Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 22 marzo 2012[1]

Causa C-12/11

Denise McDonagh
contro
Ryanair Ltd

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Dublin Metropolitan District Court (Irlanda)]

«Trasporto aereo — Compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato — Nozione di "circostanze eccezionali" ai sensi del regolamento (CE) n. 261/2004 — Eruzione vulcanica che comporta la chiusura dello spazio aereo»

1. Con il presente rinvio pregiudiziale, la Corte è chiamata a precisare la portata dell'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri aerei che incombe ai vettori aerei ai sensi degli articoli 5 e 9 del regolamento (CE) n. 261/2004[2].

2. Infatti, l'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 261/2004 dispone che, in caso di cancellazione del volo, ai passeggeri coinvolti è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 9 del medesimo regolamento. Il vettore aereo è tenuto ad adempiere tale obbligo anche nel caso in cui la cancellazione del volo sia dovuta a circostanze eccezionali.

3. La presente causa si inserisce nel contesto dell'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull che ha avuto luogo dal mese di marzo al mese di maggio 2010 in Islanda e che ha comportato la chiusura dello spazio aereo, provocando così la cancellazione di oltre 100 000 voli e ripercuotendosi su quasi 10 milioni di passeggeri aerei.

4. Nella presente causa, in sostanza, si tratta di stabilire se il vettore aereo debba essere esonerato dall'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri qualora il loro volo sia stato cancellato a seguito della chiusura dello spazio aereo dovuta all'eruzione di un vulcano. In altri termini, occorre accertare se un evento come la chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull rientri nella nozione di «circostanze eccezionali» ai sensi del regolamento n. 261/2004, obbligando il vettore aereo a fornire assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato, conformemente agli articoli 5 e 9 del regolamento, ovvero si collochi in una categoria che va al di là di dette circostanze eccezionali, esonerando così il vettore aereo da tale obbligo.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Regolamento 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).

5. Inoltre, la Dublin Metropolitan District Court (Irlanda) chiede se l'obbligo di assistenza previsto da dette disposizioni debba essere limitato, a livello temporale o monetario, qualora la cancellazione del volo sia dovuta a circostanze eccezionali. In caso di risposta negativa, chiede se le suddette disposizioni siano invalide in quanto contrarie ai principi di proporzionalità e di non discriminazione, al principio di un «giusto equilibrio degli interessi» sancito dalla Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, firmata a Montreal il 9 dicembre 1999 [3], nonché agli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [4].

6. Nelle presenti conclusioni spiegherò i motivi per i quali ritengo che gli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004 debbano essere interpretati nel senso che circostanze come la chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione di un vulcano costituiscano circostanze eccezionali ai sensi di detto regolamento.

7. Indicherò poi perché, a mio avviso, dette disposizioni non contengono un esonero né una limitazione impliciti dell'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato a seguito di circostanze eccezionali e perché tale constatazione non rimette in causa la validità delle disposizioni in parola.

I – Contesto normativo

A – *La normativa internazionale*

8. La Convenzione di Montreal è stata approvata per conto della Comunità europea con la decisione 2001/539/CE [5] ed è entrata in vigore, per quanto riguarda l'Unione europea, il 28 giugno 2004.

9. Il terzo e il quinto capoverso del preambolo della Convenzione di Montreal così recitano:

«Riconoscendo l'importanza di tutelare gli interessi degli utenti del trasporto aereo internazionale e la necessità di garantire un equo risarcimento secondo il principio di riparazione,

(...)

Convinti che l'azione collettiva degli Stati intesa all'ulteriore armonizzazione e codificazione di alcune norme che regolano il trasporto aereo internazionale (...) rappresenti il mezzo più idoneo a realizzare il giusto equilibrio degli interessi».

B – *La normativa dell'Unione*

10. Il primo considerando del regolamento n. 261/2004 enuncia che 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.

3 — In prosieguo: la «Convenzione di Montreal».

4 — In prosieguo: la «Carta».

5 — Decisione del Consiglio, del 5 aprile 2001, relativa alla conclusione da parte della Comunità europea della convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo (convenzione di Montreal) (GU L 194, pag. 38).

11. Il quattordicesimo considerando di detto regolamento prevede che gli obblighi che incombono ai vettori aerei operativi dovrebbero essere limitati o dovrebbero non applicarsi nei casi in cui un evento è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso. Siffatte circostanze possono, in particolare, ricorrere in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo.

12. L'articolo 5 del regolamento così recita:

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

(...)

b) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 9, paragrafo 2, nonché, in caso di volo alternativo quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il nuovo volo è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato, l'assistenza di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c); e

c) spetta la compensazione pecuniaria del vettore aereo operativo a norma dell'articolo 7 (...).

3. Il vettore aereo operativo non è tenuto a pagare una compensazione pecuniaria a norma dell'articolo 7, se può dimostrare che la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

(...)».

13. L'articolo 9 del regolamento n. 261/2004 dispone quanto segue:

«1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, il passeggero ha diritto a titolo gratuito:

a) a pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa;

b) alla sistemazione in albergo:

— qualora siano necessari uno o più pernottamenti, o

— qualora sia necessario un ulteriore soggiorno, oltre a quello previsto dal passeggero;

c) al trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione (albergo o altro).

2. Inoltre, il passeggero ha diritto ad effettuare a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica.

3. Nell'applicare il presente articolo il vettore aereo operativo presta particolare attenzione ai bisogni delle persone con mobilità ridotta e dei loro accompagnatori, nonché ai bisogni dei bambini non accompagnati».

II – I fatti del procedimento principale

14. Il 20 marzo 2010 aveva inizio l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull, in Islanda. Il 14 aprile 2010 il vulcano entrava in una fase esplosiva, che comportava, il 15 aprile 2010, la chiusura dello spazio aereo di diversi Stati membri, a causa del rischio determinato dalla nube di cenere vulcanica provocata dall'esplosione.

15. Tra il 15 e il 23 aprile 2010, le autorità di regolamentazione dell'aviazione chiudevano lo spazio aereo sopra la maggior parte dell'Europa settentrionale, in particolare gli spazi aerei irlandese e britannico. Successivamente, e fino al 17 maggio 2010, veniva chiuso sporadicamente e in modo intermittente lo spazio aereo di diversi Stati membri da e verso i quali la compagnia aerea Ryanair Ltd [6] gestisce servizi aerei.

16. A causa della chiusura di tali spazi aerei, le compagnie aeree erano costrette a cancellare circa 100 000 voli per il solo periodo dal 15 al 21 aprile 2010 e 10 milioni di passeggeri rimanevano impossibilitati a viaggiare durante detto periodo.

17. La Ryanair, dal canto suo, doveva cancellare circa 9 500 voli a causa della nube di cenere vulcanica, procurando l'interruzione dei viaggi di circa 1,4 milioni di suoi passeggeri. Il giudice del rinvio precisa che la Ryanair era disposta a fornire i servizi ai suoi passeggeri, ma non è stata autorizzata a farlo a motivo della chiusura dello spazio aereo.

18. La Commission for Aviation Regulation in Ireland (Commissione irlandese per la regolamentazione dell'aviazione) ha dichiarato che l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull e la conseguente chiusura degli spazi aerei costituivano circostanze eccezionali ai sensi del regolamento n. 261/2004. Pertanto, conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, di detto regolamento, i passeggeri il cui volo era stato cancellato non avevano il diritto di chiedere la compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 dello stesso.

19. La sig.ra McDonagh era uno dei passeggeri il cui volo è stato cancellato a seguito dell'eruzione vulcanica. Aveva acquistato un biglietto aereo dalla Ryanair per un volo da Faro a Dublino per il 17 aprile 2010.

20. Quello stesso giorno il suo volo veniva cancellato come conseguenza della chiusura dello spazio aereo. I voli fra l'Irlanda e l'Europa continentale riprendevano solo il 22 aprile 2010. La sig.ra McDonagh poteva infine rientrare in Irlanda il 24 aprile 2010.

21. Fra il 17 e il 24 aprile 2010 la Ryanair non ha fornito alla sig.ra McDonagh l'assistenza di cui all'articolo 9 del regolamento n. 261/2004. Secondo quest'ultima, la Ryanair è tenuta a pagarle una compensazione pecuniaria ovvero un risarcimento danni per un importo di EUR 1 129,41, corrispondente alle spese da essa sostenute per l'acquisto di pasti, bevande, sistemazione alberghiera e trasporto. Ha quindi proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio.

6 — In prosieguo: la «Ryanair».

III – Le questioni pregiudiziali

22. La Dublin Metropolitan District Court nutre dubbi circa l'interpretazione e la validità degli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004. Essa ha pertanto deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se circostanze quali le chiusure dello spazio aereo europeo a seguito dell'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull in Islanda, che hanno causato estese e prolungate interruzioni del traffico aereo, vadano al di là delle "circostanze eccezionali" ai sensi del regolamento n. 261/2004.

2) In caso di risposta affermativa alla questione sub 1, se in tali circostanze sia esclusa, ai sensi degli articoli 5 e 9 [di detto regolamento], la responsabilità per l'obbligo di fornire assistenza.

3) In caso di risposta negativa alla questione sub 2, se gli articoli 5 e 9 [di detto regolamento] siano invalidi in quanto violano i principi di proporzionalità e di non discriminazione, il principio di un "giusto equilibrio degli interessi", sancito dalla Convenzione di Montreal, e gli articoli 16 e 17 della Carta (...).

4) Se l'obbligo di cui agli articoli 5 e 9 [del regolamento n. 261/2004] debba essere interpretato nel senso che contiene una limitazione implicita, quale un limite temporale e/o monetario, alla fornitura di assistenza nei casi in cui la cancellazione del volo sia causata da "circostanze eccezionali".

5) In caso di risposta negativa alla questione sub 4, se gli articoli 5 e 9 [di detto regolamento] siano invalidi in quanto violano i principi di proporzionalità e di non discriminazione, il principio di un "giusto equilibrio degli interessi", sancito dalla Convenzione di Montreal, e gli articoli 16 e 17 della Carta (...)».

IV – La mia analisi

23. Innanzitutto, con la prima e la seconda questione il giudice del rinvio chiede alla Corte se gli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004 debbano essere interpretati nel senso che circostanze quali la chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione di un vulcano esulino dall'ambito delle «circostanze eccezionali», esonerando così il vettore aereo operativo dall'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato a seguito di tale chiusura.

24. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, nel caso in cui detta chiusura costituisca una circostanza che va al di là delle circostanze eccezionali, ma non esoneri tuttavia il vettore aereo dall'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato, gli articoli 5 e 9 del regolamento siano invalidi in quanto contrari ai principi di proporzionalità e di non discriminazione, al principio di un «giusto equilibrio degli interessi», sancito dalla Convenzione di Montreal, nonché agli articoli 16 e 17 della Carta.

25. Con la quarta questione il giudice del rinvio chiede poi alla Corte di accertare se l'obbligo di cui agli articoli 5 e 9 di detto regolamento contenga un limite implicito, come un limite temporale e/o monetario, all'assistenza da fornire ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato qualora la cancellazione sia dovuta a «circostanze eccezionali».

26. In caso di risposta negativa, con la quinta questione il giudice del rinvio chiede se dette disposizioni siano invalide in quanto contrarie ai principi di proporzionalità e di non discriminazione, al principio di un «giusto equilibrio degli interessi», sancito dalla Convenzione di Montreal, nonché agli articoli 16 e 17 della Carta.

A – *Sulla prima, sulla seconda e sulla terza questione*

27. In via preliminare, occorre rammentare che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 261/2004 prevede che il vettore aereo operativo è tenuto a fornire assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato. Contrariamente all'obbligo di compensazione pecuniaria di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento, l'obbligo di assistenza a favore di detti passeggeri vale anche quando la cancellazione è dovuta a «circostanze eccezionali» [7].

28. Nella presente causa il giudice del rinvio chiede se circostanze quali la chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull vadano al di là delle circostanze eccezionali, esonerando, così, il vettore aereo operativo da qualsiasi obbligo di assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato a seguito di detta chiusura.

29. Non penso sia così. Ritengo, al contrario, che nella nozione di «circostanze eccezionali» siano ricompresi tutti gli eventi eccezionali, come la chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione di un vulcano, che non avrebbero potuto essere evitati anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

30. Tale nozione non è definita nel regolamento n. 261/2004. Il quattordicesimo considerando di detto regolamento si limita a fornire alcuni esempi, a titolo indicativo [8], di eventi che possono essere considerati come circostanze eccezionali, in particolare in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo.

31. Per giurisprudenza costante della Corte, la determinazione del significato e della portata dei termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione va operata conformemente al loro senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte. Inoltre, qualora tali termini ricorrano nell'ambito di una disposizione che costituisce una deroga ad un principio o, più specificamente, a norme dell'Unione dirette a tutelare i consumatori, essi devono essere letti in modo che tale disposizione possa essere interpretata restrittivamente [9].

32. Nel linguaggio corrente, il termine «eccezionale» si riferisce a qualcosa che non rientra nell'ordine comune, che è anomalo, straordinario, inusuale. A mio avviso, la scelta di tale termine palesa chiaramente la volontà del legislatore dell'Unione di includere nella nozione di «circostanze eccezionali» tutte le circostanze sulle quali il vettore aereo non ha alcun controllo. A tal proposito, nella citata sentenza Wallentin-Hermann, la Corte ha stabilito che sono circostanze eccezionali, ai sensi del regolamento n. 261/2004, quelle collegate ad un evento che, come quelli elencati dal quattordicesimo considerando di tale regolamento, non è inerente al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfugge al suo effettivo controllo per la sua natura o per la sua origine [10].

7 — V. sentenza del 12 maggio 2011, Eglītis e Ratnieks (C-294/10, Racc. pag. I-3983, punti 23 e 24).

8 — V. sentenza del 22 dicembre 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, Racc. pag. I-11061, punto 22).

9 — Ibidem (punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

10 — Ibidem (punto 23).

33. Va inoltre rilevato che, nel corso dei lavori preparatori del regolamento n. 261/2004, il legislatore dell'Unione aveva inizialmente scelto, al posto della nozione di «circostanze eccezionali», quella di «forza maggiore» [11], generalmente utilizzata per qualificare qualsiasi evento sul quale l'essere umano non ha alcuna influenza perché imprevedibile, insuperabile ed esterno.

34. A mio parere, questi elementi sono rivelatori della volontà del legislatore dell'Unione di riunire nella medesima nozione, ossia quella di «circostanze eccezionali», tutte le circostanze che sfuggono al controllo del vettore aereo, indipendentemente dalla loro natura e gravità. Ritengo, quindi, che non vi sia spazio per una categoria che si situi al di là delle circostanze eccezionali, come quella proposta dalla Ryanair. Un evento come l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull costituisce quindi, a mio parere, una circostanza eccezionale ai sensi del regolamento n. 261/2004 e comporta, per il vettore aereo, l'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato a seguito di detta eruzione.

35. D'altro canto, la formulazione chiara, e diversa nel merito, degli articoli 5 e 9 di questo regolamento impedisce di creare, senza aggiungerla al testo, una categoria distinta di eventi «particolarmente eccezionali» che comporterebbe per il vettore aereo un esonero totale dai propri obblighi.

36. Quest'analisi è corroborata, a mio avviso, dall'obiettivo perseguito dal regolamento e dal contesto nel quale si inseriscono i suddetti articoli.

37. Infatti, come la Corte ha dichiarato nella sentenza del 19 novembre 2009, Sturgeon e a. [12], dai primi quattro considerando del regolamento n. 261/2004 si evince chiaramente che esso persegue l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione ai passeggeri degli aerei, a prescindere dal fatto che si trovino in una situazione di imbarco negato, cancellazione o ritardo del volo, poiché risultano tutti vittima di fastidi o gravi disagi assimilabili dovuti al trasporto aereo [13].

38. In tal senso, l'obbligo gravante sul vettore aereo, che consiste nell'assistere i passeggeri il cui volo sia stato cancellato, cioè fornire loro bevande, pasti, sistemazione in albergo o mettere a loro disposizione mezzi di comunicazione con terzi, mira a soddisfare i bisogni immediati, in loco, dei passeggeri, a prescindere dalla causa della cancellazione del volo [14], nonché a migliorare la tutela degli interessi dei passeggeri [15].

39. La ragion d'essere di siffatto obbligo di assistenza si distingue, per natura e per scopo perseguito, da quella dell'obbligo di compensazione pecuniaria cui è tenuto il vettore aereo qualora non abbia avvisato in tempo i passeggeri della cancellazione del volo interessato.

40. Infatti, la compensazione basata sull'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), e sull'articolo 7 del regolamento n. 261/2004 mira a riparare a un danno, quasi identico per tutti i passeggeri, cagionato dalla cancellazione del volo e che consiste in una perdita di tempo che, considerato il suo carattere irreversibile, può essere risarcita unicamente con una compensazione pecuniaria [16]. La volontà del legislatore dell'Unione era chiaramente quella di incoraggiare i vettori aerei ad avvertire anticipatamente i passeggeri del volo cancellato al fine di evitare loro inconvenienti e disagi e

11 — V. posizione comune (CE) n. 27/2003, adottata dal Consiglio il 18 marzo 2003 (GU C 125 E, pag. 63), e comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, del 25 marzo 2003, relativa alla posizione comune approvata dal Consiglio in vista dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato [SEC(2003) 361 def., pag. 4]. Solo su proposta del Consiglio, la nozione di «circostanze eccezionali» è stata preferita a quella di «forza maggiore» per motivi di chiarezza giuridica. V., altresì, posizione del Parlamento europeo adottata in prima lettura il 24 ottobre 2002 (pag. 5).

12 — C-402/07 e C-432/07, Racc. pag. I-10923.

13 — Punto 44.

14 — Sentenza del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, Racc. pag. I-403, punto 86).

15 — Ibidem (punto 48).

16 — Sentenza Sturgeon e a., cit. (punto 52).

consentire agli stessi di prendere provvedimenti in tempo utile [17]. Solo se la cancellazione del volo è dovuta a circostanze straordinarie, il vettore aereo può essere esonerato da tale obbligo, dato che il legislatore dell'Unione ha considerato che in tal caso non è responsabile della cancellazione del volo [18].

41. Tutt'altra è la ragion d'essere dell'obbligo di assistere i passeggeri di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), e all'articolo 9 del regolamento n. 261/2004. Tale assistenza, attraverso la fornitura di pasti, bevande e, all'occorrenza, sistemazione in albergo, mira a consentire ai passeggeri di proseguire il loro viaggio in condizioni soddisfacenti e ad evitare che essi siano abbandonati al loro destino in attesa che possano riprendere il viaggio con un nuovo volo o che sia trovata una soluzione alternativa.

42. L'assistenza è, dunque, un aiuto offerto ai passeggeri aerei considerati particolarmente vulnerabili in tali circostanze. Quest'aiuto è, quindi, ancor più indispensabile quando i passeggeri si trovano bloccati all'aeroporto per il sopravvenire di circostanze eccezionali.

43. È questo, a mio avviso, il motivo per cui il legislatore dell'Unione ha ritenuto che, contrariamente all'obbligo di compensazione che grava sul vettore aereo e che non si applica quando quest'ultimo dimostra che la cancellazione del volo dipende da circostanze eccezionali che non avrebbero potuto essere evitate, l'obbligo di assistenza debba perdurare a prescindere dall'evento che ha portato alla cancellazione, indipendentemente dal fatto che il vettore aereo sia responsabile o meno di detto evento.

44. Ritengo, quindi, che l'assistenza ai passeggeri aerei sia a maggior ragione importante e fondamentale quando questi ultimi si vedono cancellare il volo a causa dell'eruzione di un vulcano che ha provocato la chiusura dello spazio aereo di diversi Stati membri, per parecchi giorni, costringendo così alcuni di loro a restare in aeroporto, spesso lontani dalle proprie case, in attesa della riapertura dello spazio aereo.

45. Se si dovesse ammettere che, in tali circostanze, il vettore aereo non è tenuto ad assistere i passeggeri, questo avrebbe come conseguenza di mettere a repentaglio l'effetto utile dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 9 del regolamento n. 261/2004 nonché del sistema nel quale essi si inseriscono, che mira, lo ricordo, a garantire un elevato livello di protezione ai passeggeri aerei.

46. Di conseguenza, ritengo che gli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004 debbano essere interpretati nel senso che circostanze quali la chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione di un vulcano costituiscono circostanze eccezionali ai sensi di detto regolamento.

47. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che non occorra rispondere alla seconda e alla terza questione.

B – *Sulla quarta e sulla quinta questione*

48. Con le sue questioni il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'obbligo di assistenza di cui agli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004 debba essere limitato, a livello temporale o monetario, quando la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali. In caso di risposta negativa, chiede se tali disposizioni siano invalide in quanto contrarie ai principi di proporzionalità e di non discriminazione, al principio di un «giusto equilibrio degli interessi», sancito dalla Convenzione di Montreal, nonché agli articoli 16 e 17 della Carta.

17 — V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato [COM(2001) 784 def., punto 22 della relazione].

18 — Ibidem (punto 20 della relazione).

49. La Ryanair sostiene che l'obbligo di assistenza cui è tenuto il vettore aereo deve essere limitato quando la cancellazione è dovuta a circostanze eccezionali. Ad esempio, la Ryanair ritiene che la sistemazione in albergo dovrebbe essere limitata ad un importo forfettario giornaliero, ossia EUR 80 a pernottamento, per un massimo di tre notti. Ritiene altresì che dovrebbe esistere una limitazione temporale e monetaria anche per quanto riguarda la fornitura di pasti e bevande e che l'accollo del costo del trasporto fra l'aeroporto e il luogo della sistemazione alberghiera dovrebbe essere limitato alla tariffa di un viaggio con i mezzi pubblici.

50. Non ritengo che gli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004 contengano una tale limitazione implicita dell'assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato a seguito di circostanze eccezionali.

51. Infatti, innanzitutto, come ha rilevato il governo francese [19], il legislatore dell'Unione ha volontariamente rifiutato di esonerare il vettore aereo dall'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato quando la cancellazione è dovuta a circostanze eccezionali [20].

52. Inoltre, come ho indicato al paragrafo 44 delle presenti conclusioni, l'assistenza si rivela particolarmente importante quando si verificano circostanze eccezionali che perdurano nel tempo. È proprio nel caso in cui l'attesa dovuta alla cancellazione di un volo è particolarmente lunga che è necessario assicurarsi che il passeggero aereo il cui volo è stato cancellato abbia accesso ai prodotti e ai servizi di prima necessità, durante tutta la durata dell'attesa. A tal proposito, osservo che l'articolo 9 del regolamento n. 261/2004, lungi dal limitare implicitamente l'assistenza, enuncia che il passeggero ha diritto a titolo gratuito «a pasti e bevande *in congrua relazione alla durata dell'attesa* [21]». Non si può limitare in alcun modo l'assistenza, né a livello temporale né monetario.

53. Ancora una volta, ritengo che una limitazione come quella proposta dalla Ryanair avrebbe come conseguenza di privare gli articoli 5 e 9 di detto regolamento di una parte del loro effetto utile, poiché in capo a qualche giorno i passeggeri aerei coinvolti sarebbero abbandonati al loro destino.

54. A mio avviso, quest'analisi non è tale da rimettere in causa la validità di dette disposizioni, come suggerisce invece la Ryanair.

55. Per quanto riguarda, innanzitutto, il principio di proporzionalità, nella citata sentenza IATA e ELFAA, la Corte ha avuto l'opportunità di indicare, in sede di valutazione della validità, in particolare, degli articoli 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 che rinviano all'articolo 9 dello stesso, che le misure di risarcimento uniformi e immediate come la prosecuzione del viaggio dei passeggeri con un volo alternativo o la fornitura di bevande, pasti, sistemazione in albergo o la messa a disposizione di mezzi di comunicazione con terzi variano a seconda dell'importanza dei danni subiti dai passeggeri e che non risulta neppure che esse presentino un carattere manifestamente inadeguato per il solo fatto che i vettori non possono avvalersi della giustificazione delle circostanze eccezionali [22].

56. Secondo la Commissione europea, l'obbligo di fornire assistenza ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 261/2004 dev'essere applicato senza imporre ai vettori aerei interessati un onere sproporzionato e ingiusto e quindi l'assistenza dev'essere fornita nei limiti di ciò che è proporzionato e ragionevole, in considerazione delle circostanze specifiche del caso e del costo dell'assistenza e della

19 — V. osservazioni, punti 43-49.

20 — V. sentenza IATA e ELFAA, cit. (punti 51-54).

21 — Il corsivo è mio.

22 — V. punto 86.

continuazione del viaggio [23]. La Commissione espone, altresì, diversi criteri di cui i vettori aerei potrebbero tenere conto, quali la distanza fra l'aeroporto e il luogo di residenza, la distanza fra il luogo della sistemazione alberghiera e l'aeroporto nonché la disponibilità e i prezzi medi della sistemazione alberghiera nella zona interessata [24].

57. A mio avviso, l'applicazione di tali criteri da parte dei vettori aerei equivarrebbe, in realtà, a limitare implicitamente la fornitura di assistenza. Secondo me, spetta al giudice nazionale, all'occorrenza, in caso di contestazione, tenere conto dei suddetti criteri e valutare se le somme richieste dal passeggero aereo a titolo dell'obbligo di assistenza siano o meno ragionevoli, viste le circostanze specifiche di ciascun caso concreto.

58. Inoltre, non mi sembra sproporzionato neppure far gravare siffatto obbligo di assistenza sui vettori aerei in quanto, come ha rilevato il governo del Regno Unito, questi ultimi sono liberi di ripercuotere i costi derivanti da quest'obbligo sui prezzi del biglietto aereo [25].

59. A tal proposito, è interessante osservare che la stessa Ryanair ha introdotto, dal 4 aprile 2011, la tassa «UE 261» per passeggero e per volo al fine di finanziare i costi che ha sostenuto e che sono legati, in particolare, all'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri il cui volo sia stato cancellato a causa di eventi di forza maggiore [26]. Al riguardo, la Ryanair cita espressamente la chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione del vulcano islandese. Specifica inoltre che detta tassa è accettata dai passeggeri al momento della sottoscrizione del contratto con la società alla prenotazione e che, se i costi legati all'obbligo di assistenza diminuiranno nel 2011, detta tassa sarà a sua volta ridotta nel 2012. In caso contrario, sarà aumentata nel 2012 se detti costi risulteranno aumentati nel 2011. Poiché la Ryanair riversa sui passeggeri il costo dei risarcimenti pagati, il che è un suo diritto, non è chiaro quale sia l'ingiusto squilibrio da essa subito.

60. Il vettore aereo, in quanto operatore prudente, deve prevedere questo genere di costi legati all'obbligo di assistenza al fine di soddisfare, all'occorrenza, detto obbligo. Del resto, esaminando le cifre presentate dalla Commissione [27] secondo le quali sono state depositate dai passeggeri all'incirca «solo» 10 000 denunce su un totale di oltre 10 milioni di passeggeri coinvolti nella chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione del vulcano islandese, non mi sembra che detto obbligo fosse insormontabile da parte dei vettori aerei, perché la maggior parte di questi è riuscita a soddisfare gli obblighi derivanti dal regolamento n. 261/2004 [28].

61. Pertanto, alla luce dell'analisi che precede, gli articoli 5 e 9 di detto regolamento non risultano contrari al principio di proporzionalità.

62. La Ryanair sostiene, poi, che l'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri in caso di cancellazione del volo dovuta a circostanze eccezionali sarebbe contrario anche al principio secondo il quale il risarcimento a favore dei consumatori dev'essere fondato su un giusto equilibrio degli interessi, principio enunciato al terzo e al quinto capoverso del preambolo della Convenzione di Montreal.

63. A tal proposito, nella citata sentenza IATA e ELFAA, la Corte ha giudicato che, poiché l'assistenza e il supporto ai passeggeri previsti all'articolo 6 del regolamento n. 261/2004 – che rinvia all'articolo 9 dello stesso regolamento – in caso di ritardo prolungato del volo costituiscono misure di risarcimento uniformi e immediate, esse non rientrano tra quelle per cui la Convenzione di Montreal fissa le

23 — V. osservazioni, punto 31.

24 — V. osservazioni, punto 33.

25 — V. osservazioni, punto 23.

26 — Il relativo comunicato stampa è disponibile all'indirizzo Internet seguente: http://www.ryanair.com/ie/news/briefing-note-cancellation-levy.

27 — V. MEMO/11/235 del 12 aprile 2011, intitolato «Disastro della cenere vulcanica: la preparazione per affrontare la crisi un anno dopo».

28 — Ibidem, pagg. 5 e 6.

condizioni di esercizio [29]. È vero che, nella sentenza del 6 maggio 2010, Walz [30], la Corte ha indicato che il giusto equilibrio degli interessi richiede, nelle diverse ipotesi nelle quali il vettore è ritenuto responsabile, un limite di risarcimento al fine di non imporre ai vettori aerei un onere di riparazione molto gravoso, difficilmente identificabile e calcolabile, idoneo a compromettere, se non a paralizzare, la loro attività economica [31]. Tuttavia, oggetto della causa che ha dato luogo a detta sentenza non era l'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri, bensì il loro diritto ad ottenere un risarcimento individualizzato in caso di pregiudizio, conformemente al capo III della Convenzione di Montreal [32]. Detta sentenza si colloca, quindi, in un contesto giuridico diverso da quello della presente causa.

64. Ritengo, quindi, che gli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004 non siano contrari al principio del giusto equilibrio degli interessi sancito dalla Convenzione di Montreal.

65. In merito alla questione se dette disposizioni, imponendo un obbligo di assistenza ai passeggeri che non grava sui vettori che utilizzano altri mezzi di trasporto, violino il principio generale di non discriminazione, è sufficiente ricordare che la Corte ha giudicato che le diverse modalità di trasporto, alla luce in particolare delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili. La situazione delle imprese che operano nel settore di attività di ciascuna di tali modalità di trasporto non è paragonabile [33]. Inoltre, in materia di trasporto aereo, i passeggeri vittime di una cancellazione o di un ritardo prolungato di un volo si trovano in una situazione obiettivamente diversa da quella che sperimentano i passeggeri di altri mezzi di trasporto in caso di incidenti della stessa natura [34]. La Corte ha concluso che gli articoli 5-7 del regolamento n. 261/2004 non sono invalidi a causa di una violazione del principio di uguaglianza [35].

66. Infine, la Ryanair ritiene che l'obbligo di assistere i passeggeri quando la cancellazione del loro volo è dovuta a circostanze eccezionali violi la libertà d'impresa dei vettori aerei nonché il loro diritto di fruire della proprietà dei loro beni, di utilizzarli e di disporne, diritti sanciti rispettivamente dagli articoli 16 e 17 della Carta. Pertanto, gli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004 sarebbero invalidi.

67. La Ryanair ritiene, in sostanza, che l'obbligo di assistenza abbia l'effetto di privarla di una parte dei frutti del proprio lavoro e degli investimenti che ha effettuato [36].

68. Occorre ricordare, a tal proposito, che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta enuncia che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

69. Al riguardo, come ha rilevato il governo francese, l'articolo 169, paragrafo 1, TFUE prevede che l'Unione promuova gli interessi dei consumatori e assicura loro un livello elevato di protezione [37]. Allo stesso modo, l'articolo 38 della Carta prevede che nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori. Inoltre, come indicato al paragrafo 37 delle presenti

29 — V. punto 46.
30 — C-63/09, Racc. pag. I-4239.
31 — Punti 35 e 36.
32 — V., in particolare, punto 17.
33 — V. sentenza IATA e ELFAA, cit. (punto 96).
34 — Ibidem (punto 97).
35 — Ibidem (punto 99).
36 — V. osservazioni, punto 45.
37 — V. osservazioni, punto 79.

conclusioni, il regolamento n. 261/2004 persegue l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione ai passeggeri aerei, a prescindere dal fatto che si trovino in una situazione di imbarco negato, cancellazione o ritardo del volo, poiché risultano tutti vittima di fastidi e gravi disagi assimilabili dovuti al trasporto aereo.

70. Inoltre, come ho osservato nei paragrafi 55-61 delle presenti conclusioni, non mi sembra che l'obbligo di fornire assistenza ai passeggeri aerei cui è tenuto il vettore aereo, conformemente agli articoli 5 e 9 di detto regolamento, quando la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali, sia tale da pregiudicare il principio di proporzionalità.

71. Di conseguenza, gli articoli 5 e 9 di detto regolamento non mi sembrano contrari agli articoli 16 e 17 della Carta.

72. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, ritengo che gli articoli 5 e 9 del regolamento n. 261/2004 debbano essere interpretati nel senso che non contengono né un esonero né una limitazione impliciti dell'obbligo di assistere i passeggeri il cui volo sia stato cancellato a seguito di circostanze eccezionali. Tale constatazione non rimette in discussione la validità di dette disposizioni.

V – Conclusione

73. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alla Dublin Metropolitan District Court come segue:

«Gli articoli 5 e 9 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, devono essere interpretati nel senso che:

— circostanze quali la chiusura dello spazio aereo a seguito dell'eruzione di un vulcano costituiscono circostanze eccezionali ai sensi del regolamento n. 261/2004, e

— non contengono né un esonero né una limitazione impliciti dell'obbligo di assistere i passeggeri il cui volo sia stato cancellato a seguito di circostanze eccezionali. Tale constatazione non rimette in discussione la loro validità».