

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di analizzare la disciplina di tutela legale applicabile al passeggero aereo. Il trasporto aereo è attualmente uno dei settori nei quali è maggiormente sentita l'esigenza di una tutela efficace dei diritti dei consumatori.

Ogni anno milioni sono i consumatori che concludono contratti di trasporto aereo con compagnie sia europee che internazionali. Il contratto di trasporto è normalmente considerato un contratto del consumatore, tuttavia, a causa di alcune peculiarità del suddetto, la normativa a favore del consumatore subisce delle deroghe, ogni qualvolta il contratto venga concluso da un passeggero. Date queste premesse, per avere una visione più completa dell'argomento, il primo capitolo fungerà da introduzione e tratterà della tutela generalizzata del consumatore e della sua recente evoluzione, soprattutto dopo l'avvento dell'e-commerce. L'interesse per la figura del consumatore, nacque in Europa nei primi anni '70 quando il Consiglio delle Comunità europee introdusse i diritti fondamentali dei consumatori, che ancora oggi rimangono obiettivi principali dell'Unione. Questi si sostanziano in: protezione contro i rischi per la salute e la sicurezza del consumatore; protezione contro i rischi che possono pregiudicare gli interessi economici del consumatore, consulenza e assistenza al consumatore in occasione di reclami o danni e diritto al risarcimento dei danni subiti dal consumatore secondo procedure rapide, efficaci e poco dispendiose, diritto all'informazione ed all'educazione, diritto alla consultazione, rappresentanza e partecipazione dei consumatori nella preparazione delle decisioni che li riguardano.

Verranno poi analizzati i piani triennali che l'Unione ha adottato nell'arco del tempo per raggiungere gradualmente gli obiettivi sopra citati, le direttive europee che hanno aggiornato con costanza la materia, e infine un breve excursus sugli strumenti che il consumatore ha a disposizione per far valere i propri diritti, particolare attenzione sarà rivolta alle tecniche più innovative di risoluzione delle controversie, come l'ADR, l'ODR e le class action.

Il capitolo II si concentrerà invece su una particolare tipologia di consumatore, ovvero il passeggero aereo. Verranno prese in considerazione le

peculiarità del contratto di trasporto aereo sia all'interno del Codice civile che di quello della navigazione.

Nello specifico, nell'ambito del trasporto aereo la tutela del passeggero si concretizza in più livelli, essa si trova disseminata in strumenti legislativi di fonte diversa: convenzioni internazionali, regolamenti e direttive comunitarie, leggi e regolamenti nazionali. Lo studio proseguirà con un'analisi delle Convenzioni internazionali, che verranno inquadrare nel più vasto panorama dell'air law e che hanno maggiormente toccato il settore aeronautico, ponendo particolare attenzione alla questione della responsabilità del vettore aereo per danni causati a passeggeri, bagagli e merci.

Il capitolo III sarà dedicato alla normativa europea in materia di tutela del passeggero aereo. Si analizzerà in primis il Reg. CEE n. 295/1991, che dettava norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea. Come si può già osservare, l'ambito di applicazione del suddetto documento era molto limitato, e soprattutto prendeva in considerazione la sola fattispecie di negato imbarco, tuttavia possono verificarsi molti altri disagi quando si sta parlando di trasporto aereo. Per questo motivo la Commissione nel 2004 ha adottato il Reg. 261/2004 che abrogando il precedente regolamento del 1991, aveva come obiettivo quello di colmare le lacune presenti nella normativa internazionale uniforme, cercando di trovare un equilibrio tra le esigenze del passeggero, quale parte contrattuale debole e quelle dei vettori, i quali vedrebbero aggravata sotto il profilo economico la loro posizione se dovessero essere tenuti a farsi carico anche di ogni minimo disagio sopportato dai loro clienti. Partendo dalle note positive, è bene evidenziare come nel corso degli ultimi anni si sia assistito ad una crescente attenzione del legislatore eurounitario verso la figura del passeggero quale parte contrattuale debole, pervenendosi a colmare lacune della normativa internazionale laddove non prendeva in considerazione i disagi che egli può subire a causa della cancellazione del viaggio, del ritardo prolungato o del negato imbarco. Il campo di applicazione dell'attuale Regolamento risulta più ampio rispetto a quello del predecessore, sia perché considera altri eventi oltre il negato imbarco, sia perché

applicabile a più voli, cioè non più solamente quelli di linea ma anche i charter; e non solo ai voli in partenza da aeroporti comunitari, ma anche a voli da aeroporti extracomunitari diretti in aeroporti ubicati negli Stati membri operanti da vettori comunitari, e ancora rafforza le misure che le compagnie aeree devono adottare a favore dei passeggeri per alleviare i disagi da loro subiti durante le lunghe attese in aeroporto. Per altro verso non si possono nascondere alcune criticità. Molte disposizioni in esso contenute, infatti, appaiono di difficile interpretazione e applicazione, ciò è soprattutto dovuto a una formulazione non chiara, all'utilizzo di termini che non sono puntualmente definiti nel testo, e ad un'applicazione difforme nell'ambito dei diversi Stati membri. Questa situazione lo ha presto portato a essere definito come "il testo normativo più discusso della storia". Si comprendono facilmente allora, i numerosi ricorsi alla Corte di giustizia, la quale nel tentativo di rafforzare la tutela del passeggero si è spesso trovata a dover "creare" nuove norme, spingendosi ben oltre i confini del suo ruolo meramente interpretativo. Operando in tal modo la Corte, non è stata esente da critiche soprattutto da parte della dottrina, ma anche da parte dei giudici nazionali i quali hanno disatteso le sue conclusioni con conseguente effetto contrario rispetto all'obiettivo perseguito, cioè di realizzare un panorama uniforme di interpretazione e applicazione della normativa europea. In altri casi le sentenze della Corte si sono dimostrate utili ed essenziali per chiarire alcune zone d'ombra del citato testo normativo.

Dopo un'analisi dettagliata delle disposizioni del suddetto Regolamento e delle questioni più critiche che sono state sollevate dinnanzi alla Corte, verrà affrontato il complicato problema della giurisdizione e della competenza nell'ambito del trasporto aereo, in un'ottica di comparazione tra le previsioni di matrice europea e quelle di matrice internazionale contenute nella Convenzione di Montreal.

CAPITOLO I

Il ruolo del consumatore in Europa

Sommario: 1.1. La definizione del consumatore e l'evoluzione della sua tutela nello spazio giuridico europeo; 1.2. I Diritti dei consumatori e gli obiettivi di intervento dell'Unione europea: il diritto alla libertà di scelta, di informazione e la protezione per la salute del consumatore; 1.3. Accesso alla giustizia e strumenti di tutela dei consumatori

1.1 La definizione del consumatore e l'evoluzione della sua tutela nello spazio giuridico europeo.

La società attuale è quotidianamente ostaggio del consumismo sfrenato, bersaglio dei più mutevoli e disparati inviti all'acquisto; le strategie di marketing sempre più potenti e invasive, cercano di permeare i nostri sensi senza tregua e da ogni possibile angolazione. Il sociologo polacco Zygmunt Bauman definisce la nostra società come la società dell'eccesso, del superfluo, e dello scarto abbondante, per la quale i bisogni devono essere sempre risorgenti, non devono avere mai fine; i consumatori devono essere insaziabili, alla perenne ricerca di nuovi prodotti, avidi di nuove soddisfazioni in un mercato che sforna continuamente prodotti nuovi e inediti¹. L'autore nel suo scritto "*Consumo dunque sono*" analizza con occhio critico la nuova società dei consumi; il titolo è la parodia del celebre motto cartesiano "*Cogito ergo sum*" e rappresenta in modo chiaro l'attuale società in cui: "nessuno può diventare soggetto senza prima trasformarsi in merce"². Questa è una delle caratteristiche fondamentali della società odierna, anche se la categoria del consumo e la figura del consumatore hanno accompagnato l'uomo per tutta la sua storia³.

¹ Z. BAUMAN, *Consumo dunque sono*, Laterza ed., Roma- Bari, 2008, pp. 108-109.

² *Ivi* p. 17.

³ G. ALPA, A. CATRICALA', *Diritto dei consumatori*, il Mulino ed., Bologna, 2016, p. 4.

Nonostante le origini del soggetto come consumatore di beni siano quindi molto antiche altrettanto non si può dire per la sua definizione giuridica e la sua tutela. A livello europeo una prima definizione di consumatore è stata data dal Consiglio d'Europa con la Carta europea di protezione dei consumatori del 1973 che definiva il consumatore come: “una persona fisica o morale, alla quale siano venduti beni o forniti servizi per uso personale”. La definizione è scarna e negativa dal momento che si focalizza su ciò che l'individuo non deve fare per essere considerato consumatore cioè i beni acquistati non devono avere una particolare destinazione, ma semplicemente servire per uso personale. Questo aspetto si rende ancora più evidente nell'individuazione data dal nostro codice del consumo:

“Ai fini del presente codice ove non diversamente previsto, si intende per:

a) consumatore o utente: la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta”⁴.

Siffatta concezione è sicuramente in linea con la nozione accolta nel diritto eurounitario. Si tratta di una definizione che deve essere di volta in volta precisata con le ulteriori ed eventuali indicazioni che risultano dalle singole discipline di tutela. Tale definizione va quindi adeguata al consumatore che riceve o percepisce un messaggio pubblicitario, che compra prodotti alimentari, che si avvale di un servizio di telefonia mobile o che acquista un biglietto aereo, oppure un pacchetto turistico tutto compreso. Gli elementi centrali della figura delineata nell'art. 3, comma 1, lett. a del codice di consumo sono: l'elemento soggettivo cioè che si deve trattare di una persona fisica, l'elemento oggettivo, quindi l'agire per l'acquisto di un bene o servizio e l'elemento funzionale cioè lo scopo non imprenditoriale o professionale dell'acquisto o dell'utilizzo⁵.

⁴ D. Lgs 6 settembre 2005, n. 206, Art. 3 c.1.

⁵ L. DI NELLA, *Il consumatore, il professionista e l'inderogabilità in pejus delle norme applicabili ai contrattili consumatori*, in G. DE CRISTOFARO, *I principi del diritto comunitario dei contratti*, Giappichelli ed., Torino, 2009, p. 47.

Non rileva quindi la causa o l'oggetto del contratto per qualificare il soggetto come consumatore. Tuttavia è da evidenziare come non sia sempre agevole comprendere quale sia lo scopo a cui il bene oggetto dell'acquisto è destinato.

La Corte di giustizia ha fatto chiarezza sulla questione tramite alcune sentenze, tra cui la più importante: la causa C- 269/95, *Benincasa c. Dentalkit* la quale ha precisato che: « *la nozione di consumatore va interpretata restrittivamente, facendo riferimento al ruolo di una persona in un contratto determinato, rispetto alla natura e alla finalità di quest'ultimo, senza dare rilievo alla situazione soggettiva della persona stessa, e che nelle disposizioni poste a tutela del consumatore rientrano solo i contratti conclusi al fine di soddisfare esigenze di consumo privato dell'individuo*»⁶.

La figura del consumatore si inquadra in diversi ambiti, da quello sociale a quello giuridico economico. Tutte queste materie trattano del consumatore, pur se sotto profili diversi. L'attenzione per il consumatore si sviluppa per la prima volta in America alla fine del XIX a seguito di varie proteste avanzate da parte dei gruppi più poveri del proletariato nei confronti dei grandi monopolisti che imponevano prezzi alti in cambio di merci di qualità scadente. Il successo delle proteste portò a imporre leggi federali che garantirono un livello minimo di prezzo e di qualità di alcune merci fondamentali per la vita quotidiana⁷. Successivamente gli ideali delle rivolte americane si estesero anche in Europa e i consumatori divennero oggetto di attenzione non solo da parte delle istituzioni ma anche da parte degli studiosi di economia e di sociologia.

L'esigenza di tutelare il consumatore, quale soggetto debole nella conclusione del contratto con un imprenditore, è stata identificata, dalla Comunità Europea come valore comune da recepire nella legislazione degli Stati membri; l'intervento politico europeo nella generale materia della tutela dei consumatori prende effettivo avvio

⁶ Corte giust., 3 Luglio 1997, C- 269/95, *Francesco Benincasa c. Dentalkit srl*, disponibile in eur-lex.europa.eu.

⁷ G. ALPA, *Introduzione al diritto dei consumatori*, Laterza ed., Roma, 2006, p. 2.

nella prima metà degli anni '70, con due risoluzioni, del 1973 e 1975, le quali definiscono i diritti fondamentali del consumatore⁸.

La tutela del consumatore si sostanzia di diversi punti che vanno dal diritto all'informazione alla tutela giurisdizionale. L'evoluzione della materia in Europa ha avuto uno sviluppo graduale e abbastanza disorganico. Dagli anni '70 si ha una decisa intensificazione dell'azione comunitaria, tuttavia la figura del consumatore compare sin dai primi trattati europei. Il trattato costitutivo della Comunità Economica Europea firmato a Roma nel 1957 non contemplava norme *ad hoc* per la tutela del consumatore ed anzi si prospettava tutt'altro obiettivo: quello di instaurare un mercato unico e avviare un processo di integrazione economica tra i diversi paesi membri sicché è facilmente intuibile che gli interessi a cui si è data rilevanza siano stati gli interessi delle imprese, e non chiaramente quelli della controparte cioè del consumatore.

La categoria dei consumatori non era tuttavia sconosciuta, e vi sono dei riferimenti anche all'interno di questo primo trattato. Ad esempio all'art. 39 del Trattato tra le finalità della politica agricola indica quella di: «*assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori*». E ancora l'articolo 86 considerava abusive quelle pratiche che consistevano nel «*limitare la produzione, gli sbocchi, e lo sviluppo tecnico a danno dei consumatori*». Nonostante queste due norme facessero riferimento al ruolo del consumatore la situazione era di generale disinteresse nei confronti della parte debole e si può dire che era completamente assente una politica di tutela di quest'ultimo. Nel 1973 venne approvata la prima Carta europea dei consumatori in cui vennero elencati i diritti che l'Unione si sarebbe impegnata a garantire e nel 1975 il Consiglio delle Comunità europee approvò un programma preliminare per la tutela del consumatore che dettò le linee guida per i successivi interventi della Comunità. Il programma introdusse i cosiddetti : “*diritti fondamentali dei consumatori*” che ancora oggi rimangono gli obiettivi principali della Comunità.

⁸ A. PALMIGIANO, A. ALAIMO, *La tutela codicistica del consumatore, i contratti di massa e le clausole vessatorie, gli artt. 1469 bis e seguenti del codice civile*, in (a cura di) C. IURILLI, *Manuale di diritto dei consumatori*, Giappichelli ed., Torino, 2009, p. 21.

Essi si sostanziano in protezione contro i rischi per la salute e la sicurezza del consumatore; protezione contro i rischi che possono pregiudicare gli interessi economici del consumatore, consulenza e assistenza al consumatore in occasione di reclami o danni e diritto al risarcimento dei danni subiti dal consumatore secondo procedure rapide, efficaci e poco dispendiose, diritto all'informazione ed all'educazione, diritto alla consultazione, rappresentanza e partecipazione dei consumatori nella preparazione delle decisioni che li riguardano. A questo primo programma ne seguirono altri che gradualmente si occuparono di incrementare le misure di tutela del contraente debole.

Un'altra grande svolta fu data dall'Atto unico europeo del 1986 che introdusse l'art 100 A nel trattato CEE del 1957 secondo cui, in materia di riavvicinamento delle legislazioni nazionali per l'instaurazione di un mercato interno, nelle proposte in materia di protezione dei consumatori la Commissione si sarebbe dovuta basare su un livello di protezione elevato. La protezione dei consumatori viene, dunque, per la prima volta ad essere individuata quale specifico profilo di rilievo all'interno del processo di integrazione europea, sebbene nell'abito della politica di realizzazione del mercato interno⁹.

Da questo momento in poi l'Unione si impegna anche a presentare una relazione periodica sui progressi compiuti per una migliore integrazione della politica dei consumatori e altre politiche della Comunità. Basandosi sulle varie relazioni periodiche, la Commissione elaborò il primo piano triennale per il periodo 1990-1992 relativo alla politica di protezione e tutela dei consumatori. Con l'adozione del primo piano triennale la Commissione individuava i propri obiettivi:

1. Rafforzare la protezione e la tutela dei consumatori tramite direttive apposite.
2. Sviluppare il “*Consumer Consultative Council*” e promuovere iniziative volte a sviluppare organizzazioni dei consumatori, e incoraggiare il dialogo tra produttori e consumatori.

⁹ R. TORINO, *Lezioni di diritto europeo dei consumatori*, Giappichelli ed., Torino, 2010, p. 6.

3. Incrementare e supportare iniziative riguardanti l'informazione dei consumatori e promuovere la cooperazione tra organizzazioni dei consumatori e sistemi educativi nazionali.
4. Cercare di ottenere la massima trasparenza delle condizioni contrattuali.

Non tutti questi obiettivi furono raggiunti e infatti nel 1993 la Commissione adottò un secondo piano triennale, questo aveva come principale oggetto quello di facilitare l'accesso alla giustizia e alla composizione delle controversie. Nell'ottobre del 1995 si adottò un altro piano triennale intitolato *"Priorities for consumer policy"* il quale si occupava di tutelare gli interessi dei consumatori nell'ambito del mercato interno anche rispetto ai settori finanziari e nei servizi pubblici. Va sottolineato come il secondo e il terzo piano d'azione triennale per la politica di protezione dei consumatori appaiono svincolare in maniera sempre più significativa la politica di intervento a favore dei consumatori dal processo di integrazione fra le economie dei paesi membri e dal programma di sviluppo del mercato interno, nel contempo meglio collegando la politica di protezione del consumatore rispetto alle diverse politiche comunitarie, in un'ottica di coordinamento e complementarietà¹⁰. Il quarto e ultimo piano triennale è stato introdotto dopo l'entrata in vigore del tratto di Amsterdam nel 1997, che introdusse nel trattato CE il nuovo articolo 153: *«Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, la Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi»*.

L'elemento innovativo all'interno dell'articolo è la tutela non solo della salute ma anche degli interessi dei consumatori tramite la promozione del diritto all'informazione e all'educazione di questi. Il quarto piano triennale adottato nel 1999 pone i suoi obiettivi partendo dall'art. 153, ossia dal cosiddetto concetto di: "livello elevato di protezione dei consumatori". A seguito del quarto piano triennale vengono emanate importanti direttive settoriali come la 1999/44/CE in materia di garanzie nella vendita dei beni di consumo e la 2000/31/CE in materia di commercio

¹⁰ R. TORINO, *Lezioni di diritto europeo dei consumatori*, cit., p. 13.

elettronico. Dal 2002 il piano d'azione cambia nome e viene definito strategia, con valenza di quattro anni. La prima strategia politica dei consumatori adottata per il periodo 2002-2006 poneva una serie di obiettivi a *medio tempore*: elevare il livello comune di protezione dei consumatori, applicare efficacemente le norme poste a tutela dei consumatori e coinvolgere maggiormente le organizzazioni dei consumatori nelle politiche dell'UE. Una comunicazione della Commissione del 6 aprile 2005 intitolata: "*Healthier, safer, more confident consumers: a Health and Consumer protection strategy*" propose una serie di misure da adottare dalla Comunità¹¹. La Commissione adottò quindi una seconda strategia politica dei consumatori con valenza per il periodo 2007-2013, con la seguente si voleva cercare di ottenere un mercato interno più integrato ed efficace; infatti il documento proponeva di: aumentare i poteri in capo al consumatore sia nel momento di acquisizione di informazioni, sia nella tutela, poi promuovere il benessere dei consumatori garantendo un ampio diritto di scelta sia basato sul prezzo, che sulla qualità, e infine proteggere consumatori. Il programma pluriennale per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020 intende assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori agendo in ambiti differenti. Il programma attuale ha quattro obiettivi principali: il primo quello di consolidare e aumentare la sicurezza dei prodotti mediante un'efficace sorveglianza del mercato in tutta l'UE (ciò include il sistema di allerta rapida dell'Unione per i prodotti di consumo pericolosi RAPEX); il secondo obiettivo si occupa di garantire la sicurezza dei prodotti sia per i consumatori, ma anche per i commercianti e i produttori (la cui competitività dipende dal rispetto delle norme di sicurezza); altro obiettivo è quello dell'informazione e la formazione del consumatore e il sostegno alle organizzazioni dei consumatori, anche tenendo conto delle esigenze specifiche dei consumatori vulnerabili; infine il programma si impegna a garantire che i diritti dei consumatori siano rispettati e che i consumatori possano ottenere un risarcimento tramite iniziative di regolamentazione intelligente; la Commissione promuove il miglioramento dell'accesso a mezzi di

¹¹ N. REICH, H. MICKLITZ, *European consumer law*, Intersentia Uitgevers ed., Cambridge, 2013, p.15.

ricorso semplici, efficienti, rapidi e a basso costo (compresa la risoluzione alternativa delle controversie) insieme a una migliore applicazione delle leggi mediante una più stretta collaborazione tra gli organismi nazionali competenti e il sostegno a servizi di consulenza ai consumatori¹².

L'importanza della normativa europea sta nell'aver identificato il consumatore come partecipante passivo del mercato, come parte debole del contratto e quindi come soggetto da tutelare e più nello specifico di aver affiancato la sua figura a quella del danneggiato. A seguito della ratifica del Trattato di Lisbona nel 2007, la disciplina giuridica di tutela del consumatore viene introdotta nell'elenco delle materie di competenza concorrente tra Unione e Stati membri, con la particolarità che il riparto di attribuzione delle competenze è regolato in base alla massima tutela possibile: l'intervento statale sarà giustificato e mantenuto solo qualora le misure di protezione a favore dei consumatori siano più rigorose di quelle previste dall'Unione Europea¹³. Questa previsione ha spinto gli Stati membri a legiferare in materia in modo preciso e puntuale; anche se i legislatori dei diversi Stati hanno agito in modo differente tra di loro.

Fino ai primi anni '90 in Italia come in altri stati la tutela del consumatore era disciplinata in maniera frammentaria e affidata prevalentemente a leggi speciali che disciplinavano solamente alcune situazioni specifiche del rapporto di consumo (come la vendita a distanza, la vendita di prodotti finanziari o la negoziazione dei contratti fuori dei locali commerciali)¹⁴. La figura del consumatore viene ufficialmente introdotta nel nostro ordinamento con legge n. 52 del 1996 inerente alle clausole abusive nei contratti stipulati con i professionisti. La scelta adottata dal nostro legislatore è stata quella di introdurre un capo, il XIV bis, all'interno del libro IV del Codice civile, dedicato alla disciplina dei "contratti del consumatore". Inizialmente la materia veniva quindi affidata al Codice civile. Un ulteriore passo avanti si verifica

¹² Direzione generale della Comunicazione (Commissione europea), *Le politiche dell'Unione Europea: i consumatori*, pubblicazione disponibile in <http://ec.europa.eu>, 2016.

¹³ G. ALPA, A. CATRICALA', *Diritto dei consumatori*, cit., pp. 66-67.

¹⁴ V. d. Lgs 385/1993 relativo al credito al consumo o d. Lgs 185/1999 relativo ai contratti a distanza.