

NOTA INFORMATIVA N. 2/2020

– Sommario –

- 1) *Consiglio di Stato – sentenza n. 1170/2020 e TAR Salerno – sentenza n. 259/2020 in materia di ampliamento pista*
- 2) *Consiglio di Stato – sentenza n. 1121/2020 in materia di accesso civico generalizzato*
- 3) *SS.UU. - ordinanza n. 3561/2020 – in materia di giurisdizione per gli acquisti di biglietti aerei online e compensazione pecuniaria*
- 4) *Il decreto legge n. 9/2020 sul Coronavirus contenente misure relative al rimborso titoli di viaggio e pacchetti turistici*

* * * * *

1) Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1170/2020, ha respinto gli appelli proposti avverso la sentenza del TAR Toscana che aveva annullato il decreto VIA n. 377/2017, avente ad oggetto il Master Plan 2014-2029, dell'aeroporto di Peretola, esprimendosi in senso contrario all'ampliamento dello scalo.

Di analogo tenore, il provvedimento del TAR Salerno che, con sentenza n. 192/2020, ha bocciato il progetto di costruzione del sistema aeroportuale campano, nonostante i pareri ministeriali favorevoli, annullando la Via (valutazione di impatto ambientale) dell'aeroporto di Salerno.

La vicenda giudiziaria prende le mosse dal ricorso al TAR da parte dei Comuni della piana fiorentina, diretto all'annullamento del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 377 del 28 dicembre 2017 con il quale era stata decretata “la compatibilità ambientale del “Master Plan 2014 - 2029” dell'Aeroporto “Vespucchi” di Firenze, progetto quest'ultimo presentato dall'ENAC e diretto alla realizzazione di una nuova pista a orientamento monodirezionale, il tutto subordinatamente al rispetto delle condizioni ambientali di cui all'art. 1, sezioni A, B e C dello stesso decreto.

Secondo i Comuni ricorrenti, il decreto è da considerarsi illegittimo in quanto subordinato a prescrizioni in gran parte prive di contenuto precettivo che, di fatto, avrebbero l'effetto di posticipare valutazioni che, invece, avrebbero dovuto essere eseguite prima della conclusione del procedimento di VIA.

Al contrario, le Amministrazioni resistenti ritenevano che l'aver imposto delle prescrizioni non comporterebbe un rinvio delle valutazioni di compatibilità ambientale che, in realtà, sarebbero state effettuate nell'ambito del procedimento in questione. Le molteplici condizioni apposte sarebbero dirette esclusivamente a effettuare alcuni approfondimenti al fine di individuare le migliori modalità esecutive e sarebbero state comunque verificate dall'apposito Osservatorio costituito dal Ministero dell'Ambiente che, a sua volta, ha confermato le valutazioni alle quali era giunto il decreto 377/2018.

Nella sentenza che accoglie il ricorso (TAR Toscana, I Sez., con sentenza n. 793 del 2019) si legge che *“il progetto sottoposto a Via non conteneva quel grado di dettaglio minimo e sufficiente affinché il ministero dell'Ambiente addivenisse ad una corretta valutazione di compatibilità ambientale, non essendosi individuati compiutamente le opere da realizzare”* e che *“la previsione di un numero così elevato di prescrizioni, ma soprattutto il carattere e il tenore di queste ultime, dimostra inevitabilmente il difetto di istruttoria in cui sono incorsi i ministeri dell'Ambiente e dei Beni culturali, che si sono limitati a posticipare la valutazione dei relativi impatti ambientali”*.

In sostanza, le valutazioni circa gli impatti (considerevoli) dell'opera sulle componenti ambientali non possono rinviarsi ad una fase successiva quale quella esecutiva, ma devono ritenersi preliminari.

Nel caso in esame, ha ritenuto il TAR *“l'assenza dell'esperimento di una corretta fase istruttoria risulta dimostrata dal fatto che il decreto sopra citato contiene un numero di prescrizioni (pari a circa 70) che, per le loro caratteristiche, hanno l'effetto di condizionare la valutazione di compatibilità ambientale contenuta nel provvedimento impugnato”*.

Del resto, l'art. 25 comma 4 del D.lgs. 152/2006 prevede l'ammissibilità di prescrizioni che sono espressamente qualificate come *“condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto”*, nonché sono finalizzate a *“evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi”*.

Si tratta di prescrizioni, quindi, eventuali e accessorie che devono attenere alla fase di esecuzione del progetto e non riguardare aspetti che avrebbero dovuti essere valutati e risolti in sede di VIA.

E' noto che la valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare, a salvaguardia dell'*habitat*, l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera.

Il che implica una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, affinché, mediante quest'ultimo, si possa valutare in concreto il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita.

In definitiva, afferma il Tar che *"il complessivo tenore delle prescrizioni dimostra come la valutazione di compatibilità ambientale sia stata posta in essere prescindendo dall'esame dell'impatto che le nuove opere potrebbero avere sull'ambiente, in un contesto nel quale le azioni da compiere non sono sufficientemente definite e che, pertanto, richiedono inevitabilmente nuove valutazioni conseguenti all'esame istruttorio ancora da svolgere"* e come tali idonee ad inficiare la procedura.

Avverso la decisione del TAR proponeva appello principale la società di gestione, nonché appello incidentale il Comune di Firenze, Regione Toscana, ENAC, Ministero dell'Ambiente e dei Beni culturali, ritenendo, in estrema sintesi, erronea la decisione del TAR di annullamento del decreto VIA che, seppure con numerose prescrizioni, autorizzava la realizzazione infrastrutturale, utile allo sviluppo economico della Toscana.

All'esito del giudizio, il CdS ha ritenuto che: *"La lettura congiunta delle valutazioni svolte dalla Commissione Via unitamente al contenuto delle correlate 'prescrizioni' denota la manifesta irragionevolezza del giudizio positivo da questa espresso, e quindi dell'impugnato decreto che lo recepisce"*, osservando che *"appare quindi condivisibile la considerazione del TAR secondo cui le scelte progettuali, relative ad aspetti qualificanti del progetto, devono essere verificate in sede di Via, e non già in sede di verifica di ottemperanza alle prescrizioni"*.

Per il Consiglio di Stato *"il raffronto tra le valutazioni della Commissione e il contenuto delle prescrizioni consente poi di concludere che essa non si è limitata a dettare condizioni ambientali ma, da un lato, ha imposto la ricerca e/o lo sviluppo di nuove soluzioni progettuali, dall'altro ha richiesto l'effettuazione e/o l'approfondimento di studi che avrebbero dovuto essere presentati ex ante ai fini dell'ottenimento della Via e non semplicemente verificati ex post in sede di ottemperanza"*.

I giudici di Palazzo Spada, nel sottolineare le lacune del progetto, unitamente all'assenza di una valida VIA strategica, hanno in sostanza confermato quanto già aveva rilevato il TAR

toscane, per cui il decreto di Via licenziato dalla Commissione ministeriale non poteva essere approvato a causa di una lunga serie di prescrizioni che la stessa Commissione aveva espressamente richiesto, parlando a tal riguardo di *“manifesta irragionevolezza”* ed *“illogicità”*.

Nella motivazione i Consiglieri di Stato hanno ritenuto che *“l’illegittimità dei provvedimenti impugnati comporta la necessità di rinnovare il procedimento, ivi compresa la valutazione relativa all’eventuale istituzione di un osservatorio ambientale e alla sua composizione”*.

E’ da sottolineare che la società di gestione, insieme agli Enti competenti, ENAC *in primis*, intendono portare avanti il progetto di ampliamento dell’aeroporto di Firenze nel pieno rispetto della sentenza, stante l’urgente necessità dello scalo di dotarsi di una nuova pista e di un nuovo terminal per rispondere alle evidenti criticità infrastrutturali, tenuto conto che la pronuncia non boccia il progetto, bensì la procedura di VIA.

Analoga questione ove vengono in rilievo, da un lato, gli interessi dei cittadini che invocano l’abbandono di un progetto ritenuto incompatibile con il territorio, dall’altro, l’esigenza di sviluppo compatibile delle infrastrutture con importanti ricadute sul territorio nell’ottica di una mobilità sostenibile, è quella oggetto del recente provvedimento adottato dal TAR Campania in relazione allo scalo di Salerno.

Ancora una volta, vizi procedurali e ragioni ambientali sono alla base dell’accoglimento del ricorso presentato dai cittadini contro ENAC, Ministeri dell’Ambiente, della Cultura e delle Infrastrutture, Regione Campania per bloccare il progetto di potenziamento dell’aeroporto di Salerno – Costa d’Amalfi che prevede l’allungamento della pista ovvero interventi di riqualificazione che il *“decreto sblocca Italia”* ha annoverato tra le *“opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell’economia”*.

In entrambi i casi analizzati, gli aeroporti sono stati dichiarati di interesse nazionale e, di conseguenza, finanziati con risorse pubbliche; sono aeroporti integrati il Vespucci con il Galilei di Pisa, il Costa d’Amalfi con lo scalo di Napoli; presentano inadeguate condizioni dell’attuale pista, da cui l’esigenza di potenziare le infrastrutture, puntando allo sviluppo turistico dell’area.

Tuttavia, secondo i Giudici, difettano in entrambi i casi studi, approfondimenti e misurazioni preliminari da effettuarsi necessariamente prima del decreto ministeriale di VIA.

In relazione allo scalo campano, il TAR ha accolto le rimostranze dei ricorrenti, cittadini residenti nell’area dell’aeroporto di Salerno, bocciando la compatibilità ambientale ed urbanistica dell’infrastruttura.

L'accoglimento del ricorso al TAR che ha coinvolto l'aeroporto Salerno/Costa d'Amalfi frena il decollo dell'infrastruttura, da considerare fondamentale per la crescita del territorio e per il comparto della logistica campana.

Del resto, la valenza strategica dell'aeroporto di Salerno, complementare a quello di Capodichino e funzionale ad una crescita bilanciata e sostenibile del traffico aereo della Campania, è stata riconosciuta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che lo ha inserito fra i 26 aeroporti di interesse nazionale nel Piano nazionale degli aeroporti.

Il sistema campano, difatti, ha le potenzialità per fronteggiare il problema di inadeguatezza della capacità infrastrutturale, ben potendo, a pieno regime, accrescere il traffico complessivo della Regione fino a oltre 17 milioni di passeggeri, con importanti ricadute in termini di crescita economica per tutto il territorio, per le attività turistiche, per le produzioni e per lo sviluppo dell'intera Campania.

In passato, ostacoli di carattere burocratico avevano impedito lo sviluppo dello scalo e nel traguardo di un gestore unico (GESAC), si intravedeva il primo passo verso un sistema aeroportuale campano in grado di soddisfare la domanda di trasporto aereo di un vasto bacino di utenza, da cui far scaturire sviluppo, reddito ed occupazione per rendere il Mezzogiorno, finalmente, competitivo.

Da quanto descritto emerge quello che Demetra ha sostenuto nella relazione introduttiva al XIII convegno su *“La capacità aeroportuale”*, tenutosi presso la sede dell'ENAC nel luglio scorso: *“ (...) è evidente che più uno scalo soffre di fenomeni collocati al limite della saturazione, più è importante garantire che le infrastrutture aeroportuali esistenti siano utilizzate nel miglior modo possibile, consapevoli della difficoltà politico-istituzionale, prima, e burocratico-amministrativo, poi, di pianificare, soprattutto per ragioni di compatibilità ambientale, la realizzazione di nuove infrastrutture ma anche della complessità autorizzativa, propria del sistema occidentale e, in particolare, del nostro Paese, per riorganizzare, ampliare e ammodernare gli aeroporti esistenti, migliorandone la accessibilità, con una ottimale connessione con il territorio e con il bacino di traffico di riferimento attraverso collegamenti intermodali con la rete ferroviaria, stradale ed anche portuale (...)”*.

Di seguito, il testo integrale dei provvedimenti:

[CdS 1170-2020.pdf](#)

[Tar Salerno 259-2020.pdf](#)

- 2) **Nella sentenza 1121/2020 il CdS definisce il perimetro dell'ostensione documentale in relazione alle istanze di accesso rientranti nell'ambito di operazioni militari nazionali o internazionali e, come tali, riferite ad attività integralmente sottratte alla possibilità di accesso ai sensi dell'art. 5-bis, comma primo del d.lgs. n. 33 del 2013.**

Oggetto del contendere è l'ammissibilità o meno dell'accesso civico – e, in caso affermativo, la precisazione dei limiti al riguardo ravvisabili – per le operazioni di salvataggio in mare di migranti (cd. operazioni SAR).

Il caso di specie riguardava l'ostensione degli atti, di competenza del Comando generale della Capitaneria di Porto nonché della Marina Militare, relativi alle operazioni “*Search and Rescue*” nel Mar Mediterraneo.

Con due distinti ricorsi al TAR promossi nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero della Difesa, la ricorrente contestava altrettanti dinieghi di accesso civico generalizzato opposti dal responsabile della trasparenza presso il MIT in sede di riesame, successivo ad analogo diniego del medesimo Ministero, con contestuale richiesta di declaratoria del diritto della parte ricorrente ad ottenere informazioni sulle operazioni di ricerca e salvataggio in mare (c.d. operazioni SAR: Search and Rescue) – concernenti imbarcazioni di migranti, nei giorni in ciascun ricorso specificati (3-12 ottobre 2018, nonché 5-7 novembre 2018)

L'amministrazione resistente riteneva che la documentazione richiesta dovesse essere sottratta all'accesso, giacché concernente la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali e, dunque, contestava la sussistenza di un “*preteso diritto all'accesso civico generalizzato*” in capo alla ricorrente, ritenendo prioritario l'interesse alla riservatezza delle operazioni militari in questione.

In primo grado, con sentenza n. 10202/2019, il TAR Lazio, III Sez., previa riunione dei ricorsi, li accoglieva, sul presupposto che i dinieghi espressi dall'amministrazione non fossero correttamente motivati, escludendo, al contempo, “*la possibilità di una generalizzata assimilazione delle operazioni di salvataggio di cui trattasi a “programmazione, pianificazione e condotta di attività operative – esercitazioni NATO e nazionali”, non risultando sufficiente in tal senso il mero possibile impiego – peraltro non esclusivo – di natanti militari e non potendo l'eventuale concorso di fattori, meritevoli di riservatezza, soverchiare totalmente il principio di trasparenza*”.

Avverso tale decisione i Ministeri resistenti proponevano appello, chiedendo la riforma della pronuncia.

La sentenza in commento che accoglie il ricorso promosso dai Ministeri ricorrenti è interessante sotto molteplici profili.

Anzitutto, opera una dettagliata distinzione tra gli istituti dell'accesso della l. 241/90, dell'accesso civico "semplice" e dell'accesso civico "generalizzato"; sottolinea, poi, la distinzione tra gli istituti in esame con particolare riferimento alla legittimazione ad agire e all'interesse a ricorrere; infine, definisce i limiti dell'ostensibilità di determinati atti.

In particolare, nel merito, ha accolto la tesi circa la non ostensibilità degli atti relativi alle operazioni SAR, in quanto rientranti nel limite stabilito dall'art. 5 *bis* d.lgs. 33/2013, definendo il corretto perimetro dell'ostensione.

In sostanza, le operazioni di "*Search and Rescue*" vengono riconosciute, dal Consiglio di Stato, come azioni finalizzate alla tutela della difesa nazionale, delle relazioni internazionali ed in tutto e per tutto assimilabili ad operazioni militari (e, dunque, rientranti nei casi di diniego all'accesso civico di cui all'art. 5 *bis* d.lgs. 33/2013).

Difatti, il diritto di accesso generalizzato è invece riconosciuto proprio "*allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*" ovvero la sua strumentalità alla tutela di un interesse generale.

La relativa istanza, dunque, andrà in ogni caso disattesa ove tale interesse generale della collettività non emerga in modo evidente, oltre che, a maggior ragione, nel caso in cui la stessa sia stata proposta per finalità di carattere privato ed individuale.

La trasparenza perseguita dall'istituto in esame altro non è infatti che lo strumento principale con cui può effettivamente assicurarsi un controllo diffuso del rispetto della legalità dell'azione amministrativa.

Al riguardo, secondo il CdS, il giudice amministrativo è tenuto a verificare in concreto l'effettività di ciò, a nulla rilevando – tantomeno in termini presuntivi – la circostanza che tali soggetti eventualmente auto-dichiarino di agire quali enti esponenziali di (più o meno precisati) interessi generali.

Tale disciplina individua delle categorie di interessi, pubblici (art. 5-*bis*, comma primo, d.lgs. n. 33 del 2013) e privati (art. 5-*bis*, comma 2) in presenza dei quali il diritto in questione può a priori essere negato (fermi comunque i casi di divieto assoluto, ex art. 5-*bis*, comma 3) e rinvia ad un atto amministrativo non vincolante (le linee-guida Anac) per

ulteriormente precisare l'ambito operativo dei limiti e delle esclusioni dell'accesso civico generalizzato.

In particolare, la norma richiamata individua i limiti concreti alla sua operatività in ragione di una serie di interessi – di rilievo costituzionale – la cui tutela è imprescindibile per la funzionalità dell'apparato dello Stato, in quanto attinenti all'essenza stessa della sua sovranità (interna ed internazionale).

Nello specifico, essa prevede che l'accesso civico deve essere rifiutato *“se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:*

a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;

b) la sicurezza nazionale;

c) la difesa e le questioni militari;

d) le relazioni internazionali;

e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; [...]

3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990 [...].”

Ne consegue che il diniego opposto all'istanza, presupponendo una valutazione discrezionale che, non di rado, può involgere profili di insindacabile merito politico, può essere sindacato dal giudice amministrativo solamente sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, integrando, in caso contrario, un'inammissibile invasione della sfera propria della pubblica amministrazione.

Alla luce dei rilievi che precedono, i giudici hanno concluso per la fondatezza dell'appello, non avendo ravvisato nelle istanze della ricorrente gli specifici interessi generali – ossia, direttamente riferibili alla comunità dei cittadini alla cui tutela sarebbero state preordinate; né desunto l'attinenza delle istanze a precisi obblighi di trasparenza amministrativa imposti dalla legge.

Per contro, al giudice d'appello, è risultata adeguatamente motivata l'esclusione dell'ostensione da parte delle amministrazioni competenti, giacché *“l'eventuale accesso alle comunicazioni/documentazioni relative agli eventi SAR di cui trattasi, comporterebbe un pregiudizio concreto ai rapporti che intercorrono tra Stati ed alle relazioni tra soggetti*

internazionali [...]”.

In definitiva, i giudici del CdS hanno concluso per l'erroneità della sentenza impugnata, nella parte in cui esclude la riconducibilità delle attività oggetto della richiesta della ricorrente nell'alveo degli atti di “programmazione, pianificazione, condotta e analisi di attività operative- esercitazioni NATO e nazionali” di cui all'art. 1048, comma primo, lett. q) del d.P.R. n. 90 del 2010, fattispecie idonea ad integrare l'ipotesi residuale di cui al comma terzo dell'art. 5-bis d.lgs. n. 33 del 2013.

In precedenti informative, si è evidenziato che l'orientamento giurisprudenziale in materia di diritto di accesso appare, estremamente, esteso, garantendo al soggetto legittimato di acquisire informazioni particolarmente riservate che, a volte, possono ledere prerogative industriali e commerciali.

E' indubbio che, in questi casi, vengono in rilievo le considerazioni in termini di riservatezza di natura dei dati richiesti ed indebito vantaggio competitivo, elementi che l'organo giudicante dovrebbe tenere in debita considerazione nel verificare il diritto all'ostensione parziale o totale dei documenti e che impongono un'applicazione quantomeno ragionata e calmierata dei principi generali in tema di accesso ai dati, operando un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco.

Del resto, nel contenzioso tra AGCOM e operatori telefonici, l'Autorità, a fronte del *favor* ad una maggiore trasparenza dell'attività amministrativa affermato a più riprese dai recenti arresti del Consiglio di Stato, con la conseguente ostensione delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, ha rimarcato la peculiarità e l'elevato valore economico delle informazioni che si trova a dover gestire, invocando un'applicazione attenta dei principi generali in tema di accesso ai dati.

Al contrario, i principi affermati dal Consiglio di Stato nel contenzioso tra l'AGCOM e gli operatori telefonici hanno portata generale, trovando, quindi, applicazione, altresì, al settore del trasporto aereo (cfr. CdS, sentenza n. 5215/2018).

Infatti, le medesime questioni sono state oggetto del contenzioso che ha visto contrapposte Alitalia/Ryanair in materia di incentivi alle *low cost*, all'esito del quale è stata dichiarata l'illegittimità del silenzio-diniego opposto da Ryanair e dalle società di gestione aeroportuale interessate in relazione all'istanza di accesso formulata dalla compagnia di bandiera e, conseguentemente, è stata disposta l'esibizione della documentazione contrattuale sottostante agli accordi intervenuti tra le compagnie aeree e gli aeroporti (SS.UU, sentenze nn. 9911, 9912, 9913 e 9915).

Anche in tal caso, la motivazione delle decisioni ha fatto espresso richiamo alla sussistenza dell'interesse della ricorrente all'ostensione -anche solo in vista di un'eventuale proposizione di un'azione per concorrenza sleale- ed al rilievo pubblicistico dell'attività espletata dalla società di gestione aeroportuale e della relativa documentazione richiesta, attinente ad attività espressione di pubblico interesse.

Nel prendere atto di tale consolidato indirizzo giurisprudenziale che oggi alla luce della sentenza del CdS n. 1121/2020 incontra solo i limiti di legge per l'esistenza di interessi pubblici, quali la sicurezza, da ritenersi prevalenti, si ribadisce la necessità di individuare una soluzione, anche di carattere normativo, che consenta di operare opportunamente il bilanciamento di contrapposte esigenze e di individuare un equilibrio tra il diritto alla riservatezza, da un lato, e diritto all'ostensione, dall'altro.

Nelle more di un intervento normativo di tale portata, sarebbe auspicabile nel comparto del trasporto aereo l'adozione di linee guida validate dall'ENAC, quale Autorità di settore, in grado di orientare la condotta dei gestori aeroportuali.

Di seguito, il testo integrale della sentenza:

[CdS 1121-2020.pdf](#)

3) La Sezioni Unite intervengono in materia di controversie ai sensi el Reg. UE 261/04 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, dichiarando la giurisdizione italiana.

Con un'importante ordinanza, la n. 3561/20, depositata il 13 febbraio u.s., la Suprema Corte, per le controversie promosse dai passeggeri contro Ryanair, ha ritenuto sussistente la giurisdizione in capo al giudice italiano, tenendo conto del criterio di collegamento del luogo di destinazione del viaggio e del luogo "*ove è sito lo stabilimento del vettore che cura la conclusione del contratto*", fornendo altresì un'interpretazione sulla nozione di luogo nel caso di acquisto *on line* di biglietti di trasporto internazionale.

La compagnia aerea, nel costituirsi in udienza, eccepiva in via pregiudiziale di rito il difetto di giurisdizione del giudice italiano adito, sulla base della clausola di proroga della giurisdizione contenuta nell'art. 2.4. delle Condizioni generali di trasporto accettate "*per tabulas*" dai passeggeri reclamanti al momento dell'acquisto *on line* dei biglietti, in favore

della competenza della Swords and Balbriggan District Court Office irlandese.

Secondo la tesi di Ryanair, difatti, i passeggeri avevano accettato la giurisdizione del giudice irlandese attraverso il sistema “*point and click*” ovvero spuntando la relativa casella prima di acquistare il biglietto.

A dire dei ricorrenti, l'eventuale affermazione di una giurisdizione esclusiva del giudice del luogo ove ha sede la compagnia aerea (nel caso di specie, Irlanda) in relazione alle controversie aventi ad oggetto il trasporto aereo di passeggeri di una primaria compagnia aerea in linea generale introdurrebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra quanti acquistano solo il titolo di viaggio e quanti acquistano il pacchetto comprensivo di volo più albergo (per i quali soltanto varrebbe il più favorevole foro del consumatore previsto dal Reg. UE n. 1215/2012) e, di fatto, scoraggerebbe massicciamente i consumatori dall'agire a tutela dei propri diritti.

La tesi sostenuta dai passeggeri prevede che ai fini della individuazione della giurisdizione, alla controversia in esame non si applica, il Reg. UE n. 1215\2012, in particolare gli artt. 25 e 27, comma 3 di esso, in virtù della disposizione contenuta nell'art. 71 dello stesso regolamento, che prevede che rimangano impregiudicate, se esistenti, le convenzioni tra gli Stati "che disciplinano la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materie particolari".

Secondo questa disposizione, tra Italia e Irlanda, in materia di trasporto aereo, si continua ad applicare -nella ricostruzione dei ricorrenti- la convenzione di Montreal 28 maggio 1999 "per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale" .

Aggiungono che lo stesso articolo 2.4 delle condizioni generali di trasporto Ryanair, richiamato dalla compagnia aerea, nel fissare la giurisdizione del giudice irlandese fa salvo quanto comunque previsto dalla "*Convenzione*", per essa intendendosi pacificamente la Convenzione di Montreal.

Quindi, nella ricostruzione dei ricorrenti, la stessa clausola delle condizioni generali sulla quale la compagnia aerea fonda la eccezione di difetto di giurisdizione del giudice italiano rinvierebbe direttamente alla convenzione di Montreal e ai criteri di determinazione della giurisdizione da essa indicati (tra i quali vi è quanto meno il criterio del paese di destinazione del volo che consente di radicare in Italia la giurisdizione); diversamente opinando, la clausola dovrebbe ritenersi nulla, perché contrastante con la convenzione di Montreal che è norma imperativa pattizia.

La Convenzione di Montreal che ha il primato sulle disposizioni contrattuali, fissa all'art.33

una serie di criteri alternativi per individuare il giudice competente, a scelta dell'attore, e all'art. 49 fissa la regola della propria imperatività e della nullità di tutte le clausole ad essa contrastanti contenute nei contratti di trasporto.

La controricorrente Ryanair sostiene invece che la ricostruzione normativa dei ricorrenti sia errata, in quanto al caso di specie - avente ad oggetto, sulla base delle domande formulate dai ricorrenti davanti al Giudice di Pace, i danni da cancellazione del volo e mancata assistenza - non si applica, *ratione materiae*, la Convenzione di Montreal, ma il regolamento UE n. 1215 del 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

Invero, secondo la difesa di Ryanair, la Convenzione si occupa, tra le varie categorie di eventi dannosi che prende in considerazione, dei danni da ritardo del volo ma non dei danni da mancata partenza o da soppressione, cioè si occuperebbe dei danni da difettosa esecuzione della prestazione ma non da mancata esecuzione della prestazione stessa: dal suo ambito di applicazione resterebbe esclusa quindi l'ipotesi più grave, verificatasi nel caso di specie, in cui il volo in relazione al quale i ricorrenti avevano acquistato il titolo di viaggio è stato soppresso.

Esclusa l'applicabilità della Convenzione di Montreal, la compagnia aerea controricorrente ritiene che la giurisdizione si determini facendo applicazione dei criteri fissati dal Regolamento UE.1215 del 2012, ed in particolare sulla base dell'art. 25, che consente alle parti di attribuire in via esclusiva la giurisdizione al giudice di uno Stato secondo criteri preindividuati, purché per iscritto, da intendersi, nel commercio *on line*, qualsiasi comunicazione con mezzi elettronici che permetta una registrazione durevole dell'accordo attributivo della competenza, secondo quanto affermato anche dalla Corte di Giustizia (nel procedimento C-322\14), richiamata da Cass. S.U. n. 21622 del 2017.

È sempre il predetto Regolamento n. 1215 del 2012 sulla giurisdizione che, all'art. 17, esclude per i contratti di mero trasporto aereo l'applicabilità di quella sezione del medesimo Regolamento che stabilisce i fori speciali per il consumatore.

Anche l'interpretazione data dai ricorrenti, nella ricostruzione della compagnia aerea controricorrente, sarebbe errata: secondo la compagnia aerea la disposizione si interpreta nel senso che prevalgono le convenzioni in caso di rapporti con paesi terzi, non quando il Paese di partenza e di atterraggio del volo siano entrambi appartenenti all'Unione Europea.

Secondi i Giudici Piazza Cavour, deve escludersi che la richiamata Convenzione non possa trovare applicazione in relazione alla più grave ipotesi di inadempimento consistente nella

soppressione del volo.

Al contrario, la Corte afferma a chiare lettere l'applicabilità della Convenzione ed, in particolare, l'articolo 33 in base al quale l'attore può scegliere *“di convenire in giudizio il vettore aereo coinvolto, nel territorio di uno degli Stati parti, o davanti al tribunale del domicilio del vettore, della sede principale della sua attività, del luogo in cui esso possiede un'impresa che ha provveduto a stipulare il contratto, o davanti al tribunale del luogo di destinazione del volo in questione”*. Malgrado il contratto concluso contenga una clausola di proroga della giurisdizione, per la Suprema Corte la giurisdizione deve essere radicata in Italia sia *“in applicazione del criterio di collegamento del luogo di destinazione del viaggio, sia in applicazione del criterio di collegamento del luogo ove è sito lo stabilimento del vettore che cura la conclusione del contratto”*. In caso di acquisti *on line*, infatti, in forza dell'ordinanza delle Sezioni Unite n. 18257 del 2019, il luogo dello stabilimento del vettore che cura la conclusione del contratto, proprio a causa del *“disancoramento da qualsiasi riferimento spaziale”*, coincide con il domicilio degli acquirenti poiché in detto domicilio i passeggeri hanno saputo dell'accettazione della proposta formulata con invio telematico e pagamento dell'importo dovuto per l'acquisto dei biglietti.

Neppure può condividersi la ricostruzione di Ryanair laddove invoca l'applicazione degli artt. 25 e 17 del reg. UE 1215\2012 ai fini della individuazione del giudice avente giurisdizione e li ritiene prevalenti sulla convenzione di Montreal, giacchè lo stesso Regolamento per prevenire eventuali conflitti, prevede al considerando 35: *“che il presente regolamento non incida sulle convenzioni alle quali gli Stati membri aderiscono e che riguardano materie specifiche”* e, per dirimere i conflitti nell'ipotesi di concorrente applicabilità della normazione convenzionale e di quella europea, all'art. 77, stabilisce che *“il presente regolamento lascia impregiudicate le convenzioni, di cui gli Stati membri siano parti contraenti, che disciplinano la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materie particolari”*.

La specialità della Convenzione è poi evidente in quanto, laddove il predetto Regolamento concerne in generale la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, la medesima Convenzione di Montreal ha lo specifico e circoscritto oggetto di unificare alcune norme, prima di tutto in materia di giurisdizione ma non solo, relative al trasporto aereo internazionale.

A tal riguardo, si sottolinea che la prevalente giurisprudenza di merito si era già orientata nel senso di rigettare l'eccezione di carenza di giurisdizione puntualmente sollevata da Ryanair

al momento della costituzione in giudizio a meri fini defatigatori, salvo qualche sporadico caso che portava ad evitare il foro preferito per non incorrere nella declaratoria di inammissibilità, con conseguente necessità di adire un Giudice diverso con maggiori costi ed oneri per il passeggero, scoraggiando così la tutela di cui al Reg. 261.

Ad esempio, in tal senso di era espresso il Giudice Di Pace di Frosinone che con sentenza parziale n. 138/2018 aveva rigettato l'eccezione preliminare sollevata da Ryanair, affermando che la questione andasse risolta alla stregua del dettato di cui alla Convenzione di Montreal (art. 33) e che la clausola in questione avesse natura vessatoria, giacchè il passeggero, in posizione di svantaggio, si limitava ad aderire a tutto quanto già stabilito dall'altro contraente, imprenditore e quindi parte forte nel rapporto contrattuale.

In conclusione, la pronuncia in commento, nell'affermare che spetta al giudice italiano decidere sulla richiesta di compensazione pecuniaria in base al Regolamento Ue n. 261/2004, allo stato, supera il contrasto esistente tra i giudici di merito, con conseguente disparità di trattamento tra i passeggeri italiani, segnando, finalmente, una importante vittoria per i passeggeri che potranno liberamente adire la compagnia aerea operativa in Italia.

Da segnalare, però, che la presente pronuncia non appare in linea l'orientamento espresso in materia in precedenti giurisprudenziali della CGUE, per cui seguiremo gli sviluppi futuri della vicenda al fine di fornire costanti aggiornamenti.

Di seguito, il testo dell'ordinanza:

[SS.UU. 3561-2020.pdf](#)

4) Il decreto legge Coronavirus n. 9/2020 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 2 marzo u.s. contiene, tra l'altro, misure relative al rimborso titoli di viaggio e pacchetti turistici.

Il 2 marzo 2020, sono entrate in vigore le misure urgenti varate dal Governo per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 non solo di contrasto alla diffusione del predetto virus, ma anche di contenimento degli effetti negativi che produce sul tessuto socio-economico nazionale¹.

¹ I provvedimenti attualmente vigenti, approvati dal Governo in seguito all'emergenza sanitaria internazionale, sono i seguenti: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 marzo 2020 con cui cessa la vigenza di tutti quelli precedenti, adottati in attuazione del decreto-legge 3 febbraio 2020, n. 6 con ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza

In particolare, per quel che interessa il settore turistico occorre evidenziare che l'art 28, intitolato "*Rimborso titoli di viaggio e pacchetti turistici*" prevede dei rimborsi per ogni tipo di viaggio (compresi quelli in bus e sui traghetti in servizio sui laghi) ed i pacchetti turistici. In alternativa al rimborso è prevista (a scelta dell'operatore da cui si è acquistato il biglietto) l'emissione di un voucher di valore pari a quello del biglietto annullato, da utilizzare entro un anno.

La formula che consente di rinunciare al viaggio senza perdere i soldi del biglietto in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre è la «*sopravvenuta impossibilità*», prevista dall'articolo 1463 del Codice civile.

Il diritto di recesso può essere esercitato anche nei contratti di pacchetto turistico facendo valere l'articolo 41 del Codice del turismo (D. lgs. 79/2011) in modo da garantire il diritto al rimborso senza che vengano defalcate le spese che vengono sostenute dall'organizzatore ma anche senza che venga riconosciuto al cliente l'indennizzo supplementare normalmente previsto dal Codice.

La parte più interessante sembra quella che riguarda gli aerei, per i quali le compagnie non avevano ancora concesso forme generalizzate di rimborso o di bonus per i biglietti non utilizzati come invece era accaduto nel trasporto ferroviario subito dopo l'arrivo dell'epidemia in Italia.

In sostanza, la norma estende la possibilità di rinunciare al viaggio senza perdere il prezzo del biglietto, finora limitata ai casi di impossibilità assoluta ovvero di persone in quarantena che abitano in zona rossa o sottoposti a isolamento fiduciario, perché contagiati ma non bisognosi di ricovero in ospedale o a contatto con persone contagiate.

Il decreto legge, infatti, prevede che vi sia sopravvenuta impossibilità in sei casi, a partire da quelli di quarantena fino alla partecipazione ad eventi o concorsi pubblici poi annullati a causa del coronavirus:

- 1) i soggetti nei confronti dei quali è stata disposta la quarantena con sorveglianza attiva ovvero la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva da parte dell'autorità sanitaria competente;

epidemiologica da COVID-19; il decreto-legge, in corso di pubblicazione, approvato dal Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2020, con prime misure economiche urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese; il decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, che introduce misure urgenti in materia di contenimento e gestione delle emergenze epidemiologiche a livello nazionale, attuato con il dpcm odierno; la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 di dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili; l'ordinanza del Ministro della salute del 30 gennaio 2020 relativa al blocco dei voli diretti da e per la Cina.

- 2) i soggetti residenti, domiciliati o destinatari di un provvedimento di divieto di allontanamento nelle aree interessate dal contagio;
- 3) i soggetti risultati positivi al virus COVID-19 per i quali e' disposta la quarantena con sorveglianza attiva ovvero la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva da parte dell'autorità sanitaria competente ovvero il ricovero presso le strutture sanitarie;
- 4) i soggetti che hanno programmato soggiorni o viaggi con partenza o arrivo nelle aree interessate dal contagio;
- 5) i soggetti che hanno programmato la partecipazione a concorsi pubblici o procedure di selezione pubblica, a manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, a eventi e a ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico, annullati, sospesi o rinviati dalle autorità competenti in attuazione dei provvedimenti adottati;
- 6) i soggetti intestatari di titolo di viaggio, acquistati in Italia, avente come destinazione Stati esteri, dove sia impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione della situazione emergenziale epidemiologica da COVID-19.

Tali soggetti comunicano al vettore il ricorrere di una delle situazioni predette allegando il titolo di viaggio e la documentazione attestante la programmata partecipazione ad una delle manifestazioni, iniziative o eventi indicati nella medesima lettera nel termine di trenta giorni.

Il vettore, entro quindici giorni dalla comunicazione, procede al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio ovvero all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione.

In particolare, si parla di chi aveva organizzato viaggi o soggiorni con partenza o arrivo nelle aree interessate dal contagio per come sono state individuate dai decreti del Presidente del Consiglio (Dpcm) emanate in base al primo dl sul coronavirus, il 6/2020 del 23 febbraio. Una formulazione ampia, che pare includere qualsiasi tipo di misura (anche le chiusure precauzionali delle scuole, quelle serali dei bar o il divieto di affollamenti) o provvedimenti di autorità che hanno imposto restrizioni di vario tipo.

Tale norma mira a fronteggiare gli effetti negativi delle misure intraprese dalla maggior parte delle compagnie aeree in merito alle destinazioni aeroportuali italiane a seguito delle legittime prese di posizione di associazioni e singoli operatori del settore, rivolte a

contenere tali misure all'effettiva situazione di emergenza attualmente in essere.

Da un punto di vista di diritto, il fenomeno CoVid 19 può validamente rientrare nell'ipotesi di forza maggiore in tutti i casi tipicizzati nel comma 1, dell'art. 28 del dl n. 9/2020.

Nello specifico bisogna tener ben presente che la norma in questione è stata validamente qualificata quale norma di applicazione necessaria ai sensi dell'art. 9 del Regolamento (CE) n. 593/2008 e dell'art 17 della legge del 31 maggio 1995, n. 218 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato e che la stessa non ha carattere generale, ma riguarda specificamente solo le ipotesi tassativamente contemplate con esclusione di interpretazione analogica e/o estensiva.

A tal riguardo, preme segnalare che il dl in esame ha diretta cogenza nel nostro ordinamento giuridico, tuttavia le specifiche ipotesi di rimborso ivi contemplate sono validamente opponibili anche ai vettori di diritto comunitario secondo i dettami della regolamentazione in materia (Reg. Ce n. 261/2004). Ogni possibile eccezione della non applicabilità nei loro confronti andrebbero a collidere con i criteri di riparto giurisdizionale stabiliti dall'articolo 33 della Convenzione di Montreal del 1999 e della giurisprudenza interpretativa comunitaria se l'aeroporto di partenza o destinazione è italiano.

Le misure varate con l'art. 28 del dl n. 9/2020 hanno l'obiettivo di fornire un sostegno tanto per i passeggeri quanto per i vettori aerei e/o gli operatori del settore, vertendosi in ipotesi di rimborso derivanti non da inadempimento di una delle parti ma da situazioni (nell'immediato) imprevedibili che rientrano nell'alveo della forza maggiore.

Da ciò discende che i vettori che in queste ore stanno riducendo i voli o tagliando delle tratte offrendo il rimborso dei biglietti causa forza maggiore non potrebbero certamente eccepire l'insussistenza di una similare fattispecie di forza maggiore a favore dei passeggeri in tutti le ipotesi specificamente previste dall'art. 28 del dl n. 9/2020.

Ovviamente nella differente ipotesi di vettori extracomunitari si dovrà, caso per caso, valutare l'opponibilità nei loro confronti delle richiamate disposizioni non potendo sempre applicarsi il citato regolamento comunitario.

Di seguito il testo del decreto legge n. 9/2020:

[DL 9-2020.pdf](#)