



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 14 gennaio 2016¹

Cause riunite C-145/15 e C-146/15

**K. Ruijsenaars,
A. Jansen (C-145/15),
J. H. Dees-Erf (C-146/15)**
contro

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale — Trasporti aerei — Regolamento (CE) n. 261/2004 — Compensazione e assistenza ai passeggeri — Cancellazione di un volo — Articolo 16 — Organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento — Diritti soggettivi — Ruolo degli organismi nazionali incaricati dell'applicazione del regolamento — Reclamo individuale — Sanzioni»

1. Con la sua questione pregiudiziale il Raad van State (Consiglio di Stato) intende sapere se l'articolo 16 del regolamento (CE) n. 261/2004² imponga ad un organismo nazionale responsabile della sua applicazione di adottare misure coercitive al fine di costringere un vettore aereo a corrispondere a un passeggero aereo la compensazione pecuniaria che sarebbe dovuta a seguito del ritardo o della cancellazione di un volo, conformemente agli articoli 5 e 7 di detto regolamento.

2. L'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004 obbliga gli Stati membri a designare un organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento che, se del caso, adotta misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri.

3. Nelle presenti conclusioni, illustrerò le ragioni per le quali ritengo che l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 debba essere interpretato nel senso che un organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento, investito del reclamo proposto individualmente da un passeggero aereo, non possa adottare misure coercitive nei confronti del vettore aereo interessato al fine di costringerlo a corrispondere la compensazione pecuniaria che sarebbe dovuta a tale passeggero ai sensi del regolamento in parola.

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).

I – Contesto normativo

A – *Il diritto dell'Unione*

4. Il considerando 1 del regolamento n. 261/2004 prevede 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».

5. L'articolo 5 del regolamento in esame è così formulato:

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

(...)

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

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

(...)

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.

(...)».

6. L'articolo 7, paragrafo 1, di detto regolamento così recita:

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

- a) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 chilometri;
- b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1 500 e 3 500 chilometri;

(...)».

7. L'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 è così formulato:

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

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

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

B – *Diritto olandese*

8. Al fine di conformarsi all'articolo 16 del regolamento n. 261/2004, il Regno dei Paesi Bassi ha designato lo Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (segretario di Stato per le Infrastrutture e l'Ambiente; in prosieguo: il «segretario di Stato») quale organismo nazionale responsabile dell'applicazione dello stesso regolamento. Quindi, conformemente all'articolo 11.15, lettera b), punto 1°, della legge sull'aviazione (Wet luchtvaart), del 18 giugno 1992³, nella versione applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali (in prosieguo: la «legge sull'aviazione»), il segretario di Stato è competente ad imporre al contravventore, mediante misure coercitive amministrative, di conformarsi alle disposizioni contenute nel regolamento in parola o adottate in forza di quest'ultimo al fine di porre rimedio alla violazione. Qualora il contravventore non ottemperi o non ottemperi entro i termini assegnati, il segretario di Stato è competente a porre direttamente rimedio alla violazione.

9. In caso di violazione delle disposizioni contenute nel regolamento n. 261/2004 o adottate in forza di quest'ultimo, il segretario di Stato, conformemente all'articolo 11.16, paragrafo 1, lettera e), punto 1°, della legge sull'aviazione, può imporre un'ammenda amministrativa.

10. Il giudice del rinvio precisa che la legge in parola conferisce al segretario di Stato una competenza generale ad adottare misure coercitive in caso di violazione del regolamento n. 261/2004 e fornisce l'esempio del vettore aereo che rifiuti sistematicamente di adempiere ai propri obblighi derivanti da detto regolamento. Al contrario, esso ritiene che la legge summenzionata non attribuisca al segretario di Stato la competenza ad adottare misure coercitive su richiesta di un passeggero in ogni singolo caso in cui il vettore aereo rifiuti di accogliere una domanda di compensazione fondata sugli articoli 5, paragrafo 1, lettera c), e 7 del regolamento n. 261/2004.

3 — Stb. 1992, n. 368.

II – Fatti

11. I sigg. Ruijsenaars e Jansen (causa C-145/15) nonché il sig. Dees-Erf (causa C-146/15) (in prosieguo, congiuntamente: i «ricorrenti nei procedimenti principali»), i cui voli sono stati, rispettivamente, cancellato e ritardato di 26 ore, hanno chiesto per due volte alle compagnie aeree che assicuravano tali voli, ossia la Royal Air Maroc (causa C-145/15) e la Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (causa C-146/15), il versamento della compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 del regolamento n. 261/2004.

12. Dopo i successivi rifiuti dei due vettori aerei di offrire una compensazione pecuniaria ai ricorrenti nei procedimenti principali, questi ultimi hanno chiesto al segretario di Stato di adottare le necessarie misure coercitive amministrative al fine di imporre loro di rimediare alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 261/2004 e di corrispondere ai ricorrenti la compensazione pecuniaria richiesta, ai sensi dell'articolo 7 del medesimo regolamento.

13. Le domande e i reclami dei ricorrenti nei procedimenti principali sono stati respinti dal segretario di Stato. Pertanto, i sigg. Ruijsenaars e Jansen hanno proposto un ricorso dinanzi al Rechtbank Oost-Brabant (tribunale del Brabante orientale) avverso la decisione di rigetto del segretario di Stato che li riguardava e il sig. Dees-Erf ha proposto un ricorso dinanzi al Rechtbank Den Haag (tribunale dell'Aia) avverso la decisione di rigetto del segretario di Stato che lo riguardava. Entrambe le autorità giurisdizionali hanno dichiarato i ricorsi infondati. I ricorrenti nei procedimenti principali hanno quindi deciso di presentare appello dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato).

14. In ciascuno dei presenti procedimenti, il Raad van State (Consiglio di Stato) nutre dubbi riguardo alla competenza del segretario di Stato ad adottare misure coercitive amministrative nei confronti dei vettori aerei in ogni singolo caso di violazione degli articoli 5, paragrafo 1, lettera c), e 7 del regolamento n. 261/2004.

15. Detto giudice ritiene infatti che, considerata la natura civile del rapporto tra un vettore aereo e un passeggero, l'inadempimento dei propri obblighi da parte del vettore rientra nell'ambito della competenza dei giudici civili. A suo avviso, ammettere che il segretario di Stato possieda una simile competenza minerebbe la ripartizione della competenza giurisdizionale nei Paesi Bassi. Inoltre, secondo i lavori parlamentari della legge sull'aviazione, non spetta all'autorità amministrativa esigere dal vettore aereo una compensazione a nome dei passeggeri.

16. In tale contesto, il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere entrambi i procedimenti e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

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

III – Analisi

17. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 debba essere interpretato nel senso che un organismo nazionale responsabile dell'applicazione di tale regolamento, investito del reclamo individuale di un passeggero aereo, sia tenuto ad adottare misure coercitive nei confronti del vettore aereo interessato al fine di imporgli di corrispondere la compensazione che sarebbe dovuta al passeggero in forza di detto regolamento.

18. In realtà, nei presenti procedimenti la questione consiste nello stabilire quale sia la portata del ruolo devoluto agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 ai sensi del medesimo.

19. L'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 non è ancora stato oggetto di interpretazione da parte della Corte. Tutt'al più esso è stato menzionato nelle cause che hanno dato luogo alle sentenze Commissione/Lussemburgo (C-264/06, EU:C:2007:240); Commissione/Svezia (C-333/06, EU:C:2007:351), e McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), senza che, tuttavia, sia stata affrontata la questione qui in esame.

20. Secondo i ricorrenti nei procedimenti principali, l'articolo succitato imporrebbe all'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 di adottare misure coercitive nei confronti dei vettori aerei al fine di costringerli a corrispondere ai passeggeri interessati la compensazione pecuniaria dovuta ai sensi degli articoli 5 e 7 del medesimo regolamento. I ricorrenti nei procedimenti principali ritengono quindi che occorra distinguere tra, da un lato, il risarcimento del danno derivante dall'inadempimento degli obblighi contrattuali, che dev'essere chiesto dinanzi ai giudici civili, e, dall'altro lato, l'obbligo di pagare la compensazione che discende direttamente dal regolamento n. 261/2004 e che deve essere imposto dall'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del medesimo regolamento⁴.

21. Non condivido tale opinione, per le ragioni di seguito esposte.

22. L'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004 prevede che «[o]gni Stato membro designa l'organismo responsabile dell'applicazione del presente regolamento (...) Se del caso, tale organismo adotta tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri». Il paragrafo 2 di tale articolo stabilisce che «ciascun passeggero può presentare reclamo presso qualsiasi organismo designato ai sensi del paragrafo 1 o presso qualsiasi altro organismo competente designato da uno Stato membro in merito ad una presunta violazione del presente regolamento avvenuta in qualsiasi aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro o riguardante qualsiasi volo proveniente da un paese terzo e diretto a un aeroporto situato in tale territorio». Infine, il paragrafo 3 dell'articolo succitato prevede che «[l]e sanzioni stabilite dagli Stati membri per violazioni del presente regolamento sono effettive, proporzionate e dissuasive».

23. Il compito dell'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 può dunque essere duplice. Infatti, il suo primo compito, obbligatorio, consiste nel vigilare sull'applicazione di tale regolamento. Il secondo, che non è necessariamente devoluto all'organismo di cui trattasi, ma che può essere affidato ad un altro organismo, consiste nell'esaminare i reclami dei passeggeri aerei.

24. Nella formulazione dell'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 non vi è nulla che consenta di dedurre che l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione di tale regolamento sia tenuto ad adottare misure coercitive nei confronti dei vettori aerei al fine di imporgli di corrispondere ai passeggeri interessati la compensazione pecuniaria dovuta ai sensi degli articoli 5 e 7 del regolamento in parola.

25. Sebbene sia vero che il testo dell'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 fa riferimento a «misure necessarie» e a «sanzioni», tali parole, in realtà, attengono al ruolo principale dell'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento di cui trattasi, consistente nel vigilare sulla sua corretta applicazione generale.

⁴ — Punto 20 delle osservazioni scritte nella causa C-145/15.

26. L'articolo 16, infatti, dev'essere letto in combinato disposto con il considerando 22 del regolamento n. 261/2004. Così, quest'ultimo prevede che «[g]li Stati membri dovrebbero assicurare e *controllare* che i loro vettori aerei *rispettino* il presente regolamento nonché designare un organismo appropriato *per l'espletamento di tali compiti*. Il controllo non dovrebbe pregiudicare il diritto per i passeggeri e i vettori aerei di chiedere un legittimo risarcimento nelle competenti sedi giurisdizionali secondo le procedure del diritto nazionale»⁵.

27. Dalla lettura in combinato disposto delle due disposizioni succitate si evince che il principale compito, obbligatorio, dell'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 consiste nel garantire, in modo generale, che i vettori aerei adempiano ai propri obblighi da esso derivanti. Per esempio, detto organismo deve vigilare affinché i passeggeri aerei siano debitamente informati dai vettori aerei riguardo ai propri diritti o sappiano a chi devono rivolgersi ove ritengano che i loro diritti non siano stati rispettati⁶. Essi devono, inoltre, individuare le eventuali violazioni, da parte dei vettori aerei, degli obblighi a cui questi ultimi sono tenuti in forza del regolamento in parola e porvi rimedio.

28. In caso di violazione degli obblighi summenzionati, l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 adotta le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri, in particolare sanzioni nei confronti dei vettori aerei⁷. L'uso del termine «sanzioni», all'articolo 16, paragrafo 3, di detto regolamento, non lascia adito a dubbi. In nessun caso tali sanzioni possono fungere da compensazione per il passeggero i cui diritti non siano stati rispettati. Le sanzioni succitate, infatti, sono comminate soltanto nell'ipotesi di inadempimenti da parte dei vettori aerei agli obblighi a cui sono tenuti in forza del regolamento n. 261/2004, non già per una violazione dei diritti soggettivi che derivano al passeggero aereo da tale regolamento a seguito del contratto che ha concluso con un vettore aereo. L'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento de quo, nell'ambito del suo compito principale, in realtà tutela gli interessi collettivi dei passeggeri aerei.

29. Tale interpretazione è confermata dai lavori preparatori attualmente in corso ai fini della modifica del regolamento n. 261/2004. La Commissione, infatti, pur ricordando che quest'ultimo «obbliga (...) gli Stati membri a istituire organismi nazionali di applicazione (...) per garantire la [sua] corretta applicazione»⁸, afferma che occorre chiarire il ruolo di tali organismi, assegnando loro chiaramente il controllo generale dell'applicazione, e assicurarsi che adottino una politica di monitoraggio più attiva rispetto a quanto avviene oggi⁹.

30. Gli Stati membri dispongono di un certo margine di discrezionalità in sede di designazione di detti organismi e, soprattutto, per quanto concerne le competenze che intendono attribuire loro. In proposito, esiste una certa disparità a livello istituzionale. Taluni Stati membri hanno scelto di designare quale organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 la loro autorità nazionale per l'aviazione civile, mentre altri hanno preferito designare la loro autorità

5 — Il corsivo è mio.

6 — V. punti 3.3 e 3.4 della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'applicazione del regolamento n. 261/2004 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(2011) 174 definitivo].

7 — V. articolo 16, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 261/2004.

8 — V. punto 1.1 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 261/2004 nonché il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in merito al trasporto aereo di passeggeri e dei loro bagagli [COM(2013) 130 definitivo].

9 — V. punto 3.3.1.2 di tale proposta.

nazionale per la tutela dei consumatori¹⁰. Analogamente, mentre taluni Stati membri (in realtà, la stragrande maggioranza) hanno designato tale organismo quale ente competente ad esaminare i reclami individuali ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento summenzionato, altri hanno invece assegnato detto compito ad un altro organismo¹¹.

31. Si pone l'interrogativo di cosa accada qualora l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 sia altresì incaricato dell'esame dei reclami individuali e se sia obbligato ad adottare misure coercitive al fine di costringere il vettore aereo a corrispondere la compensazione pecuniaria al passeggero aereo. Non sono di tale avviso.

32. Come si è visto, l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 può, conformemente all'articolo 16, paragrafo 2, del medesimo regolamento, essere altresì incaricato dell'esame dei reclami. Nella formulazione di tale disposizione non vi è nulla che indichi che sia obbligato ad agire a seguito di un reclamo di un passeggero aereo relativo alla violazione dei suoi diritti in forza del regolamento in parola. A mio avviso, gli Stati membri dispongono, in proposito, di un certo margine di discrezionalità per quanto concerne l'estensione delle competenze assegnate a detto organismo. Quest'ultimo, quindi, può assumere la forma di un organismo incaricato della risoluzione stragiudiziale delle controversie tra i vettori aerei e i passeggeri e svolgere il ruolo di mediatore oppure il suo ruolo può consistere unicamente nel fornire informazioni al passeggero aereo che l'ha investito di un reclamo, in particolare al fine di conoscere gli adempimenti da porre in essere, come presentare un reclamo al vettore aereo o indirizzarlo verso il formulario standard europeo¹².

33. Se è vero che in capo all'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 che esamina i reclami non esiste un obbligo di agire a seguito di un reclamo individuale, per contro, il numero di reclami di cui esso è stato investito può essere un buon indice di una reiterata violazione degli obblighi gravanti sul vettore aereo e, dunque, può condurlo ad adottare misure coercitive nei confronti di quest'ultimo¹³.

34. Una simile interpretazione non è tale da porre in discussione gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 261/2004, ossia garantire un'elevata protezione per i passeggeri e tenere in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale¹⁴. Al contrario.

35. Ricordo infatti che il regolamento n. 261/2004 ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri aerei riconoscendo loro diritti minimi in caso di negato imbarco, di cancellazione o di ritardo prolungato di un volo¹⁵. Qualora ritengano che i loro diritti siano stati violati e che il ricorso non contenzioso sia fallito, i passeggeri aerei conservano la possibilità di avvalersi dei classici rimedi giuridici. Essi possono quindi adire il giudice competente. Nella maggior parte degli Stati membri esiste una procedura semplificata per le controversie di valore non superiore ad una certa soglia, che quindi facilita l'accesso alla giustizia da parte dei passeggeri aerei¹⁶. Al riguardo, il giudice del rinvio precisa che nei Paesi Bassi tale soglia è di EUR 25 000 e che non è obbligatorio essere rappresentati da un avvocato.

10 — V. documento della Commissione disponibile all'indirizzo Internet http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf.

11 — Idem. È il caso, in particolare, dell'Ungheria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia.

12 — Il formulario è disponibile all'indirizzo Internet http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_it.pdf.

13 — Del resto, la Commissione, nella proposta di regolamento menzionata alla nota 8, propone un miglior coordinamento tra l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 e l'organismo incaricato dell'esame dei reclami individuali, al fine di poter identificare facilmente gli inadempimenti degli obblighi derivanti da tale regolamento e, quindi, sanzionare, ove necessario, il vettore aereo inadempiente (v. articoli 16 e 16 bis).

14 — V. considerando 1 del regolamento n. 261/2004.

15 — V. articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento.

16 — V. documento del Parlamento europeo intitolato «Procedimento europeo di risoluzione delle controversie – Analisi giuridica della proposta della Commissione volta a porre rimedio ai difetti del sistema attuale», disponibile all'indirizzo Internet http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_FR.pdf.

36. Riguardo alle controversie transfrontaliere, ricordo che esiste un procedimento europeo di risoluzione delle controversie di modesta entità previsto dal regolamento (CE) n. 861/2007¹⁷ che si applica alle controversie di valore non superiore a EUR 2 000 e che non richiede, neppure in questo caso, i servizi di un avvocato¹⁸.

37. Detti procedimenti consentono dunque ai passeggeri aerei di disporre nei confronti di professionisti quali le compagnie aeree di un mezzo di ricorso contenzioso più agevole.

38. Peraltro, soltanto l'articolazione e la determinazione dei rispettivi ruoli degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento n. 261/2004, degli organismi incaricati dell'esame dei reclami, ove necessario, e dei giudici nazionali, così come risultano dalla mia analisi, sono in grado di garantire la tutela dei passeggeri aerei e dei consumatori in generale.

39. Se si lasciasse agli organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 il compito di attuare i diritti soggettivi che derivano ai passeggeri aerei da tale regolamento e di costringere i vettori aerei a corrispondere la compensazione pecuniaria che sarebbe dovuta in forza delle disposizioni del medesimo regolamento, infatti, ciò condurrebbe inevitabilmente a divergenze interpretative del diritto dell'Unione, divergenze che sarebbero fonte di incertezza giuridica per i passeggeri aerei. Pertanto, è perfettamente possibile immaginare che un organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento di cui trattasi, investito di un reclamo individuale, possa ritenere che la cancellazione di un volo non sia conseguenza del verificarsi di circostanze eccezionali e, quindi, accolga la domanda formulata dal passeggero aereo costringendo il vettore aereo a corrispondergli la compensazione pecuniaria, anche ove il giudice competente adito parallelamente o a posteriori ritenesse che simili circostanze siano dimostrate e che dunque la compensazione pecuniaria non sia dovuta.

40. Si pone inoltre necessariamente la questione di stabilire se un organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento n. 261/2004 possa essere qualificato come «giurisdizione», ai sensi della giurisprudenza della Corte, conferendogli quindi la possibilità di avvalersi della procedura di rinvio pregiudiziale. A mio avviso, un simile organismo non può beneficiare di tale qualifica¹⁹. Pertanto, se si ammettesse che detto organismo possa adottare misure coercitive nei confronti di un vettore aereo al fine di imporgli di corrispondere una compensazione pecuniaria ad un passeggero aereo, ciò comporterebbe, in caso di dubbio riguardo all'interpretazione che occorre dare a pertinenti disposizioni del regolamento n. 261/2004, l'elaborazione di divergenti interpretazioni di tali disposizioni da parte dei differenti organismi nazionali responsabili dell'applicazione del regolamento e, quindi, un pregiudizio per l'interpretazione e l'applicazione uniformi del diritto dell'Unione, nell'ambito di un vasto contenzioso dinanzi alla Corte, considerato che l'interpretazione di dette disposizioni è fonte di numerose difficoltà.

41. Considerati tali elementi nel loro complesso, ritengo che l'articolo 16 del regolamento n. 261/2004 debba essere interpretato nel senso che un organismo nazionale responsabile dell'applicazione del medesimo regolamento, investito del reclamo individuale di un passeggero aereo, non può adottare misure coercitive nei confronti del vettore aereo interessato al fine di costringerlo a corrispondere la compensazione pecuniaria che sarebbe dovuta al passeggero in forza di detto regolamento.

17 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità (GU L 199, pag. 1).

18 — V. articoli 2, paragrafo 1, e 10 di tale regolamento.

19 — Ricordo che, «secondo costante giurisprudenza della Corte, per valutare se l'organo del rinvio possieda le caratteristiche di una "giurisdizione" ai sensi dell'articolo 267 TFUE, questione unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali il fondamento legale dell'organo giurisdizionale, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (...) Inoltre, i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi a loro è pendente una lite e se essi sono stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale» (v. sentenza *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*, C-377/13, EU:C:2014:1754, punto 23).

IV – Conclusione

42. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alla questione del Raad van State (Consiglio di Stato) nel modo seguente: L'articolo 16 del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, dev'essere interpretato nel senso che un organismo nazionale responsabile dell'applicazione del medesimo regolamento, investito del reclamo individuale di un passeggero aereo, non può adottare misure coercitive nei confronti del vettore aereo interessato al fine di costringerlo a corrispondere la compensazione pecuniaria che sarebbe dovuta al passeggero in forza di detto regolamento.