

RGL 3/2021

PARTE II

RGL GIURISPRUDENZA ONLINE

NEWSLETTER N. 8-9/2021

APPROFONDIMENTI

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 23.3.2021, C-28/20,
Grande Sezione – A.G. Pikamäe – A. Ltd c. S.A.S. – N. – S.

Sciopero – Trasporto aereo – Regolamento (Ce) n. 261/2004 – Compensazione pecuniaria – Negato imbarco, ritardo prolungato o cancellazione del volo – Circostanze eccezionali – Tutela dei consumatori.

L'art. 5, par. 3, del Regolamento (Ce) n. 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il Regolamento (Cee) n. 295/91, deve essere interpretato nel senso che uno sciopero indetto da un sindacato del personale di un vettore aereo operativo nel rispetto delle condizioni stabilite dalla normativa nazionale, in particolare del termine di preavviso imposto da quest'ultima, sciopero destinato a far valere le rivendicazioni dei lavoratori di tale vettore e al quale abbia aderito una categoria di personale indispensabile all'effettuazione di un volo, non rientra nella nozione di «circostanza eccezionale», ai sensi di tale disposizione. (1)

(1) LO SCIOPERO NON COSTITUISCE UNA «CIRCOSTANZA ECCEZIONALE»
FUORI DAL CONTROLLO DEL DATORE DI LAVORO

1. — Alcuni anni fa la Corte di Giustizia si era pronunciata su un caso di sciopero «selvaggio» attuato dal personale di un vettore aereo tedesco per opporsi a una ristrutturazione aziendale annunciata all'improvviso dal datore di lavoro (C. Giust. 17.4.2018, C-195/17, *Krüseman*). A quanto consta, la sentenza aveva suscitato interesse, più che per i suoi risvolti di diritto sindacale e, specialmente, sulla nozione e gli effetti dello sciopero (ma v. Rossi 2018), per le implicazioni di diritto dei trasporti (Corona 2018) e di tutela dei consumatori (Dibenedetto 2018).

In particolare, con la sentenza *Krüseman*, la Corte di Giustizia aveva escluso che, benché effettuato con modalità considerate illegittime nell'ordinamento di uno Stato membro (si trattava, in quel caso, della Germania), lo sciopero integrasse la nozione di «circostanze eccezionali», ai sensi dell'art. 5, par. 3, Reg. n. 261/04, che istituisce regole comuni in mate-

ria di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato; il vettore aereo non avrebbe potuto, perciò, rifiutarsi, per il fatto di aver subito gli effetti distruttivi dello sciopero sulla propria organizzazione produttiva, di corrispondere ai passeggeri-consumatori (o ai soggetti ai quali i crediti fossero nel frattempo stati ceduti) la compensazione pecuniaria dovuta, in base al diritto UE, in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato (cfr. Pepe 2017).

Gli aspetti più interessanti di quella pronuncia erano probabilmente due. Primo: confermando la propria precedente giurisprudenza circa l'esigenza di interpretare restrittivamente la nozione di «circostanze eccezionali» e di valutarne, comunque, in concreto, la portata (v. spec. C. Giust. 22.12.2008, C-549/2007, *Wallentin-Hermann*), la Corte aveva convincentemente inquadrato gli scioperi come fatti «inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo», il quale può «normalmente trovarsi ad affrontare [...] divergenze o conflitti con i membri del [...] personale o con una parte di tale personale». Il secondo consisteva, invece, nell'aver escluso che la qualificazione come sciopero legittimo o illegittimo, in base al diritto nazionale – nel caso di specie la protesta era consistita in un massiccio ricorso alle astensioni per malattia –, potesse incidere sul merito della questione, evitando, così, di «far dipendere il diritto alla compensazione pecuniaria dei passeggeri dalle disposizioni in materia sociale di ciascuno Stato membro».

2. — A partire da un caso svedese, la Corte di Giustizia è tornata sul tema con una sentenza della Grande sezione del 23.3.2021, che sviluppa e articola maggiormente il ragionamento svolto tre anni prima in *Krüseman*, offrendo, così, lo spunto per qualche breve riflessione sulle intersezioni tra diritto di sciopero e tutela dei consumatori.

In sintesi, i fatti sono i seguenti. Il conflitto collettivo nasceva dalla disdetta, data nel 2018 dal sindacato dei piloti della Sas di Danimarca, Svezia e Norvegia, del contratto collettivo che avrebbe dovuto stabilire retribuzioni e condizioni di lavoro per il periodo 2017-2020. Nel 2019, allo scopo di sbloccare le trattative, il sindacato proclamava uno sciopero per la settimana compresa tra il 26 aprile e il 2 maggio, riuscendo, in effetti – dopo alcuni giorni di trambusto organizzativo e notevoli disagi arrecati all'utenza (cancellazione di oltre 4.000 voli, circa 380.000 passeggeri coinvolti) – a indurre il datore di lavoro a firmare il contratto collettivo. Alcuni passeggeri avanzavano richieste di compensazione pecuniaria per i disagi subiti a causa dello sciopero, che venivano, tuttavia, rifiutate dalla compagnia aerea scandinava, sostenendo di essere in presenza di «circostanze eccezionali», ai sensi dell'art. 5, par. 3, Reg. (CE) n. 261/2004.

Secondo il datore di lavoro, infatti, lo sciopero in questione non si sarebbe potuto considerare come «inerente al normale esercizio della sua attività», sfuggendo, per una serie di ragioni, «al suo effettivo controllo». In primo luogo, poiché, differentemente dal caso *Krüseman*, lo sciopero era stato attuato dal personale non in risposta ad una misura organizzativa o, se si preferisce, di gestione aziendale, adottata dal datore di lavoro, ma quale azione per così dire *offensiva*, diretta, cioè, ad ottenere un miglioramento delle condizioni di impiego. Inoltre, il «carattere esorbitante delle pretese di aumento delle retribuzioni avanzate dai sindacati dei piloti» avrebbe rappresentato addirittura una coartazione della libertà negoziale (e, in fondo, della libertà d'impresa e dello stesso diritto di proprietà) del datore di lavoro, il quale, per non incorrere nell'obbligo di

dover corrispondere la compensazione pecuniaria ai passeggeri rimasti a terra più del consentito, si sarebbe trovato, a ben vedere, costretto ad accettare la proposta contrattuale della controparte. Infine, come terzo argomento, la Sas sosteneva che, essendo lo sciopero legittimo in base al diritto nazionale (svedese), il datore di lavoro «non avrebbe potuto ordinare ai dipendenti di riprendere il lavoro».

Tuttavia, negando che, in un caso come quello oggetto del rinvio pregiudiziale, lo sciopero integrasse la nozione di circostanze eccezionali, ai sensi dell'art. 5, par. 3, Reg. n. 261/04, la Corte ha respinto le argomentazioni della compagnia aerea scandinava.

3. — Per comprendere le ragioni della decisione dei giudici del Lussemburgo occorre svolgere qualche breve considerazione. Si tenga anzitutto presente che la disposizione di cui all'art. 5, par. 3, cit., secondo la quale sono circostanze eccezionali (che escludono il diritto alla compensazione pecuniaria) quelle che «non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso», è precisata dal *considerando* 14 del regolamento, a norma del quale «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».

Nel tempo, la Corte di Giustizia ha specificato la nozione di circostanze eccezionali, ma sempre fornendone un'interpretazione restrittiva, per due ragioni: in primo luogo, poiché «la scelta del termine "eccezionali"» indica la «volontà del legislatore dell'Unione» di includervi soltanto le circostanze «sulle quali il vettore aereo operativo non ha alcun controllo» (punto 37 della sentenza); in secondo luogo, poiché il considerando n. 1 del regolamento afferma che l'intervento normativo mira, «tra le altre cose, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri» e che andrebbero «tenute in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale», orientando, così, l'interprete nella lettura del caso concreto (*Krüseman*, cit., punto 36). È stato, perciò, affermato che non necessariamente le circostanze menzionate nel *considerando* 14, di carattere esemplificativo, sono «cause di esonero dall'obbligo di compensazione pecuniaria» (*Wallentin-Hermann*, già citata, punto 22), atteso che deve trattarsi di «eventi che, per la loro natura o per la loro origine, non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggono all'effettivo controllo di quest'ultimo» (punto 23 della sentenza, ma, in tal senso, anche le citate *Wallentin-Hermann* e *Krüseman*, oltre a C. Giust. 17.9.2015, C-257/2014, *van der Lans*; C. Giust. 11.6.2020, C-74/2019, *T.A.*).

Tuttavia, se non vi sono difficoltà a riconoscere che, ad esempio, l'impatto dell'aeromobile con un volatile costituisca una circostanza eccezionale che può mettere a rischio la sicurezza del volo e che sfugge al controllo del vettore (C. Giust. 4.5.2017, C-315/15, *Pešková*), per quanto attiene all'eventualità che uno sciopero, per il fatto di ripercuotersi sulle attività aziendali, esoneri la compagnia aerea dall'obbligo di compensare i passeggeri rimasti a terra, si pongono inevitabilmente alcune questioni problematiche.

In *Krüseman*, la Corte di Giustizia aveva chiarito che, nonostante il *considerando* 14 del regolamento, lo sciopero deve, in linea di principio, considerarsi un *evento normale* per un datore di lavoro e che, indipendentemente dalle modalità (legittime o meno) con le quali l'azione collettiva sia attuata, non verrà meno l'obbligo di compensare economica-

mente i passeggeri per i disservizi loro causati.

La sentenza in epigrafe conferma che l'eventualità che insorga un conflitto sindacale non può non essere presa in considerazione da chi gestisce ed utilizza forza lavoro, specialmente (punto 27) a seguito dell'attribuzione allo sciopero del rango di diritto fondamentale (art. 28 Cdfue): «lo sciopero, pur rappresentando un momento conflittuale dei rapporti tra i lavoratori e il datore di lavoro, di cui esso mira a paralizzare l'attività, resta nondimeno una delle possibili espressioni della negoziazione sociale e, pertanto, deve essere visto come un evento inerente al normale esercizio dell'attività del datore di lavoro» (punto 28). Sotto questo profilo, non rileva il fatto che lo sciopero sia attuato in risposta ad una misura organizzativa adottata dal datore di lavoro, come in Krüsemann, o che sia diretto ad ottenere un miglioramento delle condizioni di lavoro, come nel caso di specie: a maggior ragione, anzi, trattandosi di retribuzioni ed orario di lavoro (i punti più controversi per il rinnovo del contratto collettivo), la situazione rientrerà «nella normale gestione delle attività di detto vettore» (punto 29). Peraltro, se l'eventualità di uno sciopero è, in linea generale, prevedibile per qualsiasi datore di lavoro, essa lo è senza alcun dubbio quando, come nel caso di specie, ci si trovi nel mezzo di serrate trattative negoziali e sia stato dato un preavviso (punto 32).

Più delicata, soprattutto per le sue implicazioni, è la questione relativa alla coartazione della libertà negoziale del datore di lavoro, che, per non restare esposto economicamente nei confronti dei propri passeggeri a causa dello sciopero, sarebbe, in pratica, costretto ad accettare qualsiasi rivendicazione sindacale, anche se esorbitante. Correttamente, al riguardo, la Corte di Giustizia esclude (punto 38) di poter svolgere un controllo di ragionevolezza o proporzionalità delle pretese dei lavoratori, atteso che «la determinazione del livello delle retribuzioni rientra nell'ambito dei rapporti lavorativi tra il datore e i suoi lavoratori»; nulla costringe il datore di lavoro «ad accettare, senza discussione, tutte le rivendicazioni degli scioperanti», né si può dire che assuma «dall'inizio il ruolo di parte soccombente nell'ambito del conflitto» (punto 48): il fatto stesso che il contratto collettivo sia stato stipulato dopo alcuni giorni dall'inizio dello sciopero è una conferma, per un verso, del fatto che il datore di lavoro controlli, in certa misura, il corso degli eventi e, per altro verso, del carattere sopportabile delle pretese economiche dei lavoratori (v. in tal senso Rossi 2018, 574, che cita Pera 1952). Ciò non toglie che, alla luce di tale interpretazione dell'art. 5, par. 3, cit., i sindacati dei lavoratori dei vettori aerei abbiano un'arma di non poco conto a propria disposizione nelle trattative negoziali con il datore di lavoro, a condizione, naturalmente, di essere in grado di organizzare scioperi ad elevata partecipazione.

È importante, invece, che la Corte di Giustizia (punto 49) colga l'occasione per riaffermare, in linea con la propria giurisprudenza (cfr. Malberti 2017; Sapienza 2017), che libertà di impresa e diritto di proprietà – messi indirettamente in discussione dall'indebolimento della posizione negoziale del datore di lavoro nelle trattative con la controparte – «non costituiscono prerogative assolute» nel diritto dell'Ue, dovendosi, nel caso di specie, conciliare «con l'art. 38 della Carta, che, al pari dell'art. 169 TfUe, tende a garantire, nelle politiche dell'Unione, un livello elevato di protezione dei consumatori, compresi i passeggeri aerei»: ciò può «giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori economici» (punto 50).

4. — Tutto questo non vuol dire, comunque, che, ogni volta che a causa di uno sciopero siano arrecati disagi ai passeggeri, i vettori aerei siano tenuti alla compensazione economica dovuta per negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato. Secondo la Corte di Giustizia, anche in caso di sciopero, occorre distinguere tra eventi «interni», sui quali il vettore aereo abbia il controllo (come nel caso *Krusemann* o in quello di specie), ed eventi «esterni», che possono essere «più o meno frequenti nella pratica», ma che il vettore stesso non controlla, poiché hanno origine nel fatto di un terzo, «come un altro vettore aereo o un soggetto pubblico o privato che interferisca nell'attività aerea o aeroportuale» (punti 38-41). La sentenza menziona (punto 42) l'ipotesi dello sciopero dei controllori di volo o del personale dell'aeroporto (citando il precedente C. Giust. 4.10.2012, C-22/11, F.). Dello stesso avviso sembra essere la giurisprudenza nazionale, rinvenendosi in tal senso precedenti di legittimità (Cass. 10.6.2015, n. 12088, in *FI*, 2015, 10, 1, 3199) e di merito (Trib. Venezia, sez. I, 17.2.2021, in *Pluris*).

Riferimenti bibliografici

- Corona V. (2018), *Lo sciopero selvaggio e le circostanze eccezionali*, in *Diritto dei trasporti*, 763 ss.
- Dibenedetto T. (2018), *Cancellazione (e ritardi prolungati) dei voli per «sciopero selvaggio»: la rafforzata tutela dei passeggeri*, in *Giustiziacivile.com* del 28.9.2018.
- Malberti C. (2017), *Libertà d'impresa*, in Mastroianni R. et al, a cura di, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 310 ss.
- Pepe A. (2017), *Inadempimento e compensazione pecuniaria nel trasporto aereo*, in *RDC*, 1639 ss.
- Pera G. (1952), *Lo sciopero e le obbligazioni dell'imprenditore verso i terzi*, in *RGL*, I, 367 ss.
- Rossi N. (2018), «Wilder Streik» ed effetti dell'azione collettiva nei rapporti tra l'imprenditore e i terzi, in *Labor*, 568 ss.
- Sapienza R. (2017), *Diritto di proprietà*, in Mastroianni R. et al. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 329 ss.

Giulio Centamore
Ricercatore di Diritto del Lavoro
presso l'Università di Bologna