determinazione dei danni, si applica l'art. 22 della convenzione di Montreal cit., che stabilisce il limite di 5.346 DSP (diritti speciali di prelievo) per passeggero, che dal 28.12.2024 aumenterà a 6.303 (ultimo accesso il 10.12.2024; v. comunicato stampa dell'ICAO reperibile [online](#)).

compensazione, risultano applicabili la convenzione di Montreal e il termine biennale fissato nel suo art. 35⁸⁴. Il regolamento n. 261/2004 prevede, infatti, all'art. 12, la possibilità di richiedere un risarcimento ulteriore, rinviando però per la sua disciplina agli ordinamenti nazionali, nei quali è appunto in vigore la convenzione di Montreal.

Quando si intende contestare l'eventuale risposta negativa o insoddisfacente fornita dalla compagnia aerea, vuoi perché questa ha negato il pagamento della somma forfettaria oppure ha invocato circostanze eccezionali, vuoi perché non ha fornito prove, oppure ancora non ha risposto, al fine di avviare azioni contenziose e non, dovrà essere identificato, in via preliminare, il giudice competente a conoscere il merito della causa relativa alla compensazione pecuniaria.

La competenza non può, in ogni caso, essere determinata unilateralmente dalla compagnia aerea, dovendosi considerare abusiva una simile clausola⁸⁵. Si rende necessario, pertanto, ricorrere al regolamento (UE) n. 1215/2012, c.d. Bruxelles I *bis*⁸⁶, in base al quale, come interpretato dalla Corte di giustizia, in controversie riguardanti contratti di trasporto aereo il luogo di esecuzione della prestazione corrisponde al luogo di partenza o arrivo del volo⁸⁷. Non rilevano, invero, le disposizioni sulla competenza speciale in materia di contratti conclusi da consumatori, in quanto l'art. 17, par. 3 del regolamento Bruxelles I *bis* esclude la loro applicazione «ai contratti di trasporto che non prevedono prestazioni combinate di trasporto e di alloggio per un prezzo globale»⁸⁸.

⁸⁴ La norma prevede che «[i]l diritto al risarcimento per danni si prescrive nel termine due anni decorrenti dal giorno di arrivo a destinazione o dal giorno previsto per l'arrivo a destinazione dell'aeromobile o dal giorno in cui il trasporto è stato interrotto». Sull'applicazione della convenzione di Montreal alle azioni di risarcimento per danni, v. anche *supra* in questo par. e nota 71, nonché sulla competenza giurisdizionale, v. *infra* in questo par.

⁸⁵ Quando una clausola attributiva di competenza esclusiva (ad esempio, come nel caso di specie, al giudice nel cui foro si trova la sede del vettore) è inserita in un contratto di trasporto concluso tra un passeggero e una compagnia aerea, e la stessa non sia stata oggetto di negoziato individuale, deve essere considerata abusiva ai sensi direttiva 93/13/CEE, anche nel caso in cui l'azione di risarcimento sia intentata da un terzo professionista cessionario del credito del passeggero: v. Corte di giustizia, sentenza del 18 novembre 2020, [causa C-519/19, Ryanair DAC c. DelayFix](#), EU:C:2020:933, con commenti di C.E. TUO, *Contratto di trasporto aereo e tutela del passeggero-consumatore: la validità dell'electio fori al vaglio della Corte di giustizia nel caso DelayFix*, e S. DOMINELLI, I. QUEIROLO, *Successioni di parti nel contratto e clausola di proroga della giurisdizione: riflessioni a margine della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso DelayFix*, in *Il Diritto marittimo*, 2021, n. 4, p. 796 ss.

⁸⁶ [Regolamento \(UE\) n. 1215/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione), c.d. Bruxelles I *bis*.

⁸⁷ Si veda l'art. 7, par. 1, lett. a) del regolamento Bruxelles I *bis*, nonché cfr. *Orientamenti interpretativi* 2024, cit., par. 9 ss. e, tra le molte, v. sentenza del 7 marzo 2018, [cause riunite C-274/16, C-447/16 e C-448/16, flightright e a.](#), EU:C:2018:160, commentata da M. POESEN, *Jurisdiction over "matters relating to a contract" under the Brussels I (Recast) Regulation: No direct contractual relationship required*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, n. 4, pp. 516-523; G. ANTONOPOULOU, *Code-sharing agreements under the Brussels Ibis regulation and the notion of "matters relating to a contract"*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 2019, n. 2, pp. 89-92).

⁸⁸ Ad esempio, si consideri il contratto concluso da un consumatore con un organizzatore di viaggi. La Corte di giustizia ha ritenuto integrato l'elemento di estraneità necessario per l'applicazione del regolamento Bruxelles I *bis* nel caso in cui consumatore e organizzatore sono domiciliati nello stesso Stato

Per le azioni relative al risarcimento di danni ulteriori, invece, trova applicazione, in virtù dell'art. 71, par. 1, del regolamento Bruxelles I *bis*⁸⁹, la convenzione di Montreal, che, all'art. 33, indica quali titoli di giurisdizione alternativi il domicilio del vettore o della sede principale della sua attività, o il luogo in cui esso possiede un'impresa che ha provveduto a stipulare il contratto, oppure il luogo di destinazione⁹⁰.

L'azione in giudizio, finalizzata a far valere il diritto alla compensazione pecuniaria, dovrà però essere avviata nel rispetto della disciplina e delle condizioni di procedibilità determinate dalla *lex fori*, cioè dall'ordinamento nazionale del giudice competente, tra le quali può rientrarvi il previo esperimento di procedure di risoluzione non giudiziale delle controversie, le *alternative dispute resolution* (ADR), da svolgere davanti ad autorità nazionali od organismi di conciliazione⁹¹. Così avviene nel nostro sistema: nelle ipotesi in cui sia competente il giudice italiano, perché l'aeroporto di partenza o destinazione si trova nel territorio italiano, è necessario intraprendere una procedura di conciliazione per far valere i diritti dei passeggeri⁹².

Nello specifico, l'art. 10 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021⁹³ ha modificato il decreto-legge istitutivo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) riconoscendole poteri di risoluzione stragiudiziale delle controversie⁹⁴. A decorrere dal

membro, ma la destinazione del viaggio è all'estero (sentenza del 29 luglio 2024, [causa C-774/22](#), *FTI Touristik (Elemento di estraneità)*, EU:C:2024:646).

⁸⁹ Esso così recita: il regolamento «lascia impregiudicate le convenzioni, di cui gli Stati membri siano parti contraenti, che disciplinano la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materie particolari».

⁹⁰ In merito, v. Corte di giustizia, sentenza del 7 novembre 2019, [causa C-213/18](#), *Guaitoli*, EU:C:2019:927, con cui la Corte ha chiarito che «il giudice di uno Stato membro investito di un'azione diretta ad ottenere sia il rispetto dei diritti forfettari e standardizzati previsti dal regolamento (CE) n. 261/2004 (...), sia il risarcimento di un danno supplementare rientrante nell'ambito di applicazione di tale convenzione deve valutare la propria competenza, per il primo capo della domanda, alla luce dell'art. 7, punto 1, del regolamento n. 1215/2012 e, per il secondo capo della domanda, alla luce dell'art. 33 di detta convenzione» (punti 44 e 55). Per un commento, v. N. GOÑI URRIZA, *La determinación de la competencia judicial internacional en las reclamaciones de indemnización y daños resultantes de la cancelación y retraso de vuelos: la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 2019, C-213/18, A. Guaitoli y otros c. Easyjet Airline Co. Ltd*, in *Cuadernos de derecho transnacional*, 2020, n. 12 (2), pp. 1030-1035, reperibile [online](#). Nella giurisprudenza interna, v. Corte di cassazione civile, Sez. III, [ordinanza del 7 marzo 2024, n. 6177](#); in caso di acquisto online di biglietti aerei, per cui vale il domicilio del consumatore, v. Corte di cassazione civile, Sez. Un., [ordinanza dell'8 luglio 2019, n. 18257](#); Corte di cassazione civile, Sez. Un., [ordinanza del 13 febbraio 2020, n. 3561](#); Corte di cassazione civile, [ordinanza del 13 settembre 2022, n. 26869](#).

⁹¹ In Italia, per gli organismi ADR nel settore del trasporto: v. elenco di cui all'art. 141-*decies*, comma 1, del Codice del consumo, reperibile sui siti internet dell'[ART](#) e del [Ministero delle Imprese e del Made in Italy](#).

⁹² Come specificato nella Misura 1 dell'[Allegato A alla delibera ART n. 92/2024](#) del 26 giugno 2024, Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 169/2023. Approvazione 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" (su cui v. anche *infra* in questo par.).

⁹³ [Legge 5 agosto 2022 n. 118](#).

⁹⁴ [Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214. Il nuovo art. 37, comma 3, lett. h, riconosce all'ART il potere di disciplinare le modalità per

28 febbraio 2023, i passeggeri aerei possono proporre ricorso in sede giudiziale solo dopo aver esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'ART⁹⁵. I termini per agire davanti al giudice sono sospesi fino alla conclusione del procedimento di conciliazione⁹⁶. Questa procedura, obbligatoria⁹⁷ e gratuita, deve essere avviata entro un anno dalla presentazione della richiesta di rimborso o indennizzo all'operatore economico, quindi dalla data del reclamo⁹⁸. Introdotta oltre un anno fa, la conciliazione mira a prevenire contenziosi davanti ai giudici, offrendo una soluzione più agevole a favore dei passeggeri interessati, in quanto un «efficace sistema di trattamento dei reclami rappresenta uno strumento di tutela dei diritti del consumatore molto rilevante, in particolare in veste di fruitore di servizi di trasporto»⁹⁹, riprendendo le parole della stessa ART nella relazione pubblicata nel giugno 2024¹⁰⁰. Questa modalità stragiudiziale, cui si aggiungono le misure attuative sul trattamento dei reclami che gli operatori devono ottemperare entro il 30 marzo

la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono servizi, come quelli di trasporto, e gli utenti o i consumatori.

⁹⁵ Come stabilito nell'allegato A alla [delibera ART n. 21/2023](#) dell'8 febbraio 2023, 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”. È prevista la possibilità di farsi rappresentare da un delegato o da enti esponenziali (art. 5, comma 4 ss., della delibera ART n. 21/2023 cit.). Si veda anche la [pagina web](#) sul sito internet dell'ART.

⁹⁶ Art. 3, comma 1, della delibera ART n. 21/2023 cit.

⁹⁷ La procedura deve essere esperita «esclusivamente qualora, per la medesima controversia, non sia disponibile una procedura non onerosa per l'utente dinanzi ad organismi ADR, inclusi gli organismi di negoziazione paritetica, iscritti nell'elenco di cui all'articolo 141-decies, comma 1, del Codice del consumo» (art. 4, comma 2, della delibera ART n. 21/2023 cit.). Ciò significa che essa si affianca ad altri procedimenti alternativi non onerosi davanti a organismi ADR, ivi compreso il procedimento online di risoluzione delle controversie (ODR) tramite il portale della Commissione europea (disponibile [online](#), ma dal 13 maggio 2024 non utilizzabile per inviare nuove richieste perché oggetto della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (UE) n. 524/2013 e modifica i regolamenti (UE) 2017/2394 e (UE) 2018/1724 per quanto riguarda la dismissione della piattaforma europea ODR, [COM\(2023\) 647 final](#) del 17 ottobre 2023).

⁹⁸ Art. 6, comma 2, della delibera ART n. 21/2023 cit. In base all'art. 9, comma 7, della medesima delibera, entro trenta giorni dall'avvio della procedura, o dalla regolarizzazione dell'istanza, quando le parti non raggiungono un accordo, il conciliatore, salvo che non ritenga opportune ulteriori interlocuzioni con le parti ai fini del raggiungimento di una soluzione conciliativa della controversia, redige una proposta di verbale di mancato accordo. Se almeno una delle parti accetta la proposta, o non si pronuncia entro dieci giorni dalla notifica della stessa, il conciliatore sottoscrive il verbale di mancato accordo e lo comunica alle parti. Sarà poi possibile proseguire presentando un ricorso davanti al giudice, sempre secondo i termini e le condizioni stabilite nell'ordinamento interno.

⁹⁹ In tal senso, v. la [relazione](#) di Analisi di Impatto della Regolazione, a p. 23, allegata alla [delibera ART n. 92/2024](#) del 26 giugno 2024, Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 169/2023. Approvazione 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”, e l'[Allegato A](#) contenente le misure.

¹⁰⁰ Dall'analisi emerge che nel settore aereo, in base ai dati raccolti fino a dicembre 2023, «solo circa un quarto delle procedure di conciliazione si è conclusa con la composizione delle controversie», ma che già i primi dati del 2024 indicano una percentuale di composizione delle controversie pari al 40%, evidenziando così un «cambiamento significativo»: ART, *Relazione 2024*, cit., p. 34 s. e nota 30.

2025¹⁰¹, può contribuire, in concreto, a migliorare e diffondere informazioni sulle procedure di reclamo, soprattutto con riguardo alla conciliazione obbligatoria.

Il sistema di tutela previsto dall'ordinamento italiano, includendo strumenti non contenziosi, facilmente accessibili, e facendo salva la possibilità di avviare azioni giudiziali, risulta conforme agli obiettivi di garantire il rispetto dei diritti conferiti dalla normativa UE e di raggiungere un livello elevato di protezione dei passeggeri. L'effettività dei rimedi potrà comunque essere oggetto di valutazione da parte degli organi nazionali, prima, e dei giudici europei, dopo, laddove si riscontrino, nella normativa e nella prassi, difficoltà e criticità nella corretta attuazione.

4.2. La causa LOT sui poteri degli organismi nazionali.

Nell'analisi dei rimedi a tutela dei diritti dei passeggeri aerei, riveste particolare importanza la citata sentenza LOT¹⁰², riguardante i poteri delle autorità nazionali competenti per l'attuazione del regolamento n. 261/2004. La domanda di pronuncia pregiudiziale era stata presentata dalla Corte di Budapest-Capitale nell'ambito di una controversia tra la compagnia aerea di bandiera della Polonia «LOT» e la Divisione per la tutela dei consumatori della Prefettura di Budapest-Capitale, l'organismo ungherese responsabile dell'applicazione del regolamento.

A seguito del ritardo di oltre tre ore di un volo della LOT in partenza da New York con destinazione Budapest, alcuni passeggeri si erano rivolti all'organismo ungherese, che aveva constatato la violazione del regolamento e ingiunto al vettore di versare la somma pecuniaria a titolo di compensazione. La compagnia aerea aveva impugnato suddetta decisione ritenendo che l'autorità in questione non avesse il potere di imporre il pagamento della compensazione, tenuto conto della natura civilistica del rapporto tra il vettore aereo e il passeggero, per cui solamente gli organi giurisdizionali civili ungheresi sarebbero stati competenti. Dall'altra parte, l'autorità ungherese faceva valere i suoi poteri in base all'art. 16 del regolamento n. 261/2004 e alla normativa nazionale sulla tutela dei consumatori¹⁰³. La questione sollevata dal giudice del rinvio riguardava pertanto l'interpretazione del citato art. 16 e la definizione dei poteri dell'organismo

¹⁰¹ Le misure sono volte a precisare definizioni e modalità, nonché obblighi di trasparenza e accessibilità, per il trattamento dei reclami, in capo a vettori, gestori aeroportuali e gestori di piattaforma digitale (cfr. Misura 1, Allegato A alla delibera n. 92/2024 cit.).

¹⁰² Sentenza LOT, cit. Per alcuni commenti, v. L. GRARD, *Chronique Droit européen des transports - Pour le bon traitement d'une plainte, l'organisme national de contrôle du règlement sur les droits des passagers aériens peut se voir attribuer des pouvoirs coercitifs*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, n° 3, pp. 538-539; A.J. THOM, *Trasporto aereo e amministrativizzazione del danno nel panorama del diritto europeo*, in *Danno e responsabilità*, 2023, n. 4, pp. 463-475; V. MICHEL, *Transports - Des pouvoirs de sanction de l'organisme national de contrôle du règlement « droits des passagers aériens »*, in *Europe*, 2022, n° 11 Novembre, comm. 382.

¹⁰³ Sentenza LOT, cit., punto 28.

nazionale¹⁰⁴ nei casi in cui venga investito di un reclamo individuale riguardante un passeggero¹⁰⁵.

Ad avviso della Corte di giustizia, la disposizione in parola, interpretata tenendo conto dei termini, del contesto e degli obiettivi della normativa, riconosce in capo agli Stati membri la facoltà di autorizzare l'organismo nazionale a imporre a un vettore aereo la corresponsione della compensazione pecuniaria, «purché sussista per [il] passeggero e per detto vettore aereo la possibilità di un ricorso giurisdizionale»¹⁰⁶.

In base alla formulazione della norma, i reclami presentati dai passeggeri all'organismo devono essere considerati «segnalazioni volte a contribuire alla corretta applicazione del regolamento»¹⁰⁷, con la conseguenza che l'organismo adito non ha alcun obbligo di agire ai fini del riconoscimento del diritto alla compensazione. Ciò deriva anche dal fatto che la nozione «sanzioni», contenuta nel par. 3 del medesimo art. 16 e letta alla luce del considerando 21¹⁰⁸, va riferita alle misure adottate in risposta alle violazioni rilevate dall'organismo nell'esercizio dei compiti di sorveglianza, rimanendo quindi escluse le misure coercitive amministrative che possono essere adottate con riguardo a un singolo caso¹⁰⁹. Ciononostante, non derivando dalla norma in esame alcun divieto di attribuire agli organismi una competenza a condannare al pagamento della compensazione¹¹⁰, gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità nel definire i loro poteri¹¹¹. Essi potrebbero perciò conferire anche la facoltà di adottare misure in seguito alla valutazione di reclami individuali, ovviando in tal modo «ad una insufficiente tutela dei diritti dei passeggeri aerei»¹¹².

Una simile possibilità trova oltretutto conferma sul piano sistematico esaminando il contesto normativo. Ai sensi degli artt. 12 e 16, unitamente al considerando 22¹¹³,

¹⁰⁴ Nel prosieguo verrà indicato anche nella forma abbreviata («organismo» oppure «organismo nazionale»), nonché con sinonimi quali «ente» o «autorità».

¹⁰⁵ Ai sensi del par. 1 «ogni Stato membro è tenuto a designare l'organismo responsabile dell'applicazione del regolamento per quanto riguarda i voli in partenza da aeroporti situati nel suo territorio o i voli provenienti da un paese terzo e diretti in tali aeroporti e tale organismo, se del caso, adotta tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri». In base al par. 2, «ciascun passeggero può presentare reclamo presso qualsiasi organismo designato da uno Stato membro in merito ad una presunta violazione di tale regolamento avvenuta in qualsiasi aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro o riguardante qualsiasi volo proveniente da un paese terzo e diretto a un aeroporto situato in tale territorio».

¹⁰⁶ Sentenza *LOT*, cit., punto 41.

¹⁰⁷ *Ivi*, punto 24.

¹⁰⁸ Esso prevede che gli Stati membri debbano «stabilire le sanzioni applicabili in caso di violazione del presente regolamento ed assicurare che esse siano effettivamente applicate. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

¹⁰⁹ Sentenza *LOT*, cit., punto 25.

¹¹⁰ *Ivi*, punto 26.

¹¹¹ Conclusioni *LOT*, cit., punto 36.

¹¹² Sentenza *LOT*, cit., punto 27.

¹¹³ In base al quale «[g]li 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. Il controllo non dovrebbe pregiudicare il diritto per i passeggeri e i vettori aerei di chiedere un legittimo risarcimento nelle competenti sedi giurisdizionali secondo le procedure del diritto nazionale».

l'unica limitazione alla competenza degli organismi deriva dal fatto che è previsto «il diritto dei passeggeri aerei di rivolgersi a un tribunale per ottenere un risarcimento supplementare in aggiunta alla compensazione pecuniaria»¹¹⁴. Infatti, il risarcimento *ex art. 12* richiede una valutazione individuale del danno subito dal passeggero, diversamente dagli importi forfettari di cui all'art. 7, che «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»¹¹⁵. Basandosi sulla distanza e sulla durata del ritardo, l'importo della compensazione pecuniaria risulta pertanto di facile individuazione, sia per i passeggeri sia per i vettori e, «*a fortiori*, per gli organismi designati in base all'art. 16»¹¹⁶. È pur vero che solo gli organi giurisdizionali possono evitare divergenze, nella valutazione dei diritti dei passeggeri aerei con riguardo a una medesima situazione, tra l'organismo responsabile e i giudici nazionali; tuttavia, «un siffatto rischio può anche essere ovviato grazie al coordinamento adeguato dei procedimenti amministrativi e giudiziari»¹¹⁷. Ciò significa che rimane fondamentale delimitare, a livello interno, le competenze e i poteri delle autorità coinvolte.

La disciplina delle modalità procedurali, «in assenza di una normativa dell'Unione in materia»¹¹⁸, compete agli Stati membri, i quali hanno quindi la facoltà di prevedere poteri di condanna al pagamento in capo all'organismo nazionale, senza però privare i passeggeri e i vettori aerei del diritto di presentare un ricorso giurisdizionale dinanzi al giudice nazionale competente¹¹⁹. In altri termini, la richiesta di compensazione pecuniaria di un passeggero aereo ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 261/2004 «costituisce l'applicazione di un diritto garantito» dall'ordinamento UE¹²⁰, rappresentando cioè il mezzo per invocarlo in pratica. Allo stesso passeggero deve essere inoltre riconosciuto il diritto *ex art. 47* della Carta a un ricorso effettivo e all'accesso a un giudice, il quale potrebbe a sua volta proporre, ove opportuno, rinvio pregiudiziale, che, come noto, rappresenta uno strumento per assicurare la corretta applicazione del diritto di derivazione europea¹²¹. Anche il vettore aereo deve poter esperire un ricorso giurisdizionale avverso una decisione con cui l'organismo nazionale, investito di un reclamo individuale da parte

¹¹⁴ Sentenza *LOT*, cit., punto 29.

¹¹⁵ *Ivi*, punto 30 ss. Sono importi che «mirano a risarcire solo danni che sono pressoché identici per tutti i passeggeri coinvolti» (*ivi*, punto 31) e «[l]a determinazione di tali importi non necessita di valutazione individuale dell'entità dei danni causati nei limiti in cui, da un lato, l'importo della compensazione forfettaria prevista dall'articolo 7 del regolamento n. 261/2004 è calcolato in relazione alla distanza percorsa dai voli di cui trattasi, tenuto conto dell'ultima destinazione del passeggero e in cui, dall'altro, la durata del ritardo effettivo, all'arrivo, superiore a tre ore non viene presa in considerazione per calcolare tale importo» (*ivi*, punto 32).

¹¹⁶ *Ivi*, punto 33.

¹¹⁷ *Ivi*, punto 34, e conclusioni *LOT*, cit., punto 51.

¹¹⁸ Sentenza *LOT*, cit., punto 35.

¹¹⁹ *Ivi*, punto 36.

¹²⁰ *Ivi*, punto 37.

¹²¹ *Ibidem*.

di un passeggero, gli ha imposto di versare la somma forfettaria¹²². Questa conclusione si rivela conforme agli obiettivi perseguiti dal regolamento, quali enunciati ai suoi considerando 1, 2 e 4, ovvero, da un lato, «garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri tenendo al contempo in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale e, dall'altro, (...) rafforzare i diritti dei passeggeri attenuando le difficoltà e i disagi provocati dai notevoli ritardi o dalle cancellazioni di voli»¹²³.

Pare evidente che la previsione di un sistema di corresponsione di somme forfettarie sia innanzitutto volta ad assicurare un «rimedio, in modo immediato e uniforme» per compensare il danno subito, facilitando in tal modo i passeggeri coinvolti, in quanto non devono sopportare gli inconvenienti legati all'esperimento di azioni di risarcimento dei danni¹²⁴. A maggior ragione, conferire all'organismo nazionale responsabile una competenza coercitiva potrebbe contribuire ad evitare oneri, potendo «per le ragioni di semplicità, rapidità ed efficacia (...) garantire un elevato livello di tutela dei passeggeri aerei, evitando al contempo la congestione dei tribunali tenuto conto del numero potenzialmente elevato di richieste di compensazione pecuniaria»¹²⁵.

Nel caso di specie, laddove il giudice ungherese riconosca un simile potere in capo alla Divisione incaricata dell'attuazione del regolamento, come sembrerebbe possibile sostenere alla luce degli elementi di causa e della normativa ungherese rilevante, dovrebbe ritenersi valida la condanna al pagamento della compensazione pecuniaria imposta alla compagnia aerea LOT.

Nell'ordinamento europeo mancherebbero comunque disposizioni chiare in merito agli organismi nazionali. Come osservato dall'Avvocato generale nella causa *LOT*, l'art. 16 non determina le condizioni e le modalità secondo le quali questi devono esercitare il proprio compito. Sotto questo profilo, il regolamento n. 261/2004 si distingue dagli atti legislativi relativi ad altre modalità di trasporto, dove vengono invece indicati requisiti, quali l'indipendenza di tali organismi dal vettore o dal gestore dell'infrastruttura per quanto riguarda l'organizzazione, le decisioni di finanziamento, la struttura giuridica e il processo decisionale¹²⁶. Vero è, poi, che l'art. 16 indica in modo generico le competenze degli organismi nazionali con riguardo alla possibilità di adottare «tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri»¹²⁷. Ad avviso dell'Avvocato generale, quest'ultima espressione presenta «una portata manifestamente

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ivi*, punto 38.

¹²⁴ *Ivi*, punto 39.

¹²⁵ *Ivi*, punto 40.

¹²⁶ Conclusioni *LOT*, cit., nota 25, dove vengono richiamati: art. 25, par. 1, secondo comma, del regolamento n. 1177/2010 sul trasporto via mare e per vie navigabili interne; art. 31, par. 2, del regolamento 2021/782 sul trasporto ferroviario, e art. 28, par. 1, secondo comma, del regolamento n. 181/2011 sul trasporto effettuato con autobus.

¹²⁷ Conclusioni *LOT*, cit., punto 35.

ampia», includendo «tanto la difesa degli interessi collettivi dei passeggeri aerei quanto la difesa dei loro interessi individuali»¹²⁸, senza imporre limiti al potere discrezionale degli Stati. Oltretutto, i casi di mancato pagamento della compensazione pecuniaria formano già oggetto di valutazione da parte delle autorità responsabili, configurando sia una scorretta applicazione del regolamento sia una violazione degli obblighi contrattuali gravanti sui vettori aerei¹²⁹. Le stesse autorità, pertanto, potrebbero facilmente determinare la fondatezza delle richieste e dei crediti dei passeggeri, derivanti dall'applicazione della medesima norma violata, e stabilire, di conseguenza, l'importo dovuto¹³⁰.

Un'ulteriore diversità tra i sistemi degli Stati membri è dovuta dalla differente natura degli organismi coinvolti: in alcuni l'attuazione e la vigilanza del regolamento sono attribuite all'autorità nazionale competente per l'aviazione civile, in altri all'autorità nazionale di tutela dei consumatori. Alcuni Stati, poi, attribuiscono a tali autorità la possibilità di esaminare e trattare i reclami individuali dei passeggeri, o li incaricano altresì di procedere alla risoluzione alternativa delle controversie. Queste divergenze derivano dalla formulazione delle disposizioni sugli organismi nazionali, analogamente a quanto si riscontra negli atti normativi UE riguardanti altre modalità di trasporto, che non definiscono in modo rigoroso, ma nemmeno limitano, la portata delle funzioni e dei poteri¹³¹. Fa eccezione il regolamento 2021/782 sulla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario¹³², che prevede, ai sensi dell'art. 33, par. 3, che l'autorità incaricata possa svolgere anche il ruolo di organismo per la risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori ai sensi della direttiva 2013/11¹³³.

In definitiva, spetta ai singoli Stati membri determinare i poteri da attribuire alle autorità competenti, compresa la possibilità di ingiungere il pagamento delle compensazioni pecuniarie. Una simile soluzione potrebbe certamente rappresentare uno strumento fondamentale per raggiungere l'obiettivo del regolamento di assicurare una maggiore tutela dei passeggeri, ove siano soddisfatte tutte le condizioni. Tuttavia, ci si potrebbe trovare di fronte a una tutela «variabile» nell'Unione europea, dovuta alla frammentazione della protezione dei passeggeri proprio a causa delle diverse soluzioni adottate nei singoli ordinamenti nazionali. Laddove, in una controversia, sia coinvolto uno Stato membro il cui organismo dispone anche di poteri coercitivi, il passeggero

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Ivi*, punto 37.

¹³⁰ *Ivi*, punto 46.

¹³¹ *Ivi*, punto 55.

¹³² [Regolamento \(UE\) 2021/782](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione).

¹³³ [Direttiva 2013/11/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori; e cfr. conclusioni *LOT*, cit., punto 57. Nell'ordinamento italiano, come illustrato sopra, la procedura di conciliazione gestita dall'ART è imposta per tutti i tipi di trasporto.

potrebbe scegliere di ricorrere dinanzi ad esso, che potrebbe sia comminare sanzioni al vettore aereo sia condannarlo al pagamento della compensazione pecuniaria. Al passeggero, in tal modo, sarebbe offerta una tutela maggiore, rispetto a quei sistemi in cui, come avviene in Italia, l'autorità responsabile può svolgere solo attività investigativa e, nel caso, sanzionare per la violazione delle norme. Pur rimanendo essenziali l'attività e l'esito delle operazioni svolte dagli enti nazionali ai fini di un eventuale proseguimento della controversia in sede giudiziale, spetta al passeggero attivarsi per adire le vie legali predisposte dall'ordinamento dello Stato che risulta competente al fine di vedersi riconosciuto il proprio diritto.

Alla luce di quanto osservato, ci si domanda se l'Unione europea possa intervenire direttamente e disciplinare in modo uniforme i poteri delle autorità nazionali, così da superare le disparità dovute all'applicazione di regole interne differenti e garantire un livello di protezione il più simile possibile in tutti gli Stati membri¹³⁴. Si tratta però della «solita» questione riguardante l'*enforcement* del diritto dell'Unione, strettamente dipendente dai sistemi di giustizia nazionali e dai rimedi ivi previsti, che devono però essere declinati in modo tale da rispettare i principi di equivalenza ed effettività. Un regime europeo uniforme che regoli i poteri degli organismi nazionali potrebbe comunque rappresentare una soluzione opportuna soprattutto per quei settori che coinvolgono gli interessi dei consumatori, i quali, per la loro vulnerabilità, potrebbero essere maggiormente protetti a livello pubblicistico.

5. Cenni sulla proposta di modifica e considerazioni conclusive.

L'importanza della tutela dei passeggeri aerei è evidenziata dal fatto che è in corso la procedura legislativa relativa alla proposta di modifica presentata nel 2023, i cui esiti, si auspica, possano effettivamente garantire coerenza tra le politiche UE in materia di trasporto e offrire una migliore protezione ai passeggeri, che sia altresì omogenea tra gli ordinamenti degli Stati membri.

Nello specifico, si tratta di una «proposta di regolamento di revisione e rafforzamento dei diritti dei passeggeri per quanto riguarda l'applicazione dei diritti dei passeggeri nell'Unione»¹³⁵, contenente modifiche ai regolamenti esistenti che

¹³⁴ Nello stesso senso, v. Corte di giustizia, sentenza del 30 marzo 2023, [causa C-5/22](#), *Green Network (Ordine di restituzione di somme addebitate)*, EU:C:2023:273, con cui ha stabilito che, alla luce della direttiva 2009/72/CE (relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; poi direttiva (UE) 2019/944), uno Stato membro può prevedere nel proprio ordinamento che all'autorità di regolazione nazionale sia conferito il potere di ordinare alle società elettriche di restituire somme corrispondenti ai costi di gestione amministrativa riscosse «in applicazione di una clausola contrattuale considerata illegittima da tale autorità» (punto 25 ss.), «anche nel caso in cui l'ordine di restituzione in questione non sia fondato su ragioni attinenti alla qualità del servizio di cui trattasi fornito da dette società, bensì sulla violazione di obblighi di trasparenza tariffaria» (punto 27 ss.).

¹³⁵ Proposta di regolamento COM(2023) 753 final del 29 novembre 2023, [cit.](#)

disciplinano i vari modi di trasporto, basandosi sul più recente atto legislativo in materia, il citato regolamento (UE) 2021/782 sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nonché, con riferimento al trasporto aereo, sulla proposta della Commissione europea del 2013¹³⁶. Il nuovo atto si pone l'obiettivo di incentivare l'uso di modi di trasporto collettivi, configurandosi come azione trasversale per attuare il Green Deal¹³⁷ e la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente del 2020¹³⁸, nonché di proporre soluzioni efficaci per colmare la scarsa consapevolezza dei passeggeri e risolvere i problemi connessi al rispetto dei loro diritti. A tale ultimo riguardo, come chiarito dalla Commissione nella relazione esplicativa, le modifiche avanzate mirano a «garantire un'applicazione efficace ed efficiente in tutti gli Stati membri, consentendo agli organismi nazionali di applicazione di disporre di strumenti più efficaci per monitorare il rispetto dei diritti dei passeggeri da parte degli operatori e, in secondo luogo, garantire un trattamento più efficace dei reclami per i passeggeri, fornendo loro un sistema rapido, semplice e accessibile»¹³⁹.

Per quanto qui rileva, si nota che l'art. 1 della proposta introduce modifiche al regolamento n. 261/2004 prevedendo, tra le altre, nuove disposizioni in relazione al rimborso in caso di prenotazione del biglietto tramite un intermediario¹⁴⁰; al miglioramento delle informazioni fornite ai passeggeri in merito ai loro diritti al momento della prenotazione e durante le perturbazioni del viaggio¹⁴¹; alla predisposizione di un modulo comune per le richieste di rimborso e di compensazione pecuniaria¹⁴²; alla condivisione di informazioni con gli organismi nazionali responsabili, nonché sulla risoluzione alternativa delle controversie¹⁴³. Ad una prima analisi, le modifiche suggerite si pongono in linea con la necessità di assicurare l'attuazione concreta dei diritti derivanti dalla normativa UE, nel rispetto delle norme della Carta¹⁴⁴, senza però incidere in ambiti

¹³⁶ Proposta di regolamento COM(2013) 130 final del 13 marzo 2013, cit. Tra le modifiche, viene suggerito di prevedere, in tutti i settori, la possibilità per la Commissione di chiedere agli organismi nazionali competenti di indagare in merito a specifiche pratiche sospette poste in essere dagli operatori.

¹³⁷ Il Green Deal europeo, [COM\(2019\) 640 final](#) dell'11 dicembre 2019.

¹³⁸ Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro, [COM\(2020\) 789 final](#) del 9 dicembre 2020.

¹³⁹ Proposta di regolamento COM(2023) 753 final del 29 novembre 2023, [cit.](#), par. 1.

¹⁴⁰ Nuovo art. 8 *bis*.

¹⁴¹ Nuovo art. 14 *bis*.

¹⁴² Nuovo art. 16 *bis bis*. Modulo che deve essere adottato dalla Commissione con atto di esecuzione e che comunque non è obbligatorio, in base al quale «[i] vettori aerei operativi e gli intermediari non respingono una richiesta per il solo motivo che il passeggero non ha utilizzato tale modulo. Se una richiesta non è sufficientemente precisa, il vettore chiede al passeggero di chiarire la richiesta e lo assiste in tal senso».

¹⁴³ Nuovo art. 16 *ter quater*, in base al quale «[l]'organismo nazionale di applicazione presso il quale il passeggero presenta ricorso, oppure qualsiasi altro organismo designato a tal fine da uno Stato membro, informa il reclamante in merito al suo diritto di rivolgersi agli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie al fine di ottenere una riparazione individuale».

¹⁴⁴ Nella proposta viene fatto riferimento agli artt. 21, 26, 38 e 47 concernenti rispettivamente il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, l'inserimento delle persone con disabilità, un livello elevato di protezione dei consumatori e il diritto a un ricorso effettivo.

ancora soggetti alle prerogative nazionali, quali gli aspetti procedurali e la definizione dei poteri delle autorità nazionali competenti. Ciononostante, le nuove misure potrebbero rappresentare un valido contributo nel perseguimento del livello elevato di tutela.

Nel settore del trasporto aereo, al medesimo fine di garantire la protezione dei passeggeri, dovrebbero assumere maggior rilievo anche altri strumenti già esistenti¹⁴⁵, quali il meccanismo di coordinamento e cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori¹⁴⁶, nonché essere valorizzato il ruolo delle associazioni¹⁴⁷. Questi ultimi enti, legittimati ad agire a tutela degli interessi dei consumatori, possono promuovere ricorsi collettivi, che costituiscono rimedi giudiziali di concreta utilità quando si tratta di far valere posizioni individuali simili, a volte di scarso valore, coinvolte nella medesima situazione. Diverse potrebbero essere le modalità, i termini e le condizioni di ammissibilità delle azioni, in base alla *lex fori*, ma le normative nazionali risultano in ogni caso armonizzate grazie alla direttiva (UE) 2020/1828 sulle azioni rappresentative, che copre anche i regolamenti in materia di trasporto, incluso il n. 261/2004¹⁴⁸.

Infine, un'ulteriore novità riguarda la tutela dei passeggeri aerei, in quanto a partire dal 1° ottobre 2024 le questioni sollevate con rinvio pregiudiziale in materia di compensazione pecuniaria e assistenza dei passeggeri in ipotesi di ritardo, di annullamento dei servizi di trasporto o di negato imbarco, sono devolute al Tribunale dell'Unione europea¹⁴⁹. Si tratta di una modifica dettata dalla necessità di alleggerire il carico di lavoro della Corte di giustizia, circoscritta a settori dove è già sviluppata «una consistente giurisprudenza, che possa guidare il Tribunale»¹⁵⁰ nell'esercizio delle sue nuove funzioni. Non si ritiene quindi che si possa assistere, in futuro, a una divergenza negli orientamenti dei giudici europei, tenuto conto altresì del carattere tecnico che contraddistingue alcune disposizioni del regolamento n. 261/2004, già interpretate dalla Corte di giustizia.

¹⁴⁵ Cfr. *Orientamenti interpretativi* 2024, cit., par. 8.3.

¹⁴⁶ [Regolamento \(UE\) 2017/2394](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004.

¹⁴⁷ Sulla tutela dei diritti dei passeggeri e le attività delle agenzie di reclamo, che comprendono le agenzie o imprese che offrono al pubblico servizi di gestione di richieste ai sensi del regolamento n. 261/2004, nonché gli avvocati che agiscono come agenzie di reclamo, si veda la [nota informativa](#) della Commissione del 9 marzo 2017 sulla pertinente legislazione dell'UE in materia di protezione dei consumatori, marketing e protezione dei dati applicabile alle attività delle agenzie di reclamo in relazione al regolamento (CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

¹⁴⁸ Vedi Allegato 1 della [Direttiva \(UE\) 2020/1828](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE, che si applica dal 25 giugno 2023.

¹⁴⁹ Il [regolamento \(UE, Euratom\) 2024/2019](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, ha inserito nello statuto il nuovo art. 50 *ter*. Su cui v. [comunicato stampa n. 125/24](#) del 12 agosto 2024.

¹⁵⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2024/2019, cit., considerando 6.

In conclusione, le modifiche relative al trasporto aereo, proposte dal pacchetto del 2023, oltre a quelle del 2013, sono tali da rafforzare sicuramente la tutela dei passeggeri aerei, pur sempre rimanendo il regolamento n. 261/2004 uno strumento espressivo del bilanciamento degli interessi coinvolti nel settore del trasporto aereo, dove i diritti fondamentali, connessi alle posizioni giuridiche da salvaguardare, possono essere oggetto di valutazione alla luce delle circostanze concrete del caso specifico.

ABSTRACT: Il presente contributo esamina il diritto alla compensazione pecuniaria a favore dei passeggeri aerei di cui al regolamento (CE) n. 261/2004, alla luce delle sentenze della Corte di giustizia nelle cause *Eurowings* e *LOT*, soffermandosi sull'analisi dello sciopero «per solidarietà» come circostanza eccezionale e sui poteri degli organismi nazionali, prendendo in considerazione la rilevanza dei diritti fondamentali, nonché sui rimedi, in particolare nell'ordinamento italiano e nella proposta di modifica.

PAROLE CHIAVE: regolamento (CE) n. 261/2004; compensazione pecuniaria; diritti fondamentali; sciopero; organismi nazionali; rimedi; ordinamento italiano; proposta di modifica.

The protection of air passengers: the right to compensation between Charter' rights, remedies and reforms

ABSTRACT: This paper examines the right to compensation for air passengers under Regulation (EC) No 261/2004, in the light of the Court of Justice's judgments in the Eurowings and LOT cases. It focuses on the analysis of the strike «in solidarity» as an exceptional circumstance and on the powers of national bodies, taking into account the relevance of fundamental rights, as well as on the remedies, in particular in the Italian system and in the proposal for reform.

KEYWORDS: regulation (EC) No 261/2004; compensation; fundamental rights; strike; national bodies; remedies; Italian system; proposal for reform.