

ISSN 2612-5056

Diritto e politica dei trasporti
rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo I/2019

Promossa da

demetra
CENTRO STUDI

Anno 2, n. 2 (I-2019)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione.

Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di dicembre 2019

Comitato di direzione/Executive Editors

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” - Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees' Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)
Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” - Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)
Prof. Aristide Police (Università “Tor Vergata” - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)
Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propris	Avv. Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Dott.ssa Francesca Miceli	Dott.ssa Veronica Sordi
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi. Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Indice

Fascicolo I/2019

PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO/PRESENTATION OF THE ISSUE

Maria Alessandra Sandulli

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

Danilo Ceccarelli Morolli

La navigazione nell'Antica Mesopotamia alla luce dei "testi giuridici".....pag. 1

Giovanni Fabio Licata

La disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America.....pag. 9

Letizia Colangelo

Regolazione e ruolo della giurisprudenza nello sviluppo sostenibile
dei porti nazionali ed europei: una realtà in continua evoluzione.....pag. 23

Pierluigi Di Palma

La capacità aeroportualepag. 50

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

Emanuela Lanzi

L'ordinanza del Consiglio di Stato n. 7299/2018 di rinvio pregiudiziale alla Corte UE
in materia di sanzioni Antitrust per oneri web check-in.....pag. 57

Note a sentenza

**L'ordinanza del Consiglio di Stato n. 7299/2018 di
rinvio pregiudiziale alla Corte UE in materia di
sanzioni Antitrust per oneri web check-in ***

Emanuela Lanzi

Avvocato del libero foro

Abstract

The Council of State order No. 7299/2018 concerning the request for a preliminary ruling to the European Court of Justice regarding antitrust sanctions on extra charges web check in.

The Council of State, Division VI, with order No. 7299/2018 has requested, pursuant to Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union, a preliminary ruling – in the field of air transportation – to the Court of Justice of the European Union, regarding “the items about the charges web check-in” and administrative fee “for purchase by credit card, bearing the price of the tickets, as well as those deriving from the application of VAT to the tariffs and optional supplements for domestic flights”.

Parole chiave: Antitrust; Ryanair; Court of Justice; hand baggage; antitrust Authority; cabin baggage policy; Administrative Court; hand luggage charges.

Sommario — 1. L'origine del contenzioso — 2. Il rinvio pregiudiziale alla CGUE — 3. Il diritto dell'Unione europea rilevante nel caso di specie — 4. Il supplemento bagaglio a mano.

1. L'origine del contenzioso

Il contenzioso tra Ryanair e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito Antitrust o AGCM) prende le mosse nel 2011 a seguito della irrogazione di sanzioni pecuniarie per pratiche commerciali scorrette nei confronti della compagnia *low cost*, per i comportamenti seguenti:

- A) la possibile ingannevolezza di taluni messaggi pubblicitari diffusi dal professionista a mezzo internet e/o a mezzo stampa i quali avrebbero potuto indurre in errore i consumatori in relazione alle gravi omissioni informative delle offerte concernenti le effettive condizioni e limitazioni dei servizi proposti;
- B) la scorrettezza con cui venivano presentati i prezzi applicati nel sistema di prenotazione presente sul sito internet della stessa compagnia aerea (<http://www.ryanair.com/it>), dal momento che il professionista qualificava come

* Sottoposto a referaggio.

“oneri facoltativi” alcuni elementi di costo (Web check in e Tariffa amministrativa) che, al contrario, rivestivano natura obbligatoria, venendo normalmente addebitati ai consumatori nel corso del processo di prenotazione on line, aggiungendosi alla tariffa base inizialmente proposta. Il prezzo proposto da Ryanair risultava, pertanto, inferiore a quello effettivamente pagato dai consumatori, denotando una mancanza di trasparenza nelle relative modalità di calcolo;

C) la fornitura, da parte del professionista, di informazioni non adeguate circa le modalità da seguire per l'esercizio di alcuni diritti (specificamente, l'utilizzo di bonus e l'ottenimento di rimborsi) e l'obbligo imposto ai consumatori di contattare un numero telefonico a pagamento per l'esercizio degli stessi (899...);

D) l'utilizzo della lingua inglese per le comunicazioni rivolte ai consumatori italiani inviate o richieste dal professionista;

E) la richiesta di un corrispettivo superiore a quello indicato nel sito internet del professionista per i servizi di cambio date/orari/ nome/ tratte di un volo e per la riemissione della carta di imbarco.

Nella comunicazione di avvio, l'Autorità aveva contestato, in particolare, al professionista la presunta aggressività delle condotte descritte ai predetti punti C), D) ed E).

Con provvedimento n. 22511 del 15 giugno 2011, l'Autorità, all'esito dell'istruttoria deliberava che la pratica commerciale posta in essere da Ryanair:

A) di cui alla lettera A), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 21, lettera b), c) e d) e 22 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio circa l'effettiva disponibilità di voli aerei alle tariffe pubblicizzate, nonché riguardo alla reale portata e convenienza economica delle offerte pubblicizzate dal professionista;

B) di cui alla lettera B), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, e 21, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante lo scorporo dal prezzo pubblicizzato dei supplementi relativi al web check in, all'IVA sui voli nazionali e al credit card surcharge, così come le modalità utilizzate per informare i consumatori della sussistenza di tali maggiori oneri, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al costo effettivo del servizio offerto dal professionista;

C) di cui alla lettera C), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 22, 24 e 25, lettera d), del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante omissioni e carenze informative, a indurre in errore il consumatore medio in merito al contenuto e alle modalità di esercizio dei propri diritti, nonché suscettibile, attraverso l'imposizione di ulteriori oneri per il riconoscimento del rimborso totale o parziale dei biglietti non fruiti, di ostacolare indebitamente l'effettivo esercizio di tali diritti;

D) di cui alla lettera D), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2 e 22, del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione alle condizioni che regolano il rapporto contrattuale con il professionista;

E) di cui alla lettera E), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere b) e d), 22, 24 e 25, lettera a) del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile e a condizionare

indebitamente il comportamento economico del consumatore medio in relazione agli ulteriori oneri richiesti in caso di variazione di alcuni elementi del servizio di trasporto acquistato o di riemissione della carta di imbarco.

L'Autorità, pertanto, vietava l'ulteriore diffusione delle suddette condotte e tenuto conto della gravità e durata delle violazioni irrogava, ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, le seguenti sanzioni amministrative:

A) di € 110.000 per l'infrazione di cui alla lettera A);

B) di € 220.000 per l'infrazione di cui alla lettera B);

C) di € 90.000 per l'infrazione di cui alla lettera C);

D) di € 27.500 per l'infrazione di cui alla lettera D);

E) di € 55.000 per l'infrazione di cui alla lettera E).

Il vettore *low cost* impugnava innanzi al TAR il provvedimento dell'Autorità, con cui la compagnia aerea era stata ritenuta responsabile delle pratiche anzidette assoggettata alle conseguenti sanzioni, chiedendone l'annullamento.

In estrema sintesi, la tesi difensiva prospettata in giudizio dall'Authority evidenzia che gli acquirenti dei biglietti via internet, nella fase iniziale di prenotazione dei voli, non hanno adeguata contezza degli oneri di "*web check-in*" e di "*tariffa amministrativa*" per l'acquisto con carta di credito, nonché dell'applicazione dell'Iva alle tariffe ed ai supplementi facoltativi per i voli nazionali.

All'esito del giudizio di prime cure, il TAR Lazio, con sentenza 12 aprile 2012, n. 3318¹, nel merito ha accolto parzialmente il gravame del vettore aereo avverso le pratiche sub c) ed e) ed ha respinto le censure dedotte avverso le rimanenti rispetto alle quali confermava pienamente l'accertamento degli illeciti di cui alle lettere a), b) e d) del provvedimento e le relative sanzioni.

2. Il rinvio pregiudiziale alla CGUE

La decisione resa in primo grado è stata poi appellata da Ryanair e dall'Antitrust² ed, i giudici di Palazzo Spada, pur condividendo l'interpretazione dell'Autorità circa la scorrettezza delle voci di prezzo sopramenzionate imposte dalla compagnia, hanno disposto la trasmissione degli atti alla Corte di giustizia UE³ al fine di chiarire:

a) se il disposto di cui all'art. 23, par.1, seconda frase, regolamento UE 1008/2008, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella comunità, debba

¹ Il Tribunale Amministrativo rigettava il ricorso proposto da Ryanair avverso il rigetto della istanza di assunzione degli impegni e riteneva improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso per l'annullamento del provvedimento di attribuzione dell'onere della prova, posto che l'accertamento dell'Autorità si basava su una copiosa documentazione. Nel merito, il TAR confermava pienamente l'accertamento degli illeciti di cui alle lettere a), b) e d) del provvedimento e le relative sanzioni, mentre accoglieva parzialmente il ricorso proposto dalla ricorrente limitatamente alle pratiche descritte sub c) e sub e).

² Nello specifico, la compagnia aerea appellante impugnava la sentenza nella parte in cui il TAR aveva respinto l'originario gravame, nonché appello incidentale in relazione al concorrente gravame presentato dall'Autorità, che, a sua volta, proponeva appello avverso le parti sfavorevoli della sentenza, concernenti le pratiche commerciali scorrette sub c) e sub e).

³ In tal caso, sorge l'obbligo in capo all'organo giurisdizionale di disporre, sul punto, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, atteso che è consolidata la natura di Giudice di ultima istanza del Consiglio di Stato e che difettano nel caso di specie i due presupposti – giurisprudenza consolidata e assenza di ogni ragionevole dubbio sulla corretta interpretazione della norma – tali da far venir meno l'obbligatorietà del rinvio, non risultando la giurisprudenza europea in ordine alla norma in esame essersi espressa con riferimento alle specifiche voci in oggetto.

essere interpretato nel senso che le summenzionate voci di prezzo rientrino nella categoria dei supplementi di prezzo *“inevitabili, prevedibili ovvero opzionali”*;

- b) se il disposto dell’art. 23, par. 1, quarta frase, dello stesso regolamento UE debba essere interpretato nel senso che con il termine opzionale si intende *“ciò che possa essere evitato dalla maggioranza dei consumatori”*. Ciò, in quanto, all’interno di un sistema di prenotazione online, il prezzo finale che il consumatore deve pagare deve essere indicato *“già alla prima esposizione dei prezzi relativi a servizi aerei”*.

Ciò, in quanto, all’interno di un sistema di prenotazione *online*, il prezzo finale che il consumatore deve pagare deve essere indicato *«già alla prima esposizione dei prezzi relativi a servizi aerei»*.

In ogni caso, ricorda il Consiglio di Stato che l’art. 23, par. 1, regolamento UE 1008/2008 è inteso a *“garantire, segnatamente, l’informazione e la trasparenza dei prezzi dei servizi aerei in partenza da un aeroporto situato sul territorio di uno Stato membro e contribuisce, pertanto, a garantire la tutela del cliente che fa ricorso a tali servizi”*.

Peraltro, la Sesta Sezione ove è incardinato il ricorso ritiene che *su tali questioni, allo stato, l’interpretazione e conseguente applicazione della disciplina in questione fatta propria dall’Autorità – e condivisa in parte qua dal Giudice di prime cure - parrebbe coerente alla lettera ed allo spirito della norma comunitaria*.

A sostegno di tale opzione ermeneutica, a titolo esemplificativo, in merito all’illegittimità del sovrapprezzo per l’uso della carte di credito la giurisprudenza nazionale ha già avuto modo di richiamare la disciplina di cui alla direttiva 2007/64/CE (servizi di pagamento nel mercato interno), recepita dal d.lgs. n. 11 del 2010, che ha introdotto il c.d. *divieto di payment card surcharge* in base al quale il beneficiario non può applicare spese all’utente per l’utilizzo di un determinato strumento di pagamento (artt. 21, comma 4 *bis* – pratiche scorrette – e 62 del c.d. Codice del consumo).

Al riguardo il Consiglio di Stato ha fatto espresso richiamo alla giurisprudenza europea⁴ che, in relazione al tenore dell’art. 23, par. 1, terzo periodo, del regolamento 1008/2008, ha evidenziato che l’obbligo di precisare quanto meno la tariffa passeggeri nonché le tasse, i diritti aeroportuali e gli altri diritti, tasse o supplementi qualora tali elementi siano aggiunti alla tariffa passeggeri, si aggiunge all’obbligo, risultante dall’articolo 23, paragrafo 1, secondo periodo, di detto regolamento, di indicare il prezzo finale⁵.

Pertanto, un vettore aereo che si limitasse a menzionare il prezzo finale non soddisferebbe le prescrizioni dell’art. 23, par. 1, terzo periodo, di detto regolamento, dato che esse impongono di indicare gli importi dei diversi elementi costitutivi di tale prezzo finale da pagare, i quali devono sempre essere resi noti al cliente.

In tale ottica, infatti, l’art. 23, par. 1, del regolamento 1008/2008 mira a garantire la tutela del cliente che fa ricorso ai servizi aerei, prevedendo obblighi di informazione e di trasparenza per quanto riguarda, in particolare, le condizioni applicabili alle tariffe dei passeggeri, il prezzo finale da pagare, le tariffe aeree passeggeri e gli elementi di prezzo inevitabili e prevedibili che si aggiungono ad esso, nonché i supplementi opzionali di prezzo relativi a servizi che completano lo stesso servizio aereo⁶.

⁴ Cfr. sentenza 6 luglio 2017, C-290/16, *Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG*.

⁵ Cfr. la sentenza 15 gennaio 2015, C-573/13, *Air Berlin*, punto 44).

⁶ Cfr. la sentenza del 18 settembre 2014, C-487/12, *Vueling Airlines*, punto 32.

In altri termini, l'obiettivo di informazione e di trasparenza dei prezzi non sarebbe conseguito ove l'art. 23, par. 1, terzo periodo, del regolamento 1008/2008 dovesse essere interpretato nel senso che esso offre ai vettori aerei la scelta tra includere le tasse, i diritti aeroportuali, gli altri diritti, tasse o supplementi nella tariffa aerea passeggeri oppure di indicare separatamente tali voci.

In definitiva, il principio che ne deriva, condiviso dal Collegio è quello per cui, al momento di acquisto di un biglietto, il consumatore deve essere consapevole di tutti gli oneri richiesti e deve pagare un prezzo definitivo e non provvisorio.

Peraltro, a fronte di tali indicazioni di principio, l'orientamento giurisprudenziale nazionale e comunitario tende ad interpretare la norma in esame nel senso che, nel pubblicare le tariffe passeggeri, i vettori aerei devono precisare separatamente gli importi dovuti dai clienti per le tasse, i diritti aeroportuali nonché gli altri diritti, tasse e supplementi di cui all'art. 23, par. 1, terzo periodo, lett. da b) a d), di detto regolamento, e non possono, pertanto, includere, nemmeno parzialmente, tali elementi nella tariffa passeggeri, di cui all'art. 23, par. 1, terzo periodo, lettera a), del regolamento stesso.

In tale contesto, assume rilievo determinante qualificare, ai sensi della norma europea in questione, i costi in contestazione. In proposito, per un verso il *web check-in* e l'I.V.A. sono stati qualificati, dall'Antitrust e dalla sentenza appellata, come costi non facoltativi, che solo a seguito della procedura dell'Antitrust sono stati adeguatamente evidenziati nella fase iniziale della procedura di acquisto; per altro verso la "*tariffa amministrativa*" costituisce un supplemento che viene automaticamente aggiunto al prezzo totale nella misura in cui il passeggero, al termine della procedura, scelga una modalità di pagamento diversa dalla specifica carta di credito prepagata prescelta dalla stessa compagnia aerea.

3. Il diritto dell'Unione europea rilevante nel caso di specie

Nel caso in esame le pratiche contestate riguardano l'attività del vettore aereo, con particolare riferimento alla vendita dei relativi servizi, soggetta a specifica disciplina europea.

Preliminarmente, occorre verificare le questioni sollevate dalle parti appellanti in merito alla corretta interpretazione ed applicazione della normativa europea invocata, in specie in tema di norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella comunità, di cui al regolamento 1008 del 2008.

Come noto, l'articolo 23 del regolamento medesimo, "*Informazione e non discriminazione*", prevede, al paragrafo 1, quanto segue: "*Le tariffe aeree passeggeri e merci disponibili al pubblico comprendono le condizioni ad esse applicabili in qualsiasi forma offerte o pubblicate, anche su Internet, per i servizi aerei da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato. Il prezzo finale da pagare è sempre indicato e include tutte le tariffe aeree passeggeri o merci applicabili, nonché tutte le tasse, i diritti ed i supplementi inevitabili e prevedibili al momento della pubblicazione. Oltre all'indicazione del prezzo finale, sono specificati almeno i seguenti elementi: a) tariffa aerea passeggeri o merci; b) tasse; c) diritti aeroportuali; e d) altri diritti, tasse o supplementi connessi ad esempio alla sicurezza o ai carburanti; dove le voci di cui alle lettere b), c) e d) sono state addizionate alle tariffe aeree passeggeri e merci. I supplementi di prezzo opzionali sono comunicati in modo chiaro, trasparente e non ambiguo all'inizio di*

qualsiasi processo di prenotazione e la loro accettazione da parte del passeggero deve avvenire sulla base dell'esplicito consenso dell'interessato (opt in)."

L'art. 23 deve essere inteso quale norma finalizzata a garantire assoluta trasparenza sul prezzo dei biglietti aerei sin dal momento in cui l'interessato ha deciso di avviare la transazione. In particolare, l'inevitabilità o meno di un supplemento di prezzo va intesa non in astratto ma in concreto, cioè come ragionevole possibilità, per un normale compratore, il quale avvia una specifica transazione commerciale, di evitare quel particolare aggravio.

In merito ai limiti applicativi della norma in questione, la giurisprudenza europea ha avuto modo di svolgere diversi approfondimenti.

In termini più generali, la Corte di giustizia UE⁷ ha ritenuto che, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1 cit., secondo periodo, nell'ambito di un sistema di prenotazione elettronica di servizi aerei, il prezzo finale da pagare debba essere precisato non solo per il servizio aereo selezionato dal cliente, bensì parimenti per ogni singolo servizio aereo di cui sia esposta la tariffa.

In termini di dettaglio, la stessa Corte ha di recente⁸ ritenuto come la norma in questione, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 18, debba essere interpretata nel senso che, nell'indicare le tariffe aeree passeggeri per i servizi aerei intracomunitari, i vettori aerei che non esprimono tali tariffe in euro sono tenuti ad optare per una valuta locale obiettivamente collegata con il servizio proposto.

Ancora in via dettaglio, la medesima Corte⁹ ha ritenuto che il prezzo da pagare per il trasporto dei bagagli registrati dei passeggeri aerei possa costituire un supplemento di prezzo opzionale, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento 1008/2008, dato che un simile servizio non può essere considerato come obbligatorio o indispensabile per il trasporto di detti passeggeri; invece, per quanto riguarda i bagagli non registrati, vale a dire i bagagli a mano, ha rilevato che, in linea di principio, tali bagagli devono essere considerati un elemento indispensabile del trasporto di passeggeri e che il trasporto di questi non può, conseguentemente, essere sottoposto ad un supplemento di prezzo, a condizione che tali bagagli a mano posseggano taluni requisiti ragionevoli, in termini di peso e dimensioni, e soddisfino le prescrizioni applicabili in materia di sicurezza.

In epoca più risalente, la stessa Corte ha avuto modo di precisare¹⁰ che la nozione di "supplementi di prezzo opzionali", di cui all'art. 23, par. 1, ultima frase, deve essere interpretata nel senso che include i prezzi, connessi con il viaggio aereo, di prestazioni come l'assicurazione sull'annullamento del viaggio, di cui trattasi nel procedimento principale, fornite da una parte diversa dal vettore aereo e fatturate al cliente dal venditore del viaggio unitamente alla tariffa del volo, nel contesto del prezzo complessivo (nella specie, la Corte, pronunciandosi sulla causa intentata da un'associazione tedesca di tutela dei consumatori nei confronti di una società che vende biglietti aerei su internet, ha sottolineato che nella vendita di biglietti aerei su internet non può automaticamente includere nel prezzo finale del volo, trattandosi di un servizio opzionale, anche l'assicurazione sull'annullamento del viaggio aereo).

Peraltro, nell'ambito di una analoga questione sollevata da una associazioni di

⁷ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 15 gennaio 2015, C-573/13, *Air Berlin*.

⁸ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 15 novembre 2018, C-330/17, *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg*.

⁹ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 18 settembre 2014, C-487/12, *Vueling Airlines*.

¹⁰ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 19 luglio 2012, C-112/11, *ebookers.com Deutschland*.

consumatori, altra sezione della stessa Corte (sez. IV, 6 luglio 2017 n. 290) ha concluso nel senso che, nel pubblicare le loro tariffe passeggeri, le compagnie aeree devono precisare separatamente gli importi dovuti dai clienti per le tasse, i diritti aeroportuali nonché gli altri diritti, tasse e supplementi e non possono includere, nemmeno parzialmente, tali elementi nella tariffa passeggeri.

4. Il supplemento bagaglio a mano

La questione esaminata richiama inevitabilmente all'attenzione la recente *querelle* giudiziaria relativa al bagaglio a mano sorta sempre tra l'Antitrust e Ryanair, che vede prevalere, al momento, le ragioni del vettore *low cost*.

Ancora una volta, il punto focale è, comunque, quello relativo alla scarsa chiarezza e trasparenza del processo di acquisto *on-line* di biglietti aerei sul sito Ryanair che, indubbiamente, altera le scelte del consumatore medio inducendolo in errore, elemento sottovalutato, questa volta sia dall'Antitrust che dai giudici amministrativi e che, nel precedente analogo nel 2015¹¹, aveva condotto gli stessi a confermare la sanzione irrogata dall'Antitrust per pratica commerciale scorretta nei confronti della medesima compagnia aerea.

Risale al novembre scorso, infatti, l'ordinanza¹² adottata in sede cautelare dal TAR Lazio che ha accolto l'istanza di sospensione di Ryanair avverso il provvedimento dell'Autorità che aveva bocciato la nuova *policy* bagagli del vettore poiché lesiva dei diritti dei consumatori, consentendo al vettore di continuare ad applicare il supplemento di prezzo al *trolley* delle dimensioni che i passeggeri erano abituati, almeno fino al novembre 2018, a trasportare gratuitamente a bordo.

L'assenza di una specifica norma a livello europeo che imponga ai vettori il trasporto gratuito del bagaglio a mano nel limite delle dimensioni del *trolley* finora imbarcato gratuitamente non può in alcun modo ricadere in danno del consumatore, parte debole del rapporto contrattuale, costringendolo all'acquisto dell'imbarco prioritario con bagaglio a mano incluso oppure al pagamento di un sovrapprezzo per l'imbarco del *trolley*, con palese disparità di trattamento tra due categorie di passeggeri del medesimo volo.

Il consumatore deve essere tutelato tutte le volte in cui una pratica commerciale posta in essere dal soggetto forte sia da considerarsi, come nel caso di specie, scorretta in quanto ingannevole, aggressiva e finalizzata ad ottenere solo maggiori introiti.

L'udienza per la trattazione del merito è stata fissata dal TAR a fine febbraio 2019 e con la pubblicazione della sentenza si conoscerà l'esito della vicenda e, dunque, se ai passeggeri spetterà il cd. *diritto al trolley* gratuito, ritenuto dall'AGCM elemento essenziale del contratto di trasporto alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione¹³ oppure se prevarrà la libertà tariffaria del vettore nella definizione della politica relativa ai bagagli, con conseguente legittimità del supplemento di prezzo applicato al bagaglio a mano.

In definitiva, anche se in riferimento a voci diverse, il principio sottostante è il medesimo del contenzioso del 2015 dovendo il prezzo finale da pagare, nell'ambito di un sistema di prenotazione elettronico chiaro e trasparente, essere indicato già alla

¹¹ Cfr. TAR Lazio, sez. I, sentenza n. 238/2015 confermata dal Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 1820/2018.

¹² Cfr. TAR Lazio, sez. I, ordinanza n. 7046/2018.

¹³ Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 18 settembre 2014, C-487/2012, *Vueling Airlines*.

prima esposizione dei prezzi relativi a servizi aerei.

Naturalmente, in questo caso va evidenziata la debolezza del provvedimento dell'AGCM che, nel provvedimento controverso, ha sottolineato esclusivamente l'aspetto relativo agli elementi essenziali del contratto di trasporto che ricomprende il bagaglio a mano senza fare esplicito riferimento alla violazione della trasparenza della modalità di acquisto *on-line*.

In ogni caso, non sembra casuale che la predetta rimessione alla Corte UE relativa a voci diverse ma connesse, avvenga nelle more della decisione di merito del TAR sulla vicenda "*bagaglio*", potendosi in tal modo ottenere, una volta per tutte, dai Giudici di Strasburgo una interpretazione dell'art. 23, regolamento 1008/2008 suscettibile di trovare applicazione per tutte le voci di costo che compongono il prezzo finale del biglietto, ivi compreso il bagaglio a mano.

In definitiva, dietro alla questione "bagaglio a mano" posta all'attenzione della I sezione del TAR Lazio – che, nell'accogliere l'istanza cautelare avanzata da Ryanair, ha ritenuto di dover approfondire profili rilevanti nella più opportuna sede di merito – se ne cela una ben più complessa ovvero quella relativa alla sussistenza di una competenza dell'AGCM ad adottare provvedimenti che vanno ad incidere sul principio della libertà tariffaria affermato in favore dei vettori aerei dall'art. 22 regolamento UE 1008/2008.

In ogni caso, la opinabilità regolamentare in materia è confermata dall'iniziativa intrapresa, lo scorso 15 novembre, dal DG dell'Enac, unitamente alle analoghe figure delle Autorità di vigilanza dell'aviazione civile di Francia, Spagna e Germania che hanno chiesto l'intervento della Commissione UE al fine di colmare la lacuna normativa per ottenere una norma europea che indichi espressamente quali siano i servizi minimi che i vettori aerei devono obbligatoriamente includere nel prezzo dei biglietti.

Promossa da:

demetra

CENTRO STUDI