

SAGGI

ANNA MASUTTI

DISSERVIZI DEL TRASPORTO: LA TUTELA PRIVILEGIATA IN FAVORE DEL PASSEGGERO AEREO ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA*

The essay aims at examining the status of application of regulation (EC) n. 261/2004 on compensation and assistance to air passengers in the event of denied boarding, cancellation or long delay of flights, twenty years after its adoption. The essay, after reporting the system of compensation foreseen by the Regulation in favour of passengers, evaluates the extension, as a result of the case law of the Court of Justice of the European Union, of compensations to the hypotheses of prolonged delays, the set of obligations to be borne by the air carrier for all cases provided for by regulation n. 261/2004 and the disparities in the treatment of air service operators compared to rail, maritime and bus service operators in the regulation of equivalent situations



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'estensione della portata applicativa del regolamento a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia. – 2.1. Il sistema di assistenza e le compensazioni previste a favore dei passeggeri per le ipotesi di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato. – 2.2. L'interpretazione restrittiva delle «*circostanze eccezionali*» quali cause di esonero dalla responsabilità. – 2.3. L'estensione, per effetto delle decisioni della Corte di Giustizia, della compensazione pecuniaria alle ipotesi di ritardo prolungato. – 3. Il complesso degli obblighi a carico del vettore aereo per tutti gli impedimenti previsti dal regolamento n. 261/2004. – 4. Disparità di trattamento tra gli operatori dei servizi aerei e quelli ferroviari, marittimi e con autobus nella disciplina di situazioni equivalenti. – 4.1. Impossibilità di esonero da responsabilità per negato imbarco, soppressione o ritardo nella partenza e per interruzione del viaggio. – 4.2. Sui diversi meccanismi di esonero da responsabilità previsti per gli operatori ferroviari, marittimi e con autobus. – 5. Mancata «*connessione*» della compensazione economica al prezzo del biglietto e alla durata del ritardo. – 6. Mancata possibilità di rimborsare il biglietto di trasporto tramite *voucher*. – 7. Sulla capacità dell'attuale

(*) Saggio non sottoposto a referaggio, previa valutazione dello stesso ad opera di uno dei componenti del Consiglio di direzione.

quadro regolatorio di incidere sul libero gioco della concorrenza tra operatori dei servizi di trasporto. – 7.1. L'evoluzione tecnologica e il venir meno delle originarie finalità del regolamento. Ripercussioni della compensazione pecuniaria sulla sicurezza del trasporto aereo. – 7.2. Sulla rilevante riduzione dei prezzi dei biglietti e sul mancato adeguamento dell'importo della compensazione. – 7.3. La rilevante crescita del trasporto aereo e i fenomeni di congestionamento. – 8. Conclusioni.

1. *Premessa* – Il regolamento (CE) n. 261/2004 ⁽¹⁾ (di seguito anche solo «il regolamento»), che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, ha subito molteplici interpretazioni, succedutesi nell'arco di 20 anni dalla sua applicazione, della Corte di giustizia europea ⁽²⁾ che hanno ampliato la sua portata applicativa. Tali decisioni evidenziano una particolare severità della Corte nell'interpretare il regime di responsabilità del vettore aereo per le fattispecie in esame, suscettibile di far emergere, se paragonata al trattamento riservato agli operatori coinvolti nell'offerta dei servizi di trasporto ferroviari, marittimi e terrestri di passeggeri, una disparità capace di incidere, come si vedrà nelle pagine che seguono, sulla libertà

⁽¹⁾ Reg. (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. 295/1991. Il regolamento trova applicazione dal 17 febbraio 2005.

⁽²⁾ Si richiamano di seguito le sentenze più significative della Corte di giustizia UE: i) 10 gennaio 2006, C-344/04, *International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association (ELFAA) c. Department of Transport*; ii) 10 luglio 2008, C-173/07, *Emirates Airlines, Direktion für Deutschland c. Schenkel*; iii) 22 dicembre 2008, C-549/07, *Friederike Wallentin-Hermann c. Alitalia S.A.*; iv) 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon c. Condor Flugdienst GmbH, Stefan Böck, Cornelia Lepuschitz e Air France SA*; v) 13 ottobre 2011, C-83/10, *Rodríguez et al. c. Air France SA*; vi) 31 gennaio 2013, C-12/11, *McDonagh c. Ryanair Ltd*; vii) 4 ottobre 2012, C-22/11, *Finnair Oyj c. Timy Lassooy*; viii) 4 ottobre 2012, C-321/11, *Cachafeiro v. Iberia, Líneas Aéreas de España SA*; ix) 23 ottobre 2012, C-581/10 e C-629/10, *Nelson v. Deutsche Lufthansa AG and The Queen c. Civil Aviation Authority*; x) 26 febbraio 2013, C-11/11, *Air France SA c. Folkerts*; xi) 4 settembre 2014, C-1452/13, *Germanwings GmbH c. Henning*; xii) 14 novembre 2014, C-394/14, *Siewert c. Condor Flugdienst GmbH*; xiii) 17 settembre 2015, C-257/14, *Van der Lans c. Koninklijke Article Luchva Maatschappij NV*; xiv) 4 maggio 2017, C-315/15, *Pěšková c. Travel Service AS*; xv) 31 maggio 2018, C-537/17, *Wegener c. Royal Air Maroc SA*; xvi) 4 aprile 2019, C-501/17, *Germanwings GmbH c. Pauels*; xvii) 22 settembre 2020, C-597/20, *LOT S.A. c. Budapest Főváros Kormányhivatala*; xviii) 22 aprile 2021, C-826/19, *WZ c. Austrian Airlines AG*; xix) 21 dicembre 2021, C-263/20, *Airhelp Limited c. Laudamotion GmbH*; xx) 26 ottobre 2023, C-238/22, *FW c. LATAM Airlines Group SA*.

di iniziativa economica privata, sui principi di libera concorrenza e *level playing field*.

Per cogliere appieno le conseguenze di tale orientamento giurisprudenziale, varrà la pena richiamare il complesso delle norme sugli obblighi e responsabilità dei vettori aerei per la protezione dei passeggeri adottate contestualmente al regolamento in esame. Si vedrà che il legislatore comunitario prima e, a poca distanza, quello nazionale, hanno elaborato un complesso e ampio quadro normativo sulle responsabilità per i danni in parola ⁽³⁾ che le successive, controverse, decisioni della Corte europea hanno progressivamente ampliato finendo, da un lato, per consentire l'adozione di molteplici misure di protezione dei passeggeri per i medesimi eventi dannosi ⁽⁴⁾ e, dall'altro, per incidere sui profili di disparità sopra richiamati.

2. Estensione della portata applicativa del regolamento a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia

2.1 *Il sistema di assistenza e le compensazioni previste a favore dei passeggeri per le ipotesi di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato* – Il regolamento (CE) n. 261/2004 abroga l'originario regolamento n. 295/1991 ⁽⁵⁾ con il quale, per la prima volta, veniva introdotto un quadro regolatorio armonizzato a favore dei passeggeri dei trasporti aerei. L'originaria disciplina viene sostituita al termine di un iter normativo particolarmente complesso ⁽⁶⁾ che introduce importanti novità sul negato imbarco.

⁽³⁾ Si v. anche comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Rafforzare i diritti dei passeggeri nell'Unione europea*, COM/2005/0046 def.

⁽⁴⁾ Si v. J. BALFOUR, *Airline Liability for Delays: The Court of Justice of the EU Rewrites EC Regulation 261/2004*, in *Air and Space Law*, Volume 35, n. 1 (2010), 71-75; K. ARNOLD - MENDES DE LEON, *Regulation (EC) 261/2004 in the Light of the Recent Decisions of the European Court of Justice: Time for a Change?!*, in *Air and Space Law*, Volume 35, n. 2 (2010), 91-112.

⁽⁵⁾ Dopo una prima proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel 1989, non formalizzata in un documento ufficiale, in data 4 febbraio 1991 veniva adottato il regolamento (CEE) n. 295/1991 che stabiliva norme comuni relative a un sistema di compensazione per negato imbarco limitate, tuttavia, ai soli trasporti aerei di linea. Il regolamento (CEE) n. 295/1991 è stato pubblicato sulla GUUE dell'8 febbraio 1991, serie L. 36.

⁽⁶⁾ Come verrà meglio esposto di seguito, la complessità della procedura legislativa che ha condotto all'adozione del regolamento è dimostrata anche dalla conclusione dell'iter normativo solo in terza lettura e dopo l'intervento del Comitato di conciliazione. Solo in tale sede, infatti, Parlamento e Consiglio hanno raggiunto un pieno accordo sul testo del regolamento, successivamente approvato, in via definitiva, in sede plenaria.

Essa si estende ad altri eventi non originariamente contemplati, come la cancellazione del volo e il ritardo prolungato. Il regolamento si applica ai passeggeri in partenza da un aeroporto di uno Stato membro e a quelli in partenza da un aeroporto di un paese terzo verso un aeroporto di uno Stato membro, se il volo è operato da un vettore comunitario (7). Per poter beneficiare delle sue previsioni, i passeggeri devono disporre di una prenotazione confermata e presentarsi all'accettazione, tranne in caso di cancellazione, all'ora precedentemente indicata oppure, qualora non sia indicata l'ora, al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata.

In caso di cancellazione del volo o di negato imbarco, il regolamento impone ai vettori di riconoscere ai passeggeri i) il *rimborso del biglietto* entro sette giorni o *un volo di ritorno* verso il punto di partenza iniziale o *un volo alternativo* verso la destinazione finale; ii) *molteplici forme di assistenza* (pasti e bevande, sistemazioni in albergo, trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione, ecc.) (8). Inoltre, impone il pagamento di una compensazione pecuniaria a titolo di risarcimento crescente all'aumentare della distanza del volo (9) e, per le ipotesi di ritardo prolungato, prevede molteplici forme di assistenza ma non contempla meccanismi risarcitori pecuniari (10). Questi sono oggetto di specifica

(7) L'art. 2, n. 11) del regolamento (CE) n. 1008/2008 del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella comunità, pubblicato in GUUE 2008, serie L. 293, stabilisce che per vettore comunitario si intende «*un vettore aereo in possesso di una licenza d'esercizio valida rilasciata da un'autorità competente per il rilascio delle licenze a norma del capo II*» del regolamento (CE) n. 1008/2008.

(8) Art. 4 e 5 del regolamento.

(9) Si v. art. 4, para. 3 e 7, lett. c) del regolamento dove si prevede il pagamento di una compensazione pecuniaria a titolo di risarcimento pari a i) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1500 km; ii) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie di oltre 1500 km e per tutte le altre tratte aeree tra 1500 e 3500 km; iii) 600 EUR per tutte le tratte aeree che non rientrano nei due punti precedenti. La locuzione *compensazione pecuniaria* deve intendersi come un risarcimento forfettario nei modi e nei termini stabiliti dal regolamento in esame. Sul punto si veda l'interessante osservazione di A. ANTONINI, *Corso di Diritto dei Trasporti*, III ed., Milano, 2015, 257.

(10) Art. 6 del regolamento prevede tre categorie di penalizzazione: i) in caso di ritardi prolungati (due ore o più, a seconda della distanza della tratta aerea), i passeggeri ricevono gratuitamente, in tutti i casi, pasti e bevande nonché la possibilità di effettuare due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica; ii) se l'orario di partenza è previsto per il giorno successivo, hanno diritto ad una sistemazione gratuita in albergo e al trasporto fino al luogo della sistemazione, e da quest'ultimo fino all'aeroporto; iii) in caso di ritardo di almeno cinque ore, possono scegliere il rimborso del prezzo integrale del biglietto con, se necessario, un volo di ritorno al punto di partenza iniziale.

disciplina nel quadro regolatorio comunitario e nazionale, come si vedrà a breve, al quale peraltro lo stesso regolamento, all'art. 12.1, rinvia dato che non può essere preclusa al passeggero la possibilità di chiedere il risarcimento del danno, laddove provato.

2.2 L'interpretazione restrittiva delle «circostanze eccezionali» quali cause di esonero dalla responsabilità – Come anticipato, la Corte di giustizia è intervenuta molte volte in chiave interpretativa del regolamento e ha esteso alcune disposizioni risarcitorie a fattispecie di danno da quest'ultimo non contemplate. Una delle più importanti decisioni riguarda l'interpretazione della nozione di «circostanze eccezionali». L'art. 5.3 del regolamento stabilisce che «*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*».

Facendo leva su un'interpretazione di natura restrittiva ⁽¹¹⁾ e rinviando ai considerando n. 1 e 2 del regolamento – che spiegano come esso miri ad un elevato livello di protezione del passeggero –, la Corte ha ritenuto di escludere dalle «circostanze eccezionali» problemi operativi legati a malfunzionamenti tecnici dell'aeromobile ⁽¹²⁾. Analoghe interpretazioni di natura restrittiva sono state adottate in tempi successivi con riguardo ad altri eventi, quali manifestazioni sindacali, condizioni meteorologiche avverse al volo, difettosità dell'aeromobile, rendendo

⁽¹¹⁾ C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, *Wallentin-Hermann*, cit., pt. 21-22. Sul punto la Corte ha osservato «*come emerge dal quattordicesimo «considerando» del regolamento n. 261/2004, che 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. Da tale indicazione contenuta nel preambolo del regolamento n. 261/2004 emerge che il legislatore comunitario non ha inteso che detti eventi – il cui elenco, peraltro, è meramente indicativo – costituiscono di per sé circostanze eccezionali, ma unicamente che essi sono idonei a produrre siffatte circostanze. Ne consegue che non tutte le circostanze che si accompagnano a siffatti eventi sono necessariamente cause di esonero dall'obbligo di compensazione pecuniaria previsto all'art. 5, n. 1, lett. c), di tale regolamento*».

⁽¹²⁾ Si consideri che il regolamento è stato adottato per prevenire le pratiche commerciali della cancellazione dei voli; quindi, onde evitare l'applicazione delle misure compensative per questi casi, e non certamente per le ipotesi di difficoltà tecniche e operative, che già sono il risultato di un rilevante e costoso sforzo organizzativo delle compagnie aeree sotto molteplici profili, *in primis* quello della sicurezza.

pressoché impossibile, per il vettore, avvalersi della descritta esimente di responsabilità (13). In definitiva, la giurisprudenza della Corte ha configurato un regime di responsabilità pressoché oggettiva del vettore aereo pur in presenza di norme armonizzate a livello internazionale e comunitario di segno opposto.

All'obiezione sollevata dai vettori che il regolamento, nella sua attuale interpretazione, non consente esoneri da responsabilità, mentre l'art. 19 della Convenzione di Montreal del 1999 (14) li contempla, la Corte ha risposto che si tratta di forme di risarcimento diverse tra loro e, dunque, compatibili. Secondo la Corte, il regolamento mira ad adottare forme di «risarcimento» uniformi e immediate per tutti i passeggeri (assistenza e supporto dei passeggeri) collocandosi «*così semplicemente a monte di quello che risulta dalla Convenzione*» (15). In tal modo esso, osserva la Corte, non preclude ai medesimi passeggeri di esercitare, per il suo tramite, azioni di risarcimento dei danni «*individuali*» (ai sensi dell'art. 19 Conv. Montreal) che richiedano una valutazione «*caso per caso dell'entità del danno*» (16).

Come si vedrà, una simile interpretazione induce a considerare se il vettore aereo non si trovi assoggettato ad un duplice, oneroso regime di responsabilità, con una duplicazione degli obblighi risarcitori per la medesima fattispecie dannosa, circostanza che non è dato riscontrare nelle altre modalità dei trasporti.

2.3 *L'estensione, per effetto delle decisioni della Corte di giustizia, della compensazione pecuniaria alle ipotesi di ritardo prolungato* – Il regola-

(13) Nello stesso senso, si consideri C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, *Wallentin-Hermann*, cit., pt. 30; C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, cit., pt. 46.

(14) Si v. Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, firmata a Montreal il 28 maggio 1999.

(15) C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, cit., pt. 46.

(16) C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, cit., pt. 43. Più recentemente, si v. C. giust. CE 22 settembre 2020, C-597/20, *LOT S.A. c. Budapest*, cit., pt. 30, dove si è ribadito che «*Mentre gli importi forfettari fissati all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 261/2004 costituiscono un risarcimento uniforme e immediato, idoneo a evitare gli inconvenienti inerenti all'esperimento di azioni di risarcimento dei danni dinanzi agli organi giurisdizionali competenti, il risarcimento supplementare previsto dall'articolo 12 di tale regolamento riguarda un danno subito dal passeggero aereo coinvolto e destinato a essere valutato individualmente e a posteriori (v., in tal senso, C. giust. CE 29 luglio 2019, *Rusu*, C-354/18, EU:C:2019:637, punti 28 e 36)*».

mento non ha previsto, per le ipotesi di ritardo prolungato, forme di risarcimento del danno di natura pecuniaria, sul presupposto che ciò introdurrebbe un obbligo risarcitorio per il vettore anche qualora il ritardo dipenda da un comportamento di terzi, nonché per l'ulteriore ragione che il vettore è già obbligato al risarcimento di tale fattispecie dannosa ai sensi del regolamento (CE) 889/2002 e dell'art. 19 della Convenzione di Montreal, ai quali l'art. 12 del regolamento (CE) n. 261/2004 rinvia. Quest'ultimo, come visto, lo ha invece obbligato ad assicurare l'assistenza ai passeggeri (art. 6).

È solo con decisione del 2009 che la Corte europea ⁽¹⁷⁾ estende – sul presupposto che i primi quattro considerando del regolamento perseguono finalità di protezione del passeggero indipendentemente dalle situazioni di disagio – la compensazione pecuniaria a favore dei passeggeri per ritardi «*pari o superiori alle tre ore, ossia quando giungano alla loro destinazione finale tre ore o più dopo l'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo*» ⁽¹⁸⁾. Questo, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione europea nei lavori preparatori al regolamento, dove ha osservato che l'introduzione di una compensazione può ritenersi giustificata per la pratica dell'*overbooking*, dato che quest'ultima dipende da una decisione commerciale del vettore, ma non altrettanto può dirsi per il ritardo. Sul punto, ha sottolineato che «*A prescindere dal caso di forza maggiore, i ritardi possono essere causati dagli aeroporti, dai soggetti che gestiscono il traffico aereo o da altri fornitori di servizi oltre che dalle compagnie aeree*» ⁽¹⁹⁾.

3. *Il complesso degli obblighi a carico del vettore aereo per tutti gli impedimenti previsti dal regolamento n. 261/2004* – Alla luce del quadro normativo comunitario e nazionale e delle molteplici pronunce della Corte europea che ne hanno esteso la portata applicativa ⁽²⁰⁾, gli obbli-

⁽¹⁷⁾ C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, cit.

⁽¹⁸⁾ C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, cit., pt. 61.

⁽¹⁹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Protezione dei Passeggeri del Trasporto Aereo nell'Unione Europea*, del 21 giugno 2000, COM (2000) 365 final, para. 45.

⁽²⁰⁾ Il valore cogente delle sentenze della Corte di giustizia è stato ripetutamente stabilito dalla Corte costituzionale italiana. Si v. a riguardo C. cost., 13 luglio 2007, n. 284, che afferma che «*le statuizioni della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata*

ghi a carico dei vettori aerei che effettuano servizi nel nostro Paese si articolano come segue.

Per tutte le fattispecie di danno sopra indicate (negato imbarco, cancellazione, ritardo, mancata esecuzione del trasporto, interruzione del viaggio) il vettore è chiamato a garantire l'assistenza riconosciuta dagli art. 5 e 6 e la compensazione risarcitoria⁽²¹⁾, prevista dall'art. 7 del regolamento. Questo, in assenza di meccanismi di esonero da respon-

negli ordinamenti interni (sentenze n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985)» e C. cost., 28 ottobre 2010, n. 227, ove si stabilisce che «le sentenze della Corte di giustizia vincolano il giudice nazionale all'interpretazione da essa fornita, sia in sede di rinvio pregiudiziale, che in sede di procedura d'infrazione (sentenze n. 168 del 1991, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985)». Della stessa opinione è anche la Corte di cassazione, che ha sempre riconosciuto «valore normativo» alle sentenze della Corte di giustizia (Cass. 30 dicembre 2003 n. 19842).

(²¹) Sulla natura risarcitoria della compensazione da ritardo nel trasporto aereo si v.: C. giust. CE 10 gennaio 2006, C-344/04, *IATA e ELFAA*, cit., pt. 43-47, dove, e sul punto si tornerà anche più avanti nel testo, la Corte ha sottolineato come le misure introdotte dal regolamento n. 261/2004 «in caso di ritardo prolungato del volo costituiscono misure di risarcimento uniformi e immediate»; si v. altresì C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, cit., pt. 49, 51, 52 e 65; C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, *Wallentin*, cit., pt. 32. Per una diversa interpretazione sulla natura degli obblighi di assistenza e della compensazione si v. A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di Diritto della Navigazione*, XVI ed., Milano, 2019, 492 e 493. Gli Autori hanno osservato che l'obbligo di assistenza «non ha natura risarcitoria, perché prescinde dall'esistenza di un danno risarcibile, ma è un obbligo legale che integra il contratto e rientra nel più ampio contesto dell'obbligazione di protezione». Tale interpretazione muove dal presupposto che esso costituisca «un allargamento dell'obbligo di protezione» in quanto «va a coprire anche situazioni di disagio del passeggero, non sempre riconducibili a veri e propri danni risarcibili», cosicché l'obbligazione di protezione «si allarga a comprendere tutto ciò che serve per evitare che il passeggero subisca un certo disagio anche prescindendo da un infortunio». Analogo approccio viene adottato con riguardo alla natura giuridica del compenso dato che, anche relativamente a quest'ultimo, si esclude la sua natura risarcitoria «perché anch'esso, come l'assistenza, prescinde dall'esistenza di un danno risarcibile medesimo. Si può allora qualificare come pena privata». Ad analoghe conclusioni è giunta di recente la Corte di Cassazione con ordinanze 12 marzo 2024 n. 6446 e 15 marzo 2024 n. 7010. In particolare, nella prima delle due si è osservato che «invero, non occorre subire un danno per godere della compensazione de qua, essendo sufficiente l'oggettiva sussistenza del ritardo di oltre tre ore». Anche con riguardo al compenso, gli Autori, in *op. ult. cit.*, 496, ritengono che sia uno strumento deterrente per i casi in cui il vettore «non trovi nell'obbligazione risarcitoria una ragione sufficiente per astenersi dal suo comportamento, perché la misura prevedibile del risarcimento è inferiore al profitto della propria iniziativa illecita. Proprio come è nel nostro caso, dove la cancellazione è profittevole per il vettore, perché i danni risarcibili subiti dai passeggeri sono mediamente esigui». È questa una conclusione non condivisibile in quanto, da un lato, l'attuale organizzazione commerciale dei vettori ha ridotto al minimo le pratiche di cancellazione dei voli, con la conseguenza che il compenso avrebbe perso la sua originaria finalità deterrente e, dall'altro, tale finalità ricadrebbe meramente sul vettore anche nei casi in cui si trovi nell'impossibilità di evitare fenomeni di ritardo (ad esempio, per congestione aeroportuale).

sabilità a seguito dei criteri interpretativi della giurisprudenza europea che hanno introdotto un regime di responsabilità che può definirsi ormai di natura oggettiva e dell'art. 947 c. nav. che, per le fattispecie in esame, obbliga il vettore a riconoscere i diritti previsti dalla normativa comunitaria anche qualora l'evento dannoso sia dovuto a cause di forza maggiore.

Inoltre, il vettore risulta assoggettato a un regime risarcitorio che non prevede, diversamente dagli altri operatori dei trasporti, la «*connessione*» al prezzo effettivamente pagato dal passeggero per il servizio di trasporto ai fini dell'erogazione della compensazione pecuniaria. In più, è assoggettato ad un regime nel quale è irrilevante la durata del ritardo prolungato per l'erogazione delle misure di assistenza e di compensazione richiamate, stante l'assenza di meccanismi suscettibili di parametrare e incrementare correttamente tali misure, in ragione della effettiva durata e del progredire dei ritardi ⁽²²⁾. Va ancora detto che il vettore risulta assoggettato a un regime che non prevede, per i viaggi di andata e ritorno, meccanismi riduttivi della compensazione economica laddove il ritardo si sia verificato in una sola delle tratte ⁽²³⁾ e risulta, altresì, chiamato a garantire la compensazione pecuniaria prevista dall'art. 7 anche qualora il volo arrivi a destino in tempi *inferiori* alle tre ore, ma sia giunto in un aeroporto di transito con un ritardo *pari o superiore alle tre ore* ⁽²⁴⁾. Questo, nonostante il Parlamento europeo nella sua relazione sulla proposta di regolamento avesse già osservato che «*I voli*

⁽²²⁾ C. giust. CE 22 settembre 2020, C-597/20, *LOT S.A. c. Budapest*, cit., pt. 32, dove si è ribadito che «*La determinazione di tali importi non necessita di valutazione individuale dell'entità dei danni causati nei limiti in cui, da un lato, l'importo della compensazione forfettaria prevista dall'articolo 7 del regolamento n. 261/2004 è calcolato in relazione alla distanza percorsa dai voli di cui trattasi, tenuto conto dell'ultima destinazione del passeggero (v. in tal senso, sentenza del 7 settembre 2017, *Bossen e a.*, C-559/16, EU:C:2017:644, punto 17) e in cui, dall'altro, la durata del ritardo effettivo, all'arrivo, superiore a tre ore non viene presa in considerazione per calcolare tale importo (v. in tal senso, sentenza del 23 ottobre 2012, *Nelson e a.*, C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 54)*».

⁽²³⁾ Come invece previsto per il caso di ritardo nel trasporto ferroviario. Si v. *sub* nt. 19.

⁽²⁴⁾ Si v. C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, cit., confermato in C. giust. CE 23 ottobre 2012, C-581/10 e C-629/10, *Nelson v. Deutsche Lufthansa AG and The Queen c. Civil Aviation Authority*, cit. Per il concetto di orario di arrivo al fine di stabilire il termine oltre il quale è dovuta la compensazione (arrivo che coincide con l'apertura di almeno una delle due porte dell'aeromobile) si v. C. giust. CE 4 settembre 2014, C-1452/13, *Germanwings GmbH c. Henning*, cit.

in coincidenza che possono essere effettuati senza difficoltà anche quando il negato imbarco abbia provocato un ritardo non sono presi in considerazione» (25). Infine, il vettore aereo è impossibilitato a ricorrere, nell'erogazione della compensazione risarcitoria, a buoni o voucher o altri servizi a favore del passeggero, in alternativa a somme di denaro (26).

Gli obblighi sopra elencati non sono ravvisabili nei confronti degli operatori dei trasporti ferroviari, marittimi e fluviali e per autobus, e conseguentemente si ritiene che il regolamento introduca disparità di trattamento ai danni dei vettori aerei.

4. *Disparità di trattamento tra gli operatori dei servizi aerei e quelli ferroviari, marittimi e con autobus nella disciplina di situazioni equivalenti* – Gli art. 5, 6 e 7 del regolamento (CE) n. 261/2004 e l'art. 947 c. nav. implicano, rispetto agli operatori di servizi ferroviari, marittimi e di autobus, un più gravoso regime di responsabilità del vettore aereo che appare ingiustificato, determinando una compressione della effettività del diritto all'esercizio dell'attività economica. In altre parole, l'impianto normativo sopra descritto pare incidere sul *principio di uguaglianza* per la differente disciplina di situazioni del tutto equivalenti (responsabilità del vettore per negato imbarco, cancellazione, soppressione, ritardo, mancata esecuzione del trasporto, interruzione del viaggio), non giustificata dalla circostanza che, per il trasporto, il passeggero decida di avvalersi di un mezzo aereo, oppure di uno ferroviario, od ancora di uno marittimo o su strada (27).

(25) Proposta sull'emendamento dell'art. 7, para. 2, lettera (h), relazione sulla 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 – C5-0700/2001 – 2001/0305 (COD).

(26) Al riguardo, si consideri che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana ha erogato provvedimenti sanzionatori nei confronti dei vettori aerei che nel corso della pandemia COVID-19 avevano omesso di prospettare ai passeggeri aerei – che avevano subito la cancellazione di voli a causa dell'emergenza COVID-19 – la possibilità di rimborso prevista dal regolamento proponendo, in via esclusiva, l'emissione di un voucher sostitutivo al posto del ristoro dovuto. Si v. Autorità garante della concorrenza e del mercato, provvedimento n. 29650, PS11821 – *Volotea Cancellazione Voli Post-Covid*, 27 aprile 2021.

(27) In questo senso, si v. C. cost., 21 novembre 2006, n. 387, dove è stata rilevata la «violazione del principio di uguaglianza per la differente disciplina di situazioni identiche (responsabilità del vettore per il trasporto...), non giustificata dalla circostanza del tutto

4.1. *Impossibilità di esonero da responsabilità per negato imbarco, soppressione o ritardo nella partenza e per interruzione del viaggio* – Si è visto sopra come, per tutti gli elencati impedimenti del vettore aereo, l'attuale quadro normativo e giurisprudenziale preveda un meccanismo assai severo, che lo obbliga a corrispondere la compensazione senza possibilità di esonerarsi dalla responsabilità. Esonero che, in assenza delle interpretazioni restrittive della Corte di giustizia, il regolamento, ancorché in misura limitata, gli riconosceva.

In tal modo, l'attuale regime sul negato imbarco, cancellazione e ritardo del vettore aereo si è allontanato dal complesso delle norme armonizzate e coerenti a livello europeo per le medesime fattispecie di responsabilità e adottate pressoché contestualmente per i trasporti ferroviari, marittimi e vie navigabili interne e con autobus ⁽²⁸⁾. Sul punto si rammenta che è proprio l'Unione europea ad auspicare, attraverso l'introduzione di molteplici misure comuni ai diversi operatori dei trasporti, l'armonizzazione delle norme a tutela dei passeggeri ⁽²⁹⁾.

Venendo al merito della questione, il considerando 14 del regolamento, rinviando alla Convenzione di Montreal del 1999, consente al vettore di esonerarsi dalla responsabilità se «*un evento è dovuto a circostanze eccezionali*» che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state «*adottate tutte le misure del caso*». Il regolamento non contiene una definizione di «*circostanze eccezionali*»; tuttavia, nel considerando si sottolinea che «*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*». Inoltre, il successivo considerando (n. 15) stabilisce che «*Dovrebbe essere considerata una circostanza eccezionale il caso in*

marginale ed estemporanea che il trasporto (della stessa cosa o con la stessa destinazione) venga affidato a vettore aereo o marittimo».

⁽²⁸⁾ Si v. regolamento (UE) n. 782/2021 del 29 aprile 2021, entrato in vigore il 7 giugno 2023 e modificativo del regolamento (CE) n. 1371/2007; regolamento (UE) n. 1177/2010 del 24 novembre 2010, entrato in vigore il 18 dicembre 2012; regolamento (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 entrato in vigore il 1° marzo 2013.

⁽²⁹⁾ Sul punto si v. la proposta di regolamento del 29 novembre 2023, COM (2023) 753 final, 2023/0437 (COD), dove si dà atto che la Commissione ha adottato misure finalizzate ad armonizzare i diritti dei passeggeri in Europa per tutte le modalità dei trasporti (3 e 4).

cui l'impatto di una decisione di gestione del traffico aereo in relazione ad un particolare aeromobile in un particolare giorno provochi un lungo ritardo, un ritardo che comporti un pernottamento o la cancellazione di uno o più voli per detto aeromobile, anche se tutte le ragionevoli misure sono state adottate dal vettore aereo interessato per evitare ritardi o cancellazioni».

Le richiamate *circostanze eccezionali*, suscettibili di *esonere* il vettore da responsabilità, riconducibili ad esempio al comportamento di *soggetti terzi* che fuoriescono dalla sua sfera di controllo oppure a *improvvisi carenze di sicurezza* sempre connesse ad attività di terzi – ad esempio, disservizi del controllo del traffico aereo ⁽³⁰⁾, negligenza dell'impresa di gestione aeroportuale ⁽³¹⁾, difetti dei componenti di bordo dovuti all'impresa di costruzione aeronautica ⁽³²⁾, o altre difettosità dell'aeromobile ⁽³³⁾, o l'impatto con volatili ⁽³⁴⁾ (comprese le condizioni meteorologiche estreme) –, non sono oramai considerate tali dalla Corte di giustizia e il vettore, pur dando la prova dell'adozione di tutte le misure del caso, è sempre chiamato a garantire, oltre all'assistenza, la compensazione pecuniaria.

L'attuale regime di responsabilità del vettore aereo, che assume i connotati della responsabilità oggettiva, si differenzia – introducendo in tal modo una evidente disparità di trattamento – da quello degli operatori ferroviari, marittimi e terrestri che non sono gravati di simili obblighi, per le ragioni che seguono.

4.2. *Sui diversi meccanismi di esonero da responsabilità previsti per gli operatori ferroviari, marittimi e con autobus* – Il regime cui è ora sottoposto il vettore aereo risulta indubbiamente più gravoso rispetto a quello dell'operatore ferroviario dato che quest'ultimo può esonerarsi da responsabilità in relazione ai ritardi, alle perdite di coincidenza e

⁽³⁰⁾ Considerando 14 e 15 del regolamento.

⁽³¹⁾ C. giust. CE 4 settembre 2014, C-501/17, *Germanwings GmbH v. Pauels*, *cit.*

⁽³²⁾ C. giust. CE 22 dicembre 2008, C-549/07, *Wallentin-Hermann*, *cit.*

⁽³³⁾ Sul punto si segnala la C. giust. CE 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon*, *cit.*, dove la Corte ravvisa un obbligo dei vettori di pagare una compensazione pecuniaria per i casi di cancellazione dovuti a difetti tecnici improvvisi. È importante sottolineare che con questa decisione la Corte praticamente elimina l'eccezione della «*carezza imprevista di sicurezza del volo*» con la conseguenza che il vettore può dirsi gravato di una responsabilità di natura oggettiva.

⁽³⁴⁾ C. giust. CE 4 maggio 2017, C-315/15, *Pěšková v. Travel Service a.s.*, *cit.*

alle soppressioni dei treni laddove sia provato che l'evento è attribuibile a comportamenti di terzi ⁽³⁵⁾ o del danneggiato stesso. L'art. 19 del regolamento (UE) n. 782/2021 ⁽³⁶⁾ elenca una serie di esoneri dall'obbligo di corrispondere l'indennizzo qualora l'operatore ferroviario sia in grado di dimostrare che tali eventi dannosi siano «*dovuti*» o siano «*intrinsecamente*» legati non solo a «*circostanze straordinarie all'esercizio ferroviario*» quali «*condizioni meteorologiche estreme, gravi catastrofi naturali o gravi crisi sanitarie pubbliche che l'impresa ferroviaria, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare*», ma anche a comportamenti colposi del viaggiatore o di terzi, che esso non poteva evitare nonostante l'adozione della dovuta diligenza per l'attività svolta, «*quali presenza di persone sui binari, furto di cavi, emergenze a bordo, attività di contrasto, sabotaggio o terrorismo*». La norma prevede, in sintesi, che il trasportatore possa esonerarsi da responsabilità dimostrando l'esistenza di una circostanza esterna all'esercizio ferroviario tra quelle sopra elencate e dando la prova del proprio comportamento diligente (ancorché qualificato) nell'esecuzione del servizio.

Una prova analoga viene richiesta al *vettore marittimo* che si può esonerare dall'obbligo di assistenza se prova che la *cancellazione* o il *ritardo* è dovuto a «*condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave*», mentre è esonerato dall'obbligo di indennizzo se prova che «*la cancellazione o il ritardo è provocato da condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave o da circostanze straordinarie che ostacolano l'esecuzione del servizio passeggeri, le quali non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli*» (art. 20.3 e 20.4 del regolamento (UE) n. 1177/2010). Anche in questo caso il vettore può esonerarsi da responsabilità dimostrando l'esistenza di circostanze esterne tra quelle sopra

⁽³⁵⁾ È una situazione questa che lo stesso Parlamento europeo ha voluto scongiurare laddove nell'esaminare il considerando 14 della proposta di regolamento aveva suggerito di precisare che le circostanze eccezionali avrebbero dovuto essere «*estranee al controllo del vettore*» (come ad esempio una difettosità da prodotto o anche un evento atmosferico non evitabile), impedendo in tal modo che egli si debba far carico di eventi dannosi causati da terzi come ora avviene. Si v. doc. del 13 giugno 2003, Fin. A5-0221/2003.

⁽³⁶⁾ L'art. 32 dell'allegato I disciplina la responsabilità in caso di soppressione, ritardo o mancata corrispondenza dei servizi ferroviari. Il risarcimento dei danni comprende le spese ragionevoli di alloggio nonché quelle per informare coloro che siano eventualmente in attesa del viaggiatore.

elencate e dando la prova «*che non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli*».

Nel caso di trasporto di passeggeri con autobus, il regolamento (UE) n. 181/2011, all'art. 23.2 prevede che talune misure di assistenza in caso di *cancellazione* o *ritardo* alla partenza (sistemazione in albergo e trasporti intermedi) non sono dovute se il vettore prova che «*la cancellazione o il ritardo sono dovuti a condizioni meteorologiche avverse o gravi catastrofi naturali che mettono a rischio il funzionamento sicuro dei servizi a mezzo autobus*» (37). Tale esonero da responsabilità rileva per l'obbligo dell'adozione delle misure di assistenza dato che il regolamento (UE) n. 181/2011 non prevede misure compensative di natura pecuniaria.

La breve descrizione delle diverse misure di protezione dei passeggeri, assieme a quelle che si diranno a breve, evidenzia la maggior severità che viene adottata nei confronti del vettore aereo rispetto agli altri operatori dei trasporti, che pare configurare una disparità di trattamento «*non giustificata dalla circostanza del tutto marginale ed estemporanea che il trasporto [...] venga affidato a vettore aereo o marittimo*» (38).

5. *Mancata «connessione» della compensazione economica al prezzo del biglietto e alla durata del ritardo* – Il regolamento (UE) n. 782/2021 relativo al trasporto ferroviario per le fattispecie di perdite di coincidenza, soppressioni e ritardi offre al passeggero la scelta tra il rimborso del biglietto integrale o per la parte di viaggio non effettuata e il ritorno al punto di partenza, oppure la prosecuzione del viaggio non appena possibile o in una data successiva.

Diversamente da quanto previsto dal regolamento (CE) n. 261/2004, per il ritardo i passeggeri ferroviari hanno diritto al mero indennizzo (art.

(37) L'art. 21, lettera b) stabilisce che per un viaggio la cui durata prevista supera le tre ore, in caso di cancellazione o ritardo alla partenza superiore a novanta minuti, il vettore sia chiamato ad offrire al passeggero a titolo gratuito la «*sistemazione in albergo o in altro alloggio, nonché assistenza nell'organizzazione del trasporto tra la stazione ed il luogo di alloggio qualora si renda necessario un soggiorno di una o più notti. Per ciascun passeggero, il vettore può limitare il costo complessivo dell'alloggio, escluso il trasporto tra la stazione e il luogo di alloggio, a 80 EUR a notte e per un massimo di due notti*».

(38) C. cost., 21 novembre 2006, n. 387, *cit.* Sulla correlazione tra gli art. 3 e 41 Cost., si v. C. cost., 28 ottobre 2010, n. 270, *cit.*, ove si stabilisce che «*La necessità che dette misure [n.d.r., il decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347] siano ragionevoli e non realizzino una ingiustificata disparità di trattamento rende chiara la correlazione, ancora una volta, tra gli artt. 3 e 41 cost.*».

19 del regolamento (UE) n. 782/2021). Si tratta in questo caso non di una forma di risarcimento del danno, che andrebbe, inevitabilmente, a sovrapporsi al successivo art. 32 del suo allegato 1⁽³⁹⁾, ma di un indennizzo alternativo al rimborso del prezzo del biglietto, previsto dall'art. 18 (art. 19.1 del regolamento (UE) n. 782/2021). Tale indennizzo è stabilito in una percentuale del *prezzo corrisposto*, progressiva all'aumentare del ritardo. Indennizzi diversi possono essere concordati con l'impresa ferroviaria per ritardi cumulativi (art. 19.2 del regolamento (UE) n. 782/2021).

È importante rilevare che la percentuale è applicabile sul prezzo effettivamente pagato dal passeggero e, inoltre, qualora il contratto sia di andata e ritorno la percentuale viene calcolata *solamente* sul prezzo corrispondente alla sola tratta ritardata (art. 19.3 del regolamento (UE) n. 782/2021). Inoltre, l'indennizzo non è dovuto se l'utente è già stato altrimenti indennizzato⁽⁴⁰⁾.

Analogo obbligo è previsto dall'art. 19 del regolamento (UE) n. 1177/2010 per i vettori marittimi e fluviali. Il vettore, oltre a garantire il trasporto, è tenuto a erogare una compensazione economica di livello minimo pari a una percentuale del prezzo del biglietto effettivamente pagato che, anche in questo caso, aumenta al progredire del ritardo. Anche per il trasporto marittimo si ha riguardo, qualora il viaggio sia di andata e di ritorno, alla sola tratta ritardata e la compensazione è pari a una percentuale del prezzo del biglietto per tale tratta.

Come è evidente dalle osservazioni che precedono nel trasporto aereo sono irrilevanti il prezzo del biglietto pagato e la durata del ritardo prolungato per l'erogazione della compensazione, come parimenti è irrilevante, per i viaggi di andata e ritorno, che il ritardo si sia verificato solo in una delle tratte⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ L'art. 32 dell'all. 1 al reg. n. 782/2021 si riferisce alla responsabilità dell'operatore in caso di soppressione, ritardo o mancata corrispondenza.

⁽⁴⁰⁾ Sul punto si v. anche ART (Autorità italiana di Regolazione dei Trasporti), delibera n. 28/2021, allegato A – Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami. Qualora il trasporto sia effettuato con ferrovia e autobus, l'ART ha previsto all'art. 6 dell'all. A alla delibera n. 28/2021 un indennizzo automatico commisurato al prezzo del biglietto nel caso in cui l'impresa ferroviaria risponda al reclamo entro una determinata data dallo stesso, percentuale che cresce all'aumentare del ritardo.

⁽⁴¹⁾ Sul punto, si v. C. giust. CE 31 maggio 2018, C-537/17, *Wegener c. Royal Air Maroc SA, cit.*, dove la Corte ha stabilito che ai fini dell'indennizzo si compensa anche la trat-

6. *Mancata possibilità di rimborsare il biglietto di trasporto tramite voucher* – Un ulteriore elemento di disparità di trattamento risiede nella impossibilità di fare ricorso alla corresponsione del rimborso integrale del biglietto sotto forma di buoni e/o mediante la fornitura di altri servizi per un importo equivalente alla tariffa di acquisto, possibilità che viene invece offerta all'operatore ferroviario (art. 18.5 del regolamento (UE) n. 782/2021), al vettore marittimo e fluviale (art. 18.3 del regolamento (UE) n. 1177/2010) e al vettore stradale con autobus (art. 19.5 del regolamento (UE) n. 181/2011).

Sul punto nel regolamento non sono rinvenibili disposizioni analoghe. Nel silenzio del regolamento i vettori operanti in Italia hanno proposto, per le eventualità di cancellazione dovute a circostanze eccezionali (ad esempio, in occasione della pandemia da Covid-19), il rimborso dei biglietti attraverso il voucher, circostanza che è stata negata dalle istituzioni comunitarie (42).

7. *Sulla capacità dell'attuale quadro regolatorio di incidere sul libero gioco della concorrenza tra operatori dei servizi di trasporto* – Da tutto quanto precede si è visto che l'attuale disciplina della responsabilità per negato imbarco, cancellazione e ritardo prolungato dei voli sia particolarmente severa nei confronti del vettore aereo, obbligandolo all'assistenza e alla compensazione, senza poter invocare di fatto alcuna esimente di responsabilità né dedurre la responsabilità di soggetti terzi i cui comportamenti sono all'origine dell'impedimento (43). La compen-

ta intermedia, ovvero il caso in cui il ritardo sia avvenuto nell'aeroporto di connessione.

(42) Si segnala la vicenda che ha interessato l'Italia a seguito dell'epidemia Covid-19. Nel comma 9 dell'art. 88-bis del decreto-legge Cura Italia (d.l. 17 marzo 2020 n. 18, poi convertito in l. 24 aprile 2020 n. 27), è stato stabilito che «*il vettore e la struttura ricettiva procedono al rimborso del corrispettivo versato in favore del soggetto dal quale hanno ricevuto il pagamento oppure all'emissione in suo favore di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione*». Il legislatore italiano ha consentito alle compagnie aeree di offrire, in alternativa al rimborso del prezzo del biglietto, un voucher del medesimo importo del biglietto da utilizzarsi nei 12 mesi successivi all'emissione. Tale ultima previsione, è stata ritenuta dalla Commissione europea in contrasto con il regolamento n. 261/2004 ed oggetto di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

(43) Questo, anche per le ipotesi di fatto del terzo, sul presupposto che l'art. 13 gli consentirebbe di chiedere «*un rimborso o un risarcimento*» conformemente al diritto applicabile. Si v. C. giust. UE, ord. 14 novembre 2014, C-394/14, pt. 21, dove, a fronte del fatto che l'aeromobile era stato urtato da una scaletta mobile d'imbarco di terzi, con conseguenti danni strutturali ad un'ala e necessaria sostituzione dell'aeromobile stesso, si

sazione non pare coerente e proporzionale al prezzo dei biglietti offerti ai passeggeri, né all'entità dei ritardi.

A tali disparità di trattamento è possibile ricondurre ingiustificati effetti distorsivi della concorrenza, come ha già avuto modo di rilevare il Parlamento europeo. In sede di redazione della proposta di regolamento, il Parlamento aveva sollevato il tema della disparità di trattamento tra vettori aerei e altri operatori dei trasporti, avanzando la proposta di un nuovo considerando, il 13bis, del seguente tenore:

«(13bis) Occorre garantire ai viaggiatori parità di trattamento indipendentemente dalla modalità di trasporto impiegata ed evitare distorsioni della concorrenza tra modalità di trasporto diverse introducendo norme analoghe per i trasporti per ferrovia, traghetto, autobus e autobus da turismo».

Le motivazioni all'inserimento di tale considerando ⁽⁴⁴⁾ risiedono sull'assunto che *«È importante che i passeggeri che utilizzano tutte le modalità di trasporto godano di parità di trattamento e degli stessi diritti in materia di compensazione pecuniaria. Ad esempio, sarebbe illogico, ingiusto nonché una distorsione della concorrenza prevedere una compensazione pecuniaria per mancato imbarco o un ritardo prolungato nel caso di un volo tra due città europee senza che sia offerto una compensazione pecuniaria, in circostanze analoghe, per un viaggio in treno ad alta velocità tra le stesse due città».*

«L'illogicità» e «l'ingiustizia» di prevedere una compensazione pecuniaria solamente per il trasporto aereo ravvisate dal Parlamento emergono ora, a distanza di vent'anni dalla approvazione del regolamento, con maggiore evidenza se si considera che il prezzo dei biglietti aerei, se paragonati a quelli ferroviari o marittimi, è spesso di gran lunga inferiore ⁽⁴⁵⁾.

è ritenuto di non escludere la responsabilità del vettore per tale fatto di terzi sul presupposto che *«occorre inoltre rilevare che gli obblighi assolti in forza del regolamento n. 261/2004 non compromettono il diritto dei vettori di chiedere il risarcimento a qualsiasi soggetto che abbia cagionato il ritardo, compresi i terzi, come prevede l'articolo 13 di tale regolamento (sentenza Folkerts, C-11/11, EU:C:2013:106, punto 44 e giurisprudenza ivi citata)».*

⁽⁴⁴⁾ Il considerando non venne accolto in sede di comitato di conciliazione.

⁽⁴⁵⁾ Al riguardo, basta osservare che, tramite un accesso ai siti web durante la prima metà di febbraio, acquistando un biglietto aereo per la tratta Milano – Bari andata e ritorno, con una settimana di anticipo rispetto alla data di partenza, il prezzo è in media di circa 50 euro, mentre il costo per la stessa tratta in treno è in media di circa 150 euro per la sola andata.

L'approccio comunitario nei confronti del vettore aereo per le fattispecie di responsabilità in esame non pare tener conto delle circostanze che esamineremo a breve, e che hanno mutato nel corso del tempo l'organizzazione dei servizi, ovvero dell'evoluzione tecnologica che consente ai vettori aerei di organizzare la vendita dei biglietti con sempre maggiore capillarità e capacità di previsione dei fattori di riempimento dell'aeromobile, con la conseguenza che i fenomeni di *overbooking* sono considerevolmente diminuiti rispetto a vent'anni fa ⁽⁴⁶⁾. Parimenti, non pare tener conto delle implicazioni di una così elevata compensazione sulla sicurezza del trasporto aereo e della rilevantissima riduzione dei prezzi dei biglietti aerei, se paragonati non solo ai prezzi applicati vent'anni fa nel settore in esame, ma anche a quelli attualmente applicati dagli operatori delle altre modalità dei trasporti ⁽⁴⁷⁾. Tale approccio, come si dirà a breve, non pare tener conto dell'enorme crescita del trasporto aereo in Europa che ha determinato un incremento della congestione aeroportuale ⁽⁴⁸⁾ e reso complessa la gestione del traffico aereo, caratterizzato da un'assoluta frammentazione dei cieli.

7.1. *L'evoluzione tecnologica e il venir meno delle originarie finalità del regolamento. Ripercussioni della compensazione pecuniaria sulla sicurezza del trasporto aereo* – L'attuale organizzazione commerciale dei vettori e i sempre più dinamici metodi di vendita dei biglietti, fanno sì che si possano ridurre al minimo le pratiche di *overbooking* che avevano indotto il legislatore europeo all'adozione della disciplina in commento nel 1991. Con gli attuali sistemi risulta molto più agevole evitare i già menzionati fenomeni, con la conseguenza che la compensazione prevista dal regolamento avrebbe perso la sua originaria finalità di inibire la pratica commerciale dell'*overbooking*.

Piuttosto, è importante osservare che i nuovi canali di prenotazione,

⁽⁴⁶⁾ Nel 1990 la media di passeggeri interessati da *overbooking* negli Stati Uniti era a 16 su 10mila, mentre negli ultimi anni si è ridotta a 9 su 10mila. Si v. Il Post, *Overbooking*, consultato il 13 febbraio 2024.

⁽⁴⁷⁾ Si v. nota 58.

⁽⁴⁸⁾ Secondo le previsioni di Eurocontrol, entro il 2040 il traffico aeroportuale in Europa dovrebbe crescere di oltre 16,2 milioni di voli nello scenario di regolamentazione e crescita più probabile, con conseguente aumento dei livelli di congestionamento aeroportuale, di ritardi, deviazioni e cancellazioni dei voli. Si v. Eurocontrol, *European Aviation in 2040 Challenges of Growth*, Annex 4, Network Congestion, 6, 15, 26.

l'utilizzo da parte delle compagnie aeree di sistemi per l'ottimizzazione delle vendite, consentono di offrire ai passeggeri prezzi dei biglietti aerei a condizioni sempre più competitive e vantaggiose. Ecco, dunque, che si può ben concludere che «*i sensibili aumenti*» della compensazione introdotti nel 2004 al fine di «*ridurre le prenotazioni volutamente in eccesso*», hanno perso oramai il loro scopo, finendo, invece, con l'incidere negativamente sui bilanci delle compagnie aeree ⁽⁴⁹⁾.

È una circostanza, quest'ultima, che è già stata ben sottolineata dal Parlamento europeo laddove ha osservato che: «*Nel proporre sensibili aumenti dei livelli di compensazione la Commissione mira a ridurre le prenotazioni volutamente in eccesso. Ma se il negativo imbarco è dovuto ad altri motivi, quali la sostituzione del velivolo per ragioni tecniche, o restrizioni sul carico utile (vale a dire l'impossibilità di utilizzare tutti i posti del velivolo) per motivi quali condizioni atmosferiche avverse, tali aumenti non servirebbero a nulla. Si noti che la legislazione americana prevede una compensazione pecuniaria soltanto nel caso di prenotazioni volutamente in eccesso*» ⁽⁵⁰⁾.

Il permanere di una compensazione tanto rilevante a fronte degli impedimenti del vettore, oramai dovuti non più a ragioni commerciali ma a circostanze eccezionali, solleva perplessità verso un approccio che non pare tenere adeguatamente conto dell'importanza della sicurezza del trasporto aereo. Si è dato conto in precedenza che un malfunzionamento dell'aeromobile oramai non è più considerato come *circostanza eccezionale* dalla Corte europea, dato che essa ritiene che tali inconvenienti dovrebbero essere ovviati attraverso la normale manutenzione. È evidente, tuttavia, che non c'è nulla di più che possa fare il vettore aereo della «*normale manutenzione*» ⁽⁵¹⁾ per prevenire malfunzionamenti e

⁽⁴⁹⁾ Si v. B. HUMPHREYS, *The regulation of air transport, From protection to liberalisation, and Back Again*, Abingdon, 2023, 184: «*only some 30 airlines in the world earned more than an economic profit [...] most of the remainder barely made an operating profit, while a significant number experienced heavy losses. It should be borne in mind that this period [note, 2017-2028] was relatively benign for aviation profitability, following the recovery from the financial crisis, and marked by heavily global GDP growth and comparatively low fuel costs*».

⁽⁵⁰⁾ Si v. motivazione all'emendamento n. 23 alla proposta di regolamento, in relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento, *cit.*, 16 e 17.

⁽⁵¹⁾ I vettori aerei, come sappiamo, sono soggetti a un programma di *maintenance* al fine di poter conservare il Certificato di Operatore Aereo estremamente severo e che risponde a regole internazionali stabilite dall'ICAO e da EASA per i vettori europei. Sul punto si v. K. ARNOLD - MENDES DE LEON, *Regulation (EC) 261/2004 in the Light of the Recent*

cancellazioni, considerando che il vettore non può sapere quando un difetto tecnico si verificherà e la sua natura. È evidente che un simile approccio ha rilevanti implicazioni finanziarie ⁽⁵²⁾ e, in definitiva, rilevanti implicazioni sulla sicurezza del trasporto aereo. Sono poche le compagnie aeree che possono tenere in flotta un aeromobile di riserva, in ragione degli altissimi costi che ciò implica, o tutte le parti di ricambio negli aeroporti in cui operano. Pertanto, può ben accadere che scelte meramente finalizzate a evitare rilevanti esborsi diventino prioritarie rispetto a quelle della salvaguardia sicurezza ⁽⁵³⁾.

7.2. *Sulla rilevante riduzione dei prezzi dei biglietti e sul mancato adeguamento dell'importo della compensazione* – Uno degli effetti più rilevanti del mancato collegamento tra prezzo del biglietto e ammontare della compensazione corrisposta è all'origine delle disparità sopra richiamate con riguardo agli altri operatori dei servizi di trasporto. È sempre il Parlamento europeo a mettere in guardia la Commissione, in sede di esame della proposta di regolamento, sul fatto che il livello di compensazione, particolarmente elevato, possa avere un'incidenza negativa sui prezzi dei biglietti. Occorre dire a questo proposito che oramai non è nemmeno più tale circostanza ad incidere sui prezzi dei biglietti ma la forte concorrenza tra le compagnie ⁽⁵⁴⁾. Quello che, tuttavia, resta più che mai attuale è l'osservazione del Parlamento sull'impatto della compensazione, formulata vent'anni fa, soprattutto sui vettori *newcomers*. Sul punto, il Parlamento ha osservato che «*Dato che le tariffe praticate dai vettori regionali europei, molti dei quali sono PMI, sono pari in media a 150 euro, e in molti casi a 50 euro, la soppressione del limite ha forti conseguenze economiche. La Commissione è tenuta ad*

Decisions of the European Court of Justice: Time for a Change?!, op. cit., 110.

⁽⁵²⁾ Si v. B. HUMPHREYS, op. cit., 186, dove si è ulteriormente osservato che «*any examination of the financial performance [...] quickly reveals that persistently over many years the core centre, the airlines themselves, has been significantly, often substantially, less profitable than remainder of the industry*».

⁽⁵³⁾ Sul punto si veda C. cost., 2 marzo 2018, n. 47 dove la Corte ha ribadito che il principio di libertà di iniziativa economica privata deve essere bilanciato *da contrapposti interessi di utilità sociale*, principio che rileva anche nel caso di specie.

⁽⁵⁴⁾ Si v. B. HUMPHREYS, op. cit., 189 dove si è ulteriormente osservato che «*[...] airlines may be subject to a form of destructive competition which inevitably lead to capital erosion*»; per le medesime conclusioni, si v. anche J. N. COOK-B. G. BILLIG, *Airline Operations and Management. A Management Textbook*, Abingdon, 2023, 207.

effettuare una valutazione dell'impatto economico per le PMI prima di avanzare una proposta del genere» (55).

È un'osservazione più che mai attuale se si considera che oramai le tariffe, a seguito della diffusione dei vettori *low cost*, sono fortemente ridimensionate. Laddove un vettore *newcomers* dovesse incorrere in forti ritardi a causa, ad esempio, di un evento di *birde strike* (56), si troverebbe ad essere estremamente penalizzato rispetto ad altri operatori dei trasporti, ferroviari o marittimi, che non corrono il rischio di essere estromessi dal mercato, come può invece ben accadere al vettore *newcomers*, costretto a dover soddisfare richieste per centinaia di migliaia di euro a fronte di un solo ritardo.

7.3. La rilevante crescita del trasporto aereo e i fenomeni di congestionamento – Come si è anticipato, il vettore aereo, diversamente dagli operatori dei trasporti, è sempre chiamato a compensare i passeggeri a causa degli impedimenti del trasporto, indipendentemente dalla loro origine. Tuttavia, occorre considerare che se la pratica della sovracompenrazione può essere ricondotta a un comportamento volontario del vettore, non altrettanto si può dire con riguardo ad altri impedimenti (57). Questo, tuttavia a fronte dell'impossibilità, per il vettore, di potersi rivalere sui soggetti effettivamente responsabili. È una circostanza, questa, che la Commissione ha colto sin dai lavori preparatori del regolamento, laddove manifestò la consapevolezza che se la «*soluzione ovvia sarebbe quella che la compagnia aerea assista e compensi il passeggero*

(55) Si v. motivazione all'emendamento n. 23 alla proposta di regolamento, in relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento, cit., 17.

(56) Al riguardo, basta osservare che in Italia si stima un costo di oltre 2,2 milioni di euro all'anno per vettore commerciale, tra riparazioni e ritardi nei voli causati da *wildlife* e *bird strike*. Si v. ENAC/BSCI Relazione Annuale Wildlife Strike 2021, 4.

(57) Ad esempio, la congestione del traffico aereo che si ripercuote anche in ambito aeroportuale è uno dei grandi temi di difficile soluzione a livello comunitario, come testimoniano i numerosi sforzi in seno al progetto Single European Sky https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky_en?prefLang=it. Da questo punto di vista, la crescita progressiva che negli ultimi anni ha caratterizzato il fenomeno del trasporto aereo, ha indotto l'Unione ad enucleare soluzioni e strategie in grado di porre rimedio al problema. L'Unione europea sta lavorando al progetto SES con l'obiettivo di adottare misure correttive finalizzate ad un'effettiva riduzione del fenomeno dei ritardi, puntando alla creazione di un nuovo e più efficiente sistema di gestione dello spazio aereo, la cui elaborazione si sta dimostrando particolarmente complessa e si è sviluppata in un arco temporale di oltre vent'anni.

e poi ripercuota il costo su altri fornitori di servizi qualora il ritardo non fosse dovuto a sua colpa» ha poi dovuto riconoscere che «ciò rischia di scontrarsi con due difficoltà. In primo luogo, l'identificazione della causa del ritardo può risultare ardua, in particolare quando deriva da ritardi precedenti. In secondo luogo, la serie dei contratti tra compagnie aeree, aeroporti, soggetti che gestiscono il traffico aereo ed altri fornitori di servizi non è continua, mentre se lo fosse una compagnia aerea potrebbe recuperare i costi».

Proprio a fronte di tale considerazione, è la stessa Commissione a dover riconoscere che in queste circostanze è «tecnicamente impossibile prevedere una normativa sulla compensazione finanziaria per i casi di ritardo» (58).

8. *Conclusioni* – Da quanto precede emerge un quadro normativo e giurisprudenziale che non pare tener conto dell'evoluzione dell'offerta dei servizi aerei e degli effetti della concorrenza degli ultimi due decenni, con la conseguenza che le attuali misure a protezione del passeggero possono avere effetti determinati sulla continuità aziendale e sulla sicurezza delle compagnie aeree, contribuendo a creare una disparità di trattamento rispetto agli altri operatori dei trasporti, ferroviari, marittimi e con autobus. Tale quadro risulta ulteriormente aggravato dall'assenza di meccanismi suscettibili di garantire efficaci meccanismi esonerativi della responsabilità, o meccanismi capaci di garantire la «connessione» tra prezzo effettivamente pagato dal passeggero per il servizio di trasporto e la compensazione erogata. Tale ultima circostanza, assieme all'impossibilità di avvalersi di meccanismi più favorevoli previsti per le altre modalità dei trasporti, pare suscettibile di incidere sulla libertà di iniziativa economica privata delle imprese di trasporto aereo, sui principi di libera concorrenza e *level playing field*.

A quest'ultimo riguardo la Corte Costituzionale ha già rilevato che «per quanto concerne l'art. 41 Cost., viene sottolineato che, per costante giurisprudenza costituzionale, il principio di libertà di iniziativa economica privata deve essere bilanciato da contrapposti interessi di utilità sociale, purché l'individuazione degli stessi non appaia arbitraria e gli interventi

(58) COM (2000) 365 final, cit., 45.

del legislatore non prevedano misure palesemente incongrue» ⁽⁵⁹⁾. Dall'esame dell'evoluzione giurisprudenziale nei vent'anni di vigenza del regolamento, in particolare della Corte di giustizia, si sono evidenziate molteplici incongruità con l'originaria formulazione del regolamento e con l'intero quadro normativo a tutela dei passeggeri nelle diverse modalità, suscettibili di incidere negativamente sull'efficienza e competitività del trasporto aereo.

⁽⁵⁹⁾ C. cost., 2 marzo 2018, n. 47, *cit.*

