

Pubblicato il 22/08/2024

N. 07206/2024REG.PROV.COLL.
N. 04504/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4504 del 2023, proposto da Ryanair Dac, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giannalberto Mazzei, Matteo Castioni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giannalberto Mazzei in Roma, piazza Navona, 49;

contro

ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, non costituito in giudizio;

nei confronti

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano, Carlo Rienzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio C/O Codacons Carlo Rienzi in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. III, n. 15305/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Codacons;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2024 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Mazzei e Adducci in delega di Rienzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In esito ad un'indagine svolta dal gruppo di lavoro nominato dall'**ENAC** con disposizione DG prot. 70782 del 23 giugno 2021, costituito a seguito di segnalazione del Codacons sull'assegnazione dei posti agli accompagnatori di minori e passeggeri a mobilità ridotta (di seguito anche PRM), l'**ENAC** - in ragione di quanto asseritamente disposto dall'AMC 1 CAT.OP.MPA.155 (c) del Regolamento (UE) n. 965/2012 circa obbligatorietà per i passeggeri definiti *Special Categories of Passengers* (SCP) di sedere, all'interno dell'aeromobile, vicino al loro accompagnatore - riteneva necessario adottare la disposizione n. 63 del 16 luglio 2021 «*Provvedimento d'urgenza per l'adozione del Regolamento tecnico per l'assegnazione dei posti a sedere dei minori (2 – 12 anni) e dei disabili e persone a ridotta mobilità (PRM) vicino ai genitori e/o accompagnatori*» (in seguito anche “Regolamento”), per dare concretezza al principio espresso a tutela della sicurezza delle operazioni (*safety*) e conseguentemente dei diritti dei passeggeri, rendendolo cogente con la previsione di sanzioni ai sensi del d.lgs. n. 69/2006.
2. Detto Regolamento veniva gravato *in prime cure* innanzi al competente Tar capitolino da Ryanair DAC (in seguito anche Ryanair), che ne chiedeva l'annullamento, previa adozione di adeguate misure cautelari.

2.1. Con ordinanza 13 settembre 2021, n. 4973 il Tar adito respingeva l'istanza cautelare presentata da Ryanair *“considerato in punto di diritto che la AMC1CAT.OP.MPA.155 (c), acronimo di “Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material” ossia “Mezzi di conformità accettabili(AMC) e materiale di orientamento”, è normativa adottata in attuazione dell'allegato IV al Regolamento (UE) n. 965/2012, dalla EASA, organismo comunitario di diritto pubblico competente ad assumere atti normativi regolatori della sicurezza del volo, aventi rango di fonte di diritto comunitario e come tali vincolanti per l'intero ordinamento sezionale della aviazione nell'Unione europea”, e che “al fine di perseguire l'obiettivo che i passeggeri definiti Special Categories of Passengers (SCP), ossia minori e passeggeri con ridotta mobilità, siedano, all'interno dell'aeromobile, vicino al loro accompagnatore, l'ENAC riteneva necessario adottare la impugnata disposizione n. 63 del 16/07/2021 «Provvedimento d'urgenza per l'adozione del Regolamento tecnico per l'assegnazione dei posti a sedere dei minori (2 –12 anni) e dei disabili e persone a ridotta mobilità (PRM) vicino ai genitori e/o accompagnatori» allo scopo di concretizzare con norma regolamentare nazionale il principio espresso dalla ricostruita disposizione comunitaria di tutela della sicurezza delle operazioni (safety) e dei diritti dei passeggeri rendendo siffatto principio cogente con la collaterale previsione di sanzioni ai sensi del d.lgs. n. 69/2006”.*

Il primo giudice con tale ordinanza riteneva pertanto che *“contrariamente a quanto sostenuto dalla Ryanair, il provvedimento adottato da ENAC è preordinato al perseguimento della sicurezza dei passeggeri e non concerne tematiche tariffarie poiché è previsto dalla sopra riportata AMC1 CAT.OP.MPA.155 (c) del Regolamento (UE) n. 965/2012 richiamata nella disposizione n. 63/2021, la quale riferisce altresì dei profili di sicurezza nonché dei diritti dei passeggeri, che il ricostruito corpus normativo intende tutelare”.*

Nell'ordinanza si considerava, *“inoltre che, in definitiva, il pagamento di un prezzo per l'assegnazione del posto accanto al passeggero “speciale”, assegnazione che in difetto di*

siffatto ulteriore prezzo non verrebbe garantita, integra inadempimento del vettore alla regolamentazione europea sopra richiamata, ai principi tutelari ad essa sottesi, nonché un impedimento concreto per l'utente passeggero alla realizzazione dei suoi diritti”.

2.2. Questa sezione del Consiglio di Stato, in sede di appello cautelare presentato da Ryanair avverso la citata ordinanza del Tar capitolino, con ordinanza del 5 novembre 2021, n. 6012, accoglieva il suddetto appello ai soli fini dell'inibizione dell'adozione dei provvedimenti sanzionatori in relazione alle infrazioni accertate e, considerando peraltro che le questioni poste necessitassero dell'approfondimento proprio della sede del merito, ed in particolare, del vaglio sulla competenza dell'**ENAC** ad adottare il provvedimento impugnato, rinviava al Tribunale per la sollecita fissazione dell'udienza di merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, d.lgs. n. 104/2010.

3. Il Tar capitolino, dopo aver accolto, con ordinanza 9 gennaio 2022, n. 118, l'istanza di accesso incidentale in corso di causa, ex art. 116, comma 2 c.p.a., avente ad oggetto le risultanze dello studio svolto dal gruppo di lavoro costituito dall'**ENAC** a seguito dell'esposto del Codacons, ha respinto il ricorso, come integrato dai successivi motivi aggiunti, con la sentenza in epigrafe indicata.

4. Avverso tale sentenza, con l'atto di appello, Ryanair ha formulato, in tre motivi, le seguenti censure:

1) *Error in iudicando* – riproposizione del primo motivo del ricorso di primo grado e del primo motivo dei motivi aggiunti: “Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 25 luglio 1997 n. 250, in particolare dell'art. 2 - irragionevolezza - incompetenza: violazione dell'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 206/2005 – sviamento di potere e violazione della normativa europea di cui: al Regolamento (CE) n. 216/2008 del 20 febbraio 2008, abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) 2018/1139 del 4 luglio 2018; Regolamento (UE) 965/2012 del 5 ottobre 2012;

violazione della AMC dell'EASA approvata con decisione 2016/004/R sull'assegnazione dei posti agli accompagnatori di categorie speciali di passeggeri (SCP) – violazione del principio di proporzionalità – violazione degli artt. 1 e 3 della l. 241/90 – difetto di istruttoria – irragionevolezza – eccesso di potere”;

2) *Error in iudicando* – riproposizione del secondo motivo del ricorso di primo grado: “Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 7 e 9 della l. 241/1990 - violazione dell'art 4, comma 5, d.lgs. 25 luglio 1997 n. 250 - violazione dei principi di pubblicità e trasparenza. violazione dei principi di buon andamento e imparzialità, proporzionalità e ragionevolezza. Eccesso di potere per contraddizione con precedenti manifestazioni di volontà. Violazione del principio di legalità - eccesso di potere per difetto dei presupposti”.

3) *Error in iudicando* - riproposizione del quarto motivo del ricorso di primo grado: “Violazione dell'art. 41 Cost. - violazione del principio di proporzionalità - violazione del principio di libera concorrenza. Violazione della libertà tariffaria. Violazione dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Erronea valutazione dei presupposti in fatto e in diritto.

5. L'**ENAC**, costituito in *prime cure*, non si è costituito nel presente grado di appello, mentre si è costituito il Codacons, interventore in *prime cure*, instando per il rigetto del gravame.

6. In vista dell'udienza di discussione il Codacons, ha depositato articolata memoria di discussione, ex art. 73 comma 1 c.p.a., cui ha replicato Ryanair.

7. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica dell'8 marzo 2024.

DIRITTO

8. Viene in decisione l'appello avverso la sentenza del Tar per il Lazio, sez. III,

18 novembre 2022, n. 15305, che ha respinto il ricorso proposto da Ryanair avverso la disposizione n. 63 del 16 luglio 2021 «*Provvedimento d'urgenza per l'adozione del Regolamento tecnico per l'assegnazione dei posti a sedere dei minori (2 – 12 anni) e dei disabili e persone a ridotta mobilità (PRM) vicino ai genitori e/o accompagnatori*» adottato dal D.G. dell'**ENAC** ed avverso i relativi atti presupposti.

9. La questione oggetto del presente giudizio concerne l'applicazione di un costo *extra* – ulteriore rispetto al costo già sostenuto ai fini dell'acquisto del titolo di viaggio – per la fruizione del servizio di selezione del posto a sedere a bordo dei velivoli, pratica condivisa dalla quasi totalità delle compagnie aeree, relativamente all'applicazione di tale costo *extra* anche in riferimento al posto dell'accompagnatore di minori di 12 anni (oltre che delle persone con mobilità ridotta).

9.1 Tale pratica veniva ritenuta particolarmente pregiudizievole per gli interessi di tale specifiche categorie di passeggeri, caratterizzate da profili di debolezza e vulnerabilità, per le quali la presenza di un accompagnatore accanto nel corso del volo risulta indispensabile al fine di prevenire il verificarsi di situazioni rischiose o dannose derivanti dall'incapacità dei suindicati individui di tutelare, con sufficiente autonomia, la propria incolumità nel corso del volo.

9.2. In esito alla presentazione di un esposto da parte del Codacons datato 11 giugno 2021, l'**ENAC** provvedeva alla costituzione di un apposito gruppo di lavoro, con disposizione DG prot.70782 del 23 giugno 2021, al fine dell'accertamento della correttezza e della legittimità di tale *policy* con riferimento alla posizione di tale categorie di passeggeri.

9.2.1. Dalle risultanze dell'indagine svolta dal suddetto gruppo di lavoro emergeva con chiarezza che la scelta del posto era ritenuta, dalla quasi totalità dei vettori aerei esaminati, un servizio *extra* a pagamento, a prescindere dalla

tipologia di passeggero.

Per quanto concerneva, in particolare, i minori e i portatori di disabilità motoria, il sistema di assegnazione dei posti in fase di *check in*, pur prevedendo l'inserimento automatico degli stessi in posti situati accanto ai relativi accompagnatori, non forniva alcuna garanzia di effettiva realizzazione di tale esigenza di *vicinitas*, limitandosi tale condizione a fungere da mero criterio di preferenza, coesistente tuttavia con quello della cronologia di presentazione delle richieste.

Peraltro, le procedure e le modalità di assegnazione casuale dei posti, di cui sopra, non erano rese note, nella generalità dei casi, al momento della prenotazione/acquisto del biglietto aereo ai passeggeri, i quali non ricevevano alcuna indicazione in ordine al posto da occupare sull'aeromobile e, di conseguenza, non godevano di alcuna garanzia sull'assegnazione di posti vicini, a meno che non procedessero all'acquisto del servizio *extra* a pagamento.

9.3. All'esito della disposta istruttoria, l'**ENAC** ha pertanto adottato l'indicata disposizione 63/2021 a firma del DG, con cui ha disposto in capo alle compagnie aeree l'obbligo di assegnare gratuitamente all'accompagnatore di persone con difficoltà motoria ovvero dei bambini sino a 12 anni (*Special Categories of Passengers* o SCP), un posto vicino a dette persone, prevedendo anche la ripetibilità del sovrapprezzo corrisposto per i viaggi eseguiti dopo l'entrata in vigore del provvedimento.

9.3.1. Il suddetto Regolamento è stato gravato *in prime cure* da Ryanair in particolare nella parte in cui il suddetto obbligo era previsto anche con riferimento al posto dell'accompagnatore dei minori, assicurando la società ricorrente gratuitamente il posto all'accompagnatore dei PRM.

10. Il giudice di *prime cure* ha disatteso il primo motivo di ricorso, con cui

veniva dedotto che le norme comunitarie, richiamate dalla disposizione n. 63/2021 [Reg. (UE) 965/2012 e Reg. (CE) 1107/2006], relative all'assegnazione di posti vicini o contigui in favore di minori-genitori e PRM-accompagnatori nulla stabilivano in merito a tariffe e politiche commerciali, rimesse pertanto alla libera scelta della compagnia aerea, osservando come la normativa comunitaria detti delle prescrizioni in materia di *safety* e, dunque sia ad essa estranea la materia della politica commerciale, ma come le ricadute e le implicazioni sul prezzo siano un corollario e un accidente della necessità di garantire la *vicinitas*, atta ad assolvere alla predetta garanzia di *safety*.

Secondo il primo giudice non sarebbe ravvisabile alcun eccesso di potere, in quanto dall'impugnata disposizione n. 63/2021 non emergerebbero valutazioni e considerazioni in ordine alla pratica commerciale delle compagnie aeree di offrire un servizio *extra* a pagamento, ma unicamente le considerazioni sugli effetti scaturenti dal richiedere un supplemento di prezzo per la sicura assegnazione di posti vicini o contigui per minori-genitori e PRM-accompagnatori.

La disposizione n. 63/2021 non si occuperebbe pertanto di questioni tariffarie, ma del costo supplementare per la prenotazione del posto dell'accompagnare delle SCP, inibendolo e contemplando altresì la possibilità della ripetizione.

10.1. Il giudice di *prime cure* ha disatteso anche il primo dei motivi aggiunti, con cui si lamentava che con la Decisione 2016/004/R l'EASA aveva adottato dei Mezzi Accettabili di Conformità (AMC), precisando che “*le AMC non sono vincolanti*” e che “*quando i mezzi accettabili di conformità sono rispettati, i relativi requisiti delle norme attuative sono soddisfatti*” (cfr. “premesse” della Decisione 2016/004/R). “*Tra queste indicazioni, rileva l'AMC1 riferita alla citata norma “CAT.OP.MPA.155(c)” del Reg. n. 965/2012, secondo cui “il vettore aereo stabilisce le*

proprie procedure di volo tenendo conto che se un passeggero definito categoria speciale viaggia con un accompagnatore, allora l'accompagnatore dovrebbe essere seduto vicino al passeggero SCP [...] Dovrebbe, non deve, come invece ENAC riprende nel Provvedimento.”

Il Tar ha al riguardo osservato che il vettore aereo potrebbe garantire in via alternativa la sicurezza dei minori e dei passeggeri con ridotta mobilità, affiancando loro, in luogo del genitore o accompagnatore, un assistente di volo: adempimento di ardua effettuazione se non al limite dell'attuabilità; pertanto, ove non venga garantita tale possibilità alternativa, l'assegnazione del posto vicinore all'accompagnatore deve intendersi come obbligatoria.

10.2. Il Tar ha inoltre respinto il secondo motivo con cui l'**ENAC** obiettava che l'adozione d'urgenza della disposizione da parte del Direttore Generale avesse carattere normativo e non potesse essere assimilata ad una ordinanza contingibile e urgente, non essendo peraltro specificate le ragioni di urgenza, osservando come il potere del DG dell'**ENAC** di adottare provvedimenti urgenti necessari a garantire, anche, la sicurezza del traffico aereo anche nelle fasi di espletamento del servizio di trasporto dei passeggeri, sia contemplata sia dal decreto legislativo istitutivo dell'Ente che dal relativo Statuto.

Peraltro il Regolamento gravato dava conto delle ragioni alla base della sua adozione, concernenti l'esercizio della funzione istituzionale affidata all'Ente.

10.3. Il primo giudice ha infine disatteso il quarto motivo, con cui si lamentava la palese incongruenza del gravato provvedimento, in quanto asseritamente adottato senza alcun coordinamento con le altre Autorità aeronautiche europee - con conseguente disparità tra i Paesi Membri ed estreme difficoltà applicative per i voli internazionali con scalo in Italia - ed in assenza di indicazione analoga da parte dell'Agenzia Europea della Sicurezza Aerea (EASA), organo di controllo del settore aeronautico dell'Unione europea,

incaricato della promozione e raggiungimento dei più alti *standard* comuni di sicurezza. Il Tar ha ritenuto tale censura per un verso inammissibile per genericità, in quanto non supportata da un percorso argomentativo, e per altro verso infondata, non risultando alcuna norma che imponga all'**ENAC** di coordinarsi con le altre Autorità aeronautiche europee per poter adottare il provvedimento impugnato.

11. Con l'atto di appello Ryanair, argomentando in ordine alla circostanza che il provvedimento in esame era scaturito da una segnalazione del Codacons in ordine ad una pratica commerciale scorretta, con cui non si deduceva alcuna problematica inerente la sicurezza, ha evidenziato che in nessuno dei 33 Paesi in cui essa opera sarebbero mai stati segnalati episodi di rischi per la sicurezza legati alle pratiche commerciali attuate.

A ulteriore conferma della consolidata prassi commerciale da essa attuata anche in Italia, ha inoltre evidenziato che nel 2019 aveva avuto diverse interlocuzioni con l'**ENAC** relativamente alle tariffe applicate, nel corso delle quali si era espressamente trattato anche l'aspetto dei costi legati all'assegnazione dei posti agli accompagnatori/genitori dei minori (cfr. Nota di Ryanair ad **ENAC** del 6 settembre 2019), senza che l'**ENAC** rilevasse alcunché.

11.1. Ryanair ha per lo più riproposto le censure articolate *in prime cure*, ad esclusione del terzo motivo di ricorso e del secondo motivo aggiunto, impugnando i capi della sentenza che hanno rigettato tali doglianze.

12. Con il primo motivo di appello Ryanair lamenta come il Regolamento (UE) n. 965/2012, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto riguarda le operazioni di volo, al punto "*CAT.OP.MPA.155 Trasporto di speciali categorie di passeggeri (SCP)*" nulla prescriva né in merito alla vicinanza tra passeggero accompagnatore e

bambino di età inferiore ai 12 anni, né alla possibilità o meno di applicare supplementi di prezzo per l'assegnazione di posti a sedere vicini, rimettendo all'autonomia del vettore aereo di garantire la sicurezza del trasporto delle speciali categorie di passeggeri (SCP) mediante adozione di *policies* interne.

L'EASA si era pertanto limitata a fornire alcune indicazioni sulle possibili modalità alternative per garantire il trasporto in sicurezza delle categorie speciali di passeggeri (SCP), richiesto dal Regolamento (UE) n. 965/2012.

12.1. In particolare, con la Decisione 2016/004/R, si era dettata l'AMC1 riferita alla citata norma CAT.OP.MPA.155(c). del Regolamento n. 965/2012, prevedendo che *“il vettore aereo stabilisce le proprie procedure di volo tenendo conto che se un passeggero definito categoria speciale viaggia con un accompagnatore, allora l'accompagnatore dovrebbe essere seduto vicino al passeggero SCP”*.

L'uso del condizionale, in tesi di parte appellante, sarebbe dimostrativo della non obbligatorietà dell'indicata prescrizione, non avendo peraltro le AMC portata vincolante.

12.2. In ogni caso, anche prescindendo dall'obbligatorietà o meno della vicinanza dei posti, Ryanair aveva sempre rispettato tale disposizione, non essendo possibile per un accompagnatore adulto effettuare la prenotazione del biglietto senza prenotare (a pagamento) un posto accanto al minore.

La *policy* di Ryanair, infatti, non permetteva mai all'accompagnatore di scegliere un posto diverso da quello accanto al minore: già in sede di prenotazione, l'accompagnatore/genitore doveva infatti obbligatoriamente prenotare per sé un posto accanto al minore, in linea con il dettato normativo (che disciplina le modalità relative alla sicurezza, non quelle relative alla gratuità delle prenotazioni dei posti).

12.3. L'indicata normativa comunitaria nulla disporrebbe in merito a questioni tariffarie, non prevedendo alcun obbligo in base al quale la vicinanza tra

minore e accompagnatore debba essere gratuita.

Infatti, né le disposizioni del Regolamento (UE) n. 965/2012 (presupposto normativo del provvedimento gravato) né le indicazioni dell'EASA, che dettano la disciplina in materia di *safety*, si occupano del diverso aspetto relativo alla determinazione delle tariffe o dei costi del biglietto aereo (e dei sovrapprezzi o supplementi di prezzo), come riconosciuto anche nella impugnata sentenza di primo grado.

Gli aspetti tariffari sarebbero rimessi, dalla normativa europea di settore, alla libera scelta imprenditoriale dei vettori aerei, nel rispetto dell'art. 22 del Regolamento CE 1008/2008 (con le uniche limitazioni ivi previste relative alla trasparenza e non discriminazione delle tariffe).

A livello europeo, in tesi di parte appellante, non esisterebbe alcun assoluto "*diritto alla gratuità*" per l'accompagnatore di ottenere un posto vicino al minore.

12.3.1. Interessanti, in questo contesto, in tesi attorea, sarebbero gli Orientamenti interpretativi ("Orientamenti") della Commissione per l'applicazione del Regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, adottati in risposta alla domanda relativa all'esistenza o meno di un obbligo di attribuire ad un accompagnatore un posto a sedere accanto alla persona con disabilità o a mobilità ridotta, secondo i quali il posto a sedere dell'accompagnatore non dovrebbe necessariamente essere assicurato gratuitamente.

12.3.2. In tale ottica, secondo parte appellante, il pagamento di un prezzo per l'assegnazione del posto accanto al minore non integrerebbe alcun inadempimento alla regolamentazione europea in materia di *safety*, né un impedimento concreto per i diritti del passeggero, al contrario di quanto

ritenuto dal primo giudice.

In sostanza, l'EASA aveva indicato una “modalità accettabile” con cui i vettori aerei possono “conformarsi” al Regolamento (UE) 965/2012 e garantire la sicurezza del trasporto dei passeggeri SCP, prevedendo nelle proprie procedure che tali passeggeri SCP siedano vicino al loro accompagnatore.

12.3.4. Secondo la *policy* generale di Ryanair la scelta del posto a sedere è facoltativa e condizionata alla corresponsione di un supplemento, fino a € 30, per tutti i passeggeri che desiderino avvalersi di questa opzione.

Per un adulto che viaggia con un minore, invece, proprio in ossequio alle esigenze di sicurezza, la scelta dei posti era obbligatoria e l'onere supplementare era ridotto a € 4/6, per la scelta del posto per sé e per i minori (fino a quattro) accompagnati.

Tali politiche tariffarie, in tesi attorea, erano dovute ad una precisa *policy* commerciale, che non poteva essere certamente contestata dall'**ENAC**.

12.4. Peraltro la sentenza di *prime cure*, laddove afferma che non vi era garanzia che dopo l'acquisto del biglietto venisse rispettata la vicinanza tra minore e accompagnatore, sarebbe testualmente smentita dallo studio del gruppo di lavoro istituito dall'**ENAC**, che aveva confermato come la *policy* di Ryanair non permettesse di scegliere nessun altro posto che non fosse accanto al minore.

12.5. Sarebbe pertanto confermato, secondo parte appellante, che il provvedimento gravato *in prime cure* non era preordinato a garantire la *safety*, ma a colpire una pratica commerciale ritenuta scorretta, ciò che esulerebbe dalle competenze dell'**ENAC**, rientrando in quelle dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'art. 27 comma 1-*bis* del d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206 (“*Codice del consumo*”).

In tesi di parte appellante, la considerazione per cui gli aspetti commerciali

della *policy* di Ryanair e le normative di sicurezza debbano tenersi distinte sarebbero ulteriormente confermata da quanto già statuito dalla Commissione europea nel contesto della petizione n. 0202/2018, in risposta alla denuncia di un utente secondo cui alcune compagnie aeree *low cost* (in particolare Ryanair) avrebbero iniziato a separare deliberatamente i passeggeri che volano in gruppo e le famiglie, in particolare quelle con bambini piccoli, assegnando agli stessi posti in file diverse al solo fine di costringerli a pagare il posto a sedere.

13. Le censure articolate nel primo motivo di appello sono infondate, non essendo in grado di superare il condivisibile e limpido ragionamento posto a base del *decisum* di *prime cure*.

13.1. Il Regolamento (UE) 965/2012, nell'allegato IV nella parte CAT.OP.MPA.155 "*Trasporto di speciali categorie di passeggeri (SCP)*" prescrive:

a) I passeggeri di un volo che richiedono delle condizioni, assistenza e/o equipaggiamenti speciali vengono considerati come SCP. Questi comprendono almeno:

1) persone con mobilità ridotta (PRM) con le quali si intende, fatto salvo il regolamento (CE) n. 1107/2006, ogni persona la cui mobilità sia ridotta a causa di una disabilità fisica, sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea, disabilità o minorazione mentale, o di qualsiasi altra causa di disabilità, o per ragioni di età;

2) neonati e bambini non accompagnati; e

3) persone espulse, passeggeri non ammissibili o detenuti sotto custodia.

b) Le categorie speciali di passeggeri devono essere trasportate in condizioni in grado di assicurare la sicurezza dell'aeromobile e dei suoi occupanti conformemente alle procedure stabilite dall'operatore.

c) Le categorie speciali di passeggeri non devono occupare dei posti con accesso diretto a uscite di emergenza o nei quali la loro presenza possa:

1) impedire ai membri dell'equipaggio di svolgere i propri compiti;

2) ostruire l'accesso agli equipaggiamenti d'emergenza; o

3) *impedire l'evacuazione di emergenza dell'aeromobile.*

d) *Il comandante viene preventivamente informato nel caso di trasporto di categorie speciali di passeggeri.*

13.2. L'EASA ha inteso fornire alcune indicazioni sulle possibili modalità alternative per garantire il trasporto in sicurezza delle categorie speciali di passeggeri (SCP), richiesto dall'indicata prescrizione del Regolamento (UE) n. 965/2012.

13.2.1. In particolare, con la Decisione 2016/004/R, l'EASA ha adottato dei Mezzi Accettabili di Conformità (AMC), precisando che *“le AMC non sono vincolanti”* e che *“quando i mezzi accettabili di conformità sono rispettati, i relativi requisiti delle norme attuative sono soddisfatti”* (cfr. premesse della Decisione 2016/004/R, doc. 15, allegato al ricorso di primo grado).

Tra queste indicazioni, rileva l'AMC1 riferita alla citata norma CAT.OP.MPA.155(c) del Regolamento (UE) n. 965/2012, con cui si dispone che *“il vettore aereo stabilisce le proprie procedure di volo tenendo conto che se un passeggero definito categoria speciale viaggia con un accompagnatore, allora l'accompagnatore dovrebbe essere seduto vicino al passeggero SCP”*.

13.2.2. Come ritenuto dal primo giudice, la *vicinitas* prevista dall'indicata AMC1 da mero onere, atto ad assicurare l'assolvimento dell'obbligo di trasporto in condizioni di sicurezza, ovvero di *safety* previsto dalla citata norma CAT.OP.MPA.155 del Regolamento (UE) 965/2012 (*“Le categorie speciali di passeggeri devono essere trasportate in condizioni in grado di assicurare la sicurezza dell'aeromobile e dei suoi occupanti conformemente alle procedure stabilite dall'operatore”*), assume la configurazione di vero e proprio obbligo nell'eventualità in cui il vettore non sia in grado di assicurare una modalità alternativa di tutela della sicurezza delle SCP.

13.2.3. La modalità alternativa di garanzia della *safety* potrebbe infatti

consistere esclusivamente, come ben evidenziato dal primo giudice, nell'affiancamento al passeggero appartenente all'indicata categoria di un assistente di volo; soluzione questa di difficile applicazione, comportando un costo notevole a carico delle compagnie aeree tenute a garantire la *safety*, costituente obbligo inderogabile ai sensi della citata prescrizione del Regolamento (UE).

Pertanto in alcun modo le compagnie, tenute in proprio all'assolvimento di detto obbligo, potrebbero costringere gli utenti al pagamento di un costo aggiuntivo, oltre a quello dell'acquisto del biglietto, per assicurare una delle modalità alternative per il raggiungimento della *safety* in presenza di soggetti vulnerabili, e nell'ipotesi di specie di minori al di sotto dei 12 anni, ovvero la vicinanza dell'accompagnatore/genitore.

13.2.4. La ricostruzione operata dal giudice di *prime cure* non collide con la tendenziale natura di *soft law* dell'AMC, posto che parte appellante non intende assolvere all'obbligo di *safety* in maniera alternativa rispetto all'indicazione dell'AMC1 relativa all'assegnazione di un posto vicinore all'accompagnatore del minore, la quale peraltro, in quanto mezzo accettabile di conformità, è in grado di provare il rispetto del citato obbligo.

Infatti come indicato dall'**ENAC** ed allegato da parte appellante (all. n. 7 del fascicolo di appello e all. n. 17 del fascicolo di *prime cure*) “*Le AMC emesse da EASA non hanno natura legislativa. Esse non possono creare obblighi supplementari sulle persone (fisiche o giuridiche) che debbono rispondere ad uno specifico regolamento, che possono quindi decidere di dimostrare la conformità ai requisiti applicabili utilizzando altri mezzi, identificati come Alternative Means of Compliance rispettando i pertinenti requisiti regolamentari applicabili. ENAC pubblica sul proprio sito le Alternative Means of Compliance che approva.*

Tuttavia, poiché le AMC sono state volute dal legislatore per fornire la certezza del diritto e

per contribuire all'uniforme attuazione dei regolamenti UE, lo stesso ha connotato le AMC approvate da EASA con la presunzione di conformità alle normative. In tal modo, le autorità competenti degli Stati Membri sono impegnate a riconoscere quelle persone fisiche o giuridiche che risultano conformi alle AMC pubblicate da EASA come rispondenti alla specifica previsione regolamentare cui l'AMC in questione si riferisce'.

La necessità della *vicinitas* fra accompagnatore e SCP, considerata da EASA come mezzo accettabile di conformità per l'assolvimento dell'obbligo di *safety*, gravante sul vettore aereo, ben si comprende dal provvedimento n. 63/2021 oggetto di impugnativa *in prime cure*, laddove afferma che “*per ragioni di safety legate all'intera fase del volo e in particolare alla gestione delle eventuali emergenze, il personale della compagnia non può garantire la dovuta e necessaria assistenza a determinate categorie di passeggeri a bordo dell'aereo [...] I minori o le persone disabili o affette da altre patologie potrebbero non essere in grado di comprendere il briefing di sicurezza, allacciare e slacciare la cintura di sicurezza, estrarre e indossare il giubbotto salvagente, lasciare il proprio posto e raggiungere un'uscita di emergenza, indossare la maschera dell'ossigeno e utilizzare autonomamente la toilette*”.

13.2.5. Ciò posto, la *safety* assicurata dalla *vicinitas* dell'accompagnatore non può essere considerata un servizio *extra* di cui poter beneficiare solo previo pagamento di un costo aggiuntivo. La necessità della contiguità dei posti fra minore ed accompagnatore è chiaramente connessa all'obbligo di *safety*, il cui assolvimento grava sul vettore e non può essere condizionato al pagamento di alcun supplemento.

13.3. Il Regolamento oggetto di impugnativa *in prime cure* non si occupa dunque di questioni tariffarie connesse all'acquisto del biglietto o di servizio *extra*, ma del costo supplementare per la scelta del posto dell'accompagnatore dei minori – oltre che dei PRM - inibendolo e contemplando altresì la possibilità della ripetizione.

Le norme intese al perseguimento della *safety* a garanzia della sicurezza del volo vanno attuate senza considerare le implicazioni, le conseguenze e le ricadute commerciali e tariffarie discendenti dalla loro applicazione, poiché il bene “sicurezza”, il cui perseguimento costituisce precipuo obbligo del vettore ai sensi della normativa comunitaria, non può essere trattato alla stregua di un accessorio che, come tale, richiede il corrispettivo di un prezzo aggiuntivo rispetto a quello base per l’acquisto del titolo di viaggio.

14. In tal senso sembra intendersi il riferimento contenuto nel primo motivo di appello alla risposta della Commissione europea alla petizione n. 0202/2018, citata da parte appellante, la quale peraltro non può essere presa in considerazione nella presente sede, trattandosi di argomentazione non articolata *in prime cure*, né nel ricorso introduttivo, né nel ricorso per motivi aggiunti, a ciò ostandovi il divieto dei *nova* di cui all’art. 104 comma 1 c.p.a.

Secondo un orientamento ormai tradizionale, infatti, il divieto di motivi nuovi in appello nell’ambito del processo amministrativo costituisce la logica conseguenza dell’onere di specificità di quelli di impugnazione (in primo grado) del provvedimento amministrativo, e più in generale dell’onere di specificazione della domanda da parte di chi agisce in giudizio ed è pertanto riferibile, come nella fattispecie *de qua* all’attore (il ricorrente) e non anche al convenuto (la parte resistente o il controinteressato) (ex *multis* Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2022, n. 5796).

14.1. Ciò in disparte dalla considerazione che la relativa documentazione non è stata oggetto di deposito *in prime cure* e che in appello parte appellante si è limitata a rinviare ad un *link* audio, che peraltro non può assumere rilievo nella presente sede, a ciò ostandovi il divieto di nuove produzioni documentali di cui all’art. 104 comma 2 c.p.a.

14.2. Va ribadito il principio a mente del quale, ai sensi dell’art. 104 cit., nel

giudizio d'appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa, ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile (*ex multis* Cons, Stato, sez. II, 25 gennaio 2022, n. 525; *Id.*, sez. VI, 9 giugno 2023, n. 5669).

Peraltro in alcun modo può essere considerato rilevante ai fini della decisione un documento correlato ad una argomentazione, a supporto di un motivo, non formulata in *prime cure* e pertanto inammissibile alla stregua di quanto innanzai precisato, non potendo detta argomentazione, in quanto non necessitata dalla critica del percorso motivazionale seguito dal primo giudice, essere considerata quale mera difesa, ma quale ulteriore ed inammissibile specificazione di un motivo di ricorso già articolato in *prime cure*.

15. Analoghe considerazioni circa la violazione del divieto dei *nova*, *ex art.* 104 comma 1 c.p.a., vanno svolte in riferimento all'osservazione di parte appellante, contenuta solo nell'atto di appello, laddove, a sostegno dell'articolato motivo, cita gli Orientamenti interpretativi per l'applicazione del Regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, per affermare che la normativa comunitaria non presuppone il diritto all'assegnazione gratuita del posto dell'accompagnatore.

15.1. Comunque, in disparte dalla rilevata inammissibilità, detta argomentazione non coglie nel segno.

Detti orientamenti *in parte qua* prescrivono che “*la regola generale prevede che le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta possano viaggiare da sole come ogni altro passeggero.*”

Il Regolamento consente ai vettori aerei di esigere che una persona con disabilità o a mobilità

ridotta sia accompagnata esclusivamente per motivi di sicurezza (cfr. articolo 4, paragrafo 2). Il Regolamento non fornisce indicazioni sull'opportunità di mettere a disposizione gratuitamente il posto a sedere dell'accompagnatore. Qualora il vettore aereo esiga che le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta siano accompagnate, i servizi della Commissione raccomandano che il posto a sedere dell'accompagnatore sia messo a disposizione gratuitamente o a una tariffa notevolmente più bassa. È altresì opportuno sottolineare la buona pratica di talune compagnie aeree, le quali, a seconda delle circostanze, richiedono a un altro passeggero dello stesso volo di fungere da accompagnatore'.

15.2. L'argomentazione è priva di pregio in quanto la previsione citata riguarda la tariffa per l'acquisto del biglietto del posto aggiuntivo per l'accompagnatore e non il sovrapprezzo per la scelta del posto vicinior, essendo riferita all'evenienza che, qualora la compagnia aerea intenda assolvere al proprio obbligo di *safety* prevedendo l'obbligo di accompagnamento delle persone con mobilità ridotta – laddove le stesse normalmente come ogni altro passeggero possono viaggiare da sole - il posto a sedere per l'accompagnatore debba essere messo a disposizione gratuitamente o a tariffa notevolmente ridotta.

15.2.1. Pertanto l'Orientamento interpretativo in parola, peraltro riferito agli accompagnatori delle PRM, disciplinati dal distinto Regolamento (CE) n. 1107/2006, e non dei minori di 12 anni, conferma semmai la legittimità del provvedimento gravato in *prime cure* e la correttezza del ragionamento del primo giudice che ha ben posto in evidenza come l'obbligo di *safety* gravante sul vettore non possa essere considerato come un servizio aggiuntivo comportante l'esborso di un sovrapprezzo per l'utente, con conseguente ribaltamento sull'utente del costo di una delle modalità alternative atte ad assicurare l'assolvimento di un obbligo del vettore aereo, ovvero l'unica praticabile.

16. Alla stregua di tali considerazioni non si può ritenere che l'**ENAC** con il gravato Regolamento abbia inteso sanzionare una pratica commerciale scorretta, con ciò esorbitando l'ambito della propria competenza, in violazione della prescrizione dell'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 206/2005, essendo lo stesso volto ad assicurare il rispetto della prescrizione di *safety* di cui alla normativa comunitaria in presenza di SCP.

16.1. Ed invero, come ben evidenziato nell'istruttoria condotta dal gruppo di lavoro costituito dal DG dell'**ENAC**, seppure la *policy* di Ryanair preveda l'obbligo di prenotazione del posto dell'accompagnatore accanto al minore, la circostanza che la scelta del posto sia subordinata alla corresponsione di un supplemento – per quello che non può essere considerato un servizio aggiuntivo ma una modalità ragionevole e praticabile di assolvimento della *safety* in presenza di SCP – ben potrebbe indurre gli utenti ad acquistare i biglietti senza prenotare i posti a sedere.

In siffatta evenienza non vi sarebbe alcuna certezza che in sede di *check in* agli accompagnatori venga assegnato un posto accanto ai minori, per quanto le compagnie aeree cerchino comunque di fare “*tutto il possibile*” affinché sia garantito a tali categorie di utenti la prossimità dei posti.

16.2. Ciò posto, risulta irrilevante la circostanza che dallo studio del gruppo di lavoro si evinca come la *policy* di Ryanair possa integrare anche un comportamento commercialmente scorretto e che al riguardo l'**ENAC** abbia inteso segnalare detta circostanza all'AGCM per i provvedimenti di sua competenza.

16.3. L'**ENAC**, Ente pubblico istituito con d.lgs. n. 25 luglio 1997, n. 250, operante ai sensi del relativo art. 2 quale unica Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile, ha agito nell'ambito della proprie competenze, di regolazione, ispettive e sanzionatorie,

essendo tra l'altro, quale organismo responsabile dell'applicazione del Regolamento (CE) n. 261/2004, deputato anche ad irrogare le relative sanzioni amministrative (*ex art. 2 d.lgs. n. 69/2006*).

La disposizione n. 63/2021, è esclusivamente incentrata sulle *“ragioni di safety legate all'intera fase del volo e in particolare alla gestione delle eventuali emergenze”*, e mira, come evidenziato dal primo giudice, al perseguimento delle condizioni di sicurezza del volo e dei passeggeri, con speciale riferimento a quelli minori di anni 12 e a ai passeggeri con ridotta mobilità, considerando che *“il personale della compagnia non può garantire la dovuta e necessaria assistenza a determinate categorie di passeggeri a bordo dell'aereo”*.

16.3.1 Ed invero, come correttamente evidenziato dal primo giudice, ove la compagnia aerea ponga ostacoli, anche economici, all'assegnazione dei posti nei termini indicati dalla normativa europea, ossia contigui tra minore e genitore e passeggero a ridotta mobilità ed accompagnatore, tale comportamento integra il mancato rispetto dello *standard* operativo e pertanto la violazione delle disposizioni sulla sicurezza delle operazioni di volo (*safety*).

16.4. In chiusura dell'apparato motivazionale, il Regolamento impugnato svolge infine un'altra importante considerazione riferita alle istanze di garanzia della sicurezza, evidenziando che in disparte le prescrizioni rivenienti dal Regolamento (UE) n. 965/2012 *“l'inosservanza delle disposizioni normative stabilite, per motivi di sicurezza, a tutela dei minori e dei disabili è da ritenersi una grave violazione dei diritti dei passeggeri e, dunque, del Regolamento (CE) 261/2004 sulla tutela dei passeggeri del trasporto aereo”*.

A tale premessa va ancorata la previsione dell'art. 4 del gravato provvedimento secondo cui *“In caso di accertamento della violazione delle suddette disposizioni, l'Ente procederà alla irrogazione di provvedimenti sanzionatori nei confronti delle compagnie aeree, ai sensi di quanto disciplinato dall'art. 7 del decreto legislativo 27*

gennaio 2006, n. 69”.

16.5. Peraltro, come evidenziato dal giudice di *prime cure* in un passaggio motivazionale non sottoposto ad alcuna critica nell’atto di appello, “*Giova anche porre in luce che la normativa eurounitaria, al di là delle previsioni recate dalla AMC1.CAT.OPMPA.155 c) del Regolamento (UE) n. 965/2012, di cui la ricorrente infondatamente sostiene la natura non vincolante in quanto espressione solo di “soft – law”, consente agli Stati membri di introdurre disposizioni imperative che perseguano in subiecta materia elevati standard di sicurezza.*

Il Collegio ritiene infatti al riguardo che debba essere annessa particolare rilevanza al Regolamento del Parlamento e del Consiglio dell’Unione 4 luglio 2018, n. 1139, tra l’altro istitutivo dell’Agenzia dell’Unione europea per la sicurezza aerea.

Di peculiare significato appare nei divisati sensi, l’art. 8, secondo periodo che recita: “Sulla base della valutazione delle informazioni pertinenti sulla sicurezza, ogni Stato membro, in consultazione con le parti interessate, individua i principali rischi per la sicurezza che interessano il suo sistema nazionale di sicurezza aerea e definisce le azioni necessarie per attenuare tali rischi”.

*Tale norma, per la valenza di norma non solo di principio ma altresì imperativa e cogente che va ad essa riconosciuta, nonché per la portata dell’inciso finale secondo cui ogni Stato membro “definisce le azioni necessarie per attenuare tali rischi”, ad avviso del Collegio conferisce un *quid pluris* legittimante alla normativa regolamentare adottata all’ENAC con l’impugnata disposizione 16 luglio 2021, n. 63”.*

17. Con il secondo motivo di appello Ryanair, nel riproporre il secondo motivo del ricorso di *prime cure*, lamenta che il provvedimento impugnato, adottato dal DG dell’**ENAC** “*in via d’urgenza*”, ai sensi dell’art 4, comma 5, d.lgs. 25 luglio 1997 n. 250, non sia fondato su di un’istruttoria adeguata e che non sussista il necessario presupposto di urgenza, rispetto al quale, in ogni caso, non ne era stata fornita alcuna motivazione.

E ciò anche considerando che, a fronte di una *policy* in vigore sin dal 2016, solo in data 16 luglio 2021 l'**ENAC** aveva ritenuto che la stessa diventasse, senza una chiara ragione, oggetto di un Provvedimento classificato come “urgente”.

17.1. La sentenza di primo grado, in tesi di parte appellante, sarebbe *in parte qua* viziata, avendo omesso di accertare che il provvedimento non aveva in alcun modo specificato quali fossero le ragioni dell'urgenza, né tantomeno quali fossero i presunti rischi di sicurezza sopravvenuti rispetto a *policies* seguite dai vettori aerei da diversi anni.

18. Il motivo è destituito di fondamento.

18.1. Il provvedimento in questione richiama espressamente le risultanze dell'istruttoria condotta dal gruppo di lavoro costituito dal DG dell'**ENAC** con nota n. 70782 del 23 giugno 2021, avente ad oggetto lo “*studio sui costi accessori dei biglietti aerei, pratiche commerciali e loro effetti sulla sicurezza*”. Nell'ambito della suddetta relazione, il predetto gruppo, facendo espresso riferimento alla normativa contenuta nel Regolamento (UE) n. 965/2012 e alle AMC di EASA, affermava, come innanzi precisato, che “*Le suddette prescrizioni devono essere garantite al fine di far fronte a eventuali emergenze che dovessero insorgere in volo e rispondono, pertanto, a motivazioni che trovano il loro fondamento nel concetto di safety, ovvero nella necessità di assicurare la sicurezza delle operazioni di volo, quale esigenza imprescindibile del viaggio.*

Il personale delle compagnie aeree potrebbe, infatti, non essere in grado, in caso di emergenza, di garantire la dovuta e necessaria assistenza a determinate categorie di passeggeri a bordo dell'aereo per i quali è, pertanto, richiesto di garantire la presenza di un accompagnatore”.

18.2. Risultano pertanto specificate le ragioni di urgenza dell'intervento, trattandosi di garantire il rispetto delle condizioni di sicurezza del trasporto in

presenza di SCP, posto che la motivazione della disposizione regolamentare deve intendersi integrata *per relationem* con le risultanze dell'istruttoria. La constatazione di un mancato rispetto generalizzato di obblighi posti in materia di sicurezza, con ripercussioni anche sui diritti dei passeggeri, ha richiesto la necessità di un intervento immediato e specifico con un provvedimento che argomenta e motiva sulle ragioni alla base della sua adozione e che ricade nell'ambito della funzione istituzionale affidata all'Ente.

18.3. Peraltro, come evidenziato dal giudice di *prime cure*, con motivazione non sottoposta ad alcuna critica puntuale, *“il provvedimento d'urgenza impugnato è stato ratificato dal Consiglio di Amministrazione dell'ENAC, nella seduta del 14 settembre 2021 con deliberazione n. 14 di adozione del “Regolamento sull'obbligo di assegnazione posti a sedere gratuiti a minori anni dodici e persone a mobilità ridotta vicino ai genitori/ accompagnatori” e nella seduta del 25 ottobre 2021 ha deliberato la modifica del considerato n. 3 e degli artt. 1 e 3 del Regolamento sostituendo «bambini di età compresa tra i 2 e i 12 anni» con il riferimento ai bambini di età uguale o maggiore a 2 anni, ma inferiore a 12 anni. (cfr. Delibera n. 14/2021 del Consiglio di Amministrazione dell'ENAC – doc. 14 produz. ENAC del 2 dicembre 2021)”*.

18.4. Né rileva, onde escludere la necessità dell'intervento in via d'urgenza del D.G. – peraltro successivamente ratificato dal Consiglio di Amministrazione nel rispetto delle prescrizioni dell'art. dall'art. 4 comma 5 del d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250 e dell'art. 7 comma 5 dello Statuto dell'**ENAC** – la circostanza che la *policy* di Ryanair risalisse al 2016.

18.4.1. In disparte dalla circostanza che i riflessi dell'indicata *policy* sulle esigenze di *safety* sono emerse solo all'esito della disposta istruttoria condotta dal gruppo di lavoro all'uopo costituito dopo la ricezione dell'esposto di Codacons, va richiamata per analogia la condivisibile giurisprudenza in materia di ordinanze contingibili e urgenti.

18.4.2. Come ritenuto da questo Consiglio di Stato, con richiamo anche a propri precedenti, *“L’emanazione di un’ordinanza contingibile e urgente, infatti, ai sensi degli artt. 50 o 54 del t.u.e.l., indifferentemente, presuppone l’esistenza di una situazione eccezionale ed imprevedibile: tale presupposto, tuttavia, va interpretato nel senso che rileva non la circostanza (estrinseca) che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza (intrinseca) della necessità e dell’urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibilità, che, soprattutto, dall’imputabilità se del caso perfino all’Amministrazione stessa della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere. In definitiva, cioè, il decorso del tempo non consuma il potere di ordinanza, “perché ciò che rileva è esclusivamente la dimostrazione dell’attualità del pericolo e della idoneità del provvedimento a porvi rimedio, sicché l’immediatezza dell’intervento urgente del Sindaco va rapportata all’effettiva esistenza di una situazione di pericolo al momento di adozione dell’ordinanza”* (Cons. Stato, sez. II, 22 luglio 2019, n. 5150).

18.4.3. Conclusivamente, anche il secondo motivo di appello va respinto, non rilevando al riguardo la dedotta carenza motivazionale della sentenza di *prime cure*, in quanto, come noto, nel giudizio amministrativo l’art. 101 c.p.a. - che fa riferimento a *“specifiche censure contro i capi della sentenza gravata”* - deve essere coordinato con il principio di effetto devolutivo dell’appello, in base al quale è rimessa al giudice di secondo grado la completa cognizione del rapporto controverso, con integrazione e/o correzione - ove necessario - della motivazione della sentenza appellata e senza che rilevino, pertanto, le eventuali carenze motivazionali di quest’ultima (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 26 aprile 2021, n. 3308; *Id.* 17 gennaio 2020, n. 430; *Id.* 13 febbraio 2017, n. 609).

19. Con il terzo motivo di appello, Ryanair, nel riproporre il quarto motivo del ricorso di *prime cure*, lamenta come il primo giudice, nel rigettare lo stesso non abbia ben inteso la chiara e netta distinzione tra *policies* commerciali

discrezionali e misure di sicurezza obbligatorie.

Reiterando in parte quanto già specificato nel primo motivo, parte appellante evidenzia che il provvedimento cita nelle premesse alcune disposizioni della normativa europea [Regolamento (UE) n. 965/2012 e Regolamento (CE) n. 1107/2006], le quali tuttavia, nulla prevedono od impongono in termini di tariffe e *policies* commerciali, che sono invece rimesse alla libera determinazione dei vettori aerei, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (CE) 1008/2008.

L'ENAC, secondo la prospettazione attorea, aveva inoltre adottato un provvedimento palesemente incongruente, sprovvisto di alcun coordinamento con le altre Autorità aeronautiche europee, che aveva quindi determinato disparità nell'ambito dei vari Paesi Membri ed estreme difficoltà applicative per i voli internazionali con scalo in Italia.

Rendere obbligatorie *policies* diversificate in ogni Stato in cui un vettore aereo opera sarebbe pertanto eccessivamente gravoso e palesemente irragionevole, poiché richiederebbe uno sforzo sproporzionato per chi si trova a dover rispettare *policies* diverse del Paese di partenza e del Paese di destinazione.

Questo sarebbe il motivo per il quale le normative in materia di sicurezza sono adottate con Regolamenti UE direttamente applicabili e dettagliate da organismi internazionali.

A tal fine – in virtù del carattere transnazionale dell'attività svolta dai vettori aerei – solo all'Agenzia Europea della Sicurezza Aerea (EASA) sarebbe demandato il compito di elaborare le norme comuni in materia di sicurezza e ambiente a livello europeo a cui gli operatori del settore sono chiamati ad adeguarsi.

Il provvedimento gravato, in tesi attorea, si porrebbe in netto contrasto e violazione con la libertà d'impresa sancita dall'art. 16 della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea, che include il diritto di Ryanair di negoziare i propri termini e condizioni di trasporto con i passeggeri.

20. Alla luce di quanto già evidenziato con riferimento al primo motivo di appello, anche questo motivo va disatteso, posto che il gravato provvedimento non mira a sanzionare una *policy* commerciale in materia di tariffe, ma ad evitare che all'applicazione dell'evidenziata normativa europea in materia di *safety* possano essere apposti degli ostacoli di tipo economico, non potendo le condizioni di sicurezza in materia di trasporto in presenza di SCP essere oggetto di un supplemento di prezzo.

Ciò in quanto, come innanzi precisato, non viene in rilievo un servizio aggiuntivo erogato dal vettore, cui correlare detto supplemento, ma una delle modalità alternative - verosimilmente l'unica praticabile e peraltro la sola presa in considerazione da Ryanair - idonea a garantire l'assolvimento della prescrizione di *safety*.

20.1. Peraltro l'intervento dell'**ENAC** non si pone in contrasto con la competenza in materia dell'EASA, mirando per contro a rendere attuativa la prescrizione formulata dalla medesima EASA con la AMC approvata con decisione 2016/004/R sull'assegnazione dei posti agli accompagnatori di categorie speciali di passeggeri (SCP), da interpretarsi nel senso precisato nella disamina del primo motivo di appello.

20.2. Inoltre parte appellante non ha citato alcuna specifica norma atta ad imporre all'**ENAC** il coordinamento con le altre Autorità aeronautiche europee.

20.3. Ciò in disparte dalla considerazione che ulteriore supporto normativo dell'intervento dell'**ENAC**, come innanzi evidenziato, è stato dal primo giudice rinvenuto, con motivazione non sottoposta ad alcuna critica, nel Regolamento del Parlamento e del Consiglio dell'Unione 4 luglio 2018, n.

1139, tra l'altro istitutivo dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea, laddove prevede all'art. 8, secondo periodo che: *“Sulla base della valutazione delle informazioni pertinenti sulla sicurezza, ogni Stato membro, in consultazione con le parti interessate, individua i principali rischi per la sicurezza che interessano il suo sistema nazionale di sicurezza aerea e definisce le azioni necessarie per attenuare tali rischi”*.

21. L'appello va conclusivamente respinto, stante l'infondatezza di tutte le articolate doglianze.

22. Le spese di lite seguono la soccombenza fra le parti costituite e sono liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte appellante alla refusione delle spese di lite in favore del Codacons, liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Diana Caminiti

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO