



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 23 gennaio 2014¹

Causa C-487/12

Vueling Airlines SA
contro
Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Ourense (Spagna)]

«Trasporto aereo — Norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nell'Unione — Regolamento (CE) n. 1008/2008 — Libertà in materia di tariffe — Tutela dei diritti del consumatore — Addebito della registrazione dei bagagli dei passeggeri a titolo di supplemento di prezzo opzionale — Normativa nazionale che vieta ai vettori aerei un siffatto addebito»

1. Con il presente rinvio pregiudiziale la Corte è chiamata a precisare la portata del principio della libertà in materia di tariffe sancito dall'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1008/2008².

2. In particolare, lo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 di Ourense (Tribunale amministrativo n. 1 di Ourense, Spagna) chiede alla Corte se sia compatibile con tale disposizione una normativa nazionale che vieti ai vettori aerei di addebitare, a titolo di supplemento di prezzo opzionale, la registrazione dei bagagli dei passeggeri³.

3. L'articolo 22 del regolamento n. 1008/2008 è intitolato «Libertà in materia di tariffe» e si inserisce nel Capo IV, relativo alle disposizioni in materia di tariffe dei servizi aerei. Al suo paragrafo 1, tale articolo così dispone:

«I vettori aerei comunitari e, per reciprocità, i vettori aerei dei paesi terzi fissano liberamente le tariffe aeree passeggeri e merci per i servizi aerei intracomunitari, fatto salvo quanto disposto all'articolo 16, paragrafo 1 [relativo ai principi generali per gli oneri di servizio pubblico]».

4. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata nell'ambito di una controversia fra la Vueling Airlines SA (in prosieguito: la «Vueling»), che commercializza viaggi aerei mediante, segnatamente, un portale Internet, e l'Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia (Istituto per la tutela dei consumatori della comunità autonoma di Galizia; in prosieguito: l'«IGC») in relazione all'infrazione, da parte di quest'ultimo, di un'ammenda che sanzionava il contenuto dei contratti di trasporto aereo della Vueling.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (GU L 293, pag. 3).

3 — La nozione di bagagli registrati non è definita dal regolamento n. 1008/2008. Nelle presenti conclusioni, partirò dal presupposto che tale nozione comprenda gli effetti personali che accompagnano il passeggero nel corso del suo viaggio, dei quali il vettore accetta la custodia e per i quali esso rilascia un talloncino di identificazione del bagaglio [TAG], diversamente da quanto avviene per i bagagli in cabina, che restano sotto la custodia del passeggero.

5. Infatti, nell'agosto del 2010, la Vueling, per la registrazione online di due bagagli, ha aumentato di EUR 40 il prezzo di base dei biglietti aerei (EUR 241,48) acquistati dalla sig.ra Arias Villegas.

6. Il 15 novembre 2010, al ritorno dal suo viaggio, ella ha pertanto presentato un reclamo contro la Vueling, ritenendo che il contratto di trasporto aereo concluso con la suddetta compagnia fosse viziato a causa di una clausola abusiva. L'IGC, al quale era stato trasmesso il reclamo, ha quindi inflitto alla Vueling una sanzione amministrativa pari a EUR 3 000 sul fondamento dell'articolo 97 della legge 48/1960 sulla navigazione aerea (Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea) del 21 luglio 1960⁴, nonché degli articoli 82, 86, 87 et 89 del testo consolidato della legge generale per la tutela dei consumatori e degli utenti e di altre leggi complementari (texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias)⁵.

7. L'articolo 97 della LNA, infatti, prevede quanto segue:

«Il vettore è obbligato a trasportare, per il prezzo del biglietto, il passeggero e i suoi bagagli, entro i limiti di peso fissati nei regolamenti, a prescindere dal numero di colli e dal loro volume.

I bagagli eccedenti tali limiti sono oggetto di clausole speciali.

A tal fine non si considerano bagagli gli oggetti e i bagagli a mano che il passeggero tenga con sé. Il vettore è obbligato a trasportare gratuitamente in cabina, come bagaglio a mano, gli oggetti e i colli che il passeggero tenga con sé, compresi gli articoli acquistati nei negozi situati all'interno degli aeroporti. L'imbarco di tali oggetti o colli può essere negato solamente per motivi attinenti alla sicurezza, al peso o alle dimensioni dell'oggetto in relazione alle caratteristiche del velivolo».

8. A seguito della sua soccombenza nel ricorso gerarchico proposto dinnanzi all'IGC, la Vueling ha proposto un ricorso dinanzi al giudice del rinvio il 27 aprile 2012, sostenendo che la sanzione amministrativa inflittale fosse contraria al principio della libertà in materia di tariffe sancito dall'articolo 22 del regolamento n. 1008/2008.

9. Nella sua decisione, il giudice del rinvio ritiene che l'articolo 97 della LNA affermi il diritto del passeggero aereo a registrare un bagaglio senza dover pagare un sovrapprezzo o un supplemento rispetto al prezzo di base del biglietto aereo. Siffatto diritto si inserirebbe nella definizione legale del contratto di trasporto aereo e costituirebbe una misura logica e ragionevole di tutela del consumatore, che non sarebbe contraria alla liberalizzazione delle tariffe aeree sancita dal diritto dell'Unione.

10. Peraltro, il giudice del rinvio rileva che siffatta posizione non è condivisa da tutti i giudici spagnoli. Taluni giudici, infatti, ritengono, al contrario, che l'articolo 22 del regolamento n. 1008/2008 autorizzi i vettori aerei a praticare un sovrapprezzo sul prezzo di base del biglietto aereo per la registrazione di un bagaglio e che tale disposizione, dunque, debba prevalere sulle disposizioni contrarie della normativa spagnola.

11. È in tale contesto che lo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Ourense ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008 (...) debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una disposizione nazionale (articolo 97 della [LNA]) che obbliga le compagnie di trasporto aereo di passeggeri a garantire in ogni caso ai passeggeri il diritto di registrare una valigia, senza imporre un sovrapprezzo o un supplemento rispetto al prezzo di base del biglietto pattuito».

4 — BOE n. 176, del 23 luglio 1960, pag. 10291. Articolo nella versione della legge 1/2011 del 4 marzo 2011 (BOE n. 55, del 5 marzo 2011, pag. 24995; in prosieguo: la «LNA»).

5 — Testo adottato dal regio decreto legislativo 1/2007 (Real Decreto Legislativo 1/2007), del 16 novembre 2007 (BOE n. 287, del 30 novembre 2007, pag. 49181).

12. Nelle presenti conclusioni esporrò le ragioni per cui ritengo che, attraverso i principi stabiliti agli articoli 22 e 23 del regolamento n. 1008/2008, il legislatore dell'Unione riconosca ai vettori aerei una libertà in materia di tariffe che comprende l'insieme dei servizi commerciali connessi all'esecuzione del contratto di trasporto aereo, inclusi servizi quali la registrazione dei bagagli, tutelando al tempo stesso i diritti e gli interessi del consumatore mediante la previsione di norme imperative relative alla sua informazione.

I – Interpretazione

13. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte se il principio della libertà in materia di tariffe, sancito dall'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008, osti ad una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale vieta alle compagnie aeree di addebitare, a titolo di supplemento di prezzo opzionale, la registrazione dei bagagli di un passeggero.

14. In altri termini, vettori aerei come la Vueling, la Ryanair Ltd, la easyJet Airline Co. Ltd, ovvero la Hop! o la Germanwings agiscono in maniera contraria al diritto dell'Unione quando addebitano, a titolo di prestazione opzionale, la registrazione dei bagagli dei passeggeri?

A – Osservazioni preliminari

15. Tale questione sorge a seguito della comparsa sul mercato del trasporto aereo di compagnie cosiddette «low cost» (a basso costo), generata dalla liberalizzazione e dall'apertura alla concorrenza del settore, nonché dallo sviluppo del modello commerciale di tali compagnie.

16. Tale modello, infatti, consiste nell'offrire, a tariffe particolarmente basse, voli regolari a corto e a medio raggio ad una clientela desiderosa di minimizzare le proprie spese di trasporto, garantendo lo stesso livello di sicurezza di qualsiasi altra compagnia, ma offrendo un servizio di qualità ridotta. Le compagnie aeree «low cost» si concentrano, pertanto, sulle prestazioni essenziali del servizio, per una logica di costi molto bassi⁶. Addebitando ogni servizio solitamente compreso nel prezzo del biglietto aereo tradizionale, esse applicano tariffe più differenziate e progressive. Così, le prestazioni complementari tradizionali offerte dagli operatori storici, come la prenotazione dei posti, il trasporto dei bagagli, la ristorazione a bordo o la messa a disposizione di giornali e riviste, divengono servizi opzionali. Di conseguenza, non è sempre agevole valutare le spese annesse che rientrano o meno nel prezzo di acquisto del biglietto proposto all'inizio della prenotazione e confrontare i prezzi praticati dalle diverse compagnie.

17. Per quanto riguarda la Vueling, essa commercializza viaggi aerei mediante, segnatamente, un portale Internet. Se si procede, in data odierna, ad una prenotazione fittizia di un volo attraverso tale portale, la sua strategia commerciale si traduce nel seguente modo.

6 — Occorre rilevare che questo modello economico non riguarda unicamente il settore del trasporto aereo. Nel settore alberghiero, la catena Formule 1 si concentra infatti sull'esigenza principale del cliente – dormire a prezzi più convenienti – e riduce il servizio al minimo indispensabile, in quanto non offre, in generale, alcuna prestazione annessa, quale la ristorazione, nonché l'accoglienza notturna, mentre i servizi abitualmente offerti, come la televisione, sono offerti sotto forma di un'opzione a pagamento. Nel settore della distribuzione, taluni negozi alimentari, come Leader Price, Lidl o, ancora, Ed, sviluppano negozi con scaffali semplificati al massimo, una scelta ridotta di prodotti di base. Nel settore automobilistico, le future vetture «ultra low cost» della Renault-Nissan, come quelle della serie Logan, della marca Dacia, dovrebbero essere sviluppate nel senso di una semplificazione estrema, mantenendo unicamente quanto ritenuto essenziale per l'automobilista e/o obbligatorio ai sensi delle norme europee.

18. Laddove un cliente scelga un volo determinato nell'ambito della procedura di prenotazione accessibile da tale portale, al centro della pagina Internet si aprono tre tipi di tariffe, e segnatamente la tariffa «Basic», la tariffa «Optima» e la tariffa «Excellence». Sotto ciascuna di tali tariffe figura una descrizione verbale dei vantaggi che esse conferiscono, contrassegnati eventualmente da loghi⁷.

19. Stando a tale descrizione, la tariffa «Basic» consente di viaggiare ai prezzi migliori. Essa non è contrassegnata da alcun logo particolare.

20. Quanto alla tariffa «Optima», essa è contrassegnata dalla rappresentazione grafica di un posto, di una valigia, nonché di un quadrante orario. Essa consente, in particolare, di registrare un bagaglio del peso massimo di 23 kg, di fruire di un posto nelle file anteriori o posteriori del velivolo e di beneficiare di vantaggi particolari con riferimento all'accettazione e alla modifica del biglietto aereo. Quanto, infine, alla tariffa «Excellence», essa era simbolizzata, il giorno in cui sono state redatte le presenti conclusioni, dalla rappresentazione grafica di un posto, di una valigia e di un quadrante orario. Oltre ad attribuire gli stessi vantaggi della tariffa «Optima», essa consente di disporre di un bagaglio a mano del peso massimo di 14 kg e di un posto nella prima fila dell'aereo. Essa consente inoltre al cliente di effettuare il check-in immediatamente al termine della procedura di prenotazione, di accedere alla sala «VIP», di presentarsi con priorità ai banchi dell'accettazione, al controllo di sicurezza e all'imbarco. Essa gli permette, infine, di avvalersi di un servizio di ristorazione a bordo, di modificare il volo ed eventualmente di essere rimborsato in caso di annullamento e di accumulare punti fedeltà.

21. Qualora il cliente scelga la tariffa «Basic» per l'insieme del suo viaggio, a destra della pagina del sito Internet, sotto il titolo «Tuo itinerario», appare l'indicazione delle spese relative a tale prenotazione. Tale indicazione include, oltre alla tariffa «Basic» del volo propriamente detto, comprendente le tasse, un importo corrispondente alle spese di gestione e alle spese relative all'eventuale pagamento mediante carta di credito. Il totale di tali spese configura il «Prezzo finale tutto compreso». Per proseguire nella prenotazione, il cliente deve poi comunicare i suoi dati personali e quindi accettare le «Condizioni di trasporto» e le «Condizioni d'uso del sito». Il punto 8.4 delle «Condizioni di trasporto», relativo ai bagagli, precisa quanto segue:

«La tariffa Basic prevede il trasporto di un bagaglio del peso massimo di 23 kg per ciascun passeggero con un costo supplementare variabile in funzione delle caratteristiche specifiche di ciascun volo. Le tariffe Optima e Excellence comprendono la registrazione di un unico bagaglio del peso massimo di 23 kg senza costi supplementari.

Tutte le tariffe consentono di registrare più di un bagaglio con un costo supplementare per ciascun collo e per un peso massimo totale di 23 kg. Pagando un ulteriore supplemento è possibile incrementare il peso di un collo fino a un massimo di 32 kg.

(...)).

22. Dopo aver accettato le suddette condizioni il cliente viene poi invitato a proseguire il processo di prenotazione cliccando sulla linguetta di navigazione «Personalizza il tuo volo». La Vueling propone quindi diversi servizi che completano il servizio aereo stesso e che il cliente sceglie di rifiutare o di accettare dietro il pagamento di un supplemento di prezzo opzionale. È in questa fase che il cliente può, ad esempio, scegliere di registrare un bagaglio o di viaggiare con un animale da compagnia, ad un prezzo «a partire da» EUR 13 (prezzo di richiamo). Nel corso di ciascuna di tali fasi, l'indicazione del «Prezzo finale tutto compreso» viene modificata a seconda delle opzioni selezionate dal cliente. Quest'ultimo può quindi portare a termine la sua prenotazione procedendo al pagamento di una somma unica corrispondente al prezzo globale del viaggio.

7 — Ho constatato che i simboli messi in evidenza sotto ciascuna di queste tariffe possono cambiare a seconda del giorno di prenotazione, restando peraltro inclusi nella tariffa di cui trattasi.

23. Come indicato dalla Vueling nelle sue osservazioni⁸, l'obiettivo perseguito consiste, dunque, nell'offrire ai clienti un servizio di trasporto aereo personalizzato, adattato alle loro esigenze e ai loro mezzi economici mediante una segmentazione dell'offerta. L'attuazione di tale strategia implica, da un lato, la distinzione fra gli elementi essenziali del servizio di trasporto aereo e gli elementi accessori che compongono tale servizio e, dall'altro, la trasformazione degli elementi accessori in elementi opzionali in maniera tale da consentire ai clienti di scegliere tali opzioni, qualora essi le ritengano necessarie, sulla base di un consenso esplicito («opt-in»). Viaggiare al miglior prezzo, come consentito dalla tariffa «Basic», implica, di conseguenza, la rinuncia ad un certo numero di servizi, inclusi invece nelle tariffe più elevate «Optima» oppure «Excellence».

24. La strategia di una compagnia «low cost» può dunque essere riassunta nel modo seguente:

«Affinché un cliente benefici di un prezzo estremamente allettante, [la compagnia aerea] si fa carico del suo trasporto, ma solo di quello»⁹.

25. Si pone la questione se il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008, possa rimettere in discussione tale modello economico, e se una siffatta strategia, la quale tende ad addebitare a titolo opzionale servizi come la registrazione dei bagagli, sia contraria ai diritti del consumatore e alle norme fissate dal legislatore dell'Unione nell'ambito di tale regolamento.

26. Non lo ritengo possibile.

27. Certamente, la liberalizzazione del mercato aereo e la conseguente deregolamentazione del settore hanno dato adito a pratiche abusive e ingannevoli da parte delle compagnie aeree, in particolare delle «low cost». Molte di esse sono state condannate per la presenza di clausole giudicate illecite o abusive contenute nel loro contratto di trasporto¹⁰ o per le condizioni di impiego del loro personale. Queste ultime sono esposte, pertanto, ad una pubblicità negativa, essendo esse per di più fondate su un modello che infrange oggi i codici storici del trasporto aereo. Di conseguenza, numerosi passeggeri sono sorpresi di dover pagare supplementi di prezzo per servizi che, sino ad oggi, sono sempre stati integralmente compresi nel prezzo di base del biglietto aereo. È questa la contropartita della liberalizzazione del mercato? Evidentemente sì. Questa liberalizzazione intrapresa dal legislatore dell'Unione a partire dal 1987 aveva l'obiettivo di abbattere le barriere dei mercati nazionali e di migliorare la competitività delle compagnie aeree, attraverso l'apertura del mercato alla concorrenza e la limitazione dei poteri di regolamentazione riconosciuti sino ad allora agli Stati membri. Il fine, da ultimo, era quello di pervenire ad una maggiore diversificazione dell'offerta e ad una tariffazione più bassa a beneficio dei consumatori.

28. È incontestabile che tale fine è stato raggiunto. L'ingresso di nuove compagnie nel mercato del trasporto aereo ha costretto gli operatori storici – a cui ieri veniva rimproverato di abusare della loro posizione dominante o di accordarsi sui prezzi – a rivedere le loro tariffe. I prezzi dei voli sono quindi diminuiti notevolmente, permettendo così di viaggiare e muoversi in aereo anche a consumatori che sino ad allora non ne avevano la possibilità. Questa liberalizzazione ha pertanto permesso di soddisfare i bisogni di una clientela che risentiva di un potere d'acquisto limitato. Le compagnie «low cost» hanno incontrato il loro pubblico e gli operatori storici investono adesso in versioni analoghe al «low cost», come l'Air France SA che ha sviluppato la sua filiale HOP! e la Deutsche Lufthansa AG con la Germanwings.

8 — Punti da 4 a 9 delle suddette osservazioni.

9 — Affermazione del sig. Kelleher, amministratore delegato della Southwest Airlines, la prima compagnia aerea «low cost» statunitense.

10 — Possibilità di aumentare il prezzo del biglietto dopo la prenotazione, esclusione dalla responsabilità, rifiuto di rimborso in caso di forza maggiore, assenza di risarcimento in caso di cancellazione per problemi tecnici, diniego di imbarco, addebito di tasse aeroportuali, spese di gestione varie, trattamento di dati personali, ecc.

29. La deregolamentazione del settore ha certamente comportato eccessi da parte dei vettori aerei storici e delle compagnie «low cost», come ci dimostrano chiaramente le condanne della EasyJet Airline Co. Ltd, della Ryanair Ltd, della Brussels Airlines e anche dell'Air France SA. Nondimeno è bene ricordare che, stimolando la concorrenza e aprendo il mercato a nuovi operatori, questa liberalizzazione del mercato ha finalmente portato numerosi vantaggi a beneficio diretto del consumatore attraverso una notevole riduzione dei prezzi.

30. Per quanto concerne la tariffazione dei servizi aerei e, in particolare, quella relativa alla registrazione dei bagagli, è necessario inquadrare la questione. Se è perfettamente legittimo voler riqualificare le pratiche commerciali dei vettori aerei, resta il fatto che il regolamento n. 1008/2008 tende ad una deregolamentazione del settore, attribuendo a tali vettori libertà in materia di tariffe. Nella presente causa, la questione, pertanto, è quella di determinare se la tariffazione della registrazione di un bagaglio a titolo di supplemento di prezzo opzionale rientri nell'ambito di tale libertà o se si tratti di una pratica illegittima che dovrà essere analizzata alla luce delle disposizioni generali e speciali previste dalla legislazione relativa alla tutela del consumatore. Ad ogni modo, la questione non può permettere in alcun caso di ristabilire una regolamentazione che il legislatore dell'Unione si è premurato di abolire, salvo volerla rimpiazzare.

31. Nella presente causa ritengo che detto addebito opzionale rientri nell'ambito della libertà di tariffazione riconosciuta dal legislatore dell'Unione all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008.

B – *La mia interpretazione dei testi*

32. Per giungere a tale conclusione, è necessario ricorrere ai metodi classici d'interpretazione tra i quali figura il metodo teleologico. In effetti, come si vedrà, i termini impiegati dal legislatore dell'Unione negli articoli 2, punto 18, e 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008 sono estremamente ampi, se non addirittura imprecisi.

33. Orbene, è del tutto evidente che il sistema istituito dal regolamento n. 1008/2008 mira alla liberalizzazione del mercato dei trasporti aerei. Tale processo è stato inaugurato dal regolamento (CEE) n. 2409/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci¹¹ ed aveva l'obiettivo di pervenire, attraverso un'apertura del mercato alla concorrenza, ad una maggiore diversificazione dell'offerta e ad una tariffazione più bassa a beneficio dei consumatori.

34. A tal fine, il legislatore dell'Unione ha riconosciuto ai vettori aerei una libertà tariffaria totale sulle «tariffe aeree»¹². Esso ha pertanto limitato la piena sovranità esercitata fino a quel momento dagli Stati membri in tale settore, sostituendo il potere di approvazione delle tariffe del quale essi disponevano con una semplice misura di notifica preventiva e limitando il loro intervento ai casi in cui i livelli delle tariffe erano talmente elevati da penalizzare gli utenti o erano in diminuzione costante, in modo da mettere fine a tale flessione.

35. Il regolamento n. 1008/2008, in conformità del suo articolo 1, paragrafo 1, ha altresì lo scopo di disciplinare la determinazione del prezzo dei servizi aerei intracomunitari.

11 — GU L 240, pag. 15.

12 — V. articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 2409/92. L'articolo 2, lettera a), di tale regolamento definisce la tariffa aerea come il prezzo che i passeggeri devono pagare «per il proprio trasporto e per il trasporto del proprio bagaglio sui servizi aerei, nonché tutte le condizioni di applicazione di tale prezzo, comprese la remunerazione e le condizioni offerte alle agenzie ed altri servizi ausiliari».

36. All'articolo 22, paragrafo 1, di tale regolamento, il legislatore dell'Unione riafferma il principio della libertà in materia di fissazione delle «tariffe dei passeggeri». Esso prosegue pertanto il processo di deregolamentazione del settore limitando ulteriormente l'ambito di intervento degli Stati membri, in quanto le misure relative alla notifica preventiva delle tariffe nonché alle summenzionate clausole di salvaguardia sono soppresse.

37. All'articolo 23 del citato regolamento il legislatore dell'Unione introduce delle disposizioni specifiche relative alla tutela del consumatore dalle pratiche abusive o ingannevoli dei vettori. Come si vedrà, questa libertà di tariffazione è associata ad un obbligo di chiarezza nel dettaglio delle prestazioni fornite in maniera tale che il livello delle tariffe possa essere esattamente valutato dall'utente nell'ambito della messa a confronto delle offerte. Inevitabilmente ne deriva una complessità relativa che rappresenta, a mio avviso, la conseguenza dello spirito del sistema voluto dal legislatore dell'Unione nel perseguire il suo fine, ossia la diversificazione delle offerte e, quindi, la molteplicità di servizi adattati al potere d'acquisto dell'utente.

38. Esaminiamo adesso in dettaglio ciascuno dei principi su cui si basa la tariffazione dei servizi aerei.

1. Il principio della libertà in materia di tariffe

39. Come evidenziato sopra, il legislatore dell'Unione riafferma il principio della libertà di determinare le «tariffe aeree passeggeri» all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008. Prima di esaminare in dettaglio la portata di tale principio, occorre fare le seguenti due osservazioni.

40. In primo luogo, il legislatore dell'Unione non definisce la nozione stessa di tariffa. Cionondimeno, nell'ambito delle presenti conclusioni muoverò dal presupposto che tale nozione designi la tariffa di un trasporto che il passeggero prenota per destinazioni, voli, date e, se del caso, in una classe di prenotazione predeterminati.

41. In secondo luogo, occorre rilevare che la libertà in materia di tariffe non si applica nei confronti delle tariffe applicabili ai servizi aerei che rientrano in un onere di servizio pubblico, e ciò in conformità dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008. Tale libertà non si applica neanche nei confronti dei prelievi imposti dalle autorità pubbliche o dai gestori degli aeroporti, ossia nei confronti di tasse, diritti aeroportuali nonché supplementi connessi alla sicurezza o ai carburanti, i quali, a causa della loro natura, non possono rientrare nel libero apprezzamento degli operatori economici e che il legislatore dell'Unione contempla in maniera specifica e separata all'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008.

42. Ciò precisato, mi sembra che, eccezion fatta per queste due categorie di costi, la libertà della quale beneficiano i vettori aerei con riferimento alla tariffazione dei loro servizi sia totale.

43. In primo luogo, il legislatore dell'Unione usa un'espressione particolarmente ampia per definire la portata sostanziale di tale libertà.

44. Nella versione in lingua francese del regolamento n. 1008/2008, la libertà in materia di tariffe deve essere esercitata in relazione alle «tarifs des passagers», nozione che, di per sé, riveste un'accezione assai ampia. Nelle versioni in lingua inglese e tedesca, il legislatore dell'Unione impiega un'espressione ancora più ampia, poiché utilizza rispettivamente i termini «air fares» e «Flugpreise», i quali prendono in considerazione le «tariffe aeree». Inoltre, nella versione in lingua spagnola, esso si spinge fino ad impiegare il termine «tarifas (...) de los servicios aéreos».

45. Peraltro, tali «tariffe aeree passeggeri», o, ancora, tali «tariffe aeree» sono definite in maniera omogenea e a prescindere dalle versioni linguistiche del regolamento n. 1008/2008, all'articolo 2, punto 18, di tale regolamento, come il «*prezzo (...) che i passeggeri devono pagare ai vettori aerei (...) per il proprio trasporto sui servizi aerei, nonché tutte le condizioni per l'applicabilità di tale prezzo, comprese la remunerazione e le condizioni offerte all'agenzia ed altri servizi ausiliari*»¹³.

46. Orbene, la nozione di «prezzo (...) che i passeggeri devono pagare (...) per il proprio trasporto», ai sensi dell'articolo 2, punto 18, del suddetto regolamento, è idonea a coprire tutti i costi netti generati dall'esecuzione del servizio di trasporto, dalla prenotazione del volo effettuata dal cliente fino alla consegna dei bagagli di quest'ultimo sui nastri trasportatori. L'esecuzione di un contratto di trasporto aereo implica, infatti, numerosi servizi, fra quali si trovano l'accettazione, l'imbarco e l'accoglienza dei passeggeri a bordo dell'aereo, il trasporto di questi ultimi e dei loro bagagli dal luogo di partenza al luogo di arrivo, e ciò in condizioni di sicurezza, l'assistenza ai passeggeri durante il volo, lo sbarco dei medesimi e, infine, la consegna dei loro bagagli. L'insieme di tali servizi implica costi legati non solo al trasporto del passeggero in senso stretto, bensì anche al trattamento della sua prenotazione, all'emissione del suo biglietto aereo, all'utilizzazione e alla manutenzione del velivolo e delle infrastrutture aeroportuali nonché al trattamento dei bagagli. Esso presuppone parimenti, ai fini della buona esecuzione del contratto di trasporto aereo, l'intervento di diversi professionisti, come gli agenti commerciali, l'equipaggio e il personale di terra, i meccanici e altri addetti alla manutenzione.

47. Peraltro, il legislatore dell'Unione non si limita a prendere in considerazione il «prezzo (...) che i passeggeri devono pagare (...) per il proprio trasporto». Esso, infatti, fa espressamente riferimento ai prezzi legati alla «rimunerazione [dell']agenzia ed altri servizi ausiliari», il che va quindi ben al di là dei costi direttamente legati all'esecuzione del trasporto aereo in senso stretto. A tale proposito non ritengo che la nozione di «servizi ausiliari», a termini dell'articolo 2, punto 18, del regolamento n. 1008/2008 si ricolleggi necessariamente ai servizi proposti dalle agenzie. Tale nozione può, di conseguenza, ricomprendere un numero notevole di servizi.

48. Alla luce di tali elementi, pertanto, mi sembra che la nozione di tariffe aeree passeggeri copra un'ampia gamma di servizi commercializzati, che si tratti di servizi obbligatori o indispensabili ai fini del trasporto del passeggero oppure di servizi più accessori, suscettibili di formare l'oggetto di un supplemento di prezzo opzionale¹⁴.

49. Quanto all'addebito della registrazione di un bagaglio, non vi è alcun dubbio, a mio avviso, sul fatto che esso rientri in tale nozione e che s'isciva, di conseguenza, nell'ambito della libertà in materia di tariffe riconosciuta dall'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008. Ricordo, infatti, che la registrazione di un bagaglio costituisce un servizio commercializzato che implica un costo per il vettore aereo, in quanto presuppone spese di gestione, di smistamento, di deposito, di consegna e persino di custodia dei bagagli.

50. In secondo luogo, la libertà in materia di tariffe riconosciuta ai vettori aerei copre parimenti le modalità di applicazione delle tariffe passeggeri. Fatto salvo il rispetto delle regole fissate dall'articolo 23 del regolamento n. 1008/2008 in relazione all'informazione del consumatore, i vettori aerei sono dunque liberi di determinare le condizioni alle quali applicare le proprie tariffe. In altre parole, e fatta eccezione per le linee aeree che rientrano nell'ambito di un servizio pubblico, tali vettori aerei sono liberi di definire la gamma dei servizi che desiderano includere nel loro contratto di trasporto e di determinare in che maniera essi intendano addebitarli, senza che gli Stati membri siano legittimati ad esercitare un controllo al riguardo. Come rilevato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni, gli Stati membri non dispongono, ai sensi di tale regolamento, del potere di specificare le

13 — Il corsivo è mio.

14 — La Corte ha precisato, nella sua sentenza del 19 luglio 2012, *ebookers.com Deutschland* (C-112/11), che i supplementi di prezzo opzionali sono «connessi a servizi che, venendo a completare il servizio aereo stesso, non sono né obbligatori né indispensabili per il trasporto dei passeggeri o delle merci, cosicché il cliente può scegliere se accettarli o rifiutarli» (punto 14).

condizioni tariffarie applicabili al prezzo del biglietto aereo e neanche di precisare i servizi che devono essere inclusi in quest'ultimo¹⁵. È attraverso tale regola che si delineano i diversi modelli commerciali e le strategie concorrenziali delle compagnie aeree e che queste ultime possono decidere di diversificare e segmentare le loro offerte.

51. Quanto alla tariffazione relativa ad un bagaglio registrato, e sempreché tale servizio non sia imposto da norme di sicurezza, come potrebbe esserlo la disponibilità di un posto, i vettori aerei avranno, di conseguenza, varie opzioni.

52. Essi possono scegliere di includere il costo di tale servizio nella tariffa di base del biglietto aereo, come fanno la maggior parte degli operatori storici che desiderano investire sulla qualità del loro servizio e rafforzarlo, tenuto conto della concorrenza dei «low cost».

53. I vettori aerei possono parimenti decidere di ridurre i costi legati alla gestione, allo smistamento, al trasporto e alla consegna del bagaglio, sopprimendo tale servizio dall'offerta di base e proponendolo nell'ambito di un supplemento di prezzo opzionale. Una siffatta pratica consente di proporre un volo a tariffe più convenienti rispetto a quelle offerte da altre compagnie, e si inserisce nel quadro della logica commerciale presa in considerazione dal regolamento n. 1008/2008, ma consente soprattutto di garantire una tariffa che sia proporzionale alle prestazioni che l'utente richiede.

54. Una tale interpretazione non è evidentemente applicabile ai bagagli a mano (o bagagli da cabina), in quanto il vettore aereo è tenuto ad assicurare la loro gratuità, e ciò per due ragioni. Da un lato, a differenza di un bagaglio registrato, del bagaglio a mano è responsabile il solo passeggero. Inoltre, esso non rientra in alcun modo nell'ambito dei servizi commerciali forniti dal vettore aereo oggetto del regolamento n. 1008/2008, perché non presuppone alcun costo connesso alla sua registrazione, alla sua tracciabilità e al suo deposito, diversamente da un bagaglio registrato.

55. Dall'altro, la possibilità di tenere con sé e sotto la propria vigilanza gli oggetti considerati più di valore e indispensabili inerisce alla dignità della stessa persona, come riconosce il giudice del rinvio nella sua decisione di rinvio. Premesso ciò, non si potrebbe ammettere, neanche de iure condendo, il principio della tariffazione del bagaglio da cabina.

56. Alla luce di tali elementi ritengo, di conseguenza, che l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008 non osti a che una compagnia aerea come la Vueling fatturi la registrazione dei bagagli dei passeggeri a titolo di supplemento di prezzo opzionale.

57. Qualora la Corte non dovesse condividere questa interpretazione e dovesse ritenere che la registrazione di un bagaglio sia una prestazione obbligatoria il cui costo debba essere incluso nel prezzo di base del biglietto aereo, occorrerebbe allora definire in maniera generalizzata il contenuto stesso di tale prestazione. Ciò significherebbe che la Corte dovrebbe definire, per i 28 Stati membri dell'Unione europea, le dimensioni e il peso massimi autorizzati del bagaglio, tenendo conto delle condizioni di sicurezza legate al tipo di apparecchio che può essere utilizzato. Ebbene, è chiaro che una tale decisione che mirasse a definire le regole tecniche relative alla registrazione di un bagaglio non rientrerebbe nei suoi poteri né nelle sue funzioni.

58. D'altronde, tale soluzione mi parrebbe difficilmente conciliabile con le esigenze relative alla libera concorrenza e alla tutela del consumatore sulle quali si fonda il regolamento n. 1008/2008. Da un lato, quale che sia la forma che una tale definizione assumerebbe, una decisione di questo tipo porterebbe a limitare la concorrenza su un servizio commerciale, il che comprometterebbe

15 — Punto 19 delle suddette osservazioni.

manifestamente l'effetto utile del regolamento in esame. Dall'altro, ciò impedirebbe di stabilire una tariffazione proporzionale alle prestazioni richieste dall'utente e il passeggero che viaggia con il solo bagaglio a mano si ritroverebbe così a sopportare il costo di registrazione del bagaglio del suo vicino, il che mi sembra compromettere la tutela del consumatore.

2. La tutela dei diritti del consumatore

59. Il legislatore dell'Unione ha inquadrato la libertà in materia di tariffe riconosciuta ai vettori aerei nel contesto del necessario rispetto dei requisiti connessi alla tutela dei diritti del consumatore, menzionati all'articolo 23 del regolamento n. 1008/2008.

60. Sotto la rubrica «Informazione e non discriminazione», l'articolo 23 del regolamento n. 1008/2008 precisa al paragrafo 1 quanto segue:

«Le tariffe aeree passeggeri (...) 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 (...), 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 (...);
- 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 (...). 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")».

61. Questa disposizione relativa alla tariffazione dei servizi aerei si configura come legge speciale rispetto alle regole generali previste nell'ambito della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁶, e della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁷. Essa mira ad assicurare una maggiore trasparenza della tariffazione praticata dai vettori aerei, al fine di garantire una maggiore tutela del consumatore a fronte di pratiche ingannevoli o abusive troppo spesso denunciate dai passeggeri.

62. Infatti, è superfluo precisare che la tariffa è il criterio che determina la scelta del vettore aereo da parte dei passeggeri. Orbene, sussiste una differenza importante fra la tariffa di base del biglietto aereo e il prezzo totale pagato dal passeggero al termine della prenotazione, a causa del costo notevole di altre componenti e segnatamente delle tasse, dei diritti e degli altri supplementi opzionali.

16 — Direttiva dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») (GU L 149, pag. 22).

17 — Direttiva del 25 ottobre 2011, relativa ai diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 304, pag.64).

63. Peraltro, le pratiche commerciali, ma anche i diversi prelievi imposti alle compagnie aeree, hanno generato una moltitudine di componenti di prezzo per i biglietti dei passeggeri, e tale circostanza non contribuisce alla trasparenza delle fasce tariffarie.

64. Infine, talune di queste spese sono nascoste per ragioni di marketing, il che è in contraddizione con la necessità di comunicare in maniera trasparente i prezzi praticati.

65. All'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008, il legislatore dell'Unione opera dunque una netta distinzione fra le tariffe aeree passeggeri, le tasse e altri tipi di diritti, i quali sono inevitabili e prevedibili al momento della loro pubblicazione, da un lato, e i supplementi di prezzo opzionali, dall'altro.

66. Per quanto riguarda le tariffe passeggeri, le tasse e gli altri tipi di diritti, il vettore aereo è tenuto a menzionare le condizioni di applicazione di ciascuna di tali tariffe, a prescindere dalla forma in cui esse sono pubblicate.

67. Per quanto riguarda i supplementi di prezzo opzionali, la Corte ha precisato, nella citata sentenza *ebookers.com Deutschland*, che il vettore aereo deve garantire che essi siano comunicati in modo chiaro, trasparente e non ambiguo, all'inizio di qualsiasi processo di prenotazione, e assicurarsi che il cliente sia pertanto messo in condizione di accettare o rifiutare il servizio in questione sulla base del suo esplicito consenso («opt-in»)¹⁸.

68. Pertanto, anche se un vettore aereo può, nell'ambito della libertà in materia di tariffe riconosciutagli dall'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008, addebitare la registrazione di un bagaglio a titolo di supplemento di prezzo opzionale, lo stesso deve, in ogni caso, rispettare i requisiti specificamente previsti dall'articolo 23, paragrafo 1, di tale regolamento con riferimento all'informazione del consumatore.

69. Occorre esaminare, adesso, se tali disposizioni ostino ad una disciplina nazionale come quella sancita dall'articolo 97 della LNA. Ricordo che tale articolo è interpretato dal giudice del rinvio nel senso che esso vieta ai vettori aerei di addebitare la registrazione dei bagagli dei passeggeri mediante l'imposizione di un sovrapprezzo al prezzo di base del biglietto aereo.

70. Interpretata in tal senso, tale disposizione evidentemente non è compatibile con il diritto dell'Unione. Essa, infatti, ripristina una regolamentazione statale che il legislatore dell'Unione si è tuttavia premurato di sopprimere con il regolamento n. 1008/2008, mediante una deregolamentazione e una liberalizzazione del settore. Come indicato, fatta eccezione per le linee aeree che rientrano nell'ambito di un servizio pubblico, gli Stati membri non sono più legittimati ad esercitare un controllo in relazione ai livelli dei prezzi fissati dai vettori aerei, alle condizioni tariffarie applicabili e alla natura dei servizi suscettibili di essere inclusi nel prezzo di base del biglietto aereo.

71. Inoltre, una siffatta normativa intacca l'armonizzazione cui mira il legislatore dell'Unione mediante l'instaurazione di «norme *comuni* per la prestazione di servizi aerei nella Comunità»¹⁹, in conformità del titolo del regolamento n. 1008/2008. Infatti, dai considerando 2, 5 e 18 di tale regolamento si evince che quest'ultimo è teso a sviluppare un'applicazione più efficiente, più uniforme e più omogenea della normativa dell'Unione per il mercato interno dell'aviazione, in maniera tale da evitare distorsioni della concorrenza derivanti dalla diversa applicazione delle norme a livello nazionale, da un lato, e consentire ai consumatori di poter confrontare efficacemente i prezzi per i servizi aerei, dall'altro. Poiché il trasporto aereo è, per sua natura, un mercato internazionale, sul quale operano

18 — Punto 14 di tale sentenza.

19 — Il corsivo è mio.

compagnie aeree di pari dimensioni mediante strumenti di prenotazione che travalicano oggi ogni confine, è indispensabile, alla luce degli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione, che l'attività di queste ultime sia effettivamente governata da norme comuni all'insieme degli Stati membri dell'Unione. Orbene, una siffatta disciplina contravviene manifestamente a tale obiettivo.

72. Di conseguenza, e alla luce dell'insieme di tali considerazioni, ritengo che il principio della libertà in materia di tariffe, sancito dall'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale vieti ai vettori aerei di addebitare, a titolo di supplemento di prezzo opzionale, la registrazione dei bagagli del passeggero.

73. Ritengo tuttavia che spetti alle autorità nazionali competenti assicurarsi che, nell'addebitare una siffatta prestazione, i vettori aerei si conformino ai requisiti ad essi imposti dalla tutela dei diritti del consumatore menzionati all'articolo 23, paragrafo 1, di tale regolamento, comunicando in modo chiaro, trasparente e non ambiguo all'inizio del processo di prenotazione avviato dal cliente le modalità di tariffazione connesse alla registrazione dei bagagli, e consentendo al cliente di accettare o rifiutare la prestazione di cui trattasi mediante un consenso esplicito.

74. Nell'ambito della presente causa, spetterà pertanto al giudice del rinvio verificare se la Vueling abbia osservato le suddette prescrizioni nei confronti della sig.ra Arias Villegas.

II – Conclusione

75. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo pertanto alla Corte di rispondere alla questione posta in via pregiudiziale dallo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Ourense nel modo seguente:

«Il principio della libertà in materia di tariffe sancito dall'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità, deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale vieti ai vettori aerei di addebitare, a titolo di supplemento di prezzo opzionale, la registrazione dei bagagli del passeggero.

Tuttavia, spetta alle autorità nazionali competenti assicurarsi che, nell'addebitare una siffatta prestazione, i vettori aerei si conformino ai requisiti ad essi imposti dalla tutela dei diritti del consumatore menzionati all'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 1008/2008, comunicando in modo chiaro, trasparente e non ambiguo all'inizio del processo di prenotazione avviato dal cliente le modalità di tariffazione connesse alla registrazione dei bagagli, e consentendo al cliente di accettare o rifiutare la prestazione di cui trattasi mediante un consenso esplicito».