

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

10 gennaio 2006\*

Nel procedimento C-344/04,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito), con decisione 14 luglio 2004, pervenuta in cancelleria il 12 agosto 2004, nella causa

**The Queen, ex parte:**

**International Air Transport Association,**

**European Low Fares Airline Association,**

contro

**Department for Transport,**

\* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann e J. Malenovský (relatore), presidenti di sezione, dal sig. C. Gulmann, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis e A. Borg Barthet, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 7 giugno 2005,

viste le osservazioni presentate:

— per l'International Air Transport Association, dal sig. M. Brealey, QC, dalla sig.ra M. Demetriou, barrister, su incarico del sig. J. Balfour, solicitor;

— per la European Low Fares Airline Association, dai sigg. G. Berrisch, Rechtsanwalt, e C. Garcia Molyneux, abogado;

— per il governo del Regno Unito, dal sig. M. Bethell, in qualità di agente, assistito dal sig. C. Lewis, barrister;

- per il Parlamento europeo, dal sig. K. Bradley e dalla sig.ra M. Gómez Leal, in qualità di agenti;
  
- per il Consiglio dell'Unione europea, dalle sig.re E. Karlsson e K. Michoel, nonché dal sig. R. Szostak, in qualità di agenti;
  
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. F. Benyon e M. Huttunen, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 settembre 2005,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda, da un lato, la validità degli artt. 5, 6 e 7 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, 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). Essa riguarda, dall'altro lato, l'interpretazione dell'art. 234, secondo comma, CE.

- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra l'International Air Transport Association (in prosieguo: l'«IATA») e la European Low Fares Airline Association (in prosieguo: l'«ELFAA») al Department for Transport (Ministero dei Trasporti) in merito all'attuazione del regolamento n. 261/2004.

## **Contesto normativo**

### *La normativa internazionale*

- 3 La Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale è stata approvata con decisione del Consiglio 5 aprile 2001 (GU L 194, pag. 38; in prosieguo: la «Convenzione di Montreal»).
- 4 Gli artt. 17-37 della Convenzione di Montreal costituiscono il capitolo III della medesima, intitolato «Responsabilità del vettore ed entità del risarcimento per danni».
- 5 L'art. 19 di tale Convenzione, intitolato «Ritardo», prevede quanto segue:

«Il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, bagagli o merci. Tuttavia il vettore non è responsabile per i danni da ritardo se dimostri che egli stesso e i propri dipendenti e incaricati hanno adottato tutte le misure necessarie e possibili, secondo la normale diligenza, per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle».

- 6 L'art. 22, n. 1, della medesima Convenzione limita la responsabilità del vettore in caso di ritardo alla somma di 4 150 diritti speciali di prelievo per passeggero. Il n. 5 dello stesso articolo dispone, in sostanza, che tale limite non si applica qualora il danno derivi da un atto od omissione del vettore, compiuto sia con l'intenzione di provocare un danno sia temerariamente e con la consapevolezza che probabilmente ne deriverà un danno.
- 7 L'art. 29 della Convenzione in parola, intitolato «Fondamento della richiesta risarcitoria», è formulato nel modo seguente:

«Nel trasporto di passeggeri, bagagli e merci, ogni azione di risarcimento per danni promossa a qualsiasi titolo, in base alla presente convenzione o in base a un contratto o ad atto illecito o per qualsiasi altra causa, può essere esercitata unicamente alle condizioni e nei limiti di responsabilità previsti dalla presente convenzione, fatta salva la determinazione delle persone legittimate ad agire e dei loro rispettivi diritti. Tale azione non dà luogo ad alcuna riparazione a titolo punitivo, esemplare o comunque non risarcitorio».

### *La normativa comunitaria*

Il regolamento (CE) n. 2027/97

- 8 Il regolamento (CE) del Consiglio 9 ottobre 1997, n. 2027, sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti (GU L 285, pag. 1), è stato modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 maggio 2002, n. 889 (GU L 140, pag. 2; in prosieguo: il «regolamento n. 2027/97»).

9 L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2027/97 dispone quanto segue:

«La responsabilità di un vettore aereo comunitario in relazione ai passeggeri e ai loro bagagli è disciplinata dalle pertinenti disposizioni della Convenzione di Montreal».

10 L'allegato del regolamento n. 2027/97 contiene, tra l'altro, le seguenti disposizioni, sotto il titolo «Ritardi nel trasporto dei passeggeri»:

«In caso di ritardo, il vettore è responsabile per il danno a meno che non abbia preso tutte le misure possibili per evitarlo o che fosse impossibile prendere tali misure. La responsabilità per il danno è limitata a 4150 DSP (equivalente approssimativo in moneta locale)».

Il regolamento n. 261/2004

11 Il primo e il secondo 'considerando' del regolamento n. 261/2004 sono formulati nel modo seguente:

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

- 2) Il negato imbarco, la cancellazione del volo o i ritardi prolungati sono causa di gravi disagi e fastidi per i passeggeri».

- 12 Ai sensi del dodicesimo 'considerando' di tale regolamento:

«Sarebbe anche opportuno limitare i disagi e i fastidi causati dalla cancellazione di un volo. Per conseguire tale obiettivo si dovrebbe esigere che i vettori aerei informino della cancellazione del volo i passeggeri interessati prima dell'ora prevista per la partenza e offrano altresì loro di proseguire il viaggio con un volo alternativo ragionevole, affinché essi possano decidere diversamente. Se non ottemperano a questo obbligo i vettori aerei dovrebbero offrire una compensazione pecuniaria ai passeggeri, salvo qualora la cancellazione sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso».

- 13 Secondo il quattordicesimo 'considerando' del medesimo regolamento:

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

14 L'art. 5 del regolamento n. 261/2004, intitolato «Cancellazione del volo», così recita:

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

- a) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 8;
  
- b) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 9, paragrafo 2, nonché, in caso di volo alternativo quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il nuovo volo è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato, l'assistenza di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c); e
  
- c) spetta la compensazione pecuniaria del vettore aereo operativo a norma dell'articolo 7, 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.

2. Insieme alla cancellazione del volo, i passeggeri sono informati delle eventuali alternative di trasporto possibili.

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.

4. L'onere della prova, per quanto riguarda se e quando il passeggero è stato avvertito della cancellazione del volo, incombe al vettore aereo operativo».

15 L'art. 6 del regolamento n. 261/2004, intitolato «Ritardo», dispone quanto segue:

«1. Qualora [un vettore aereo operativo] possa ragionevolmente prevedere che il volo sarà ritardato, rispetto all'orario di partenza previsto

a) di due o più ore per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1 500 km; o

- b) di tre o più ore per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese tra 1 500 e 3 500 km; o
  
- c) di quattro o più ore per tutte le altre tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b),

il vettore aereo operativo presta ai passeggeri:

- i) l'assistenza prevista nell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), e nell'articolo 9, paragrafo 2; e
  
- ii) quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza precedentemente previsto, l'assistenza di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c); e
  
- iii) quando il ritardo è di almeno cinque ore, l'assistenza prevista nell'articolo 8, paragrafo 1, lettera a).

2. In ogni caso l'assistenza è fornita entro i termini stabiliti dal presente articolo in funzione di ogni fascia di distanza».

- 16 L'art. 7 del regolamento n. 261/2004, intitolato «Diritto a compensazione pecuniaria», dispone quanto segue:

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

- a) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 chilometri;
- b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1 500 e 3 500 chilometri;
- c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b).

Nel determinare la distanza si utilizza come base di calcolo l'ultima destinazione per la quale il passeggero subisce un ritardo all'arrivo rispetto all'orario previsto a causa del negato imbarco o della cancellazione del volo.

2. Se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo a norma dell'articolo 8, il cui orario di arrivo non supera:

- a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1 500 km; o

- b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1 500 e 3 500 km; o
  
- c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b),

l'orario di arrivo previsto del volo originariamente prenotato, il vettore aereo operativo può ridurre del 50 % la compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1.

3. La compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1 è pagata in contanti, mediante trasferimento bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, o, previo accordo firmato dal passeggero, con buoni di viaggio e/o altri servizi.

4. Le distanze di cui ai paragrafi 1 e 2 sono misurate secondo il metodo della rotta ortodromica».

- 17 L'art. 8 del regolamento n. 261/2004, intitolato «Diritto a rimborso o all'imbarco su un volo alternativo», dispone quanto segue:

«1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, al passeggero è offerta la scelta tra:

- a) — il rimborso entro sette giorni, secondo quanto previsto nell'articolo 7, paragrafo 3, del prezzo pieno del biglietto, allo stesso prezzo al quale è stato

acquistato, per la o le parti di viaggio non effettuate e per la o le parti di viaggio già effettuate se il volo in questione è divenuto inutile rispetto al programma di viaggio iniziale del passeggero, nonché, se del caso:

— un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale, non appena possibile;

- b) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, non appena possibile; o
  
- c) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, ad una data successiva di suo gradimento, a seconda delle disponibilità di posti.

2. Il paragrafo 1, lettera a), si applica anche ai passeggeri i cui voli rientrano in un servizio "tutto compreso", ad esclusione del diritto al rimborso qualora tale diritto sussista a norma della direttiva 90/314/CEE.

3. Qualora una città o regione sia servita da più aeroporti ed un vettore aereo operativo offra ad un passeggero l'imbarco su un volo per un aeroporto di destinazione diverso da quello prenotato dal passeggero, le spese di trasferimento del passeggero dall'aeroporto di arrivo all'aeroporto per il quale era stata effettuata la prenotazione o ad un'altra destinazione vicina, concordata con il passeggero, sono a carico del vettore aereo operativo».

18 L'art. 9 del regolamento n. 261/2004, intitolato «Diritto ad assistenza», così recita:

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

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

b) alla sistemazione in albergo:

— qualora siano necessari uno o più pernottamenti, o

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

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

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

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

### **Causa principale e questioni pregiudiziali**

- 19 L'IATA è un'associazione che raggruppa 270 compagnie aeree, distribuite su 130 paesi e che trasportano il 98 % dei passeggeri di voli di linea internazionali. L'ELFAA è un'associazione istituita di fatto nel gennaio 2004 che rappresenta gli interessi di 10 compagnie aeree a basso costo di 9 paesi europei. Queste due associazioni hanno proposto, dinanzi alla High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), due ricorsi contro il Ministero dei Trasporti, aventi per oggetto il controllo della legittimità («judicial review») delle norme di attuazione del regolamento n. 261/2004.
- 20 Ritenendo che gli argomenti delle ricorrenti nella causa principale non fossero privi di fondamento, la High Court of Justice ha deciso di sottoporre alla Corte le sette questioni dedotte dalle ricorrenti per contestare la validità del regolamento n. 261/2004. Poiché il Ministero dei Trasporti ha posto in dubbio l'opportunità del rinvio di sei di tali questioni, in quanto esse non solleverebbero, a suo giudizio, dubbi reali in merito alla validità del regolamento citato, la High Court of Justice ha espresso il desiderio di sapere quale criterio debba essere soddisfatto o quale limite debba essere superato perché occorra deferire alla Corte una questione relativa alla validità di un atto comunitario in forza dell'art. 234, secondo comma, CE. In tali circostanze la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), ha deciso di sospendere la decisione e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 6 del regolamento n. 261/2004 sia invalido in quanto in contrasto con la (...) Convenzione di Montreal (...), in particolare con gli artt. 19, 22 e 29 della

detta Convenzione, e se tale circostanza (insieme a qualsiasi altro elemento pertinente) infici la validità del regolamento nel suo complesso.

- 2) Se l'emendamento dell'art. 5 del regolamento [n. 261/2004] nel corso dell'esame del progetto da parte del comitato di conciliazione sia stato effettuato in modo incompatibile con i requisiti di procedura previsti dall'art. 251 CE e, in caso affermativo, se l'art. 5 [di tale] regolamento sia invalido e, in caso affermativo, se tale circostanza (unitamente ad altri fattori determinanti) infici la validità del regolamento nel suo complesso.
  
- 3) Se gli artt. 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 (o parte di essi) siano invalidi in quanto in contrasto con il principio della certezza del diritto e, in caso affermativo, se tale invalidità (unitamente ad altri fattori determinanti) infici la validità del regolamento nel suo complesso.
  
- 4) Se gli artt. 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 (o parte di essi) siano invalidi, in quanto non sono sostenuti da alcuna adeguata motivazione, e, in caso affermativo, se tale invalidità (unitamente ad altri fattori determinanti) infici la validità del regolamento nel suo complesso.
  
- 5) Se gli artt. 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 (o parte di essi) siano invalidi in quanto in contrasto con il principio di proporzionalità, che deve essere alla base di ogni atto comunitario e, in caso affermativo, se tale invalidità (unitamente ad altri fattori determinanti) infici la validità del regolamento nel suo complesso.

- 6) Se gli artt. 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 (o parte di essi) siano invalidi in quanto discriminano, in particolare, i membri della seconda organizzazione ricorrente in un modo arbitrario e non obiettivamente giustificato e, in caso affermativo, se tale invalidità (unitamente ad altri fattori determinanti) infici la validità del regolamento nel suo complesso.
- 7) Se l'art. 7 del regolamento (o parte di esso) sia nullo o invalido in quanto l'imposizione di una responsabilità posta in forma di una cifra fissa in caso di cancellazione del volo per ragioni che non rientrano nelle limitazioni della responsabilità per circostanze eccezionali sia discriminatoria, non risponda ai criteri di proporzionalità alla base di ogni atto comunitario o non sia basata su un'adeguata motivazione e, in caso affermativo, se tale invalidità (insieme a qualsiasi altro elemento pertinente) infici la validità del regolamento nel suo complesso.
- 8) Qualora un giudice nazionale abbia autorizzato la proposizione di un ricorso dinanzi ad esso e sollevi questioni aventi ad oggetto la validità di disposizioni di un atto comunitario che considera sostenibili e non infondate, se vi siano principi di diritto comunitario implicanti presupposti o limiti che il giudice nazionale deve applicare nel decidere, ai sensi dell'art. 234, [secondo comma], CE, se sottoporre tali questioni di validità all'esame della Corte di giustizia».
- 21 Con ordinanza del presidente della Corte 24 settembre 2004, è stata respinta la domanda del giudice del rinvio mirante a sottoporre le presenti controversie al procedimento accelerato, previsto all'art. 104 bis, primo comma, del regolamento di procedura.

## Sulle questioni pregiudiziali

### *Sull'ottava questione*

- 22 Con la sua ottava questione, che occorre anzitutto esaminare, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 234, secondo comma, CE debba essere interpretato nel senso che un giudice nazionale è tenuto a sollevare dinanzi alla Corte una questione pregiudiziale per apprezzare la validità di un atto comunitario solo al di là di un certo grado di dubbio su tale validità.

### Sulla ricevibilità

- 23 Il Parlamento europeo sostiene che la questione è irricevibile in quanto la risposta che la Corte potrebbe dare ad essa non sarebbe di alcuna utilità per la decisione della controversia di cui è investito il giudice del rinvio e che riguarda la validità del regolamento n. 261/2004.
- 24 A tale proposito, da una giurisprudenza costante risulta che il rigetto di una domanda presentata da un giudice nazionale è possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario chiesta da tale giudice non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in particolare, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, Racc. pag. I-4921, punto 61; 5 giugno 1997, causa C-105/94, *Celestini*, Racc. I-2971, punto 22, e 7 settembre 1999, causa C-355/97, *Beck e Berdorf*, Racc. pag. I-4977, punto 22). Salvo che in tali ipotesi, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire sulle questioni pregiudiziali che vertono sull'interpretazione del diritto comunitario (v. sentenza *Bosman*, cit., punto 59).

- 25 Nella causa principale, poiché le ricorrenti hanno contestato la validità del regolamento n. 261/2004 dinanzi al giudice del rinvio, quest'ultimo si è trovato di fronte alla questione se tale contestazione della validità del detto regolamento giustificasse che la Corte fosse investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale alle condizioni previste all'art. 234 CE. Pertanto, l'interpretazione di tale articolo richiesta dal detto giudice con la questione in esame non può essere considerata come priva di qualsiasi rapporto con l'oggetto della controversia nella causa principale. La circostanza che tale giudice abbia contemporaneamente posto alla Corte anche questioni relative alla validità del regolamento n. 261/2004 e che le risposte che saranno fornite siano idonee a dirimere la causa principale non può rimettere in questione la pertinenza che la questione dell'interpretazione dell'art. 234 CE di per se stessa possiede.
- 26 Di conseguenza, occorre rispondere alla questione sollevata.

#### Nel merito

- 27 Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, i giudici nazionali non sono competenti ad accertare l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie. Infatti, le competenze attribuite alla Corte dall'art. 234 CE hanno essenzialmente lo scopo di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali. Questa esigenza di uniformità è particolarmente imperiosa quando sia in discussione la validità di un atto comunitario. Divergenze fra i giudici degli Stati membri circa la validità degli atti comunitari potrebbero compromettere la stessa unità dell'ordinamento giuridico comunitario e ledere il principio fondamentale della certezza del diritto (sentenze 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199, punto 15; 15 aprile 1997, causa C-27/95, Bakers of Nailsea, Racc. pag. I-1847, punto 20, e 6 dicembre 2005, causa C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur, Racc. pag. I-10513, punto 21). La Corte è quindi la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto comunitario (sentenze 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, Racc. pag. I-415, punto 17, e 21 marzo 2000, causa C-6/99, Greenpeace France e a., Racc. pag. I-1651, punto 54).

- 28 A tale riguardo occorre osservare che l'art. 234 CE non costituisce un rimedio giuridico esperibile dalle parti di una controversia pendente dinanzi ad un giudice nazionale. Non basta quindi che una parte sostenga che la controversia pone una questione di interpretazione del diritto comunitario perché il giudice interessato sia obbligato a ritenere configurabile una questione sollevata ai sensi dell'art. 234 CE (v., in tal senso, sentenza 6 ottobre 1982, causa 283/81, Cilfit e a., Racc. pag. 3415, punto 9). Da ciò discende che l'esistenza di una contestazione della validità di un atto comunitario dinanzi al giudice nazionale non basta, da sola, a giustificare il rinvio di una questione pregiudiziale alla Corte.
- 29 Per quanto riguarda i giudici avverso le cui decisioni può proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, la Corte ha giudicato che essi possono esaminare la validità di un atto comunitario e, se ritengono infondati i motivi d'invalidità dedotti dalle parti dinanzi ad essi, respingere questi motivi concludendo che l'atto è pienamente valido. Così facendo, infatti, essi non mettono in discussione l'esistenza dell'atto comunitario (sentenza Foto-Frost, cit., punto 14).
- 30 Al contrario, quando tali giudici considerano che uno o più motivi di invalidità avanzati dalle parti o, se del caso, sollevati d'ufficio (v., in tal senso, sentenza 16 giugno 1981, causa 126/80, Salonia, Racc. pag. 1563, punto 7) sono fondati, essi devono sospendere la decisione e investire la Corte di un procedimento pregiudiziale per motivi d'invalidità.
- 31 D'altronde, lo spirito di cooperazione che deve caratterizzare il funzionamento del rinvio pregiudiziale implica che il giudice nazionale esponga nella sua decisione di rinvio i motivi per cui ritiene necessario tale rinvio.
- 32 Di conseguenza, occorre rispondere all'ottava questione che un giudice avverso le cui decisioni possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, quando

giudica che uno o più motivi di invalidità di un atto comunitario avanzati dalle parti o, se del caso, sollevati d'ufficio sono fondati, deve sospendere la decisione e investire la Corte di un procedimento di rinvio pregiudiziale per un giudizio di validità.

### *Sulle altre questioni*

- 33 Con le sue prime sette questioni, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004 siano invalidi e se, in tal caso, la loro invalidità possa rendere invalido il regolamento nel suo complesso.

Sulla compatibilità dell'art. 6 del regolamento n. 261/2004 con la Convenzione di Montreal

- 34 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 6 del regolamento n. 261/2004 sia incompatibile con le disposizioni degli artt. 19, 22 e 29 della Convenzione di Montreal.

- 35 A titolo preliminare, occorre ricordare che, in forza dell'art. 300, n. 7, CE, «[g]li accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri». Secondo la giurisprudenza della Corte, tali accordi prevalgono sui testi di diritto comunitario derivato (sentenze 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3989, punto 52, e 1° aprile 2004, causa C-286/02, Bellio F.lli, Racc. pag. I-3465, punto 33).

- 36 La Convenzione di Montreal, firmata dalla Comunità il 9 dicembre 1999 sulla base dell'art. 300, n. 2, CE, è stata approvata con decisione del Consiglio 5 aprile 2001 ed è entrata in vigore, per quanto riguarda la Comunità, il 28 giugno 2004. Ne consegue che, a partire da quest'ultima data, seconda una giurisprudenza costante, le disposizioni di tale Convenzione formano parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario (sentenze 30 aprile 1974, causa 181/73, Haegeman, Racc. pag. 449, punto 5, e 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel, Racc. pag. 3719, punto 7). Successivamente a questa data, il giudice del rinvio, con decisione 14 luglio 2004, ha indirizzato alla Corte la presente domanda di rinvio pregiudiziale, nell'ambito delle domande di «judicial review» di cui è stato investito.
- 37 L'art. 6 del regolamento n. 261/2004 dispone che, in caso di ritardo prolungato del volo, il vettore aereo operativo deve proporre l'assistenza e il supporto dei passeggeri interessati. Tale articolo non prevede che tale vettore possa liberarsi di tali obbligazioni in caso di circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.
- 38 L'IATA e l'ELFAA hanno sostenuto nella loro domanda presentata al giudice di rinvio e sostengono dinanzi alla Corte che il detto art. 6 pertanto è incompatibile con le disposizioni della Convenzione di Montreal che contiene, ai suoi artt. 19 e 22, n. 1, clausole di esclusione e di limitazione della responsabilità del vettore aereo in caso di ritardo nel trasporto dei passeggeri, e che dispone, all'art. 29, che ogni azione di risarcimento per danni promossa a qualsiasi titolo può essere esercitata unicamente alle condizioni e nei limiti di responsabilità previsti dalla detta Convenzione.
- 39 A tale proposito occorre ricordare che gli artt. 19, 22 e 29 della Convenzione di Montreal sono compresi tra le norme con riferimento alle quali la Corte controlla la legittimità degli atti comunitari, poiché, da un lato, ciò non è escluso né dalla natura né dalla struttura di tale Convenzione e, dall'altro, le disposizioni di questi tre articoli appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise.

- 40 Per quanto riguarda l'interpretazione di tali articoli, occorre sottolineare che, in conformità di una costante giurisprudenza, un trattato internazionale deve essere interpretato non soltanto alla stregua dei termini in cui è redatto, ma anche alla luce dei suoi obiettivi. Gli artt. 31 delle convenzioni di Vienna 23 maggio 1969, sul diritto dei trattati, e 21 marzo 1986, sul diritto dei trattati tra Stati ed organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, che costituiscono, in tal senso, un'espressione del diritto internazionale consuetudinario, precisano, a questo proposito, che un trattato dev'essere interpretato in buona fede, secondo il senso comune da attribuire ai suoi termini nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo (v., in tal senso, sentenza 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e a., Racc. pag. I-8615, punto 35).
- 41 Dal preambolo della Convenzione di Montreal risulta che gli Stati membri hanno riconosciuto «l'importanza di tutelare gli interessi degli utenti del trasporto aereo internazionale e la necessità di garantire un equo risarcimento secondo il principio di riparazione». Quindi è rispetto a tale obiettivo che deve essere valutata l'estensione che gli autori di tale Convenzione hanno voluto attribuire alle disposizioni degli artt.19, 22 e 29.
- 42 Da tali disposizioni della Convenzione di Montreal, contenute nel suo capitolo III, intitolato «Responsabilità del vettore ed entità del risarcimento per danni», risulta che queste ultime stabiliscono le condizioni in presenza delle quali possono essere esperite azioni di risarcimento del danno nei confronti dei vettori aerei da parte dei passeggeri che asseriscono di aver subito un danno a causa di un ritardo. Esse limitano la responsabilità del vettore alla somma di 4 150 diritti speciali di prelievo per passeggero.
- 43 Occorre constatare che qualsiasi ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, in particolare se prolungato, può causare, in generale, due tipi di danni. Da un lato, un ritardo eccessivamente prolungato determina danni quasi identici per tutti i passeggeri, il cui risarcimento può assumere la forma di un'assistenza o di un supporto standardizzati e immediati a tutti gli interessati, attraverso la fornitura, ad esempio, di bevande, pasti, sistemazione in albergo e telefonate. Dall'altro, i

passaggeri possono subire danni individuali, dovuti al motivo del loro spostamento, il cui risarcimento richiede una valutazione caso per caso dell'entità del danno causato e può, di conseguenza, essere oggetto solo di una compensazione a posteriori e su base individuale.

- 44 Orbene, risulta chiaramente dalle disposizioni degli artt. 19, 22 e 29 della Convenzione di Montreal che esse si limitano a disciplinare le condizioni in cui, successivamente al ritardo di un volo, possono essere esperite, da parte dei passeggeri interessati, le azioni dirette ad ottenere il risarcimento dei danni su base individuale, vale a dire una compensazione da parte dei vettori responsabili del danno risultante da tale ritardo.
- 45 Non risulta né da tali disposizioni, né da nessun'altra disposizione della Convenzione di Montreal, che gli autori di quest'ultima abbiano inteso sottrarre i detti vettori a qualsiasi forma di intervento, in particolare a quelle che possono essere previste dalle pubbliche autorità per risarcire, in modo uniforme e immediato, i danni rappresentati dai disagi dovuti ai ritardi nel trasporto aereo dei passeggeri, senza che essi debbano sopportare gli inconvenienti che comporta l'esperimento di azioni di risarcimento del danno dinanzi agli organi giurisdizionali.
- 46 La Convenzione di Montreal non poteva quindi impedire l'intervento del legislatore comunitario per fissare, nell'ambito delle competenze attribuite alla Comunità in materia di trasporti e di tutela dei consumatori, le condizioni in presenza delle quali occorreva risarcire i danni collegati ai summenzionati disagi. Poiché l'assistenza e il supporto dei passeggeri previsti all'art. 6 del regolamento n. 261/2004 in caso di ritardo prolungato del volo costituiscono misure di risarcimento uniformi e immediate, esse non rientrano tra quelle per cui la Convenzione in parola fissa le condizioni di esercizio. Il dispositivo previsto dal summenzionato art. 6 si colloca così semplicemente a monte di quello che risulta dalla Convenzione di Montreal.

- 47 Le misure di assistenza e di supporto uniformi e immediate non ostano di per sé a che i passeggeri interessati, nel caso in cui lo stesso ritardo causi loro anche danni che facciano sorgere un diritto a indennizzo, possano intentare comunque le azioni di risarcimento dei detti danni alle condizioni previste dalla Convenzione di Montreal.
- 48 Tali misure, che migliorano la tutela degli interessi dei passeggeri e le condizioni in cui si applica nei loro confronti il principio di risarcimento, non possono quindi essere considerate incompatibili con la Convenzione di Montreal.

Sulla validità dell'art. 5 del regolamento n. 261/2004 rispetto all'art. 251 CE

- 49 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, emendando l'art. 5 del progetto all'origine del regolamento n. 261/2004, come risultava dalla posizione comune (CE) 18 marzo 2003, n. 27 (GU C 125 E, pag. 63; in prosieguo: il «progetto di regolamento»), il comitato di conciliazione previsto all'art. 251 CE ha rispettato i requisiti procedurali che quest'ultima disposizione comporta.
- 50 A titolo preliminare, occorre ricordare il contesto in cui tale comitato di conciliazione è intervenuto nel procedimento di adozione del regolamento n. 261/2004, alla luce, in particolare, delle preoccupazioni del legislatore comunitario relative alla considerazione o meno di circostanze che permettano ai vettori aerei di essere esentati dai loro obblighi di supporto e di assistenza dei passeggeri in caso di cancellazione o di ritardo prolungato del volo.

- 51 Nella sua posizione comune n. 27/2003, il Consiglio ha deciso che i vettori aerei avrebbero potuto essere esentati dagli obblighi di risarcimento e di assistenza previsti a loro carico, in caso di cancellazione dei voli, dall'art. 5 del progetto di regolamento e dagli obblighi di assistenza previsti a loro carico, in caso di ritardo prolungato, dall'art. 6 del medesimo progetto, se gli interessati fossero stati in grado di provare che la cancellazione o il ritardo erano dovuti a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.
- 52 In occasione dell'esame di tale posizione comune il 3 luglio 2003, in seconda lettura, il Parlamento non ha proposto alcun emendamento all'art. 5 del progetto di regolamento. Al contrario, ha adottato, tra l'altro, un emendamento n. 11 riguardante l'art. 6 dello stesso progetto nel senso, in particolare, di sopprimere qualsiasi riferimento alla clausola di esonero riguardante le circostanze eccezionali (in prosieguo: la «giustificazione delle circostanze eccezionali»).
- 53 Con lettera 22 settembre 2003, il Consiglio ha comunicato di non essere in grado di approvare tutti gli emendamenti del Parlamento, e il presidente del Consiglio, in accordo con il presidente del Parlamento, ha convocato una riunione del comitato di conciliazione.
- 54 Quest'ultimo, nel corso della riunione del 14 ottobre 2003, ha raggiunto un accordo su un progetto comune, approvato il 1° dicembre 2003, ai sensi del quale, in particolare, all'art. 5 del progetto di regolamento veniva soppresso ogni riferimento alla giustificazione delle circostanze eccezionali che consentivano ai vettori aerei di essere esentati dai loro obblighi di assistenza in caso di cancellazione dei voli. Il regolamento è stato adottato, in conformità con il progetto comune del comitato di conciliazione, dal Parlamento in terza lettura, il 18 dicembre 2003, e dal Consiglio, il 26 gennaio 2004.

- 55 Le ricorrenti nella causa principale affermano che, modificando l'art. 5 del progetto del regolamento, allorché esso non aveva costituito oggetto di alcun emendamento da parte del Parlamento in seconda lettura, il comitato di conciliazione ha oltrepassato le competenze che gli sono state attribuite dall'art. 251 CE.
- 56 A tale proposito occorre ricordare che il comitato di conciliazione è convocato, nell'ambito della procedura di codecisione, in caso di disaccordo del Consiglio rispetto agli emendamenti proposti dal Parlamento in seconda lettura. È pacifico che tale disaccordo si è verificato nel procedimento di adozione del regolamento n. 261/2004, giustificando la convocazione del detto comitato.
- 57 Contrariamente a quanto sostiene l'IATA, il comitato di conciliazione, una volta convocato, non ha il compito di raggiungere un accordo sugli emendamenti proposti dal Parlamento, ma, come risulta dalla stessa formulazione dell'art. 251 CE, «di giungere ad un accordo su un progetto comune», esaminando la posizione comune adottata dal Consiglio, sulla base degli emendamenti proposti dal Parlamento. Il testo dell'art. 251 CE non comporta quindi, di per sé, alcuna restrizione per quanto riguarda il contenuto delle misure adottate che consentono di raggiungere un accordo su un progetto comune.
- 58 Ricorrendo al termine «conciliazione», gli autori del Trattato hanno voluto attribuire un effetto utile alla procedura prescelta e attribuire al comitato di conciliazione un ampio potere discrezionale. Adottando tali modalità di risoluzione del disaccordo, essi hanno precisamente cercato di ottenere che il ravvicinamento dei punti di vista del Parlamento e del Consiglio avvenga sulla base di un esame di tutti gli aspetti di tale disaccordo, e con l'attiva partecipazione della Commissione delle Comunità europee ai lavori del comitato di conciliazione, al quale spetta di prendere «tutte le iniziative necessarie per favorire un ravvicinamento fra le posizioni del Parlamento (...) e del Consiglio».

- 59 In quest'ottica, tenuto conto del potere di mediazione così attribuito alla Commissione e della libertà di cui in definitiva dispongono il Parlamento e il Consiglio di accogliere o meno il progetto comune adottato dal comitato di conciliazione, l'art. 251 CE non può essere letto come una limitazione, in linea di principio, del potere di tale comitato. La mera circostanza che, nella specie, l'art. 5 del progetto di regolamento non sia stato oggetto di un emendamento del Parlamento in seconda lettura non è idonea a dimostrare che tale comitato avrebbe ignorato l'estensione delle competenze che gli sono conferite dall'art. 251 CE.
- 60 D'altronde, le ricorrenti nella causa principale sostengono che, non essendo le riunioni del comitato di conciliazione a carattere pubblico, sarebbero lesi i principi della democrazia rappresentativa.
- 61 È pur vero che la partecipazione effettiva del Parlamento all'attività legislativa della Comunità, secondo le procedure previste dal Trattato, rappresenta un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal detto Trattato. Tuttavia, è pacifico che il Parlamento è esso stesso rappresentato all'interno del comitato di conciliazione e che tale rappresentanza è d'altronde composta conformemente all'importanza relativa di ogni gruppo politico all'interno del Parlamento. Inoltre, il progetto comune adottato dal comitato di conciliazione deve ancora essere sottoposto, in forza dell'art. 251, n. 5, CE, all'esame del Parlamento stesso per approvazione. Tale esame, che interviene necessariamente nelle condizioni normali di trasparenza dei lavori di tale assemblea, garantisce così, in ogni caso, la partecipazione effettiva del Parlamento all'attività legislativa nel rispetto dei principi della democrazia rappresentativa.
- 62 Occorre rilevare, alla luce degli atti della causa, che, nella specie, il disaccordo di cui si era occupato il comitato di conciliazione riguardava, in particolare, la questione se i vettori aerei potessero o meno far valere la giustificazione delle circostanze eccezionali per sottrarsi ai loro obblighi di assistenza e di supporto dei passeggeri, previsti all'art 6 del progetto di regolamento, in caso di ritardo prolungato del volo. Il comitato di conciliazione è pervenuto ad un accordo nel senso che ogni riferimento

alla giustificazione di circostanze eccezionali è stato soppresso all'art. 6 di tale progetto, per garantire ai passeggeri un supporto e un'assistenza immediati a prescindere dalla causa del ritardo del volo. Di conseguenza, il comitato ha parimenti deciso, per garantire un'impostazione coerente e simmetrica, di sopprimere, all'art. 5 di tale progetto, questo stesso riferimento per quanto riguarda gli obblighi di supporto dei passeggeri in caso di cancellazione del volo.

- 63 Pertanto, il comitato di conciliazione non ha oltrepassato i limiti delle competenze modificando l'art. 5 del progetto di regolamento.

Sull'obbligo di motivazione e sul rispetto del principio di certezza del diritto

- 64 Con la terza e la quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 siano invalidi in quanto non sarebbero conformi al principio di certezza del diritto o non soddisferebbero l'obbligo di motivazione. Con la settima questione, tale giudice si interroga altresì circa il rispetto di quest'ultimo obbligo da parte dell'art. 7 del detto regolamento.
- 65 Le ricorrenti nella causa principale affermano che il regolamento contestato comporta ambiguità, lacune e contraddizioni che ne compromettono la legittimità sia rispetto all'obbligo di motivazione sia rispetto al principio di certezza del diritto.
- 66 Occorre ricordare che, anche se la motivazione prescritta dall'art. 253 CE deve far apparire in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto controverso, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e da permettere alla Corte di esercitare il

proprio controllo, non si richiede tuttavia che la motivazione contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti (v., in particolare, sentenza 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I881, punto 29; 14 dicembre 2004, causa C-210/03, Swedish Match, Racc. pag. I-11893, punto 63, e 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health e a., Racc. pag. I-6451, punto 133).

- 67 Il rispetto dell'obbligo di motivazione deve, del resto, essere valutato non solo rispetto alla formulazione dell'atto, ma anche al suo contesto nonché al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi. Ove si tratti, come nella fattispecie, di un atto destinato ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge (v., ad esempio, sentenza 10 marzo 2005, causa C-342/03, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-1975, punto 55). Se l'atto contestato fa emergere, per l'essenziale, lo scopo perseguito dall'istituzione, è superfluo esigere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate (v., in particolare, sentenze 5 luglio 2001, causa C-100/99, Italia/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-5217, punto 64, e Alliance for Natural Health e a., cit., punto 134).
- 68 Per quanto riguarda il principio della certezza del diritto, esso costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, il quale esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenze 9 luglio 1981, causa 169/80, Gondrand Frères e Garancini, Racc. pag. 1931; 13 febbraio 1996, causa C-143/93, Van Es Douane Agenten, Racc. pag. I-431, punto 27, e 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-2801, punto 30).
- 69 Alla luce della giurisprudenza precedentemente citata, occorre anzitutto rilevare che le disposizioni degli artt. 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 fissano con precisione e in modo chiaro gli obblighi a carico del vettore aereo operativo in caso di cancellazione o di ritardo prolungato del volo. L'obiettivo di tali disposizioni risulta, altrettanto chiaramente, dal primo e secondo 'considerando' di tale regolamento,

secondo cui l'intervento della Comunità nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, in particolare, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri e tenere in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale, poiché la cancellazione del volo o i ritardi prolungati sono causa di gravi disagi per i passeggeri.

- 70 Inoltre, il dodicesimo e il tredicesimo 'considerando' dello stesso regolamento dispongono che i passeggeri il cui volo è cancellato debbano poter essere risarciti, in mancanza di tempestiva informazione sulla cancellazione del volo, debbano poter ottenere il rimborso del prezzo del biglietto o avere la possibilità di proseguire il viaggio con un volo alternativo in condizioni soddisfacenti, e debbano beneficiare di un'adeguata assistenza durante il periodo di attesa di un volo successivo. Il diciassettesimo 'considerando' di tale regolamento prevede che i passeggeri il cui volo subisce un ritardo di durata definita debbano beneficiare di un'adeguata assistenza e debbano avere la possibilità di annullare il volo usufruendo del rimborso del prezzo del biglietto o di proseguirlo in condizioni soddisfacenti. Tali elementi fanno così emergere l'essenziale dell'obiettivo perseguito.
- 71 D'altronde, è pacifico che i diversi danni di cui sono vittime i passeggeri in caso di cancellazione o di ritardo prolungato di un volo esistono. Non è provato e, del resto, non è stato neppure affermato che gli incidenti di tale natura costituiscano solo un fenomeno marginale. Orbene, non risulta né dall'art. 253 CE né da nessun'altra disposizione che la validità dell'atto comunitario in esame sarebbe assoggettata alla condizione che comporti dati numerici precisi che giustifichino la necessità dell'intervento del legislatore comunitario.
- 72 Non si può neppure esigere che il regolamento n. 261/2004 comporti una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche operate. A tale riguardo, poiché l'obiettivo di tutela dei passeggeri richiede che siano adottate misure di risarcimento uniformi ed efficaci, che non possono essere oggetto di discussione al momento stesso in cui esse dovevano essere attuate, il che avverrebbe certamente adducendo a giustificazione circostanze eccezionali, il legislatore comunitario ha potuto astenersi, senza violare il suo obbligo di motivazione, dall'espone i motivi per

cui ha ritenuto che i vettori aerei operativi non potessero avvalersi di siffatta giustificazione per sottrarsi agli obblighi a loro carico previsti dagli artt. 5 e 6 di tale regolamento. Parimenti, contrariamente a quanto sostiene l'ELFAA, il legislatore comunitario ha potuto, senza viziare l'atto di cui trattasi di illegittimità, stabilire, all'art. 7 del detto regolamento, il principio e l'importo del risarcimento forfettario dovuto in caso di cancellazione del volo senza esporre i motivi per cui aveva prescelto tale misura e tale importo.

73 In secondo luogo, le misure uniformi ed immediate previste all'art. 6 del regolamento n. 261/2004 non rientrano tra quelle per cui la Convenzione di Montreal fissa le condizioni di esercizio e non sono incompatibili con tale Convenzione. Ne risulta che le disposizioni del detto regolamento che disciplinano in tal modo taluni diritti dei passeggeri in caso di ritardo prolungato del volo potevano essere assoggettate a condizioni diverse da quelle fissate dalla Convenzione in parola rispetto ad altri diritti. Pertanto esse non sono affatto contrarie a quelle contenute nel regolamento n. 2027/97 e che sono state adottate, conformemente all'art. 1 di quest'ultimo, per attuare le disposizioni pertinenti della Convenzione di Montreal.

74 Pertanto, da un lato, le ricorrenti nella causa principale non possono sostenere che, non richiamando quest'ultimo regolamento, il regolamento n. 261/2004 sarebbe stato adottato in violazione dell'obbligo di motivazione. Dall'altro lato, l'art. 6 di tale regolamento non può essere interpretato come se avesse privato, in violazione del principio di certezza del diritto, le imprese rappresentate dalle ricorrenti nella causa principale della possibilità di essere informate senza ambiguità degli obblighi loro incombenti in base alla previsione risultante dal regolamento n. 2027/97.

75 In terzo luogo, le ricorrenti nella causa principale sostengono che il regolamento n. 261/2004 prevede, in maniera incoerente al quattordicesimo e al quindicesimo 'considerando', che circostanze eccezionali possono limitare o escludere il vettore aereo operativo dalla sua responsabilità in caso di cancellazione o di ritardo prolungato del volo, allorché gli artt. 5 e 6 di tale regolamento, che disciplinano i suoi obblighi in tale eventualità, prevedono una tale causa di esclusione della responsabilità solo per quanto riguarda l'obbligo di risarcimento.

- 76 Tuttavia, occorre rilevare in proposito, da un lato, che, se il preambolo di un atto comunitario è idoneo a precisare il contenuto di esso (v. sentenza *Alliance for Natura Health e a.*, cit., punto 91), non può essere fatto valere per derogare alle disposizioni stesse dell'atto di cui trattasi (sentenze 19 novembre 1998, causa C-162/97, *Nilsson e a.*, Racc. pag. I-7477, punto 54, e 24 novembre 2005, causa C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor*, Racc. pag. I-10095, punto 32). D'altro lato, è certamente vero che il testo di tali 'considerando' lascia intendere che, in generale, il vettore aereo operativo doveva essere esonerato da tutti i suoi obblighi in caso di circostanze eccezionali, e fa quindi sorgere una certa ambiguità tra l'intenzione così espressa dal legislatore comunitario e il contenuto stesso degli artt. 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 che non conferiscono un carattere altrettanto generale a tale causa di esclusione della responsabilità. Tuttavia, siffatta ambiguità non è tale da rendere incoerente il dispositivo redatto sulla base di questi due articoli che, quanto ad essi, sono privi di qualsiasi ambiguità.
- 77 Dalle considerazioni che precedono risulta che gli artt. 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004 non sono invalidi a causa di una violazione del principio di certezza del diritto o dell'obbligo di motivazione.

#### Sul rispetto del principio di proporzionalità

- 78 Con la quinta e la settima questione, il giudice del rinvio chiede se le disposizioni di cui agli artt. 5, 6, e 7 del regolamento n. 261/2004 siano invalide per violazione del principio di proporzionalità.
- 79 Si deve ricordare che il principio di proporzionalità, che è parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, esige che gli strumenti adoperati da un'istituzione comunitaria siano idonei a realizzare lo scopo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo (v., segnatamente, sentenze 11 luglio 2002, causa C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister*, Racc. pag. I-6453,

punto 59; 10 dicembre 2002, causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, Racc. pag. I-11453, punto 122, e Swedish Match, cit., punto 47).

- 80 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni citate al punto precedente, occorre riconoscere al legislatore comunitario un ampio potere discrezionale in settori che richiedono da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale, e rispetto ai quali esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Di conseguenza, solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura [v., in tal senso, sentenze 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755, punto 58; 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-2405, punti 55 e 56; 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a., Racc. pag. I-2211, punto 61, nonché British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, cit., punto 123]. Ciò accade, in particolare, in materia di politica comune dei trasporti (v., in tal senso, in particolare sentenze 17 luglio 1997, cause riunite C-248/95 e C-249/95, SAM Schiffahrt e Stapf, Racc. pag. I-4475, punto 23, e 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Omega Air e a., Racc. pag. I-2569, punto 63).
- 81 Le ricorrenti nella causa principale affermano che le misure di assistenza, di supporto e di risarcimento dei passeggeri previste dagli artt. 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004, in caso di cancellazione del volo, non permettono di conseguire l'obiettivo diretto a ridurre i detti casi di cancellazione e di ritardo e sono, comunque, a causa dei rilevanti oneri economici che faranno gravare sui vettori aerei comunitari, completamente sproporzionate rispetto all'obiettivo voluto.
- 82 Per valutare la necessità delle misure in questione, occorre sottolineare che l'obiettivo immediato perseguito dal legislatore comunitario, come risulta dai primi quattro 'considerando' del regolamento n. 261/2004, è quello di accrescere la tutela dei passeggeri vittime di cancellazioni o di ritardi prolungati dei voli, risarcendo, in modo uniforme e immediato, taluni danni causati agli interessati posti in tali situazioni.

- 83 È pur vero che, oltre a tale obiettivo diretto, esplicitamente esposto dal legislatore comunitario, il detto regolamento, come qualsiasi normativa generale, può implicitamente comportare altri obiettivi secondari come, secondo l'affermazione delle ricorrenti nella causa principale, quello di ridurre, a monte, il numero di cancellazioni e di ritardi prolungati dei voli. È compito della Corte valutare anzitutto se le misure decise siano manifestamente inadeguate rispetto all'obiettivo esplicito del regolamento, che riguarda l'accresciuta protezione dei passeggeri, la cui legittimità non è in sé contestata.
- 84 Occorre rilevare, in primo luogo, che le misure previste dagli artt. 5 e 6 del regolamento n. 261/2004 sono di per sé idonee a risarcire immediatamente taluni danni subiti dai detti passeggeri in caso di cancellazione o di ritardo prolungato del volo, e permettono così di garantire un livello elevato di tutela degli interessati, perseguito dal regolamento.
- 85 In secondo luogo, è pacifico che l'ampiezza delle diverse misure adottate dal legislatore comunitario varia in funzione dell'importanza dei danni subiti dai passeggeri, che è valutata in funzione sia della durata del ritardo e dell'attesa del volo successivo, sia del lasso di tempo trascorso prima che gli interessati fossero informati della cancellazione del volo. I criteri in tal modo prescelti per determinare il diritto dei passeggeri al godimento di tali misure non risultano quindi per nulla incompatibili con il principio di proporzionalità.
- 86 In terzo luogo, trattandosi delle misure di risarcimento uniformi e immediate come la prosecuzione del viaggio dei passeggeri con un volo alternativo o la fornitura di bevande, pasti, sistemazione in albergo o la messa a disposizione di mezzi di comunicazione con terzi, esse sono dirette a soddisfare i bisogni immediati, in loco, dei passeggeri, a prescindere dalla causa della cancellazione o del ritardo del volo. Poiché tali misure variano, come esposto al punto precedente della presente sentenza, a seconda dell'importanza dei danni subiti dai passeggeri, non risulta neppure che essere presentino un carattere manifestamente inadeguato per il solo fatto che i vettori non possono avvalersi della giustificazione delle circostanze eccezionali.

- 87 In quarto luogo, non è accertato che la stipulazione di assicurazioni volontarie da parte dei passeggeri per coprire i rischi inerenti ai ritardi e alle cancellazioni dei voli, come auspicata dall'ELFAA, permetterebbe comunque di rimediare ai danni subiti in loco dagli interessati. Siffatta misura non può, quindi, essere considerata maggiormente adeguata all'obiettivo perseguito di quelle che sono state adottate dal legislatore comunitario.
- 88 In quinto luogo, le conseguenze dannose provocate dal ritardo e a cui mira a rimediare il regolamento n. 261/2004 non presentano alcun nesso con il costo del biglietto pagato. Inoltre, l'argomento secondo cui le misure adottate per attenuare tali conseguenze avrebbero dovuto essere fissate in proporzione del costo del biglietto non può essere accolto.
- 89 In sesto luogo, se l'IATA e l'ELFAA sostengono che le misure summenzionate rischiano di provocare conseguenze importanti sugli oneri finanziari dei vettori e non sono adeguate all'obiettivo secondario del regolamento che sarebbe diretto a ridurre il numero delle cancellazioni e dei ritardi prolungati dei voli, occorre constatare che le discussioni dinanzi alla Corte non hanno fatto emergere dati sulla frequenza di tali ritardi e cancellazioni. Pertanto, i costi teorici che tali misure rappresenterebbero per le compagnie aeree, come esposti dagli interessati, non permettono, in ogni caso, di considerare provato che tali incidenti sarebbero sproporzionati rispetto all'interesse delle misure in parola.
- 90 Occorre ancora rilevare che gli obblighi assolti in forza del regolamento n. 261/2004 non compromettono il diritto dei vettori aerei di chiedere il risarcimento a qualsiasi persona, compresi i terzi, in conformità del diritto nazionale, come prevede l'art. 13 di tale regolamento. Il risarcimento di cui trattasi è quindi idoneo ad attenuare o persino a cancellare l'onere finanziario sopportato da tali vettori a causa di tali obblighi. Inoltre, non appare irragionevole che essi siano sopportati immediatamente, fatto salvo il diritto al risarcimento sopramenzionato, dai vettori aerei a cui i passeggeri interessati sono legati da un contratto di trasporto che dà loro diritto a un volo che non dovrebbe essere né cancellato né ritardato.

- 91 In settimo luogo, trattandosi dell'indennizzo previsto all'art. 7 del regolamento n. 261/2004, che i passeggeri possono reclamare in forza dell'art. 5, quando sono stati informati in ritardo della cancellazione di un volo, i vettori aerei possono essere esentati dal versamento di tale indennizzo se provano che la cancellazione è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitate anche se fossero state adottate tutte le misure del caso. In considerazione dell'esistenza di tale causa di esenzione e delle condizioni restrittive previste per il sorgere di tale obbligo da cui i vettori aerei sono esonerati se l'informazione è sufficientemente tempestiva o accompagnata da offerte di un volo alternativo, tale obbligo non risulta manifestamente inadeguato rispetto all'obiettivo perseguito. D'altronde, nemmeno l'importo del risarcimento, fissato nelle somme di EUR 250, 400 e 600 in funzione della distanza dei voli di cui trattasi, risulta manifestamente eccessivo e corrisponde d'altra parte nell'essenziale, come sostiene la Commissione nelle sue osservazioni, senza essere contraddetta, all'aggiornamento del livello di risarcimento previsto dal regolamento del Consiglio 4 febbraio 1991, n. 295, che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea (GU L 36, pag. 5), tenendo conto dell'inflazione intervenuta dalla sua entrata in vigore.
- 92 Dalle considerazioni che precedono riguarda che gli artt. 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004 non sono invalidi a causa della violazione del principio di proporzionalità.

### Sul rispetto del principio dell'eguaglianza di trattamento

- 93 Con la sesta e la settima questione, il giudice del rinvio chiede se le disposizioni di cui agli artt. 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004 siano invalide per violazione del principio della parità di trattamento.

- 94 L'ELFAA afferma che le compagnie aeree a basso costo da essa rappresentate subiscono un trattamento discriminatorio in quanto le misure previste in tali articoli impongono gli stessi obblighi a tutti i vettori aerei senza distinzione sulla base delle loro politiche di prezzo e dei servizi che offrono. Inoltre, il diritto comunitario non imporrebbe gli stessi obblighi sugli altri mezzi di trasporto.
- 95 Secondo una giurisprudenza costante, il principio di parità di trattamento ovvero di non discriminazione richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo obiettiva necessità (sentenza *Swedish Match*, cit., punto 70).
- 96 A tale proposito, occorre anzitutto osservare che, alla luce, in particolare, delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, le diverse modalità di trasporto non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili (v., in tal senso, sentenza *SAM Schiffahrt e Stapf*, cit., punto 34). La situazione delle imprese intervenienti nel settore di attività di ciascuna di tali modalità di trasporto non è paragonabile.
- 97 Inoltre, occorre constatare che, in materia di trasporto aereo, i passeggeri vittime di una cancellazione o di un ritardo prolungato di un volo si trovano in una situazione obiettivamente diversa da quella che sperimentano i passeggeri di altri mezzi di trasporto in caso di incidenti della stessa natura. Infatti, a causa, in particolare, della localizzazione degli aeroporti generalmente al di fuori dei centri urbani e delle modalità specifiche di registrazione e di recupero dei bagagli, i disagi subiti dagli interessati in caso di tali incidenti non sono comparabili.

- 98 Infine, i danni subiti dai passeggeri dei vettori aerei in caso di cancellazione o di ritardo prolungato di un volo sono analoghi, a prescindere dalle compagnie con cui essi hanno concluso i contratti, e sono privi di rapporto con le politiche da esse praticate in materia di prezzi. Pertanto, a meno di non ledere il principio di uguaglianza, rispetto allo scopo perseguito dal regolamento n. 261/2004, diretto ad accrescere la tutela di tutti i passeggeri dei vettori aerei, era compito del legislatore comunitario trattare in modo identico tutte le compagnie aeree.
- 99 Ne consegue che le disposizioni degli artt. 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004 non sono invalide a causa di una violazione del principio di uguaglianza.
- 100 Visto l'insieme delle considerazioni che precedono, occorre risolvere le prime sette questioni proposte nel senso che l'analisi di esse non ha rivelato alcun elemento tale da pregiudicare la validità delle disposizioni di cui agli artt. 5, 6, e 7 del regolamento n. 261/2004.

### **Sulle spese**

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

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

- 1) Un giudice avverso le cui decisioni possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, quando giudica che uno o più motivi di invalidità di un atto comunitario avanzati dalle parti o, se del caso, sollevati d'ufficio sono fondati, deve sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di un procedimento pregiudiziale per motivi d'invalidità.**
  
- 2) L'esame delle questioni sottoposte non ha rivelato alcun elemento tale da pregiudicare la validità degli artt. 5, 6 e 7 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, 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.**

Firme