

Diritto e politica dei trasporti

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

Fascicolo 2/2024

Con i contributi di

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

ISSN 2612-5056

LUISS



La Rivista è pubblicata dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" della Luiss G. Carli, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 7, n. 12 (I-2024)

ISSN 2612-5056

Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an online, open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press

Pubblicato nel mese di febbraio 2025

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) o alla Segreteria editoriale (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
- d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;
- e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.

Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) or to the Editorial Staff (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
- c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
- d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
- e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.

The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted. All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" – Roma)

Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board

Presidente

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

Componenti

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International – Montreal)
 Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")
 †Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" – Roma)
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" – Roma e Pontificia Università Gregoriana)
 Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
 Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)
 Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
 Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco – Spagna)
 Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial – Argentina)
 Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" – Roma)
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
 Prof. Brian Havel (McGill University – Montreal)
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
 Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" – Roma)
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" – Roma)
 Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco – Spagna)
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
 Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza – Roma)
 Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Brasile)
 Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")

Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)
 Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" – Roma)
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen – Germania)
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" – Roma)
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Teramo)
 Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" – Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella
 Avv. Patrizia Beraldi
 Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno
 Avv. Luigi De Propriis
 Avv. Marco Di Giugno
 Dott. Federico Di Palma
 Avv. Fabrizio Doddi
 Avv. Francesco Ferrara
 Dott. Simone Francario
 Avv. Raissa Frascella
 Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè
 Prof.ssa Annarita Iacopino
 Prof.ssa Maria Assunta Icolari
 Avv. Emanuela Lanzi
 Dott. Antonio Mitrotti
 Avv. Andrea Nardi
 Dott. Simone Paoli
 Avv. Anton Giulio Pietrosanti
 Prof. Marco Ragusa
 Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
 Dott.ssa Ersilia Sanginario
 Avv. Francesco Scalia
 Prof.ssa Martina Sinisi
 Dott.ssa Veronica Sordi
 Avv. Giovanni Terrano
 Avv. Francesco Tomasicchio
 Dott.ssa Sabrina Tranquilli

La tutela dei passeggeri aerei a seguito della delibera ART n. 92/2024. Un *ne bis in idem* sostanziale tra ART ed ENAC?*

Gabriele Pisanti

Funzionario presso Enac, Dottore di ricerca Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Abstract

The protection of air passengers following ART resolution n.92/2024. A substantial ne bis in idem between ART and ENAC?

The protection of passengers in Italy is divided between the competences of the Italian Transport Regulation Authority and those of the ENAC. This contribution analyzes the content of the ART resolution n.92/2024, highlighting the problems that this document gives rise to, with particular regard to the potential conflict of competence between ART and ENAC and above all asking whether the provision of automatic compensation for air passengers (in case of failure or late response to their complaint via the Conciliaweb portal by air carriers or airport managers) creates a potential substantial ne bis in idem or is in any case to be considered illegitimate according to the principles of community and national law.

La tutela dei passeggeri in Italia è attualmente ripartita tra l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e l'ENAC. Il presente contributo si concentra sul contenuto della delibera ART n.92/2024, evidenziando le problematiche che tale documento pone, con particolare riguardo al potenziale conflitto di competenze tra ART ed ENAC. Si pone l'attenzione in particolare sulla previsione della compensazione automatica per i passeggeri del trasporto aereo, in caso di mancata o tardiva risposta al proprio reclamo, tramite il portale Conciliaweb da parte dei vettori aerei o dei gestori aeroportuali. È necessario dunque analizzare se tale misura possa costituire un sostanziale (o potenziale) ne bis in idem o è comunque da ritenersi illegittima secondo i principi della normativa comunitaria e nazionale.

* Sottoposto a referaggio.

Key words: Italian Transport Regulation Authority (ART); Italian Civil Aviation Authority (ENAC); Market Regulation; Air Transport Passenger Protection; Substantial ne bis in idem.

Parole chiave: Autorità di Regolazione dei Trasporti; ENAC; regolazione dei mercati; tutela dei passeggeri aerei; ne bis in idem sostanziale.

Sommario – 1. Introduzione: la difficile delimitazione delle competenze dell’ART nel settore del trasporto aereo. – 2. Le competenze dell’Autorità dei trasporti per la tutela dei passeggeri aerei. – 3. Il ruolo dell’ENAC. – 4. Il contenuto della delibera ART n. 92/2024 – 5. Un *ne bis in idem* tra ART ed ENAC? – 6. Conclusioni: nuove e vecchie problematiche irrisolte.

1. Introduzione: la difficile delimitazione delle competenze dell’ART nel settore del trasporto aereo

La normativa sul trasporto aereo rappresenta una vera e propria sfida per l’interprete in quanto il proprio assetto istituzionale è caratterizzato da una “pletora delle competenze in materia, disperse in una esasperante catena in cui troppi soggetti devono dire la loro, [...], spesso portatori di conflitti di interessi al loro interno”¹ che ha comportato una sostanziale perdita della certezza del diritto.

La sovrapposizione di competenze nel settore non ha eguali rispetto ad altre modalità di trasporto soprattutto per l’alto numero di entità coinvolte nella vigilanza, nella certificazione, nella regolazione² e nella disciplina sanzionatoria. Nel corso degli anni infatti, oltre all’ENAC, altre entità

1. Così M. SEBASTIANI, *Come deflazionare la regolazione aeroportuale*, paper pubblicato sulla rivista online Astrid nel 2009, p.21.

2. Sul tema della regolazione i contributi dottrinari sono numerosi. Si vedano ad esempio A. BAGNASCO, *Le basi sociali della regolazione*, in *Stato e mercato*, 2010, p. 3; E. CHITI, *La disciplina procedurale della regolazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p.679; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002; L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002; A. LA SPINA e G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; E.M. MARENGHI, *Il diritto ai tempi della crisi: la regolazione possibile*, 2010, p.145; F. MERUSI, *Lo schema della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 313; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell’economia e la pianificazione economica nell’interpretazione dell’art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 2008, 121. Il termine “regolazione” è in sé un’espressione vasta ed indeterminata, si veda a riguardo F. FOLLIERI, *La regolazione economica dei porti e degli aeroporti, tra fallimenti del mercato e fallimenti della regolazione*, in *riv. Il diritto dell’economia*, Modena, fasc. n.3/2017, p.675. Essendo dunque tale concetto ricco di molteplici significati, è corretto affermare come su di essa “sia impossibile condurre un discorso unitario”, come ricorda M. D’ALBERTI, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. TESAURO e M. D’ALBERTI, Bologna, 2000, pp.171 ss. Un punto di partenza viene offerto dalla definizione che l’OCSE ha fornito in generale su tale concetto, affermando come per regolazione debba intendersi “*the diverse set of instruments by which governments set requirements on enterprises and citizens*”, così il *Report on Regulatory Reform* dell’OCSE, Parigi, 1997. Indubbiamente, si tratta di una nozione fin troppo generica, che “evoca qualsiasi previsione rivolta dai pubblici poteri ai soggetti terzi prescindendo dal

aventi varia natura giuridica, (tra le quali ad esempio l'Enav,³ l'Ansv⁴ e l'associazione Assoclearance⁵) sono andate a formare l'architettura istituzionale del settore aereo fino al 2011: pertanto,

contenuto della disciplina e dai rapporti che in base a questa si instaurano”, così N. RANGONE, voce *Regolazione*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. V, Milano, 2006, p.5057. Per giungere ad una definizione utile di regolazione va dunque ristretto il campo d'analisi e per ottenere tale risultato essa “deve essere precisata sia con riguardo al soggetto che con riguardo all'oggetto”, come ricorda F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in riv. *Dir. econ.*, 2018, p.699. Mentre l'oggetto altro non è che il mercato economico su cui insiste la regolazione, con riguardo al soggetto ci si riferisce all'esercizio da parte di amministrazioni pubbliche di poteri autoritari. Aver circoscritto in tal modo il campo di indagine, conduce alla tradizionale funzione delle pubbliche amministrazioni, ovvero “quella diretta a imporre la propria autorità perché le libertà costituzionali e comunque i diritti dei soggetti dell'ordinamento vengano esercitati senza pericolo per l'esistenza stessa o la salute e comunque per l'esercizio anche delle libertà e dei diritti degli altri”, così sempre F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in riv. *Dir. econ.*, 2018, p.699. Anche tale nozione risulta essere ancora troppo estesa, pur avendo il pregio di aggiungere al termine “regolazione” l'aggettivo “pubblica”: con quest'ultimo si fa riferimento ad un'attività di produzione delle regole compiuta da soggetti di natura non privata per fini di interesse generale, ovvero la tutela del buon funzionamento dei settori economici in chiave concorrenziale: “è questa la cd. “*Economic regulation*” che ha l'obiettivo di aumentare l'efficienza dei mercati nel produrre beni e servizi e che comprende sia le discipline della concorrenza [...] sia le discipline volte a surrogare il normale funzionamento dei mercati”, così sempre F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in riv. *Dir. econ.*, 2018, pp.701-702. È possibile poi circoscrivere ulteriormente il campo d'indagine, limitando l'accezione di regolazione ai soli interventi delle autorità indipendenti: a riguardo si veda ad esempio S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, riv. *Mercato, concorrenza e regole*, fasc. n.2/2002, pp.266 ss., che propone una nozione di regolazione fortemente caratterizzata e circoscritta, (tendenzialmente coincidente con la regolazione condizionale delle autorità indipendenti). Pertanto nel cercare di elaborare una nozione di regolazione economica pubblica accettabile, questa può considerarsi come l'attività di produzione di regole da parte di organismi indipendenti volta al buon funzionamento dei mercati a tutela degli utenti dei servizi che quei settori economici producono. Può altresì ritenersi che la funzione di regolazione “si sostanzia, in definitiva, come la cura di un ambito delimitato di attività umane, finalizzata al perseguimento di obiettivi individuati direttamente dalla legge istitutiva della singola Autorità”, come ricordano G. LEGNINI e D. PICCIONE, *I poteri pubblici nell'età del disincanto*, Roma, 2019, pp.60-66.

3. L'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (Enav), inizialmente configurato come un ente pubblico economico, dal 1999 è stato poi trasformato in una società per azioni, le quali sono totalmente possedute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze: è stato istituito con la l. n. 665/1996, e come ci ricorda A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico. Lezioni casi e materiali*, Torino, 2009, in quanto “responsabile del controllo del traffico aereo per i voli che interessano lo spazio aereo italiano, è succeduto all'Azienda Autonoma di Assistenza al volo, istituita il 1° gennaio 1982, dopo a soppressione del Commissariato per l'Assistenza al Volo”, (a sua volta costituito con il d.l. 511/1979 per la smilitarizzazione dei servizi di controllo del traffico aereo). L'art. 691 bis del R.D. 327/1942 (Codice della Navigazione), introdotto con il d.lgs. n.96/2005 e successive modificazioni, ha avuto il pregio di ridefinire le competenze in materia tra Enav ed Enac stabilendo che “i servizi della navigazione aerea, nonché la redazione delle carte ostacoli, sono espletati dalla società Enav, per gli spazi aerei e gli aeroporti di competenza. [...]. La società Enav, sotto la vigilanza dell'Enac e coordinandosi con il gestore aeroportuale, disciplina e controlla, per gli aeroporti di competenza, la movimentazione degli aeromobili, degli altri mezzi e del personale sull'area di manovra ed assicura l'ordinato movimento degli aeromobili sui piazzali. [...]”.
4. L'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (Ansv), è stata istituita dal d.lgs. n.66/1999 in attuazione dei dettami della direttiva 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994 (in seguito sostituita interamente dal regolamento

anche prima dell'introduzione dell'Autorità dei Trasporti, già si poteva affermare che, con riferimento alla regolazione del settore aereo, la normativa era lo "specchio dell'erraticità e della frammentazione di leggi che si sono accavallate nel tempo, così come della sovrapposizione di competenze [...] disperse tra una pletora di amministrazioni".⁶

Non è dunque agevole districarsi nella stratificazione normativa venutasi a creare: non si è avuto infatti *ab origine* un intervento legislativo volto ad una ripartizione delle competenze, (regolatorie o tecniche a seconda dei casi), e degli ambiti operativi di ciascuno dei soggetti pubblici coinvolti:

(UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010). Si tratta di un'entità tecnica, "sotto-posta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti in materia di inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, dotata di personalità giuridica e autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria, che opera con indipendenza di giudizio e di valutazione" come ricorda l'art. 1 del d.lgs. 66/1999. Come per l'altro organo deputato alla sicurezza dei trasporti (ferroviari ed autostradali), ovvero la neo istituita Ansfisa (Agenzia Nazionale sicurezza di ferrovie, strade e autostrade creata dal d.l. n.109/2018), anche in tale caso si è scelto il modello dell'agenzia ministeriale, il quale, seppur sottoposto ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro ex art.8 del d.lgs. 30 luglio 1999 n.300, "rispetto alle strutture ministeriali [...], accentua la separazione tra politica ed amministrazione, ma rimane il controllo da parte del Governo che nomina i vertici dell'Agenzia", così S. CIMINI, *Il regime giuridico delle concessioni autostradali*, in rivista "Nuove autonomie", n.2/2018, pp. 257-258. Si deve sottolineare come l'Ansv e l'Ansfisa, simili nella loro natura di agenzie governative alla statunitense "National Transportation Safety Board" (NTSB) che si occupa di "accidents in the aviation, highway, marine, pipeline, and railroad modes, as well as accidents related to the transportation of hazardous materials" (come riporta l'Act of Congress on October 15, 1966), non siano purtroppo state ancora riunite in un unico organo deputato alla prevenzione degli incidenti ed alle indagini tecniche a seguito di sinistri su tutte le modalità di trasporto, in un'ottica di razionalizzazione del sistema e di *spending review*: ad esempio non è presente nel nostro Paese un ente autonomo per le indagini su incidenti marittimi, mentre è prevista invece a livello comunitario l'Agenzia europea per la sicurezza marittima o EMSA, istituita nel 2002 con il Reg. (UE) n.1406/2002. A riguardo si vedano le riflessioni di V. BERNABEI e D. ROMAGNOLI, *L'unificazione degli organismi di investigazione sugli incidenti nel settore dei trasporti*, in *Legislation and regulation of risk management in aviation activity*, a cura di F. PELLEGRINO, Torino, 2015, pp.291-292.

5. L'Assoclearance è una associazione di natura privata, con personalità giuridica, indipendente e senza fine di lucro preposta all'esecuzione dei compiti previsti all'articolo 4 del regolamento europeo 95/93 del 18 gennaio 1993 e successive modifiche relativo all'assegnazione delle bande orarie (*slots*): tali compiti le sono stati affidati dal Ministero dei trasporti con il proprio Decreto n. 44/T del 4 agosto 1997, in modo da avere una struttura in grado di gestire la capacità degli aeroporti congestionati sulla base di criteri di assegnazione ispirati a principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione.

6. Così M. SEBASTIANI, *Il settore aeroportuale* all'interno del paper *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, a cura di L. TORCHIA, pubblicato sul sito <http://www.astrid-online.it> nel maggio del 2013, p.24. L'autore ci ricorda infatti che oltre all'Enac e al Ministero dei Trasporti, in materia di regolazione aeroportuale intervengono anche il Ministero dell'economia e delle finanze, il Nars, il Cipe e la Presidenza del Consiglio. Anche la materia aerospaziale, che comprende ad esempio il controllo del traffico aereo, non è meno densa di soggetti: oltre a quelli sopra indicati infatti, vanno aggiunte le competenze "del Ministero della Difesa, del Miur, del Mise, [...], dell'Asi, dell'Enav, [...], del Cira", come ricorda P. DI PALMA, in Aa. Vv. *L'attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, atti del seminario tenutosi a Roma il 26 novembre 2013 e pubblicato nei quaderni ENAC n.1/2014, p. 34.

sussiste dunque ancora una permanente “zona grigia intermedia in cui tendono ad opacizzarsi le formalizzazioni funzionali”⁷.

Questo caotico *status quo* paradossalmente si è accentuato con l’istituzione dell’Autorità dei Trasporti, la quale, invece di sostituirsi completamente ad altri enti o uffici, come per il settore ferroviario,⁸ si è semplicemente aggiunta: il Legislatore infatti, in base al comma 4 dell’art. 37 del d.l. n.201/2011, facendo salve “tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati”, non ha fatto altro che sottrarre determinate specifiche competenze,⁹ già a suo tempo assegnate ad altri organi, evitando di porre in essere una generale revisione delle competenze regolatorie, determinando incertezze interpretative alle quali si sta cercando di porre rimedio.

Il trasporto aereo, tra i sistemi di mobilità, è quello che presenta particolarità e caratteristiche così peculiari che molti Paesi Europei hanno preferito dedicare una specifica entità indipendente destinata alla sua regolazione e vigilanza:¹⁰ come noto infatti, non sono molti gli esempi comunitari di Autorità dei Trasporti onnicompenti su tutti i settori trasportistici.¹¹

Inoltre, mentre per le altre modalità di trasporto, si è avvertita nel nostro Paese la necessità di avere un’*Authority* capace di elaborare una regolazione efficace e svincolata da condizionamenti

7. Così A. ZOPPINI, in Aa.Vv. *L’attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: l’ENAC e l’Autorità di regolazione dei trasporti*, atti del seminario tenutosi a Roma il 26 novembre 2013 e pubblicato nei quaderni ENAC n.1/2014, p.29.

8. Nel settore ferroviario infatti il Legislatore non ha semplicemente affiancato l’ART ad altri soggetti pubblici addetti alla regolazione del mercato, ma correttamente ha provveduto a sostituirli con quest’ultima: a titolo di esempio si pensi all’Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui all’articolo 4, comma 1, lettera c), del regolamento di cui al D.P.R. del 3 dicembre 2008, n. 211, istituito ai sensi dell’articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, che è stato soppresso nel momento in cui l’Autorità stessa è entrata in funzione.

9. L’Autorità dei trasporti infatti ha avuto attribuite espressamente soltanto competenze regolatorie relative alla determinazione delle tariffe aeroportuali: tuttavia, come si vedrà nel prosieguo di questo lavoro, anche in questo ambito non sono mancati conflitti di attribuzione e sovrapposizione nei compiti, poiché oltre al ruolo dell’ENAC, l’art. 37 del d.l. n. 201/2011, al comma 6 ha lasciato “ferme le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell’economia e delle finanze nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali”.

10. Nel Regno Unito ad esempio, “l’*Airport Act* del 1986 istituì un’autorità di regolamentazione del settore (Civil Aviation Authority, Caa) indipendente da potere politico”, come ricordano A. BOTTASSO e M. CONTI in *Concorrenza e regolazione nel settore aeroportuale in Europa in Mercato Concorrenza Regole*, fascicolo 1, aprile 2012, p.154. Ancora più emblematico poi il caso della Germania, che “è stata la prima ad istituire un’autorità con competenze generali per le reti”, così M.L. MAGNO, *La regolazione dei trasporti negli Stati Membri in La regolazione dei trasporti in Italia* a cura di F. BASSAN, Torino, 2015, p. 31: tuttavia tale *Authority*, che opera anche nei trasporti, (in particolare nel settore ferroviario), non è onnicompente su tutti gli ambiti della mobilità, non avendo competenze né sul trasporto locale né appunto su quello aereo.

11. Tra gli esempi di Paesi comunitari che hanno istituito Autorità di regolazione indipendenti con competenze su tutte le modalità di trasporto, possiamo ricordare la Svezia, la Danimarca e la Finlandia.

politici esterni, per il trasporto aereo non sussisteva la stessa impellenza, sia per il fatto che al momento della nascita dell'ART il settore era già pressoché liberalizzato,¹² sia perché già dal 1997 esisteva appunto l'ENAC. Quest'ultimo, pur non potendo essere qualificato a tutti gli effetti come un'Autorità indipendente,¹³ ha certamente contribuito alla vigilanza e alla regolazione del settore

12. In materia di liberalizzazione del trasporto aereo vi è copiosa dottrina. Si vedano per gli aspetti generali A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico. Diritto, casi e materiali*, Torino, 2009, S. ZUNARELLI, *Manuale di diritto della navigazione e trasporti*, Padova, 2016, C. TUO *Il trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008, M. QUINTANO *Concorrenza e strategie di differenziazione nel settore del trasporto aereo*, Torino, 2007, E. G. ROSAFIO, R. TRANQUILLI LEALI (a cura di) *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria e uniforme*, Milano, 2011, A. MACCHIATI e D. PIACENTINO *Mercato e politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Bologna, 2006, F. CARLUCCI *Trasporto aereo, regolamentazione e concorrenza*, Padova, 2003, B. FRANCHI e S. VERNIZZI, *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Torino, 2007. Sulla liberazione della slot allocation si veda F. GASPARI, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012. Sulla liberalizzazione dei servizi di handling invece A. MASUTTI, *La liberalizzazione dei servizi di handling aeroportuale. Atti del Convegno (Bologna-Forlì, 14 dicembre 2001)*, Bologna, 2002. In materia di liberalizzazione della gestione aeroportuale M. PELLINGRA, *La liberalizzazione dei servizi pubblici. Il caso delle gestioni aeroportuali*, Napoli, 2012.

13. L'Enac pacificamente non può essere considerato un'autorità indipendente sul modello fissato dalla l.n. 481/1995. La l.n. 481/1995, è rubricata come "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità": si tratta infatti della norma cardine delle autorità di regolazione dei vari settori di mercato. Essa ha istituito la prima Autorità di settore in Italia, l'ex Aeeg (ora Arera), e non a caso viene sempre richiamata nelle disposizioni di tutte le leggi istitutive delle altre authority nate successivamente, si pensi alla l.n. 249/1997 sull'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) e al d.l. n. 201/2011 per l'Autorità dei Trasporti (ART). Può affermarsi tuttavia che non sia presente nell'ordinamento un unico modello, e risulterebbe dunque "impossibile indicare in modo puntuale caratteristiche comuni in senso assoluto a tutte le Autorità Indipendenti. I tentativi di ricostruire una categoria omogenea assumono consistenza certa solo qualora si operi in via negativa, ossia rimarcando che le Autorità in esame non sono organi dell'Amministrazione statale, non sono strutture del Parlamento, non sono giudici" così F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2015, p.802.

Inoltre l'ENAC, pur dotato di ampia autonomia ed indipendenza, è comunque sottoposto a penetranti controlli ed alla vigilanza del Ministero dei trasporti, tanto che per alcuni si tratterebbe di una mera propagazione dell'organo ministeriale stesso, si veda ad esempio E. TURCO BULGHERINI, *Il settore aeroportuale*, in *La regolazione dei trasporti in Italia* a cura di F. BASSAN, Torino, 2015, p.275, "l'Anas e l'Enac sono strutture in house o agenzie del Governo". A riguardo l'art. 11 del d.lgs. n.250/1997 è interamente dedicato alla vigilanza del Ministero dei trasporti sull'Enac, prevedendo infatti che a tale dicastero compete: "a) emanare le direttive generali per la programmazione dell'attività dell'Ente; b) stabilire gli indirizzi generali in materia di politica tariffaria; c) approvare le proposte di pianificazione e di sviluppo del sistema aeroportuale nazionale; d) vigilare che l'attività dell'Ente corrisponda ai fini pubblico - istituzionali e si attui con criteri di efficacia, efficienza, economia e sicurezza, nel rispetto delle direttive generali impartite ed in conformità agli impegni assunti con il contratto di programma; e) sciogliere gli organi di amministrazione e nominare un commissario straordinario per la gestione dell'Ente in caso di gravi e reiterate violazioni, accertate nell'espletamento dei compiti di vigilanza di cui alla lettera d)". Secondo poi il comma 3 di suddetta disposizione, sono poi sottoposte a tale controllo "le deliberazioni del consiglio di amministrazione aventi un rilevante contenuto strategico o programmatico, i provvedimenti concernenti la definizione delle piante organiche ed il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, i provvedimenti di di-

in quasi trent'anni di operatività: proprio per tali ragioni non sono mancate opinioni contrarie alla scelta che l'ART si occupasse anche del trasporto aereo.¹⁴

L'esistenza di due entità pubbliche,¹⁵ sia pur con nature giuridiche diverse, su cui sono ripartiti compiti e funzioni per regolare e vigilare su uno specifico mercato, non può che generare un bipolarismo che comporta confusione negli operatori del settore e mina la certezza del diritto.

A tal riguardo può citarsi, in tema di ripartizione delle competenze tra ENAC ed ART, la diatriba concernente i diritti di traffico aereo.¹⁶ Merita poi di essere menzionato a riguardo, l'ingente contenzioso venutosi a creare presso il giudice amministrativo tra le imprese operanti nel mercato e

sposizione del demanio e del patrimonio immobiliare” che “divengono efficaci se il Ministro dei trasporti e della navigazione non ne chiede il riesame entro venti giorni dalla loro ricezione, ovvero, in tale ipotesi, qualora il consiglio di amministrazione confermi la deliberazione a maggioranza assoluta. In ogni caso, il Ministro dei trasporti e della navigazione annulla le delibere in contrasto con gli indirizzi di politica generale del Governo o con le disposizioni contenute nel contratto di programma”.

14. Si veda ad esempio l'opinione di P. DI PALMA, in Aa.Vv. *L'attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, atti del seminario tenutosi a Roma il 26 novembre 2013 e pubblicato nei quaderni ENAC n.1/2014, p. 31 e ss. dove l'autore “auspica che le responsabilità del trasporto aereo vengano ricollocate sull'ENAC anche per quanto concerne i diritti aeroportuali, e osserva che la garanzia di un migliore governo del settore aereo dovrebbe essere assicurata cercando di facilitare le relazioni tra il mondo del trasporto aereo con quello dello spazio, piuttosto che con altri settori tecnologicamente non di avanguardia”, così S. PERUGINI, *ART: il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali* in *La regolazione dei trasporti in Italia* a cura di F. BASSAN, Torino, 2015, p.130.

15. Tale problematica è amplificata dalla scelta del legislatore nel primo periodo del comma 4 dell'art. 37 del d.l. n.201/2011, di lasciare “ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali [...]”, nei settori dove avrebbe poi dovuto operare l'Autorità dei trasporti, ha comportato un'incertezza giuridica sul riparto di competenze istituzionali di ogni singola modalità di trasporto. È infatti mancato un generale riordino dell'intera materia regolatoria dei trasporti.

16. Al fine di porre termine alla procedura d'infrazione n.2014/4087, il legislatore è recentemente intervenuto attraverso l'art. 10 della L.n. 37/2019, il quale ha introdotto una radicale modifica dell'articolo 73 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1: il precedente testo disponeva infatti che “nelle more dell'operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 36, comma 1, del presente decreto, le funzioni di Autorità di vigilanza sono svolte previo atto di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”. Tale disposizione è stata la base legislativa su cui è stata innestata la divisione di competenze tra Enac ed ART con riguardo ai diritti aeroportuali, circostanza che ha poi comportato l'interesse della Commissione Europea con la conseguente procedura di infrazione sulla quale ci si è precedentemente soffermati. Il nuovo dettato dell'art. 73 del d.l. 1/2012 è sintetico e apparentemente chiaro: all'Autorità dei trasporti spettano le funzioni di vigilanza “anche con riferimento ai contratti di programma previsti dall'articolo 17, comma 34 bis, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 [...]”. Sembra dunque che tale intervento legislativo a prima vista sani la vertenza con l'Unione Europea, ponendo fine a quella distinzione tra aeroporti con traffico superiore agli otto milioni di passeggeri rispetto a quelli già di competenza dell'Autorità dei trasporti. In realtà il ruolo dell'Enac su tali “contratti in deroga” non è ancora del tutto cessato, poiché fino alla scadenza degli stessi tale ente, oltre ad esserne parte sottoscrittrice, in base all'ultimo periodo del comma 34 bis dell'art. 17 di cui sopra, “può graduare le modifiche tariffarie, prorogando il rapporto in essere, per gli anni necessari ad un riequilibrio del piano economico-finanziario della società di gestione”: la suddetta disposizione infatti non è stata modificata né abrogata dal Legislatore, il quale si è limitato appunto alla modifica dell'art. 73 del d.l. 1/2012, tralasciando le altre norme che sono state poste nel corso degli anni nell'ordinamento

la stessa ART: le vertenze, riguardanti la legittimità o meno della richiesta dell'Autorità del contributo annuale volto al suo funzionamento,¹⁷ nascondono in realtà la vera ragione che ha inne-

in tale materia. È palese il fatto che l'ART e l'Enac dovranno continuare a collaborare ed a confrontarsi con riferimento a suddetti contratti in deroga, fintantoché questi ultimi non vadano a scadenza naturale. Si può dunque concludere che, mentre l'Enac sarà sempre più inquadrato come ente tecnico ma non più con funzioni regolatorie, soltanto nel momento in cui verranno attuati nuovi contratti sostitutivi di quelli in deroga, l'Autorità dei trasporti opererà da sola come unico "sportello regolatorio": tale espressione è utilizzata da M. SEBASTIANI, *A chi la regolamentazione aeroportuale e perché. E come*, in Aa.Vv. *L'attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, atti del seminario tenutosi a Roma il 26 novembre 2013 e pubblicato nei quaderni ENAC n.1/2014, p.44.

17. La tematica del finanziamento delle Autorità indipendenti è piuttosto controversa. Inizialmente la L. n.481/1995, all'art. 2, comma 38, lett. b), ha disposto che, oltre ai trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, anche i soggetti esercenti il servizio regolato dovessero contribuire con una misura applicabile compresa fino all'uno per mille dei ricavi. Tale legge aveva dunque posto in essere un sistema contributivo "misto", il quale nel corso degli anni sta progressivamente lasciando il posto al cosiddetto "auto-finanziamento", dove cioè sono solo gli operatori del mercato regolato a corrispondere suddetto contributo annuale: ciò è avvenuto nonostante l'art. 1, comma 65, della L.n. 266/2005 disponga che il contributo da parte di tali operatori operi per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, il quale "virtualmente [...] è ancora attivabile; nella prassi è stato applicato limitatamente", così B. CAROTTI, *La Corte Costituzionale torna sul finanziamento delle Autorità indipendenti*, in riv. *Giornale di diritto amministrativo*, n.1/2018, p.62. Pertanto l'Autorità dei trasporti è totalmente finanziata dai soggetti da essa stessa regolati, essendosi nel frattempo concluso "un periodo transitorio, [...], che prevedeva l'erogazione dei contributi *una tantum* anticipati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato", così S. LOIACONO e P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti* in F. BASSAN, *La regolazione dei trasporti in Italia: l'ART alla prova dei mercati*, Torino, 2015, p.75. In materia di contributo alle Autorità indipendenti si vedano anche G. NAPOLITANO, *L'autofinanziamento delle autorità indipendenti al vaglio (parziale) della Corte Costituzionale*, in riv. *Giornale di diritto amministrativo*, n.2/2008, p.260 ss., M. DE BENEDETTO, *Autofinanziamento delle Autorità indipendenti e provvedimenti di contenimento della finanza pubblica*, in riv. *Giornale di diritto amministrativo*, n.7/2012, p.727, L. DI DONATO, *Il finanziamento delle Autorità Amministrative Indipendenti* pubblicato in riv. *Amministrazione in cammino*, 2015. Con riferimento all'ART, quest'ultima non si è limitata a richiedere tale contributo annuale alle imprese aeroportuali effettivamente coinvolte nella regolazione delle tariffe degli scali. Nel settore aereo infatti si è maggiormente manifestata, da parte di tale Autorità, la volontà di interpretare in maniera piuttosto estensiva le norme che concernono le sue competenze e che l'ha portata a ritenere soggetti regolati i vettori aerei e le società di *handling*. Sul punto è decisiva un'analisi accurata del contenuto dell'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. n. 201/2011: la versione originaria di tale norma affermava che il contributo dovesse essere versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati. È evidente come non sia possibile far rientrare in queste due categorie né le compagnie aeree né tanto meno gli handler: queste imprese infatti non gestiscono gli scali né forniscono servizi regolati (quanto meno non ascrivibili alla regolazione dell'ART). Nonostante queste semplici considerazioni e le numerose obiezioni che negli anni i vettori aerei e gli altri operatori del mercato hanno rappresentato all'Autorità dei trasporti nel corso dei procedimenti di consultazione, di anno in anno aperti prima di giungere alle delibere sul contributo, la stessa Autorità ha sempre considerato anche tali soggetti obbligati al suo finanziamento. A seguito di numerosi contenziosi generatisi in conseguenza della situazione sopra descritta, il TAR Piemonte, ha sollevato nel dicembre del 2015 questioni di legittimità costituzionale proprio nei confronti dell'articolo 37, comma 6, lettera b), in riferimento agli articoli 3, 23, 41 e 97 della Costituzione. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 69 del 7 aprile 2017, ha dichiarato non fondate tali questioni, definendo in maniera più netta quali siano i soggetti tenuti all'obbligo contributivo nei

scato il contrasto tra tali soggetti privati e l'Authority, ossia l'incerto perimetro regolatorio di quest'ultima causato da una normativa vaga e lacunosa quale è appunto il contenuto dell'art. 37 del d.l. n.201/2011.

La questione invece oggetto di questo contributo riguarda la tutela dei passeggeri del settore aereo. Al fine di offrire un'analisi sufficientemente completa, verranno descritti nel prosieguo della trattazione le competenze tanto dell'ART quanto dell'Enac in tale materia, il contenuto della delibera ART n. 92/2024 e le problematiche che essa sembra comportare, specialmente con riguardo al principio del *ne bis in idem* sostanziale.

confronti dell'ART: in tale novero vanno ricompresi unicamente “coloro nei confronti dei quali l'ART abbia effettivamente posto in essere le attività (specificate al comma 3 dell'art. 37) attraverso le quali esercita le proprie competenze (enumerate dal comma 2 del medesimo articolo)”. La Consulta sembrerebbe considerare legittima la richiesta di pagamento del contributo da parte dell'Autorità, ma solo nei casi in cui la stessa abbia concretamente posto in essere una qualche forma di regolazione riguardante il settore o la categoria delle imprese a cui viene richiesto tale onere pecuniario. L'Autorità dei trasporti nella sua successiva delibera n.75/2017, ha poi precisato che, oltre ad atti o disposizioni regolatorie o propedeutiche alla regolazione, sarebbero da considerare nel novero delle “attività” citate dalla Corte Costituzionale “anche quelle relative, [...], all'adozione di pareri, formulazione di proposte e diffide, richiesta di informazioni, effettuazione di ispezioni, comminazione di sanzioni, valutazione di reclami, e comunque non concernenti i soli ambiti non liberalizzati o quelli gravati da servizio pubblico, [...], senza distinzione tra soggetti incisi dalla regolazione e soggetti comunque beneficiari della stessa”. Inoltre nella stessa delibera n.75/2017, l'Autorità ha deciso di svolgere una compiuta ricognizione degli specifici settori concretamente interessati dalla sua stessa attività negli anni dal 2014 al 2017. Questa scelta ha fatto però emergere una contraddizione di fondo, poiché nel riportare tutte le delibere fino ad allora poste in essere, si evince pacificamente che fino ad allora i pochi atti regolatori sul trasporto aereo hanno riguardato soltanto i modelli tariffari dei diritti aeroportuali, non certo le compagnie aeree o gli handler. Interessante è poi considerare che nella delibera relativa al contributo per l'anno 2019, la n. 116 del 22 novembre 2018, la stessa ART non cita nemmeno una disposizione che la legittimerebbe alla regolazione di tale ambito nel mercato aereo oltre ai diritti aeroportuali. Il Consiglio di Stato è successivamente intervenuto sulla questione con una serie di sentenze gemelle, (ovvero le sent. Cons. St. 28 ottobre 2019 nn.7371, 7372, 7373, 7374, 7375 nonché della sentenza Cons. St. 23 dicembre 2019 n.8967 nel sito web www.giustizia-amministrativa.it), nelle quali è stato sostanzialmente ribadito quanto già affermato sia dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.69 del 2017 sia dal Tar Piemonte. Il Collegio infatti ha innanzitutto premesso che l'art. 37, comma 6, lett. b) d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 (nella versione precedente alla modifica ad opera del d.l. 28 settembre 2018 n. 109), era in linea teorica applicabile anche alle compagnie aeree. Tuttavia, come ricordato dalla sentenza n.69/2017 della Corte Costituzionale, è necessario stabilire se all'epoca delle richieste di contributo oggetto di contestazione, l'ART avesse emanato concretamente atti di regolazione dell'attività dei vettori aerei. L'Autorità dei trasporti, tra i vari atti che ha invocato in suo favore, ha menzionato la delibera n.64 del 17 settembre 2014. Essa tuttavia, come già aveva rilevato il Tar Piemonte, riguarda solamente “i gestori delle infrastrutture aeroportuali, in quanto definisce il procedimento di determinazione dei diritti aeroportuali” e pertanto l'attività regolatoria di tale authority non è ascrivibile anche ai vettori aerei, i quali dunque non sono soggetti destinatari della regolazione elaborata dall'ART ma meri beneficiari della stessa, e come tali non sono tenuti al versamento del contributo di cui sopra. Il Consiglio di Stato conclude poi affermando che i vettori aerei sarebbero potuti rientrare nel novero dei soggetti regolati qualora “l'attività imprenditoriale dai medesimi svolta fosse stata fatta oggetto, in via diretta e immediata, ancorché non esclusiva, di un potere regolatorio concretamente esercitato. Ma [...] tale essenziale presupposto negli anni 2014 e 2015 era assente”.

2. Le competenze dell'Autorità dei trasporti per la tutela dei passeggeri aerei

Nell'ambito di una politica comune all'interno dell'Unione Europea nel settore dei trasporti, si è assistito negli anni all'affermazione dei principi di libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali.

Coerentemente con la volontà che tali principi fossero concretamente attuati, il legislatore europeo ha cercato di elaborare “sotto il profilo consumeristico, [...] un set minimo di regole applicabili a tutti i vettori [...], indipendentemente dalla modalità di trasporto, al fine di garantire al passeggero [...] un livello di tutela adeguato”.¹⁸

Pertanto, attualmente, oltre alle norme di diritto internazionale a tutela dei viaggiatori¹⁹ ed a quelle specificatamente concepite per le persone a mobilità ridotta,²⁰ in seno all'ordinamento europeo sono stati elaborati quattro regolamenti volti a salvaguardare i diritti degli utenti nei vari settori dei trasporti.²¹

Nel nostro Paese tuttavia mancava, eccetto che per il settore aereo, un organismo che si occupasse di vigilare sull'applicazione di tale normativa, garantendo un elevato grado di indipendenza e autonomia dal potere politico.

È pacifico come la scelta del soggetto pubblico a cui affidare tale compito non potesse che ricadere sull'Autorità dei trasporti: già l'art. 37 del d.l. n.201/2011,²² contiene infatti, *in nuce*, la disciplina base successivamente sviluppata e completata da ulteriori normative *ad hoc* che hanno implementato la tutela dei passeggeri,²³ assegnando all'ART il ruolo di soggetto deputato a vigilare sul rispetto dei regolamenti europei in materia.

Anche per le competenze dell'Autorità dei trasporti nella tutela dei passeggeri il legislatore nazionale ha replicato lo stesso *modus operandi* già visto per altri ambiti sui quali quest'ultima interviene: da un testo generico e con diverse lacune come il d.l. n.201/2011, si è poi giunti a decreti legislativi che volta per volta hanno disciplinato i poteri e gli ambiti di intervento della suddetta

18. Così P. OCCHIUZZI, *La tutela del passeggero*, in F. BASSAN (a cura di) *La regolazione dei trasporti in Italia*, Torino, 2015, p.40.

19. Si pensi ad esempio alla Convenzione di Ginevra del 1 marzo 2013 sul trasporto stradale di persone o a quella di Montreal del 1999 sul trasporto aereo passeggeri.

20. Ad esempio il Reg. Ce n. 1107/2006 sui passeggeri a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

21. Si tratta, rispettivamente, del Reg. Ce n.261 del 2004 per il trasporto aereo, del Reg. Ce n.1371 del 2007 per il trasporto ferroviario, del Reg. Ue n.1177 del 2010 per il trasporto marittimo e del Reg. Ue n. 181 del 2011 per quello su strada.

22. Ad esempio la lett. g), comma 3, dell'art. 37 del d.l. n.201/2011 prevede infatti che l'Autorità “valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze”.

23. Infatti sono stati poi emessi dal legislatore nazionale i seguenti decreti legislativi: il d.lgs. 17 aprile 2014 n.70 per i passeggeri del trasporto ferroviario, il d.lgs. 4 novembre 2014 n.169 per quello stradale ed il d.lgs. n.129 del 29 luglio 2015 per i viaggiatori marittimi.

Authority per la tutela delle singole tipologie di viaggiatore (via mare, via strada o via ferrovia). L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla Legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti, prevede, al comma 2, lett. e), che la stessa provveda "a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi".

Si è pertanto configurato un sistema coerente di protezione dei diritti degli utenti che utilizzano mezzi di trasporto e che assicura tutele sostanzialmente identiche nelle varie modalità trasportistiche. A questa disciplina si affianca poi quella di competenza dell'AGCM "di natura c.d. orizzontale [...] in materia di pratiche commerciali sleali e clausole vessatorie".²⁴

I dati relativi ai procedimenti avviati dall'Autorità mostrano inoltre come stia funzionando il modello così concepito di vigilanza e salvaguardia dei diritti dei consumatori.²⁵

Il comma 3, lett. h), dell'articolo 37 del d.l. 201/2011, prevede che l'ART "disciplina, con propri provvedimenti, le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica. Per le predette controversie, individuate con i provvedimenti dell'ART di cui al primo periodo, non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'ART".

In applicazione di tale norma l'ART ha adottato, con delibera n. 21/2023 dell'8 febbraio 2023 la "Disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 5 agosto 2022, n. 118".

Successivamente, a partire dal 3 aprile 2023, è stata resa disponibile la piattaforma "ConciliaWeb" per la presentazione e il successivo trattamento delle istanze di conciliazione per la soluzione non

24. Così P. OCCHIUZZI, *La tutela del passeggero*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Torino, 2015, p.41. A riguardo può citarsi il conflitto tra AGCM ed Agcom sulla loro ripartizione di competenze in materia di tutela dei consumatori, su cui da ultima si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n.7296 del 25 ottobre 2019, che ha ripreso i principi enunciati in una importante pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sez. II, sentenza n.54 del 13 settembre 2018). Per un inquadramento generale della questione, si veda M. CONTICELLI e A. TONETTI, *La difficile convivenza tra concorrenza e regolazione: il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, pp.71 ss ed il commento di B. RABAI, *Ancora sul riparto di competenze tra Autorità Antitrust e Autorità di settore in tema di pratiche commerciali scorrette*, *Riv. regolazione dei mercati*, n.2/2019, pp. 366 ss.

25. I dati sono contenuti nella settima relazione al Parlamento dell'Autorità dei trasporti, pubblicata sul sito web della stessa.

giurisdizionale delle controversie tra utenti dei servizi di trasporto e i soggetti economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto, inclusi quelli relativi al settore aereo, ferme restando le funzioni, anche sanzionatorie, esercitate da ENAC.

3. Il ruolo dell'ENAC

Delineato il ruolo dell'ART in materia di tutela dei passeggeri aerei, si deve notare come lo stesso legislatore, nel formulare l'art. 37 del d.l. 201/2011 fosse ben conscio del fatto che, avendo delineato soltanto le funzioni ed i compiti di tale *Authority*, questi ultimi avrebbero generato conflitti di competenze con gli altri soggetti pubblici presenti nell'ordinamento per vigilare e normare il settore dei trasporti. Pertanto fu formulato il comma 4 della suddetta disposizione, secondo cui “restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti”. Nonostante dunque fossero state salvate le attribuzioni delle Pubbliche amministrazioni impegnate in materia di trasporto pubblico, si sono registrati alcuni casi di sovrapposizione tra l'ART ed altri organismi pubblici.²⁶

Non si sono invece configurati contrasti con riferimento alla tutela dei passeggeri aerei, posto che è l'ENAC²⁷ l'organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione dei Regolamenti eu-

26. Si pensi alla materia della regolazione tariffaria delle concessioni autostradali ed al ruolo del CIPE che è ormai marginale pur non essendo state minimamente modificate le sue competenze dal legislatore.

27. L'ENAC può considerarsi il principale referente istituzionale del settore del trasporto aereo ed esercita da più di due decenni un ruolo di vigilanza tecnica, di certificazione degli operatori e (tutt'oggi in alcuni casi) di regolazione del mercato. L'Enac è sorta per perseguire diversi obiettivi, tra i quali il voler dotare il nostro Paese di un'unica entità dotata di un elevato grado di autonomia rispetto al potere politico, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione della situazione istituzionale precedente: L'ENAC infatti andò a sostituire tre soggetti pubblici prima presenti nell'ordinamento per fini di vigilanza e certificazioni del settore aereo: si trattava del Registro aeronautico italiano (R.A.I.) dell'Ente Nazionale della Gente dell'Aria (E.N.G.A.) e della Direzione Generale dell'Aviazione Civile (D.G.A.C.). I primi due sono stati soppressi alla data di entrata in vigore del d.lgs. n.250/1997, mentre la D.G.A.C. è stata sostituita dal Dipartimento dell'Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti per lo svolgimento dei compiti previsti dal secondo comma dell'art.1, del suddetto decreto legislativo. Il ruolo centrale di tale ente è ben testimoniato dal contenuto dell'art. 2 della norma istitutiva dell'Enac, il d.lgs. 250/1997, che elenca i numerosi compiti assegnategli: l'art. 2 infatti affida all'Enac “le funzioni amministrative e tecniche già attribuite alla Direzione generale dell'aviazione civile (D.G.A.C.), al Registro aeronautico italiano (R.A.I.) ed all'Ente nazionale della gente dell'aria (E.N.G.A.) ed in particolare provvede ai seguenti compiti: a) regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo, nonché tenuta dei registri e degli albi nelle materie di competenza; b) razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali, secondo la normativa vigente ed in relazione ai compiti di garanzia, di indirizzo e programmazione esercitati; c) attività di coordinamento con l'Ente nazionale di assistenza al volo e con l'Aeronautica militare, nell'ambito delle rispettive competenze per le attività di assistenza al volo; d) rapporti con

ropei n. 261/2004²⁸ e n. 1107/2006²⁹ in base a quanto stabilito, rispettivamente, dal decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69 e dal decreto legislativo 24 febbraio 2009, n. 24. In base a tali normative l'ENAC ha il potere di irrogare sanzioni nei confronti degli operatori che violano le disposizioni dei richiamati Regolamenti. Un passeggero può infatti inviare un reclamo di seconda istanza all'ENAC per l'accertamento di una eventuale violazione del Regolamento (CE) 261/2004, quando la compagnia aerea non fornisce risposta trascorse sei settimane dalla data di ricezione del reclamo del passeggero oppure qualora ritenga che la risposta ricevuta dalla compagnia aerea non sia soddisfacente rispetto a quanto previsto dal Regolamento (CE) 261/2004.

L'ENAC inoltre svolge un cruciale ruolo in materia di definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e del trasporto aereo *tout court* considerato, in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. f) del d.lgs. n.250/1997. In base a quest'ultimo, l'ENAC ha emanato due circolari, la GEN 06 del 31 ottobre 2014 recante disposizioni riguardo alla "qualità dei servizi nel trasporto aereo: le Carte dei servizi standard per gestori aeroportuali e vettori aerei" e la GEN 02B del 13 maggio 2021, di "applicazione del Regolamento (CE) n.1107/2006 e qualità dei servizi erogati alle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo".

Queste due circolari prevedono una disciplina relativa al trattamento dei reclami. La circolare GEN 06 infatti stabilisce che "coerentemente a quanto prescritto dalle norme UNI 1060030, (...) i soggetti erogatori predispongono un apposito modello per la redazione del reclamo (completo dei recapiti e delle informazioni utili a tal fine), specificando tempi e modalità di risposta (entro

enti, società ed organismi nazionali ed internazionali che operano nel settore dell'aviazione civile e rappresentanza presso gli organismi internazionali, anche su delega del Ministro dei trasporti e della navigazione; e) istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione; f) definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo nei limiti previsti dal regolamento di cui all'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; g) regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale, nonché eventuale partecipazione all'attività di gestione degli aeroporti di preminente interesse turistico e sociale, ovvero strategico-economico". La suddetta disposizione, insieme all'art. 687 del Codice della Navigazione, che dispone che "nel rispetto dei poteri di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché fatte salve le competenze specifiche degli altri enti aeronautici, agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile, mediante le proprie strutture centrali e periferiche, e cura la presenza e l'applicazione di sistemi di qualità aeronautica rispondenti ai regolamenti comunitari", hanno posto l'Enac come "unica Autorità di regolamentazione tecnica, certificativa, vigilanza e controllo per il settore dell'aviazione commerciale", come ricordano P. DI PALMA e A. NARDI, *Governance del trasporto aereo. Trasformazione giuridica dell'ENAC*, Roma, 2017, p. 30.

28. Il Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato.

29. Il regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 che stabilisce le responsabilità e le regole per la tutela e l'assistenza delle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

30 gg. è prescritto un riscontro scritto) e precisando le casistiche che danno diritto a forme di risarcimento, con le informazioni correlate (coperture assicurative, entità dei risarcimenti, procedure, ecc.).³⁰ La circolare GEN 02B del 13 maggio 2021 prevede, invece, disposizioni specifiche per l'applicazione del regolamento (CE) n. 1107/2006 secondo cui “il gestore aeroportuale e il vettore aereo individuano le procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni al fine di ricercare soluzioni condivise tra le parti”.³¹

E' necessario, in questa sede, porre l'attenzione sulla circostanza che prima della delibera ART n. 92/2024 tra l'ART e l'ENAC non sussisteva alcun conflitto di competenza in materia di diritti dei passeggeri aerei e di tutela degli utenti degli aeroporti, poiché si era posto in essere una sostanziale ripartizione dei compiti in linea con la normativa nazionale ed europea: questa situazione è stata poi avallata dalla sottoscrizione di un protocollo d'intesa, ormai scaduto,³² tra tali due entità pubbliche proprio con la *ratio* di rafforzare i comuni sforzi tesi a tutelare più efficacemente gli utenti del trasporto aereo.

4. Il contenuto della delibera ART n. 92/2024

Il complesso quadro sopra riportato del binomio ART/ENAC sulla tutela dei passeggeri aerei si è recentemente arricchito di un ulteriore tassello: la delibera ART n.92/2024.³³ Tale atto, punto centrale di questa analisi, rappresenta un'evoluzione importante nelle competenze e nel campo d'azione dell'*Authority* dei trasporti in suddetta materia.

30. Così l'allegato 1 alla Circolare GEN 06 del 31 ottobre 2014, cit. (cd. “Linee Guida”), p. 9. Inoltre, si specifica che “il soggetto erogatore del servizio predispone la raccolta dei dati relativi ai reclami ricevuti, classificati per tipologie (lamentela per insoddisfazione, reclamo per inadempienza dell'azienda, richiesta di tutela per il riconoscimento dei diritti del cliente) ed elaborati al fine di individuare gli indici più significativi (tasso di reclamo, tempo medio di risposta, tempo medio di soluzione delle controversie, confronto con i due periodi precedenti, ecc.), da mettere a disposizione dei passeggeri e dell'utenza in generale. La raccolta e l'elaborazione dei reclami sono oggetto di esame da parte del gestore aeroportuale e del Comitato per la regolarità e la qualità dei servizi, ove presente, in quanto importante fonte di informazione per l'identificazione qualitativa e quantitativa delle cause dei disservizi e dei settori/funzioni più critici tra quelli monitorati. La frequenza dell'esame è determinata in funzione delle esigenze dello scalo; comunque, la cadenza non potrà superare un trimestre. I resoconti sui reclami ricevuti saranno resi disponibili, su richiesta, ai soggetti interessati.

31. Così Circolare ENAC – GEN 02B del 13 maggio 2021, cit., p. 8.

32. Il protocollo d'intesa tra ART ed ENAC è stato sottoscritto in data 27.04.2021 con durata triennale ma che non è stato successivamente rinnovato. All'art. 1 esso prevedeva che “Nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza delle Parti, il presente protocollo disciplina le modalità di cooperazione, collaborazione e scambio di informazioni tra le stesse al fine di assicurare il migliore raccordo nell'esercizio delle attività di regolazione aeroportuale di loro rispettiva competenza. [...] In particolare, le Parti cooperano attraverso i seguenti strumenti: – incontri periodici e consultazioni su iniziative e procedimenti di comune interesse; – costituzione di gruppi di lavoro volti alla condivisione delle conoscenze, ai fini della migliore implementazione di metodologie e strumenti di regolazione del settore e di tutela dei diritti degli utenti e dei passeggeri; [...]”.

33. Con delibera n. 169/2023 del 9 novembre 2023 l'Autorità dei trasporti ha avviato un procedimento per la defi-

Giova pertanto analizzare *in primis* il contenuto di questo documento: quest'ultimo definisce il contenuto minimo dei diritti, anche di natura risarcitoria, che i passeggeri aerei possono pretendere sia nei confronti dei vettori³⁴ sia dei gestori aeroportuali. Le compagnie aeree in base a tale atto debbono necessariamente garantire la disponibilità di un sistema per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, avuto particolare riguardo alle esigenze delle PMR. La risposta a suddetti reclami deve essere motivata, comunicando al passeggero se la sua richiesta è accolta o respinta, se il suddetto ha diritto a ricevere un indennizzo o rimborso comunque denominato, e, in tal caso, le tempistiche e le modalità per ottenerlo nonché se del caso, le misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora lo stesso non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica.

Desta particolare interesse in questa sede la circostanza che, qualora non vi sia risposta al reclamo³⁵ ovvero in caso di risposta non motivata, l'utente ha diritto di ricevere un indennizzo automatico:³⁶ ciò vale anche con riferimento ai gestori aeroportuali.³⁷ Tali misure si applicheranno a decorrere dal 30 marzo 2025.

Le motivazioni che hanno portato l'Autorità dei trasporti ad addivenire al contenuto della delibera n.92/2024 sopra descritto possono essere rintracciate nella relazione AIR alla suddetta. In que-

nizione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi di trasporto aereo e delle relative infrastrutture aeroportuali con riguardo al trattamento dei reclami. Il termine di conclusione del procedimento avviato con la delibera citata è stato fissato al 1° luglio 2024. Nell'ambito del procedimento avviato, con delibera n. 34/2024 del 7 marzo 2024 è stato sottoposto alla consultazione dei soggetti interessati uno schema di atto di regolazione recante "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto aereo possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami", individuando, rispettivamente, nel 12 aprile 2024 e nel 23 aprile 2024, il termine per la presentazione di osservazioni e proposte da parte degli interessati e per l'illustrazione di tali contributi un'audizione pubblica innanzi a tale *Authority*.

34. I suddetti vettori sono quelli che utilizzano aeromobili a velatura fissa motorizzata con capacità superiore ai 19 posti, il cui punto di imbarco o di sbarco è situato in aeroporti aperti al traffico commerciale nel territorio italiano. Inoltre la delibera n.92/2024 si applica anche i servizi di trasporto aereo passeggeri in coincidenza, anche in code-sharing, con partenza da o destinazione finale in un aeroporto, aperto al traffico commerciale, situato nel territorio italiano.

35. La delibera n.92/2024 considera come mancata risposta anche il mancato riscontro nel termine di 60 giorni dalla data di ricezione del reclamo.

36. Tale indennizzo è erogato in misura non inferiore al 10% del prezzo del titolo di viaggio cui il reclamo si riferisce nel caso di risposta fornita tra il sessantunesimo e il settantesimo giorno dalla data di ricezione del reclamo mentre sarà del 20% del prezzo del titolo di viaggio cui il reclamo si riferisce nel caso di risposta fornita oltre il settantesimo giorno e in caso di omessa risposta. In ogni caso l'indennizzo di cui alla Misura 7.1 non può essere inferiore ad euro 10,00, né superiore ad euro 100,00.

37. La Delibera n.92/2024 infatti stabilisce che "per i reclami presentati al gestore aeroportuale o al gestore di piattaforma digitale, l'utente ha diritto, nel caso di risposta fornita oltre il termine di 60 giorni, a ricevere un indennizzo automatico definito da ciascun gestore aeroportuale il cui importo, modalità di calcolo e di erogazione sono indicati nella sezione del sito web di cui alla Misura 5.4, lettera a), e, ove ne sia prevista l'adozione, nella propria carta dei servizi, nonché da ciascun gestore di piattaforma nelle proprie condizioni generali di utilizzo".

st'ultimo documento l'*Authority* dichiara che in merito all'attività relativa alla Disciplina ADR, tramite la piattaforma ConciliaWeb, nonché sui siti web degli operatori economici, è emerso che i sistemi dei reclami utilizzati dagli operatori aerei e dai gestori delle infrastrutture aeroportuali, presentano elementi di criticità e non appaiono sempre adeguati rispetto alle esigenze di tutela rappresentate: in particolare le procedure di reclamo utilizzate dai vettori aerei sono risultate non pienamente trasparenti e accessibili.³⁸ Inoltre in tale relazione AIR si evidenzia come sia emersa l'opportunità di definire un quadro regolatorio più efficace sia rispetto a quello che si sono dati autonomamente i soggetti interessati in materia di trattamento dei reclami sia rispetto all'azione che la stessa Autorità svolge in ambito di risoluzione extragiudiziale delle controversie. Suddetto intervento di regolazione dell'Autorità ha lo scopo, in definitiva, di fissare il quadro di riferimento per una rapida composizione delle controversie, onde evitare ulteriori oneri che si potrebbero prospettare in caso di ricorso in sede giurisdizionale sia a carico degli utenti che a carico degli operatori economici interessati. L'importanza di tale atto regolatorio è dovuta anche al fatto che quasi la totalità³⁹ delle istanze ricevute procedibile sul suddetto sistema ConciliaWeb ha riguardato controversie degli utenti nei confronti di compagnie aeree, gestori aeroportuali o voli acquistati tramite le piattaforme di vendita di biglietteria aerea.

5. Un *ne bis in idem* tra ART ed ENAC?

Analizzato il contenuto della delibera ART 92/2024, è palese come quest'ultima ponga una serie di criticità in relazione alla sovrapposizione di competenze in materia tra l'ENAC e l'*Authority* stessa, tanto da evocare l'istituto del *ne bis in idem*.⁴⁰

38. In particolare la relazione AIR alla delibera n.92/2024, alla pag.26, evidenzia come “le procedure di reclamo utilizzate dai vettori aerei sono risultate non pienamente trasparenti e accessibili. Infatti, oltre a presentare informazioni incomplete sui diritti dei passeggeri previsti dalla normativa comunitaria e sulle procedure di reclamo adottate, si rilevano: l'inesistenza di un'apposita sezione “Reclami” sul sito web e/o nella CS e/o nella CGT; alcune incongruenze e lacune in merito alle informazioni sui termini di risposta al reclamo; informazioni non nella maggior parte dei casi, sempre complete e aggiornate sui rimedi che l'utente può attivare a seguito di mancata risposta ad un reclamo o di risposta insoddisfacente; difficoltà nel reperire un modulo standard per la presentazione di un reclamo; la marginale possibilità di presentare il reclamo sia in lingua italiana che in lingua inglese; in merito alle procedure di reclamo adottate dai gestori aeroportuali sono state osservate ugualmente possibili criticità con particolare riguardo alle informazioni sui rimedi che l'utente può attivare a seguito di reclamo al quale non è stato dato risposta oppure la stessa risulti insoddisfacente e, più in generale, alle informazioni funzionali alla garanzia di accessibilità delle procedure di reclamo”.

39. L'*Authority* infatti dichiara, sempre nella relazione AIR alla delibera n.92/2024, che su 11.435 istanze ricevute procedibili ben “11.354 istanze (99,3%); per il settore del trasporto ferroviario se ne contano 29 (su 213 istanze ricevute); 41, per il settore del trasporto via mare (su 78 istanze ricevute); 11, per il settore del trasporto con autobus (su 52 istanze ricevute)”.

40. Sull'istituto del *ne bis in idem* la bibliografia è sterminata. Si segnalano le seguenti monografie, *Il ne bis in idem*, a cura di A. MANGIARANCINA, Torino, 2021, A.F. TRIPODI, *Ne bis in idem europeo e doppi binari punitivi*, Torino, 2022, M. CAPPAL, *Ne bis in idem europeo di diritto amministrativo*, 2023, Napoli. Per approfondimenti su tematiche

Il *punctum dolens* è pacifico riguardi la previsione di un indennizzo automatico da parte di un vettore aereo commisurato al prezzo del titolo di viaggio in caso di mancata risposta al reclamo, ovvero mancato riscontro nel termine di 60 giorni dalla data di ricezione del reclamo ovvero in caso di risposta non motivata. Tale misura *in primis* non trova riscontro nella attuale normativa di riferimento europea, in particolare i Regolamenti CE n. 261/2004 e CE n. 1107/2006.⁴¹

Pertanto la disciplina introdotta dalla delibera n.92/2024 potrebbe in concreto creare distorsioni a livello concorrenziale, in quanto quest'ultima sarebbe applicabile unicamente ai gestori di aeroporti italiani ed ai vettori che operano nel mercato del nostro Paese.

Oltre alla mancata copertura di norme europee, suddetto atto regolatorio sembra violare il principio di proporzionalità con riferimento all'automaticità del sopraesposto indennizzo da erogare al passeggero. Tale misura costituisce pacificamente un aggravio, in termini economici, per le compagnie aeree, le quali potrebbero poi essere attinte da sanzioni pecuniarie irrogate da ENAC

penalistiche si vedano G. CIVIELLO, *Recensione a Nicola Madia. Ne bis in idem europeo e giustizia penale. Analisi sui riflessi sostanziali in materia di convergenze normative e cumuli punitivi nel contesto di uno sguardo d'insieme*, in *Arch. pen. web*, 21 luglio 2020, N. GALANTINI, *Evoluzione del principio del ne bis in idem europeo tra norme convenzionali e norme interne di attuazione*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 1567 ss.; B. LAVARINI, *Il "fatto" ai fini del ne bis in idem tra legge italiana e Cedu: la Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Proc. pen. E giustizia*, 2017, fasc. 1, p. 64 ss.; N. MADIA, *Il ne bis in idem convenzionale e comunitario alle prese con la litispendenza*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 9 giugno 2015; E.M. MANCUSO, *Ne bis in idem e giustizia sovranazionale*, in AA. VV., *La nuova giustizia penale tributaria*, a cura di A. GIARDA, A. PERINI e G. VARRASO, Milano, 2016, p. 540 ss.; I. GIACONA, *I due "ne bis in idem", sostanziale e processuale: omonimi ma non parenti*, in *riv. Diritto penale contemporaneo*, fasc.2/2023, R. GAETA, *Applicabilità in sede esecutiva del divieto di bis in idem in pre-senza di un conflitto pratico tra giudicati*, in *riv. Diritto penale e processo*, fasc.8/2024. Sul *ne bis in idem* su tematiche di diritto commerciale si vedano S. SEMINARA, *Insider trading: ne bis in idem, nozione di informazione privilegiata e accertamento probatorio*, in *rivista Giurisprudenza Commerciale*, fasc.1/2024, M. MECATTI, *Sanzioni Consob: ne bis in idem e standard probatorio*, in *rivista Giurisprudenza commerciale*, fasc.4/2024. Con riguardo alla Pubblica Amministrazione si vedano A. LONGO, *Il concorso tra sanzione amministrativa e penale e il principio del 'ne bis in idem'*, in *giustAmm.it*, fasc. 12/2021, L. BOIERO, *I principi del "ne bis in idem" e della tempestività nel procedimento disciplinare*, in *rivista Risorse umane nella pubblica amministrazione* in fasc. 4/5 del 2024.

41. Si ricorda inoltre che è tuttora in corso una consultazione per addivenire ad un regolamento *omnibus*, le cui misure proposte pur ricalcando a grandi linee la disciplina prevista dalla delibera n.92/2024, potrebbero comunque di scostarsene sui contenuti più di dettaglio. Tale regolamento omnibus andrebbe a modificare 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 e del Regolamento sui diritti dei passeggeri nel contesto dei viaggi multimodali. Tra le misure proposte in tale normativa, può citarsi l'articolo 8 *bis* dove è posto in capo al vettore di pubblicare in maniera chiara, comprensibile e accessibile al passeggero le procedure di rimborso da attivare con l'intermediario. Inoltre con l'articolo 15 *bis* si vorrebbero introdurre "standard di qualità del servizio", relativamente proprio alla gestione dei reclami, con l'obbligo sia per i gestori sia per i vettori di pubblicare, ogni due anni, sul proprio sito web, le relative informazioni. Infine l'articolo 16 *bis* di tale proposta di regolamento propone l'adozione da parte della Commissione di un modulo comune e accessibile per le richieste di compensazione e rimborso che dovrà essere accettato dai vettori operativi e dagli intermediari.

in qualità di Organismo responsabile dell'applicazione del Regolamento CE 261/2004 nei casi in cui siano accertate violazioni del richiamato Regolamento. I gestori aeroportuali invece, possono essere sanzionati in base all'art. 705 del Cod. Nav. qualora non garantiscano gli standard indicati dalle Carte dei servizi.

Deve poi considerarsi che il passeggero, dopo aver esperito la conciliazione tramite il portale Conciliaweb e successivamente essersi rivolto all'ENAC, potrebbe poi legittimamente adire alle vie legali, con il vettore aereo che rischia nella sostanza tre "sanzioni" di natura e di origine ben diverse. Le virgolette sono d'obbligo, in quanto ciò che previsto dalla delibera n.92/2024 è denominato, come sopra esposto "indennizzo", mentre quanto previsto dall'ENAC è invece una sanzione di tipo pecuniario, mentre attraverso una sentenza del giudice amministrativo si perviene ad un risarcimento del danno. Inoltre non è lo stesso fatto a causare le suddette tre "sanzioni", in quanto l'indennizzo automatico derivante dalla delibera n.92/2024 è dovuto per la tardiva o mancata risposta ad un reclamo del passeggero, mentre la sanzione dell'ENAC e quanto stabilito in una sentenza del giudice amministrativo derivano direttamente dal disservizio occorso.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, può certamente concludersi che non può configurarsi nessun tipo di *ne bis in idem* sostanziale in materia tra le sanzioni previste dall'ART e dell'ENAC. Risultava infatti già di per sé provocatorio evocare suddetto principio giuridico che è applicabile soltanto qualora uno stesso fatto venga punito sia dal punto di vista penale sia dal punto di vista amministrativo. Alla luce poi del fatto che sono due diverse condotte che vengono stigmatizzate attraverso un indennizzo automatico per una ed una sanzione amministrativa ex legge 681/1989 l'altra, non può nemmeno parlarsi di un *ne bis in idem sui generis*.

6. Conclusioni: nuove e vecchie problematiche irrisolte

Si è avuto modo di analizzare in precedenza le problematiche sottese all'introduzione della disciplina prevista dalla delibera ART n.92/2024, che pur non configurando un *ne bis in idem* "canonico", pacificamente potrebbe comportare un aggravio economico per i vettori aerei e una duplicazione dell'esborso per questi ultimi in caso di comportamenti non legittimi nei confronti dei passeggeri sia durante l'erogazione del servizio, sia successivamente in sede di arbitrato qualora sia avvenuto un disservizio nella prestazione di trasporto aereo.

Come sopra esposto la delibera ART n.92/2024, oltre ad eccedere il dettato del quarto comma dell'art.37 del d.l. n.201/2011, non ha copertura dal punto di vista della normativa comunitaria. Infatti va precisato che il regolamento (CE) n. 261/2004 non contiene alcuna previsione specifica che imponga l'obbligo di istituire un sistema per il trattamento dei reclami, mentre l'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1107/2006, che disciplina la procedura di reclamo con riguardo ai diritti sanciti dal medesimo regolamento, dispone, al paragrafo 1, che "se ritiene che il presente regolamento sia stato violato, la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta può richiamare sulla questione l'attenzione del gestore aeroportuale o del vettore aereo interessato, a seconda del caso": con riferimento a tale disposizione, il d.lgs. 24/2009 non prevede alcuna specifica sanzione.

Con riferimento ai gestori aeroportuali invece, si ricorda che le Carte dei Servizi sono lo strumento attraverso cui ogni società di gestione determina annualmente quali sono gli standard qualitativi minimi di tutti i servizi offerti che si impegna a far osservare nel suo scalo. Tali documenti vengono predisposti in base alla circolare ENAC GEN-06 citata in precedenza. Sembra tuttavia non appropriato che l'ART abbia utilizzato, nel redigere il contenuto della sua delibera n.92/2024, lo strumento delle Carte dei servizi come parametro di riferimento per l'attivazione di una procedura di reclamo che prevede, come detto, in caso di non tempestività del riscontro, l'applicazione di un indennizzo automatico. Sarebbe infatti auspicabile che rientrassero nell'ambito di applicazione della disciplina dei reclami di tale delibera soltanto quelli riconducibili ad un disservizio dell'infrastruttura aeroportuale, escludendo dunque altre tipologie di attività cosiddette "non aviation", (come ad esempio la ristorazione, i parcheggi, ecc.).

Infine la delibera ART n.92/2024 pone in essere un nuovo conflitto di competenze tra la stessa e l'ENAC poiché si è analizzato come vi sia una sovrapposizione di compiti, di "sanzioni" e di normative in merito alla qualità del servizio offerto dai vettori aerei e dai gestori aeroportuali nonché successivamente qualora l'utente, non pago del trattamento offerto (o mai ricevuto), decida di far valere i propri diritti, prima in sede arbitrale, poi successivamente inviando reclamo all'ENAC, ed infine, se ancora non soddisfatto, adendo le vie legali.

La delibera ART n.92/2024 dunque fa emergere un problema latente nel nostro ordinamento, al quale il legislatore non ha voluto ancora porre rimedio: ci si riferisce alla possibilità di affidare totalmente la tutela dei passeggeri aerei all'Autorità dei Trasporti, estromettendo l'ENAC, che verrebbe relegata ad ente di regolazione tecnica totalmente sganciato dagli utenti di tale modalità di trasporto.

Inizialmente l'assegnazione di tali compiti all'ENAC poteva considerarsi positivamente, poiché prima dell'entrata in vigore del d.l. n.201/2011, il suddetto era l'unica Pubblica amministrazione che si occupava della vigilanza e regolazione dell'aviazione civile in Italia (salvo determinate competenze in capo al Ministero dei trasporti). Tuttavia, una volta istituita l'Autorità dei trasporti ci si è più volte chiesti se fosse necessario trasferire a quest'ultima le competenze sopra menzionate.⁴²

Vi sono alcune ragioni che spingono in tal senso. *In primis*, la tutela dei passeggeri da parte dell'Autorità dei trasporti risulta essere "parziale", poiché appunto mancano tra le sue competenze quella del controllo su coloro che si spostano utilizzando il mezzo aereo.

42. Come noto il d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 69, assegna all'Enac la tutela dei passeggeri del trasporto aereo. Può citarsi a riguardo l'audizione del Presidente dell'ART tenutasi il 4 febbraio 2020 relativamente al disegno di legge n.727 in corso di discussione nelle commissioni parlamentari competenti, nella quale quest'ultimo afferma che "si è evidenziata fra l'altro la necessità che, a fronte della natura multimodale dell'attuale domanda di mobilità, il riordino contempli il superamento di un sistema di garanzie dei diritti dei passeggeri di fonte euro unitaria che oggi coinvolge soggetti diversi, mediante l'attribuzione all'Autorità (già responsabile di quelle relative ai diritti dei passeggeri nel trasporto via ferrovia, autobus e mare e vie navigabili interne) anche delle competenze attinenti alle relative funzioni nel settore aereo, attualmente attribuite all'ENAC.

La disciplina elaborata in sede europea e nazionale sui diritti dei viaggiatori dunque, pur risultando uniforme, viene vigilata da due soggetti pubblici tra di loro molto diversi per natura giuridica:⁴³ ciò comporta una tutela differenziata tra gli utenti che viaggiano su strada, mare o rotaia rispetto a chi viaggia in aereo. Infatti, dato il diverso *status* giuridico dell'ART rispetto all'ENAC, inevitabilmente l'*enforcement* della prima risulta essere superiore a quello del secondo. Tali considerazioni non rimangono confinate in concetti astratti ma hanno conseguenze ben precise sul piano concreto. Si pensi ad esempio alle recenti disposizioni in materia di rimborso tramite voucher di biglietti non utilizzati a causa della pandemia dovuta al Covid-19.⁴⁴ L'ART, che come autorità indipendente gode di maggiori poteri ed è svincolata dal potere politico, ha confermato la posizione già manifestata dalla Commissione Europea⁴⁵ circa il diritto del passeggero a poter sempre e comunque scegliere la modalità di rimborso allo stesso più congeniale. Essa ha espressamente affermato che “nell'esercizio dei previsti poteri di vigilanza [...] interverrà per garantire la concreta applicazione dei diritti di fonte europea disapplicando, ove necessario, la norma nazionale in contrasto”.⁴⁶ Nel caso dell'ENAC invece, ciò non è avvenuto poiché esso si è invece sostanzialmente allineato al dettato normativo italiano, indirettamente avallando la prassi dei vettori aerei di rimborsare i passeggeri tramite *voucher*.⁴⁷ Conseguentemente, quanto avvenuto per rimborsi dei biglietti aerei in Italia, è stato oggetto di procedura di infrazione europea.⁴⁸

43. L'ENAC infatti è un ente pubblico non economico sotto la vigilanza del Ministero dei trasporti.

44. Si veda a riguardo l'art. 88 bis del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, introdotto dalla legge 24 aprile n.27 e successivamente modificato dalla legge 17 luglio 2020 n. 77. Sul punto sia consentito il rimando A G. PISANTI, *I diritti dei passeggeri aerei ai tempi del Covid-19: prime considerazioni*, in riv. *Dir. nav.*, n.1/ 2020, p. 379 ss.

45. Si vedano la Comunicazione della Commissione europea del 18 marzo 2020 e la sua successiva Raccomandazione del 13 maggio 2020.

46. Così la Relazione al settimo rapporto dell'ART presentata il 24 luglio 2020 alla Camera dei Deputati, 15, e pubblicata sul sito web dell'Autorità. Anche l'AGCM, autorità indipendente al pari dell'Autorità dei trasporti, ha deciso di disapplicare la normativa nazionale sopra menzionata. Si veda a riguardo la segnalazione dell'AGCM al Parlamento ed al Governo del 28 maggio 2020, 10, pubblicata sul sito web www.agcm.it. Per un commento a riguardo si veda C. CRISCIONE, Segnalazione dell'Antitrust fra armonizzazione massima e solidarietà sociale, in sito web www.il diritto.it.

47. L'ENAC tuttavia, pur non affermando, come hanno fatto l'AGCM e l'ART che l'art. 88 bis del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 fosse contrario ai principi europei, nel suo comunicato stampa del 18 giugno 2020, ha formalmente richiamato i vettori operanti in Italia al rispetto del reg. Ce n.261/2004, affermando che le cancellazioni operate dal 3 giugno 2020 “non sembrano possano essere ricondotte, salvo casi specifici, a cause determinate dal Covid-19 [...] ma a scelte imprenditoriali”. Pertanto per i voli schedulato dal 3 giugno 2020 e cancellati dai vettori, l'ENAC, qualora non abbia plausibili giustificazioni da parte delle compagnie aeree sul fatto che le cancellazioni siano avvenute per le conseguenze dell'emergenza “Covid-19”, non applicherà tale art. 88 bis ma il Reg. Ce n.261/2004. In tali fattispecie dunque non sarà avallata la prassi dei voucher sopra descritta.

48. Infatti “la Commissione europea ha aperto, due procedure di infrazione nei confronti dell'Italia, con l'invio, il 2 luglio 2020, della lettera di costituzione in mora, per aver violato le norme dell'UE sulla tutela dei diritti dei passeggeri. Secondo la procedura avviata nei confronti di Italia e Grecia, i due Paesi avrebbero adottato disposizioni che prevedono l'emissione del voucher quale unica forma di rimborso a seguito di cancellazione del viaggio per l'emergenza Covid, in violazione dei regolamenti dell'UE sui diritti dei passeggeri, ai quali deve essere riconosciuto il diritto di scegliere tra un rimborso in denaro o in altra forma, tra cui il voucher”, così il dossier n.256/6

Infine la possibilità di sanzioni pecuniarie, per i vettori di trasporto, più consistenti se erogate dall'Autorità dei trasporti rispetto a quelle comminabili dall'ENAC, comporta che le compagnie aeree, rispetto alle imprese operanti nelle altre modalità di trasporto, siano più propense opportunisticamente al cosiddetto “*moral hazard*”, “che può manifestarsi nella violazione ripetuta delle norme di tutela dei diritti, nel pagamento dell'oblazione (che presuppone il riconoscimento della violazione), e nel ricorso selettivo al rimedio giurisdizionale in funzione dell'ammontare della sanzione, aumenti con l'esercizio di un effettivo potere di mercato”.⁴⁹

Se dunque sembrerebbe coerente per l'ordinamento protendere per assegnare totalmente tutta la disciplina in materia di tutela dei passeggeri aerei all'ART, vi sono elementi che fanno propendere per mantenere in campo all'ENAC le sue funzioni e prerogative. Per quanto riguarda infatti lo *status* giuridico dell'ENAC, che può limitarne la forza e l'efficacia delle decisioni e delle misure intraprese, nulla vieterebbe al legislatore il riconsiderare la natura di tale soggetto pubblico aumentandone l'indipendenza e l'autonomia dal potere politico. Senza voler disquisire su quale possa essere la futura evoluzione della natura giuridica dell'ENAC,⁵⁰ il principale quesito da porsi è se sia opportuno mantenere due entità pubbliche che si occupano entrambe della tutela dei passeggeri, sia pure nell'ambito delle rispettive competenze. Come già detto si potrebbe concludere che dovrebbe essere l'Autorità dei trasporti ad assommare a sé tutte le competenze e le funzioni in materia. Tuttavia non deve dimenticarsi che l'ENAC ha sviluppato in quasi trent'anni di attività un *know-how* sul tema molto vasto ed approfondito, ed ha inoltre il vantaggio di essere fisicamente presente sui principali scali italiani con propri uffici e personale specializzato e dunque può assicurare una tutela più puntuale e più vicina dei diritti dei passeggeri.

In conclusione pertanto l'ordinamento può reggere la presenza di due organismi afferenti alla Pubblica amministrazione che si occupano del medesimo tema, a patto che i rispettivi ambiti di intervento sia ben delineati. Si è visto che a livello normativo, pur nella vacuità dell'art. 37 del d.l. n.201/2011, ciò è stato garantito, anche alla luce del protocollo d'intesa citata in precedenza sottoscritto da entrambi tali soggetti pubblici.

Resta dunque il “neo” di tali indennizzi automatici, non previsti dalla normativa comunitaria, e la cui giustificazione troverebbe, (il debole), fondamento nel combinato disposto dell'articolo 37, comma 2, lett. e) della norma istitutiva dell'Autorità letto in combinato disposto con l'articolo 2, comma 12, lett. g) della l. 481/1995, ai sensi del quale: “ciascuna Autorità nel perseguire le finalità di cui all'articolo 1 svolge le seguenti funzioni: (...) g) controlla lo svolgimento dei servizi con poteri

volume III, relativo al disegno di legge “Misure urgenti in materia di salute e di sostegno al lavoro e all'economia (cd. Decreto Rilancio) D.L. 34/2020 (approvato dalla Camera dei deputati) – A.S. 1874 – Volume III – Articoli 186-266”, p. 334, pubblicato sul sito web www.camera.it.

49. Così la Relazione al settimo rapporto dell'ART presentata il 24 luglio 2020 alla Camera dei Deputati, 15, e pubblicata sul sito web dell'Autorità.

50. A riguardo si rimanda alle considerazioni espresse nel volume di L. TULLIO, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'Enac. Introduzione* in Aa.Vv. (a cura di Apac) *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia. Quale veste giuridica per l'Enac*, Napoli, 2011, p. 73.

di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio di cui al comma 37, nel contratto di programma ovvero ai sensi della lettera h)".

Non convince neanche la circostanza che analoghe misure sono state adottate dalla suddetta *Authority* nel settore del trasporto via mare e per le vie navigabili interne, nonché nel trasporto via treno e autobus.⁵¹

Si deve infatti ricordare che in tali settori non esistono altri organismi pubblici volti alla tutela dei passeggeri di tali modalità di trasporto, mentre per il settore aereo, come detto, il "NEB" è l'ENAC. Qualora il legislatore non interverrà in futuro per meglio definire i rispettivi ambiti di competenza tra l'ART e l'ENAC in materia, è probabile che a riguardo interverrà la giurisprudenza per definire la legittimità o meno degli indennizzi automatici previsti dalla delibera ART n.92/2024.

51. Infatti, con la delibera n. 83/2019, l'Autorità ha approvato l'atto di regolazione relativo alle "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami", introducendo, tra le altre, una specifica misura in tema di indennizzi automatici. Misure di analogo contenuto sono previste, altresì, dall'Allegato A alla delibera n. 28/2021, con riguardo al contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus.