

Causa C-597/20

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

12 novembre 2020

Giudice del rinvio:

Fővárosi Törvényszék (Ungheria)

Data della decisione di rinvio:

27 ottobre 2020

Ricorrente:

Polskie Linie Lotnicze «LOT» SA

Resistente:

Budapest Főváros Kormányhivatala

Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria)

(omissis)

Ricorrente:

Polskie Linie Lotnicze LOT Spółka Akcyjna
[(omissis) Varsavia, Polonia (omissis)]

(omissis)

Resistente:

Budapest Főváros Kormányhivatala (servizio
amministrativo di Budapest Capitale) [(omissis)
Budapest, Ungheria (omissis)]

(omissis)

**Oggetto della
controversia:**

Ricorso giurisdizionale amministrativo (omissis) in
materia di protezione dei consumatori

ORDINANZA

Questo giudice ha avviato un procedimento di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sull'interpretazione dell'articolo 16, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Detto giudice sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

Se l'articolo 16, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio debba essere interpretato nel senso che l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione di detto regolamento, investito del reclamo individuale di un passeggero, non può imporre al vettore aereo in questione di versare la compensazione pecuniaria dovuta al passeggero a norma del regolamento.

(omissis) [considerazioni processuali di diritto interno]

Motivazione

- 1 Questo giudice amministrativo, competente nelle controversie in materia di protezione dei consumatori, chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte»), ai sensi dell'articolo 267 TFUE, di interpretare le disposizioni del diritto dell'Unione necessarie alla risoluzione della controversia principale.

Oggetto della controversia e fatti pertinenti

- 2 A seguito del ritardo di oltre tre ore del volo del vettore aereo ricorrente del 22 settembre 2019, volo da New York a Budapest, alcuni passeggeri stranieri (omissis) si sono rivolti al resistente, in qualità di autorità ungherese per la protezione dei consumatori, affinché imponesse alla parte ricorrente il pagamento della compensazione pecuniaria di cui all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento») a titolo di risarcimento per la violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera c), di detto regolamento.
- 3 Nel provvedimento (omissis) adottato il 20 aprile 2020 nel procedimento per la protezione dei consumatori avviato a seguito di tale reclamo, il resistente ha dichiarato che la parte ricorrente aveva violato l'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), e l'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), del regolamento. Di conseguenza, esso ha imposto alla parte ricorrente l'obbligo di versare ai passeggeri summenzionati le corrispondenti compensazioni pecuniarie di EUR 600 e di versare, in futuro, ai passeggeri che avessero presentato un reclamo, l'ammontare della compensazione pecuniaria prevista, a condizione che la cancellazione o il ritardo del volo da essa operato o il negato imbarco non derivassero da circostanze eccezionali. Il resistente ha motivato l'imposizione di tale obbligo sostenendo che, ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 1 e 2, del regolamento, esso è competente a pronunciarsi sui reclami relativi ai diritti dei passeggeri. Ai sensi dell'articolo 43/A, paragrafo 2, della a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (legge CLV del 1997 relativa alla tutela del consumatore; in prosieguo: la «legge sulla tutela del consumatore»), l'autorità per la protezione dei consumatori – se necessario, previa consultazione dell'autorità aeronautica – provvede

all'applicazione del regolamento ¹ per quanto riguarda le violazioni all'interno dell'Unione europea delle relative disposizioni. L'articolo 47, paragrafo 1, lettera c), della legge sulla tutela del consumatore autorizza detta autorità a obbligare l'impresa a porre fine, entro un certo termine, alle irregolarità e alle carenze riscontrate, mentre l'articolo 47, paragrafo 1, lettera i), le consente di imporre «sanzioni per la protezione del consumatore».

- 4 Nel suo ricorso giurisdizionale amministrativo, la parte ricorrente chiede a questo giudice di annullare detto provvedimento. Essa sostiene che la causa che ha provocato il ritardo del volo in questione può essere considerata una circostanza eccezionale, il che costituisce un motivo di esenzione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento, cosicché era legittimo respingere la domanda di compensazione pecuniaria dei passeggeri.
- 5 Il resistente chiede di respingere il ricorso giurisdizionale amministrativo in quanto non esiste alcuna causa che esoneri dall'obbligo di pagamento della compensazione pecuniaria.

Motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale e argomenti delle parti

- 6 Questo giudice nutre dubbi sulla competenza dell'autorità di protezione dei consumatori ad imporre il pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal regolamento.
- 7 Secondo la *parte ricorrente*, l'autorità per la protezione dei consumatori non può imporre il pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal regolamento. Ciò sarebbe confermato, a suo avviso, dai paragrafi da 35 a 41 delle conclusioni dell'avvocato generale relative alla sentenza pronunciata nelle cause riunite C-145/15 e C-146/15 (in prosieguo: la «sentenza della Corte»). In detti paragrafi, si rileva che il rapporto giuridico tra un vettore aereo e un passeggero è di natura civile, cosicché competenti a pronunciarsi sui reclami con i quali i passeggeri esercitano i diritti derivanti da tale rapporto sono i giudici civili, trattandosi di obblighi contrattuali. La prassi ungherese secondo cui l'organismo nazionale di applicazione del regolamento impone al vettore aereo il pagamento della compensazione pecuniaria sottrae la competenza ai giudici civili. In molti casi, altri passeggeri in Ungheria hanno avviato dinanzi ai giudici civili procedimenti giudiziari contro la parte ricorrente, diretti al pagamento di una compensazione pecuniaria. Di conseguenza, i passeggeri hanno la possibilità di far valere il loro diritto alla compensazione pecuniaria dinanzi ai giudici in quanto domanda di diritto civile.

¹ Ndt.: si tratta probabilmente di un refuso, dovendosi qui invece intendere il regolamento (UE) 2017/2394; v. inoltre punto 10 infra.

- 8 Secondo il *resistente*, l'autorità di protezione dei consumatori è legittimata ad imporre il pagamento della compensazione pecuniaria prevista dal regolamento. Ciò sarebbe confermato, a suo parere, dal punto 36 della sentenza della Corte e dal paragrafo 30 delle conclusioni dell'avvocato generale presentate nella predetta causa, nonché dal punto 7.1 della comunicazione della Commissione del 15 giugno 2016 (orientamenti interpretativi relativi al regolamento). A norma della stessa, l'organismo nazionale di applicazione non è tenuto – se non lo ritiene necessario – ad agire per quanto riguarda il pagamento della compensazione che corrisponde ai reclami individuali. Tuttavia, il fatto che non sia obbligatorio non significa che sia vietato o che non sia possibile agire e adottare una decisione relativa al pagamento della compensazione pecuniaria, qualora ricorrano i requisiti pertinenti e ciò sia possibile ai sensi della normativa degli Stati membri. A tal riguardo, il resistente sottolinea l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri invocato al considerando 1 del regolamento e l'obbligo enunciato in detto considerando di tenere in considerazione le esigenze di protezione dei consumatori in generale. A suo avviso, i diritti dei passeggeri del trasporto aereo sarebbero svuotati del loro contenuto dal punto di vista della protezione del consumatore se, nel caso di reclami individuali, l'autorità per la protezione dei consumatori non potesse agire e ordinare il pagamento della compensazione pecuniaria. Non avrebbe avuto alcun senso designare un organismo nazionale di applicazione ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento se il ruolo di tale organismo si limitasse esclusivamente a informare il passeggero dei suoi diritti in relazione alla presentazione di un reclamo individuale.

Disposizioni normative pertinenti

- 9 Articolo 16, paragrafi 1 e 2, del regolamento

«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».

- 10 Articolo 43/A, paragrafo 2, della legge sulla tutela del consumatore

«L'autorità per la protezione dei consumatori – se necessario, previa consultazione dell'autorità aeronautica – provvede all'applicazione del

regolamento (UE) 2017/2394 per quanto riguarda le violazioni all'interno dell'Unione europea delle disposizioni del [regolamento (CE) n. 261/2004] ».

Esposizione dei motivi del rinvio pregiudiziale

- 11 Nella summenzionata sentenza, la Corte ha dichiarato che l'autorità per la protezione dei consumatori *non è tenuta* a imporre ai vettori aerei il pagamento della compensazione pecuniaria. Tuttavia, nelle relative conclusioni, l'avvocato generale aveva ritenuto che l'autorità per la protezione dei consumatori non fosse legittimata ad imporre il pagamento della compensazione pecuniaria, in quanto trattasi di una competenza dei giudici civili.
- 12 In considerazione di quanto precede, il procedimento pregiudiziale è necessario per chiarire se, in detta sentenza, la Corte abbia risposto che tale autorità «*non è tenuta*» perché (a) a ciò si riferiva espressamente la questione pregiudiziale del giudice del rinvio dei Paesi Bassi o perché (b) intendeva discostarsi dal punto di vista dell'avvocato generale.
- 13 Tale questione è pertinente in quanto il contesto dei Paesi Bassi sul quale si basava la sentenza della Corte non è lo stesso di quello ungherese, dal momento che, come risulta dalla motivazione della sentenza, nei Paesi Bassi i giudici civili sono competenti a pronunciarsi sulle richieste di compensazione pecuniaria presentate dai passeggeri, mentre l'autorità di protezione dei consumatori respinge sistematicamente i reclami presentati dinanzi ad essa aventi lo stesso oggetto. Nell'ambito di un procedimento giudiziario di tal genere promosso da un passeggero al quale era stata respinta la richiesta di compensazione pecuniaria, il tribunale amministrativo dei Paesi Bassi ha chiesto se l'autorità per la protezione dei consumatori «sia tenuta» a imporre il pagamento della compensazione. La Corte ha risposto che essa «non è tenuta», indipendentemente dal fatto che l'avvocato generale avesse deciso di rispondere nelle sue conclusioni in maniera più ampia che «non è competente», risposta che sarebbe pertinente anche per il contesto ungherese.
- 14 La sentenza della Corte illustra il proprio orientamento interpretativo, ma non fornisce una risposta diretta alla situazione esistente in Ungheria, in cui, nonostante sia possibile anche adire il giudice civile, l'autorità per la protezione dei consumatori impone sistematicamente ai vettori aerei il pagamento della compensazione pecuniaria.
- 15 Ai sensi dell'articolo 43/A, paragrafo 2, della legge sulla tutela del consumatore, l'autorità per la protezione dei consumatori, designata quale organismo nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento, è competente in generale in materia di violazioni del regolamento. La legge sulla tutela del consumatore legittima tale autorità ad applicare determinate conseguenze giuridiche in caso di violazione di una disposizione di protezione del consumatore (ad esempio, obbligo di porre fine alle irregolarità o carenze riscontrate, imposizione di sanzioni, ecc.). Tuttavia, al di là della designazione generale precedente, nella

normativa ungherese l'organismo nazionale di applicazione non è espressamente legittimato ad adottare misure coercitive che impongano il pagamento della compensazione pecuniaria in caso di violazione del regolamento.

- 16 Al fine di risolvere la controversia di cui al procedimento principale, occorre chiarire se, sulla base del diritto dell'Unione, l'organismo nazionale di applicazione sia competente a imporre il pagamento della compensazione pecuniaria, dato che, ai sensi dell'articolo 92 paragrafo 1, lettera a), della közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény [legge n. I del 2017 sulla giurisdizione amministrativa (omissis)], in caso di incompetenza, il provvedimento dell'autorità amministrativa deve essere annullato senza esame nel merito, e il giudice deve rilevare d'ufficio una causa di nullità.
- 17 Inoltre, occorre chiarire se il fatto che in alcuni Stati membri dell'Unione europea sia possibile rivolgersi all'organismo nazionale di applicazione affinché esso obblighi i vettori aerei al pagamento della compensazione pecuniaria, mentre in altri Stati membri è consentito adire solo il giudice, possa comportare un'incertezza giuridica a livello europeo, conflitti di competenza, procedimenti paralleli e la ricerca di fori più convenienti (forum shopping).
- 18 (omissis)
- 19 (omissis) [considerazioni processuali di diritto interno]

Budapest, 27 ottobre 2020

(omissis) [firme]