Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

17 marzo 2016*

«Trasporti aerei — Regolamento (CE) n. 261/2004 — Articolo 7 — Compensazione dei passeggeri in caso di cancellazione o di ritardo di più di tre ore di un volo — Articolo 16 — Organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento — Competenza — Adozione di misure coercitive nei confronti del vettore aereo ai fini del versamento della compensazione dovuta ad un passeggero»

Nelle cause riunite C-145/15 e C-146/15,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), con decisioni dell'11 marzo 2015, pervenute in cancelleria il 26 marzo 2015, nei procedimenti

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

J. H. Dees-Erf (C-146/15)

contro

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

con l'intervento di:

Royal Air Maroc SA (C-145/15),

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (C-146/15),

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da D. Šváby (relatore), presidente di sezione, J. Malenovský e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: A. Calot Escobar

considerate le osservazioni presentate:

— per K. Ruijssenaars, A. Jansen e J. H. Dees-Erf, da M. Hoorntje, jurist, e F. de Bray, advocaat;

— per il governo dei Paesi Bassi, da M. Gijzen e M. Bulterman, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il neerlandese.

— per la Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, da P. Eijsvoogel e P. J. F. Huizing, advocate;

— per il governo tedesco, da T. Henze e J. Kemper, in qualità di agenti;

— per il governo finlandese, da J. Heliskoski, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da F. Wilman e N. Yerrell, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 gennaio 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU L 46, pag. 1).

2 Tali domande sono state proposte nell'ambito di due controversie che oppongono, la prima, i sig.ri Ruijssenaars e Jansen, e, la seconda, la sig.ra Dees-Erf, allo Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (segretario di Stato per le Infrastrutture e l'Ambiente; in prosieguo: il «segretario di Stato»), in merito al rifiuto da parte di quest'ultimo di adottare misure coercitive nei confronti, rispettivamente, della Royal Air Maroc SA (in prosieguo: la «Royal Air Maroc») e della Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (in prosieguo: la «KLM») volte ad obbligare tali società a versare la compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 del regolamento n. 261/2004 per il ritardo di più di tre ore all'arrivo dei voli su cui si erano imbarcati.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 1, 21 e 22 del regolamento n. 261/2004 sono così formulati:

«(1) L'intervento della Comunità nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, tra le altre cose, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri. Andrebbero inoltre tenute in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale.

(...)

(21) Gli Stati membri dovrebbero stabilire le sanzioni applicabili in caso di violazione del presente regolamento ed assicurare che esse siano effettivamente applicate. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

(22) Gli Stati membri dovrebbero assicurare e controllare che i loro vettori aerei rispettino il presente regolamento nonché designare un organismo appropriato per l'espletamento di tali compiti. Il controllo non dovrebbe pregiudicare il diritto per i passeggeri e i vettori aerei di chiedere un legittimo risarcimento nelle competenti sedi giurisdizionali secondo le procedure del diritto nazionale».

4 L'articolo 5, paragrafo 1, di tale regolamento, così dispone:

«1. In caso di cancellazione del volo, ai passeggeri coinvolti:

c) spetta la compensazione pecuniaria del vettore aereo operativo a norma dell'articolo 7, a meno che:

i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure

ii) siano stati informati della cancellazione del volo nel periodo compreso tra due settimane e sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di due ore prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di quattro ore dopo l'orario d'arrivo previsto; oppure

iii) siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario d'arrivo previsto.

(...)».

5 L'articolo 7, paragrafo 1, di detto regolamento, intitolato «Diritto a compensazione pecuniaria», è formulato come segue:

«1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, i passeggeri ricevono una compensazione pecuniaria pari a:

a) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 chilometri;

b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1 500 e 3 500 chilometri;

c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b).

(...)».

6 L'articolo 16 del medesimo regolamento, intitolato «Violazioni», così dispone:

«1. Ogni Stato membro designa l'organismo responsabile dell'applicazione del presente regolamento per quanto riguarda i voli in partenza dagli aeroporti situati nel suo territorio o i voli provenienti da un paese terzo e diretti in tali aeroporti. Se del caso, tale organismo adotta tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri. Gli Stati membri informano la Commissione circa l'organismo designato a norma del presente paragrafo.

2. Fatto salvo l'articolo 12, ciascun passeggero può presentare reclamo presso qualsiasi organismo designato ai sensi del paragrafo 1 o presso qualsiasi altro organismo competente designato da uno Stato membro in merito ad una presunta violazione del presente regolamento avvenuta in qualsiasi aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro o riguardante qualsiasi volo proveniente da un paese terzo e diretto a un aeroporto situato in tale territorio.

3. Le sanzioni stabilite dagli Stati membri per violazioni del presente regolamento sono effettive, proporzionate e dissuasive».

Diritto olandese

7 L'esecuzione dell'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 è assicurata, in particolare, dalle seguenti disposizioni della legge sull'aviazione (Wet luchtvaart), del 18 giugno 1992 (Stb.1992, n. 368), nella versione in vigore alla data dei fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sull'aviazione»).

8 Ai sensi dell'articolo 11.15, paragrafo 1, lettera b), punto 1º, della legge sull'aviazione, il segretario di Stato, designato quale organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004, è competente ad imporre, mediante misure coercitive amministrative, l'obbligo di conformarsi alle disposizioni contenute nel regolamento n. 261/2004 o adottate in forza di quest'ultimo.

9 Secondo il giudice del rinvio, che rinvia ai lavori preparatori della legge sull'aviazione, sebbene quest'ultima conferisca al segretario di Stato una competenza generale ad adottare misure coercitive in caso di violazione del regolamento n. 261/2004, in particolare qualora dall'esame del fascicolo emerga che un vettore aereo rifiuti sistematicamente di adempiere ai propri obblighi derivanti da detto regolamento, tale legge non gli consente tuttavia di adottare misure coercitive su richiesta di un passeggero in ogni singolo caso in cui un vettore aereo rifiuti di accogliere una domanda di compensazione pecuniaria fondata sugli articoli 5, paragrafo 1, lettera c), e 7 del regolamento n. 261/2004.

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Causa C-145/15

10 In seguito alla cancellazione del loro volo da Amsterdam (Paesi Bassi) a Casablanca (Marocco), previsto per l'8 aprile 2011, i sig.ri Ruijssenaars e Jansen hanno chiesto alla Royal Air Maroc il versamento della compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 del regolamento n. 261/2004.

11 Di fronte al rifiuto opposto da tale vettore aereo, hanno chiesto al segretario di Stato, con lettera del 4 maggio 2012, di adottare misure coercitive nei confronti della Royal Air Maroc al fine di obbligare quest'ultima a porre rimedio alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 261/2004, ed a versare loro la compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 di tale regolamento.

12 Con decisione del 7 maggio 2012, il segretario di Stato ha respinto la domanda dei sig.ri Ruijssenaars e Jansen. Con decisione del 3 ottobre 2012, il segretario di Stato ha dichiarato infondata l'opposizione dai medesimi presentata avverso tale decisione.

13 I sig.ri Ruijssenaars e Jansen hanno quindi presentato un ricorso avverso quest'ultima decisione dinanzi al Rechtbank Oost-Brabant (Tribunale del Brabante orientale), che l'ha respinto con decisione del 28 maggio 2013.

14 I sig.ri Ruijssenaars e Jansen hanno impugnato tale decisione dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato).

15 Nell'ambito di tale procedimento, il giudice del rinvio dubita della competenza del segretario di Stato ad adottare le misure coercitive richieste dai ricorrenti. Esso ritiene che, sebbene sia pacifica la sua competenza ad adottare misure coercitive nei confronti dei vettori aerei che rifiutano sistematicamente di adempiere ai loro obblighi derivanti dal regolamento n. 261/2004, ciò non varrebbe per le misure coercitive adottate su richiesta di passeggeri e riguardanti casi singoli di violazione degli articoli 5, paragrafo 1, lettera c), e 7, del regolamento n. 261/2004.

16 A tale riguardo, il giudice del rinvio ritiene che il rapporto tra un vettore aereo e un passeggero sia di natura civilistica e che, nel caso in cui tale vettore aereo rifiuti di versare la compensazione pecuniaria al passeggero, l'attuazione del diritto alla compensazione avverrà mediante la proposizione di un'azione civile dinanzi ad un giudice civile. Tale giudice rileva inoltre che affidare l'adozione di misure coercitive a carattere individuale al segretario di Stato, le cui decisioni sono sottoposte al controllo dei giudici amministrativi, rischierebbe di pregiudicare la ripartizione della competenza giurisdizionale nei Paesi Bassi nel caso di un'azione parallela proposta dinanzi ai giudici civili.

17 Inoltre, l'incompetenza del segretario di Stato ad adottare le misure di cui al procedimento principale troverebbe conferma nei lavori parlamentari della legge sull'aviazione, nei quali viene indicato che «non spetta all'autorità amministrativa esigere dal vettore aereo una compensazione a nome dei passeggeri», nonché nel fatto che le misure coercitive previste dal diritto olandese non sono tali da garantire la compensazione dei passeggeri nel caso in cui non siano rispettate dal vettore aereo interessato.

18 Peraltro, il Raad van State (Consiglio di Stato) rileva che le disposizioni del regolamento n. 261/2004 di cui trattasi nella presente causa sono direttamente applicabili e, pertanto, possono essere fatte valere dinanzi ai giudici nazionali in una controversia fra soggetti privati, garantendo in tal modo al passeggero una tutela giurisdizionale effettiva.

19 In tale contesto, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004, premesso che il diritto olandese consente ai passeggeri di far valere dinanzi ai giudici civili i diritti ad essi conferiti, in forza del diritto dell'Unione, dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), e dall'articolo 7 del regolamento n. 261/2004, obblighi le autorità nazionali ad adottare misure di attuazione che consentano all'organismo designato in base [a tale] articolo 16 di adottare provvedimenti coercitivi amministrativi in ciascun singolo caso in cui vengono violati gli articoli 5, paragrafo 1, lettera c), e 7 del regolamento n. 261/2004, al fine di garantire il diritto di un passeggero alla compensazione pecuniaria in ciascun singolo caso».

Causa C-146/15

20 In seguito ad un ritardo di 26 ore del proprio volo del 17 dicembre 2009, da Curaçao (Antille olandesi) ad Amsterdam (Paesi Bassi), la sig.ra Dees-Erf ha chiesto alla KLM il versamento della compensazione economica di cui all'articolo 7 del regolamento n. 261/2004.

21 Di fronte al rifiuto opposto da tale vettore aereo, essa ha chiesto al segretario di Stato, con lettera del 1º febbraio 2012, di adottare misure coercitive nei confronti della KLM al fine di obbligare quest'ultima a porre rimedio alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 261/2004, ed a versarle la compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 di tale regolamento.

22 Con decisione del 2 febbraio 2012, il segretario di Stato ha respinto la domanda della sig.ra Dees-Erf. Con decisione del 22 maggio 2012, il segretario di Stato ha dichiarato infondata l'opposizione presentata avverso tale decisione.

23 La sig.ra Dees-Erf ha quindi presentato un ricorso avverso quest'ultima dinanzi al Rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia), che l'ha respinto con decisione del 13 febbraio 2013.

24 La sig.ra Dees-Erf ha impugnato tale decisione dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato).

25 Per le medesime ragioni enunciate nella domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-145/15, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale identica a quella sottoposta in tale causa.

26 Con decisione del presidente della Corte del 27 marzo 2015, le cause C-145/15 e C-146/15 sono state riunite ai fini delle fasi scritta ed orale del procedimento nonché della sentenza.

Sulla questione pregiudiziale

27 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 debba essere interpretato nel senso che l'organismo designato da ciascuno Stato membro in forza del paragrafo 1 di tale articolo, investito del reclamo proposto individualmente da un passeggero in seguito al rifiuto di un vettore aereo di versare a quest'ultimo la compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di detto regolamento, è tenuto ad adottare misure coercitive nei confronti di tale vettore, volte ad imporgli di versare tale compensazione.

28 A tale riguardo, occorre rilevare che l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 prevede, al suo paragrafo 1, che gli Stati membri designino un organismo responsabile dell'applicazione di tale regolamento, il quale, se del caso, adotta tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri.

29 Dalla formulazione dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004, letto in combinato disposto con il considerando 22 di tale regolamento, emerge che quest'ultimo impone all'organismo indicato da tali disposizioni di assicurare il rispetto di detto regolamento.

30 Poiché le disposizioni di cui si compone detto articolo 16 costituiscono un insieme omogeneo, occorre intendere l'articolo 16, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 261/2004, come precisazione dei diversi aspetti riconducibili al compito spettante all'organismo di cui al paragrafo 1 di tale articolo.

31 Più in particolare, per quanto riguarda i reclami che possono essere presentati all'organismo da ciascun passeggero in forza dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 261/2004, essi vanno considerati piuttosto come segnalazioni volte a contribuire alla corretta applicazione di tale regolamento in generale, senza che venga imposto a tale organismo di agire, in seguito a tali reclami, al fine di garantire il diritto di ciascun singolo passeggero ad una compensazione pecuniaria.

32 Successivamente, occorre interpretare la nozione di «sanzioni» contenuta all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento n. 261/2004, in combinato disposto con il considerando 21 di tale regolamento, nel senso che essa designa le misure adottate in risposta alle violazioni rilevate dall'organismo nell'esercizio della sorveglianza di carattere generale prevista al paragrafo 1 di detto articolo 16, e non come le misure coercitive amministrative che devono essere adottate in ciascun singolo caso.

33 Pertanto, l'interpretazione dell'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 nel suo complesso non è tale da pregiudicare gli obiettivi perseguiti da tale regolamento, in particolare quelli previsti al considerando 1 di detto regolamento, volti a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri ed a tenere in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale.

34 Una simile interpretazione dell'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 consente inoltre, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 39 delle proprie conclusioni, nel caso della valutazione di una medesima situazione individuale, di evitare qualsiasi divergenza di valutazione lesiva dei diritti dei passeggeri aerei tra, da un lato, gli organismi di cui all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004, a titolo di esame dei reclami individuali loro rivolti e, dall'altro, i giudici nazionali, investiti di ricorsi individuali volti ad ottenere il pagamento della compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 del regolamento n. 261/2004.

35 Inoltre, tale interpretazione è coerente con l'articolazione dei ruoli attribuiti rispettivamente agli organi di cui all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004, ed ai giudici nazionali, come emerge dalla seconda frase del considerando 22 di tale regolamento, nonché dalla giurisprudenza della Corte (v., in tal senso, sentenze McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punto 51, nonché Sousa Rodríguez e a., C-83/10, EU:C:2011:652, punto 44).

36 Di conseguenza, tenuto conto di tali obiettivi, nonché del margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri nell'attribuzione delle competenze che intendono assegnare agli organismi di cui all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004, ricordato dall'avvocato generale al paragrafo 30 delle conclusioni, gli Stati membri hanno la facoltà, al fine di ovviare ad una insufficiente tutela dei diritti dei passeggeri aerei, di abilitare l'organismo di cui all'articolo 16, paragrafo 1, di tale regolamento, ad adottare misure in seguito a reclami individuali.

37 Ciò premesso, come risulta dal punto 18 della presente sentenza, le disposizioni del regolamento n. 261/2004 di cui trattasi sono direttamente applicabili nella causa principale e, pertanto, possono essere fatte valere dinanzi ai giudici nazionali in una controversia fra soggetti privati, garantendo in tal modo ai passeggeri aerei una tutela giurisdizionale effettiva.

38 Da quanto precede risulta che l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che l'organismo designato da ciascuno Stato membro in forza del paragrafo 1 di tale articolo, investito del reclamo proposto individualmente da un passeggero in seguito al rifiuto di un vettore aereo di versare a quest'ultimo la compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di detto regolamento, non è tenuto ad adottare misure coercitive nei confronti di tale vettore, volte ad imporgli di versare tale compensazione.

Sulle spese

39 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

L'articolo 16 del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, deve essere interpretato nel senso che l'organismo designato da ciascuno Stato membro in forza del paragrafo 1 di tale articolo, investito del reclamo proposto individualmente da un passeggero in seguito al rifiuto di un vettore aereo di versare a quest'ultimo la compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di detto regolamento, non è tenuto ad adottare misure coercitive nei confronti di tale vettore, volte ad imporgli di versare tale compensazione.

Firme