

PROBLEMATICHE GIURIDICHE DEL TRASPORTO AEREO *LOW COST* (*)

MASSIMO DEIANA

SOMMARIO – 1. Il fenomeno *low cost* nel settore aereo – 2. I caratteri tipo di una compagnia *low cost* – 3. Le criticità giuridiche del modello *low cost* – 3.1. Nell'organizzazione industriale e commerciale – 3.2. Nei rapporti con gli aeroporti – 3.3. Nel sistema di aiuti pubblici – 4. Le criticità giuridiche nel rapporto con il passeggero – 4.1. Il bagaglio ai tempi del *low cost* – 4.2. Verso un nuovo medioevo dei diritti del passeggero – 4.3. Il fascino pericoloso di tariffe trasparenti – 4.4. La penitenza del passeggero – 5. *Quousque tandem abutere patientia nostra?* – 6. Conclusioni.

1. *Il fenomeno low cost nel settore aereo* – Il fenomeno *low cost*, o, *rectius*, la filosofia *low cost* si è ormai ampiamente affermata nel mondo ed in particolare nei Paesi economicamente più sviluppati, quasi come reazione alla eccessiva ed incontrollata crescita della spirale consumistica.

Sono molteplici i settori nei quali possiamo rilevare il fenomeno, molto diffuso soprattutto nelle parti più progressiste del vecchio continente e degli Stati Uniti.

In alcuni casi si può assistere a veri e propri successi commerciali di marchi *low cost* divenuti ormai di culto come quelli del gruppo spagnolo Zara per l'abbigliamento, del tedesco Lidl per i supermercati, di Logan (*low cost* di Renault) per le autovetture.

La filosofia *low cost* ha interessato non solo la produzione, la distribuzione e la vendita di beni materiali, ma anche la fornitura di servizi e si è affermata nel settore turistico ed in quello dei trasporti, per transitare (ed è fenomeno di questi ultimi anni) anche in settori molto delicati come quello medico, in particolare negli ambiti della medicina estetica, della chirurgia plastica e delle prestazioni odontoiatriche.

(*) Relazione presentata al «Congresso internacional de transporte aéreo, aeropuertos y turismo (con motivo del 50° aniversario de ALADA)», tenuto a Buenos Aires il 15-19 novembre 2010.

Per quanto concerne il nostro ambito di competenza, l'avvento di compagnie aeree *low cost* è stato ispirato e favorito dalla contestuale compresenza di una serie di condizioni di vantaggio.

Bisogna appena ricordare che fino alla fine degli anni '70 il trasporto aereo mondiale era sostanzialmente nelle mani delle compagnie di bandiera che operavano in regime di monopolio sulle rotte domestiche ed in regime di duopolio su quelle internazionali (a seguito di accordi bilaterali).

Le compagnie di bandiera erano l'emblema dello Stato vettore, che erogava direttamente il servizio di trasporto, che finanziava, controllava ed amministrava la compagnia, stabilendo le rotte da esercitare, le condizioni generali di trasporto e le tariffe da applicare.

Va ricordato inoltre che la situazione descritta era ampiamente generalizzata, perché lo Stato giocava il ruolo di vettore non solo nel settore del trasporto aereo, ma anche in quelli marittimo, ferroviario e stradale.

Ad aprire la prima falla in questo assetto furono gli Stati Uniti dove nel 1978 fu approvato l'*Airline Deregulation Act* con il quale venne abolita ogni forma di intervento pubblico nel settore e vennero gettate le basi di un sistema di trasporto aereo liberalizzato ed aperto alla competizione fra privati.

Tale sistema concerneva non solo i voli domestici, ma anche le rotte internazionali, non più affidate in monopolio ad un solo vettore nazionale, ma aperte all'ingresso di più *competitors*, con la conseguente esigenza di rinegoziazione degli accordi bilaterali.

Questi cambiamenti normativi hanno consentito una ampia libertà di accesso al mercato, una libera articolazione tariffaria e la possibilità di scelta delle rotte su cui operare facendo transitare il comparto aeronautico mondiale da una condizione di stasi industriale e concorrenziale ad una condizione di dinamismo competitivo.

È in questa situazione di apertura del mercato e di affievolimento del predominio delle compagnie aeree tradizionali che, a partire dagli anni '80, si sono potute costituire ed affermare le nuove compagnie aeree a basso costo.

Si tratta di compagnie che si sono imposte all'attenzione dell'utenza mondiale proponendo voli a prezzi molto inferiori (fra il 30% ed il 60%) rispetto alle compagnie aeree tradizionali operanti su rotte consimili.

La compagnia *low cost* taglia gran parte dei servizi non essenziali generalmente offerti ai passeggeri, sfruttando al massimo la propria capacità operativa (media di 12-13 ore *pro die* contro le 7-8 ore *pro die* delle compagnie tradizionali), ottenendo una elevatissima produttività dagli aeromobili (7-8 tratte medie *pro die* contro le 4-5 tratte delle compagnie tradizionali) e dal personale (di volo e di terra).

La compagnia *low cost* utilizza preferibilmente aeroporti minori e meno congestionati, nei quali è più semplice ottenere *slot* e che consentono tempi di sosta molto più rapidi, aeroporti che hanno ampi margini di sviluppo e crescita e dai quali è possibile ottenere una riduzione dei costi di scalo ed incentivi finanziari sotto forma di contribuzioni pubblicitarie e di *co-marketing*.

Le compagnie aeree *low cost* trovano il loro antecedente storico nella Southwest Airlines che cominciò ad operare negli Stati Uniti fin dagli inizi degli anni '70 e si sono poi affermate e diffuse in Europa a partire dalla metà degli anni '90 ad opera in particolare della irlandese Ryanair, che clonò, arricchendolo e raffinandolo il modello statunitense ⁽¹⁾.

Anche l'affermazione europea del modello *low cost* coincide con il mutamento degli assetti normativi del comparto, realizzati con la definitiva entrata in vigore del terzo pacchetto CEE sulla liberalizzazione del trasporto aereo infracomunitario ⁽²⁾.

(1) Illuminante sul tema è l'indagine, approfondita ed informata, condotta da S. CREATON, *Ryanair, il prezzo del low cost*, Milano, 2008.

(2) La riflessione della dottrina italiana ed europea è piuttosto ampia e nutrita: oltre ai fondamentali contributi del compianto G. SILINGARDI, *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova, 1984, 54 ss.; *Liberalizzazione del trasporto aereo charter e riflessi sullo sviluppo delle attività turistiche*, in *Riv. giur. circ.* 1995, 681 ss.; *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ.* 1997, 512 ss.; *Gli obblighi di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 45 ss.; *La liberalizzazione del trasporto aereo e gli oneri di pubblico servizio: normativa comunitaria ed esperienza italiana*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo* (atti del convegno di Marisfica, 29 agosto - 4 settembre 1999, a cura di E. Fanara), Messina, 2000, 481 ss.; debbono segnalarsi gli studi di G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità economica europea*, in *Dir. prat. av. civ.* 1991, 237; P. GIRARDI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. trasp.* 1993, 39; S. BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasp.* 61/1993, 71; F.A. QUERCI, *La licenza ed i limiti al diritto di accesso*, in *Dir. prat. av. civ.* 1993, 29 ss.; G. VASELLI, *Cenni sul nuovo regime comunitario del trasporto aereo*, in *Foro pad.* 1993, II, 43; O. FERMEZZA, *La riserva di cabotaggio aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. prat. av. civ.* 1994, 79 ss. Relativamente alla riflessione da parte della dottrina straniera, si segnalano i contributi di PLATT, *The Creation of a Community Cabotage Area in The European Community and Its Implications for the US Bilateral System*, in *Air Law* 1992, 183 ss.; DUTHEIL DE LA ROCHERE, *L'accès des transporteurs aériens au marché communautaire. Le règlement 2408/92 et son interprétation*, in *Rev. fr. dr. aér.* 1993, 389; DOGANIS, *Effectiveness of the Competition Rules within the Single Market*, in *Air Law* 1994, 131 ss.; SCHMID, *Air Transport within the European Single Market - How Will It Look After 1992?*, in *Air Law* 1994, 199 ss. Per una rassegna sistematica in materia segnaliamo *Spunti di studio su: aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei (cd. terzo pacchetto)* (a cura di G. Romanelli e L. Tullio), Cagliari, 1999, e *La nuova disciplina del trasporto aereo*, cit.

Nel mercato dei trasporti aerei europei il nome Ryanair, grazie ad una crescita vertiginosa e ad una strategia di comunicazione aggressiva, ma molto efficace, è diventato il simbolo del *low cost* ed il marchio si è volgarizzato dando vita a neologismi e a frasi idiomatiche che stanno entrando nell'uso comune (*to get a Ryanair* è oramai sinonimo di prendere un volo a basso costo).

Ovviamente il mercato comunitario dei voli *low cost* vede co-protagoniste qualche decina di altre compagnie fra le quali vale la pena di segnalare l'inglese *EasyJet*, che sta ottenendo significativi risultati utilizzando un modello *low cost* meno rigido e spartano. Da segnalare inoltre come, non potendo rimanere inerti di fronte all'affermarsi del fenomeno, le compagnie aeree tradizionali hanno adottato alcune contromisure.

Alcune hanno creato in questi ultimi anni dei vettori-satellite ispirati alla filosofia del *low cost*, altre hanno puntato decisamente al *customer care*, con l'attenzione rivolta principalmente al *comfort* del passeggero, mediante l'offerta di servizi di differenti stile, qualità ed immagine per ciascun segmento del mercato; tutte hanno inoltre reagito alla nuova sfida concorrenziale coltivando con impegno ed attenzione la politica delle alleanze e ridisegnando i propri sistemi tariffari su base più articolata.

2. *I caratteri tipo di una compagnia low cost* – I caratteri tipo di una compagnia *low cost*, che consentono il drastico contenimento dei costi e le conseguenti tariffe economiche, possono essere così individuati ⁽³⁾:

a) per quanto concerne l'organizzazione industriale e commerciale del vettore:

– utilizzazione di un singolo modello di aeromobile (molto frequentemente Airbus A320 o Boeing 737) per facilitare l'interscambio e la sostituzione, per ridurre i costi delle riparazioni, per consentire economie nell'approvvigionamento dei pezzi di ricambio, per razionalizzare i costi dell'addestramento del personale;

– utilizzazione più intenso della flotta, attraverso accorciamento dei tempi di sosta negli aeroporti, grazie anche all'eliminazione dei servizi di *cleaning* e di *catering* esterni;

– risparmi di spese attraverso la distribuzione diretta, specialmente attraverso *call center* e su internet, e decisa incentivazione del *check-in on line*. Le *low cost* vendono oltre il 90% dei loro biglietti tramite internet o *call cen-*

⁽³⁾ In merito cfr. L. TROVÒ, in *Compendio di diritto aeronautico* (a cura di R. Lo Bianco), Milano, 2009, 143-148.

ter, eliminando così tutti i costi di intermediazione e distribuzione legati all'agenzia di viaggio;

- tariffe molto basse ed appetibili, senza pari sul mercato tradizionale del trasporto aereo;

- validità delle offerte tariffarie solo per prenotazioni anticipate e delimitate ad una determinata scadenza temporale, con un contingente relativamente basso di posti messi a disposizione;

- variabilità tariffaria a seconda dell'incremento del *load factor* (man mano che i posti vengono prenotati ed acquistati le tariffe aumentano);

- adozione di strategie di mercato finalizzate al risparmio (ad esempio, l'acquisto di grandi *stock* di carburante, ordini multipli di aeromobili presso le case costruttrici);

- attivazione di accordi con aziende locali di trasporto da e per gli aeroporti, autonoleggi, alberghi, ecc. (la compagnia aerea le pubblicizza sul proprio sito con *banner* ed altro, in cambio di sostanziose *royalties* sulle vendite);

b) per quanto concerne la gestione del personale:

- previsione di mansioni multiple dei dipendenti: *hostess* e *stewards* svolgono più funzioni, ad esempio operano a bordo con le ordinarie funzioni del personale di volo, ma provvedono anche alle pulizie ed al ricondizionamento dell'aereo durante la sosta e prestano servizio anche a terra ai *gate* d'imbarco ed alla rampa;

- corresponsione di parte degli stipendi di *hostess* e *stewards* sotto forma di percentuale sulle vendite effettuate a bordo;

- eliminazione delle spese di rappresentanza (ad esempio il personale di volo acquista personalmente la divisa della compagnia), eliminazione delle indennità di missione e degli straordinari;

- affidamento dei controlli pre-volo al personale di bordo in luogo dell'utilizzazione di personale di rampa specializzato (pratica consentita dall'ICAO);

- riconoscimento ai comandanti di premi di acceleramento in caso di riduzione dei tempi di sosta in aeroporto;

c) per quanto concerne i rapporti con gli aeroporti:

- preferenza per collegamenti tra aeroporti secondari dove i diritti di atterraggio e di decollo sono notevolmente più contenuti, non ci sono restrizioni di *slot* ed il traffico è meno congestionato, con ricadute positive sulla contrazione dei tempi di *turn around* e sulla puntualità della compagnia;

- negoziazione aggressiva con i gestori aeroportuali finalizzata ad ottenere contributi *marketing* e forti sconti sulle tariffe di *handling*;

d) per quanto concerne gli aiuti e gli incentivi al servizio:

- ottenimento di cospicui aiuti pubblici finalizzati a favorire lo *start-up* di collegamenti o semplicemente il sostegno al servizio. In tal modo si in-

crementa il traffico aeroportuale, la comunità locale può fruire di maggiori opportunità di trasporto e l'area servita dall'aeroporto beneficia dell'incremento di turisti;

e) per quanto concerne il servizio ed i rapporti con il passeggero:

– rigidità e severità draconiane delle regole tariffarie e delle limitazioni dei biglietti;

– previsione di una singola classe, con libera scelta dei posti a sedere generalmente in base al momento di arrivo sull'aeromobile;

– configurazione «spartana» dell'aeromobile con il maggior numero consentito di posti a sedere, generalmente privi del meccanismo di reclinabilità;

– eliminazione dei pasti gratuiti durante il volo: il cibo (solitamente *snack e/o sandwich*) e le bevande vengono serviti su richiesta del passeggero ed a pagamento;

– riduzione drastica del peso e delle dimensioni del bagaglio a mano consentito in cabina (il bagaglio in eccedenza viene caricato in stiva previo pagamento di un elevato sovrapprezzo);

– eliminazione del trasporto gratuito del bagaglio in stiva (qualunque tipo di bagaglio da caricare in stiva viene accettato solo previo pagamento di un esoso sovrapprezzo);

– collegamenti solo *point to point* senza garanzie per i proseguimenti anche con voli della medesima compagnia; inesistenza di biglietti unici per voli in connessione;

– assenza di coincidenze e/o di piani di volo coordinati con altre compagnie aeree;

– assenza di servizio *cargo*;

– assenza di rimborso delle tasse governative e non governative in caso di annullamento del volo;

– assenza di qualunque forma di assistenza in aeroporto e di riprotezione su voli di altra compagnia;

– indisponibilità al trasporto di passeggeri a ridotta mobilità (PRM).

3. *Le criticità giuridiche del modello low cost* – Le compagnie di cui ci stiamo occupando sono da un punto di vista normativo e amministrativo, delle normalissime compagnie aeree, in tutto e per tutto uguali a quelle cosiddette tradizionali, perlomeno in ambito comunitario.

Il *low cost carrier* è infatti un vettore che deve essere in possesso di un COA (certificato di operatore aereo) rilasciato dalle competenti autorità aeronautiche (in Italia dall'ENAC), nonché di una licenza di esercizio, in sostanza l'abilitazione ad effettuare servizi di trasporto aereo a titolo oneroso,

rilasciata dalle autorità aeronautiche sulla scorta di quanto richiesto dal reg. (CEE) n. 2407/92 ora rifiuto negli art. da 3 a 14 del reg. (CE) n. 1008/2008 ⁽⁴⁾.

Il vettore *low cost* è come gli altri soggetto a tutte le norme sull'accesso al traffico ai sensi del reg. (CEE) n. 2408/92 ora rifiuto negli articoli da 15 a 20 del reg. (CE) n. 1008/2008.

Ad esso si applicano le norme comunitarie in materia di sicurezza, quelle sulla certificazione tecnica dei velivoli e quelle sulle abilitazioni del personale di volo.

Al vettore comunitario *low cost* si applica *in toto* la Convenzione di Montreal recepita a livello europeo con il reg. (CE) n. 889/2002 del 13 maggio 2002; ad esso, infine, si applica, nonostante la strenua battaglia per evitarlo, il reg. (CE) n. 261/2004 dell'11 febbraio 2004 sul negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato ⁽⁵⁾.

Da un punto di vista normativo, amministrativo e tecnico il vettore *low cost* è quindi un vettore come qualunque altro, eppure ha un *quid* di speciale e, di conseguenza, si sente speciale e soprattutto si comporta da vettore speciale, ritenendosi *legibus solutus*, o perlomeno affrancato dal dovere di rispettare le regole applicabili agli altri vettori.

Il *low cost carrier* non si limita semplicemente a praticare tariffe basse (in tal caso dovremmo parlare di *low fare carrier*), ma contiene strategicamente i propri costi in maniera da poter sostenere quel regime tariffario che ne ha decretato il successo.

La filosofia che ispira le compagnie *low cost* nelle loro strategie gestionali, industriali e commerciali, nelle modalità contrattuali e di rapporti con

⁽⁴⁾ Sul punto e, più in generale, sulla complessiva opera di rifusione dei reg. (CEE) n. 2407, 2408 e 2409 del 1992, cfr. l'esauritivo saggio di D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. trasp.* 2009, 307-346, al quale si rinvia per i necessari approfondimenti.

⁽⁵⁾ Sul punto mi permetto di rinviare a M. DEIANA, *Responsabilità del vettore per negato imbarco e ritardo*, in *Aeroporti e responsabilità* (a cura di M. Deiana), Cagliari, 2005, 113-132, e a M. DEIANA (a cura di), *Studi su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, Cagliari, 2005. Vale la pena di ricordare che, a seguito dell'emanazione del regolamento, l'*European Low Fares Airline Association* (ELFAA), insieme alla IATA, proposero due ricorsi, dinanzi alla High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) e contro il Ministero dei trasporti inglese, aventi ad oggetto il controllo della legittimità della nuova normativa comunitaria, in quanto apparentemente incompatibile con la Convenzione di Montreal del 1999. Ritenendo che gli argomenti proposti dalle ricorrenti non fossero privi di fondamento, la High Court of Justice decise di sottoporre la questione alla Corte di giustizia CE. La Corte di giustizia CE, con sentenza del 10 gennaio 2006, ha respinto il ricorso e dichiarato il reg. (CE) n. 261/2004 compatibile con la disciplina di Montreal. La sentenza è pubblicata in *Dir. trasp.* 2006, 851 ss., con nota di CORONA.

la clientela, oltre che essere diventata paradigmatica nel *business* internazionale, ha raccolto grande consenso anche fra gli utenti, forse proprio per la popolarità dei risultati concreti che produce.

In nome di questi risultati l'utenza sembra ben disposta ad accettare le singolari modalità operative dei vettori *low cost*, talvolta non accontentandosi di subirle, ma addirittura, in preda ad una sorta di perverso autolesionismo, ad elevarle a modello di virtù.

Il *low cost carrier* potrà essere tale solo se *ab origine* avrà impostato la propria organizzazione secondo i parametri che abbiamo descritto, perché difficilmente potrà trasformarsi in corsa una compagnia tradizionale in una *low cost*.

Se infatti una compagnia già operativa potrà subire interventi modificativi degli elementi commerciali dell'offerta come i meccanismi di distribuzione, le regole tariffarie, le regole sul bagaglio, difficilmente potrà sopportare modificazioni strutturali della *governance*, della gestione industriale, della flotta, del trattamento del personale.

Il *low cost carrier* nasce quindi con una precisa configurazione, fondando la propria iniziativa sui presupposti costanti del modello che abbiamo descritto sopra.

L'analisi di questi elementi ci ha consentito di individuare almeno quattro macroaree di criticità giuridiche del modello *low cost*, riconducibili all'organizzazione industriale e commerciale, ai rapporti con gli aeroporti, al sistema di aiuti pubblici, al rapporto contrattuale con il passeggero.

Ciascuno di questi quattro profili meriterebbe una indagine approfondita e dedicata; per economia espositiva ci limiteremo ad enunciare i principali elementi di rilievo dei primi tre, per dedicare una più meditata attenzione alle criticità giuridiche nel rapporto con il passeggero.

3.1. *Nell'organizzazione industriale e commerciale* – L'esame dell'organizzazione industriale e commerciale delle compagnie *low cost* evidenzia gravi criticità giuridiche in particolare per quanto concerne l'impiego atipico e talvolta spregiudicato del personale di volo, che in alcuni casi configura un vero e proprio sfruttamento, accompagnato da una preoccupante contrazione dei diritti dei lavoratori che, soprattutto nel caso di Ryanair, sono (e devono essere) totalmente desindacalizzati.

Le notizie in materia circolano con fatica ⁽⁶⁾, ma è possibile rilevare come dietro le dichiarate flessibilità e agilità del rapporto contrattuale, si celino veri e propri abusi.

⁽⁶⁾ In materia è di grande aiuto internet, ove, grazie anche ad alcuni *social network* e a *blog*, filtrano notizie e denunce, a dire il vero per la gran parte anonime o

Il divieto di costituzione di rappresentanze sindacali all'interno dell'azienda, unito alla «calda raccomandazione» di non iscriversi a nessun sindacato, comporta la sostanziale impossibilità di proclamare agitazioni, proteste e scioperi. Il trattamento della malattia è quanto mai iniquo, poiché prevede forti decurtazioni retributive e licenziamenti per morbilità, così come la disciplina della reperibilità, secondo la quale viene richiesta al personale, senza alcuna indennità, una disponibilità entro sessanta minuti dalla chiamata in caso di necessità. La durata dell'orario di lavoro eccede i limiti posti a livello comunitario e viene consentita da una interpretazione deforme del rapporto fra ore effettive di volo e ore di sosta, che non vengono computate come servizio e non vengono quindi neanche pagate. Durante le soste, infine, non opera la copertura assicurativa contro gli infortuni, riservata esclusivamente (perché obbligatoria) ai soli periodi di volo.

Nel trattamento economico del personale le compagnie *low cost* (e Ryanair in particolare) danno il meglio di sé: i corsi abilitativi per assistente di volo (del costo di circa tremila euro) sono in genere a carico del lavoratore, così come l'acquisto dell'uniforme (!); la *performance* lavorativa (e quindi i discendenti premi o sanzioni pecuniarie) è valutata sulla base di parametri singolari quali l'ammontare dell'incasso del servizio bar e dei servizi di vendita a bordo.

A fronte di tale flessibilità retributiva esiste una ingiustificabile rigidità nei confronti dei ritardi del personale e della loro sanzione, che porta a prelievi importanti sulla retribuzione e molto frequentemente a licenziamenti in tronco.

Altra peculiarità, comune a tutte le compagnie *low cost*, è quella di prevedere un mansionario degli assistenti di volo molto più ampio del consueto che, sfruttando al massimo le risorse umane disponibili realizza economie significative.

L'assistente di volo passa con estrema duttilità e disinvoltura dall'effettuare il *check* pre-volo al vendere biglietti del «gratta e vinci», dall'assistenza alla rampa al ricondizionamento (pulizia) dell'aeromobile, dall'imbarcare i passeggeri al *gate* all'illustrare le procedure di sicurezza.

Si tratta di situazioni estreme, con eccessive oscillazioni del livello di competenze richiesto, che nella cornice delle regole di un rapporto di lavoro ordinario di un Paese evoluto potrebbero dare luogo a situazioni di conflitto riguardanti sia l'esercizio di mansioni superiori che il demansionamento. Senza entrare in questa sede nel merito della loro legittimità, si tratta di

firmate con evidenti pseudonimi. Sul punto si sono registrate e si registrano decise e documentate prese di posizione da parte dei sindacati di categoria (SULT, FILT-CGIL e FIT-CISL). Illuminante ed a tratti cruda è l'indagine condotta da A. AMBROSIN, *Ryanair. Assistenti di volo senza diritti. I nuovi forzati del lavoro*, articolo del 4 luglio 2010 sul giornale *on line Dazebao, l'informazione on line* (www.dazebao.org).

modalità di prestazione lavorativa vessatorie o comunque molto svantaggiose per il prestatore, dovute certo all'assenza di un qualunque contraddittorio sindacale nella contrattazione ⁽⁷⁾.

Un obiettivo strategico dell'organizzazione industriale dei *low cost carriers* è quello di realizzare rilevanti percentuali di fatturato derivanti da attività *no-flight*.

A tale proposito si devono segnalare le entrate derivanti dalla vendita di cibi e bevande, di profumi, cosmetici ed articoli vari, di biglietti di lotterie, «gratta e vinci» e giochi a premi. Sul regime fiscale di alcuni di questi servizi sono emerse alcune criticità, che hanno richiesto diversi interventi chiarificatori da parte dell'Agenzia delle entrate ⁽⁸⁾.

Generano inoltre importante redditività la vendita di spazi pubblicitari sui siti delle compagnie (*banner*) e le significative *royalties* guadagnate per la prenotazione e la vendita di servizi connessi al viaggio (hotel ed autonoleggio) direttamente dal sito della compagnia.

Presenta profili giuridici di un certo interesse l'analisi delle modalità di acquisto di aeromobili presso le case costruttrici. Sono paradigmatici i casi delle due principali compagnie *low cost* europee, Ryanair e EasyJet (che insieme valgono oltre 60 milioni di passeggeri all'anno), che hanno chiuso importanti commesse per centinaia di velivoli con le industrie aeronautiche *leader* del mercato mondiale (rispettivamente Ryanair con Boeing e Easyjet con Airbus), strappando condizioni economiche di favore anche a causa delle criticità del mercato a ridosso dell'evento più catastrofico della storia dell'aeronautica (e non solo) ⁽⁹⁾. Negli Stati Uniti, i sindacati della Boeing

⁽⁷⁾ Quelle elencate sono situazioni che andrebbero analizzate singolarmente alla luce dei principi generali dell'ordinamento interno e comunitario; di certo vi sono alcune violazioni di norme cogenti ed inderogabili, come quelle che discendono da diritti costituzionalmente garantiti (sindacali e di sciopero), sulle quali sarebbe opportuno un deciso intervento sanzionatorio per condotta antisindacale. Sull'applicabilità della legge n. 300/1970 al rapporto di lavoro del personale di volo, cfr. PIRANI, «Specialità» del rapporto di lavoro della gente dell'aria e art. 35 dello statuto dei lavoratori, in *Riv. dir. nav.* 1971, 1, 203. Va ricordato che comunque il contratto di lavoro del personale di volo è disciplinato in forma più libera rispetto a quello di arruolamento marittimo. In merito si veda BRANCA, *Lavoro del personale di volo*, in *Enc. dir.* XXIII/1973, 459.

⁽⁸⁾ Pur non ritenendo opportuno in questa sede entrare nel merito di questioni di così delicata ed elevata tecnicità, si segnala la risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 188 del 22 novembre 2001, sulle vendite di beni effettuate a bordo di aeromobili, e, più recentemente, il parere della Direzione centrale normativa dell'Agenzia delle entrate, del 23 settembre 2010, sul regime fiscale dei servizi di *catering* a bordo di aerei.

⁽⁹⁾ È stato sottolineato come siano stati ottenuti trattamenti di estremo favore «magari sfruttando opportunisticamente periodi quali l'ottobre 2001, come nel caso

hanno parlato apertamente di pratiche anticoncorrenziali e di contratti conclusi in stato di necessità; senza volere e potere entrare nel merito in questa sede di tematiche così delicate è certo che i margini di utile dell'industria aeronautica hanno subito rilevanti contrazioni, con altrettanto rilevanti ripercussioni sui livelli occupazionali.

Le compagnie *low cost* tendono a localizzarsi in Paesi dove possono contare su ordinamenti che concedono condizioni di favore: è il caso di Ryanair, che essendo basata in Irlanda può giovare di uno dei regimi fiscali più favorevoli dell'Unione Europea.

A tal proposito è emersa la circostanza che il vettore avrebbe costituito stabili organizzazioni in diversi Paesi membri, che hanno quindi richiesto il pagamento delle imposte dovute. In Italia, ad esempio, è stata di recente contestata una debenza tributaria di oltre 350 milioni di euro⁽¹⁰⁾.

La questione è giuridicamente delicata e deve essere affrontata alla luce della normativa internazionale uniforme in materia di doppia imposizione tributaria, per la quale rinviamo a specifici approfondimenti della letteratura specializzata⁽¹¹⁾.

La strategia pubblicitaria è un altro dei pilastri della filosofia industriale e commerciale delle compagnie *low cost*; essa è normalmente tanto spregiudicata quanto efficace e si distingue per un'astuta e disinvolta utilizzazione di espedienti mediatici di grande impatto. Le compagnie *low cost* sono state fra le prime ad utilizzare massicciamente la pubblicità comparativa, giungendo spesso ad un passo dal limite (e spesso superandolo) della pubblicità denigratoria. A tale proposito vale la pena di segnalare l'ormai famoso «Arrivederci Alitalia» fatto stampare nella primavera del 2008 a caratteri cubitali sulla fusoliera dei velivoli di Ryanair in occasione dell'asserito sorpasso nel numero di passeggeri domestici trasportati da parte della compagnia *low cost*, rispetto alla tradizionale compagnia italiana.

Sempre a proposito dei rapporti fra Ryanair ed Alitalia, si deve ricordare la *querelle* relativa ad una pubblicità comparativa fra le offerte dei due vettori ritenuta ingannevole da Alitalia; sulla controversia intervenne nel 2002 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana (AGCM), che ri-

della relazione tra Ryanair e Boeing, spingendo a eguali comportamenti imitativi anche Airbus nella relazione con EasyJet e inducendo, in senso aggregato, un calo della marginalità netta sui prodotti dell'industria aeronautica»: D. JARACH, *Prefazione*, in S. CREATON, *Ryanair, il prezzo del low cost*, cit.

⁽¹⁰⁾ Cfr. *Il sole 24 ore on line* (www.ilsole24ore.com) del 31 luglio 2010.

⁽¹¹⁾ In questa sede ci limitiamo a segnalare l'illuminante contributo di F. PICCIA-REDDA, *In margine alle convenzioni in tema di doppia imposizione sul reddito: il trasporto aereo internazionale*, in *Dir. trasp.* 2000, 345.

tenne ingannevole la parte della pubblicità di Ryanair nella quale non venivano evidenziate con adeguata chiarezza le tasse aeroportuali e gli oneri aggiuntivi a carico del passeggero ⁽¹²⁾.

Le compagnie *low cost* utilizzano inoltre strategie originali e suggestive per attirare l'attenzione dei mezzi di informazione e raggiungere a costo zero milioni di potenziali clienti. A titolo esemplificativo si può ricordare la campagna pubblicitaria *on line* di Ryanair a seguito di un viaggio della regina Sofia di Spagna su un volo di linea della compagnia da Londra a Madrid, ove compariva la foto dell'illustre passeggera sottotitolata con un «tutti i nostri passeggeri sono trattati da re». La pubblicità fu ritirata in tempi rapidissimi per evitare le conseguenze delle evidenti violazioni del diritto alla *privacy*, del diritto all'immagine e del diritto allo sfruttamento commerciale non autorizzato della stessa, ma a costo zero si ebbe un clamore mediatico triplo, ottenuto con la pubblicità in quanto tale, con le polemiche che innescò, con la notizia del suo ritiro.

La pubblicità con la collaudata tecnica del triplo effetto funziona più o meno sempre allo stesso modo: si lancia una iniziativa tanto provocatoria quanto strampalata e di difficile applicabilità tecnica e sostenibilità giuridica (I notizia), si innescano inevitabili polemiche che occupano per giorni le pagine dei giornali di mezzo modo (II notizia), dopo qualche tempo, quando la questione sembra dimenticata e la polemica inevitabilmente sopita, interviene qualcun altro a dire che l'iniziativa *de qua* è irrealizzabile tecnicamente e/o illegittima (III notizia).

Qualche esempio, tratto dall'album di famiglia di Ryanair:

- far pagare una sterlina per l'uso della toilette in volo, in modo da poter eliminare una toilette e recuperare sei sedili;
- far viaggiare in piedi una parte dei passeggeri, riconfigurando gli aeromobili con schienali verticali dotati di cinture di sicurezza al posto delle cinque file di sedili in coda all'aereo ⁽¹³⁾;
- rinunciare al secondo pilota, utilizzando per l'emergenza uno degli assistenti di volo opportunamente addestrato.

Tutte proposte inusuali, di grande impatto sull'opinione pubblica, rese note con un comunicato stampa e diffuse in tutto il mondo a costo zero;

⁽¹²⁾ Cfr. procedimento PI3680, definito con provvedimento n. 10576 del 21 marzo 2002.

⁽¹³⁾ L'azienda italiana Aviointeriors ha presentato alla Aircraft Interiors Expo Americas, tenutasi nel settembre 2010 in California, il prototipo degli SkyRiders, sedute a metà strada fra il sedile e la sella, che consentono al passeggero una posizione intermedia fra quella in piedi e quella seduta, ed offrono un risparmio di spazio del 40% rispetto alle sedute tradizionali.

proposte delle quali finiscono per doversi occupare finanche i governi (per dichiararne la non sostenibilità) ⁽¹⁴⁾.

Un'altra curiosa peculiarità dell'*advertising* delle compagnie *low cost* riguarda la denominazione delle località servite, dove spesso la suggestione prevale sulla verità. Per i motivi sopra evidenziati il vettore *low cost* preferisce scalare aeroporti minori, ma non intende rinunciare ad indicare nella propria pubblicità commerciale (e talvolta finanche nel sito con il quale si effettua la prenotazione) una destinazione più famosa ed appetibile.

Gli esempi sono sotto gli occhi di tutti e quindi Girona diventa Barcellona (da dove dista 80 km), così come Bergamo diventa Milano (sempre 80 km di distanza) e Hann diventa Francoforte da dove invece dista 120 km.

L'ingannevolezza del messaggio pubblicitario è palese, ma ad oggi risultano numerose doglianze sui *blog* dei viaggiatori *low cost*, ma nessuna denuncia formale.

3.2. *Nei rapporti con gli aeroporti* – Uno dei pilastri della strategia industriale delle compagnie a basso costo sono le alleanze con gli aeroporti. Si tratta in genere di accordi con le società di gestione, relativi all'erogazione di servizi ed alla concessione di spazi e con le società di *handling* controllate dal gestore aeroportuale, per l'erogazione dei servizi di assistenza a terra.

I concorrenti dei vettori *low cost* hanno spesso lamentato trattamenti differenziati nel medesimo scalo, che si sarebbero rivelati vere e proprie discriminazioni favorevoli sia in ambito tariffario che nel livello qualitativo dei servizi e delle *facilities* concesse.

Le notizie in merito non sono esaurienti ed il condizionale è più che mai d'obbligo, poiché i contratti *de quibus* vincolano gli aeroporti a una clausola di riservatezza, considerando l'intera convenzione come segreto industriale.

I problemi giuridicamente più delicati sorgono in considerazione della natura delle società di gestione aeroportuale, molto frequentemente in mano pubblica, e in considerazione del fatto che le tariffe per i servizi aeroportuali sono pubblicate e approvate dal ministero competente.

I quesiti sui quali riflettere sono quindi due:

– è lecito che una società di gestione aeroportuale in mano pubblica, capitalizzata e finanziata con risorse pubbliche (leggasi dei contribuenti),

⁽¹⁴⁾ Il 12 ottobre 2010, su interrogazione dell'eurodeputato italiano Clemente Mastella, la Commissione europea si è espressa negativamente sulla proposta di rinuncia al secondo pilota, sottolineando che, per motivi di sicurezza, la normativa UE non consente di effettuare voli commerciali senza copilota. Gli aeromobili attualmente abilitati – ricorda Bruxelles – sono progettati e certificati per accogliere due piloti ai comandi e il personale di cabina non è abilitato ad espletare compiti di competenza dei piloti.

contratti discrezionalmente ed in maniera totalmente opaca con singoli vettori, in assenza di qualunque procedura selettiva ad evidenza pubblica e di qualunque trasparenza sulle condizioni di contratto?

– è lecito concedere discrezionalmente (e quindi arbitrariamente) condizioni contrattuali di favore e sconti sui servizi a fronte di tariffe predeterminate, pubblicate e sottoposte a sindacato pubblico?

Si tratta di questioni di grande momento, che hanno generato vere e proprie battaglie giudiziarie per l'esibizione dei contratti che legano i *low cost carriers* ai gestori aeroportuali, battaglie che hanno visto questi ultimi intrappolati fra l'ingiunzione di esibizione proveniente dall'autorità giudiziaria e le minacce di risoluzione del contratto con richieste di risarcimento di ingenti danni da parte del vettore.

Sono state alcune inchieste giornalistiche a svelare la vicenda al grande pubblico ⁽¹⁵⁾ dimostrando la rilevanza economica dei trattamenti preferenziali e nel contempo disvelando condotte poco trasparenti ed anticoncorrenziali, sui quali gli organismi comunitari hanno richiesto informazioni al fine di adottare gli opportuni provvedimenti sanzionatori.

3.3. *Nel sistema di aiuti pubblici* – Molte amministrazioni pubbliche erogano sussidi economici diretti ed indiretti di dubbia compatibilità comunitaria a favore delle compagnie *low cost*, favorendo «una competizione malata tra i singoli scali sulla base della maggiore possibilità da parte dell'ente pubblico locale, di *comprare* traffico per il suo territorio» ⁽¹⁶⁾.

Il passeggero oggi è attratto dal vettore *low cost* per la meta del viaggio, meta che viene spesso scelta perché esiste un biglietto vantaggioso per raggiungerla e non per l'attrattiva della stessa, spesso inesistente o non comparabile con altre più attraenti, ma più onerosamente raggiungibili.

Siamo di fronte ad una situazione innaturale o quantomeno paradossale che vede il trionfo del mezzo sul fine, la prevalenza della disponibilità di un

⁽¹⁵⁾ Cfr. <http://blog.panorama.it/economia/2008/08/19>, che riporta, fra altri, l'esempio dell'aeroporto di Alghero dove per i servizi di *handling* il contratto con il vettore *low cost* prevedeva 250 mila lire a volo, diventati con le note aggiuntive 450 euro per ogni toccata, cioè per ogni atterraggio e decollo. Le tariffe ufficiali per l'*handling* approvate dal Ministero dei trasporti (ed applicate a tutti gli altri vettori) sono molto più onerose: 24,79 euro a tonnellata per i voli nazionali e 28,41 euro per gli internazionali. Considerando che, per esempio, un Boeing 737 pesa circa 67 tonnellate, la tariffa ministeriale di riferimento prevede un costo di 1.660 euro per i voli nazionali e di circa 1.900 per gli internazionali: oltre il quadruplo della tariffa praticata al vettore *low cost*.

⁽¹⁶⁾ Così, acutamente, D. JARACH, *Prefazione*, in S. CREATON, *Ryanair, il prezzo del low cost*, cit.

trasferimento accessibile, rispetto all'interesse reale per la destinazione del trasferimento stesso.

Si tratta di una rivoluzione copernicana nel concetto stesso di viaggio, che sostituisce la centralità del bisogno di spostamento, con l'offerta di trasporto più conveniente in quel momento.

Ciò costituisce un formidabile strumento di «procreazione assistita» di domanda turistica, ma introduce un elemento inquinante all'interno della fisiologica dialettica competitiva fra vettori e fra aeroporti.

La Commissione europea, dopo un primo periodo di incertezza, nel pronunciarsi il 3 febbraio 2004 su un reclamo relativo agli aiuti concessi ad un vettore *low cost* (neanche a dirlo, Ryanair) dal gestore dell'aeroporto belga di Charleroi e dalla Regione Vallonia, ha ritenuto di imporre precise limitazioni a queste forme di intervento pubblico nel settore aeronautico, comunque ordinariamente non consentite nel regime liberalizzato.

In particolare è stato autorizzato il sostegno pubblico necessario a consentire lo *start-up* di nuovi collegamenti garantendo comunque la massima concorrenza tra le compagnie aeree operanti su aeroporti regionali; a presidio della permanenza delle condizioni minime di concorrenzialità, la Commissione ha richiesto che l'erogazione delle sovvenzioni avvenisse in modo non discriminatorio, con osservanza della *par condicio* fra aeroporti e fra vettori ed in condizioni di trasparenza ⁽¹⁷⁾.

Il caso Charleroi si distingue sia per il merito di aver acceso un faro su un sistema tenuto volutamente in penombra, fatto di pratiche poco trasparenti e altrettanto poco note, sia per il merito aver efficacemente tracciato il limite fra gli interventi ammissibili e quelli non ammissibili.

La decisione ha in primo luogo «santificato» il principio della garanzia di parità di trattamento tra imprese a capitale pubblico ed imprese a capitale privato, ritenendo tale parità violata quando nessun privato nelle medesime condizioni del gestore aeroportuale pubblico potrebbe concedere gli stessi vantaggi al vettore aereo.

In secondo luogo ha proceduto a fissare le condizioni necessarie per legittimare gli interventi pubblici nel settore, ritenendo meritevoli di sostegno le misure tese ad apportare traffico presso strutture aeroportuali sottoutilizzate e quindi eccessivamente onerose per la collettività.

In quest'ottica gli aiuti di Stato sono ammissibili se:

– di natura incentivante per l'apertura di nuovi collegamenti aerei;

(17) Cfr. dec. 2004/393/CE della Commissione del 12 febbraio 2004, «concernente i vantaggi concessi dalla Regione Vallonia e da Brussels South Charleroi Airport alla compagnia aerea Ryanair in relazione al suo insediamento a Charleroi».

- non riferiti a rotte già attivate ed esercitate;
- determinati in misura non superiore al 50% dei costi netti di avvio effettivamente sostenuti;
- messi a disposizione di tutti i vettori aerei comunitari intenzionati a utilizzare lo scalo;
- limitati nel tempo.

Nel *leading case* citato, le sovvenzioni erogate, non rispettando alcune di tali prescrizioni, furono ritenute parzialmente illegittime e il precettore fu condannato alla restituzione di una parte dei finanziamenti ottenuti, per un ammontare di circa 4 milioni di euro ⁽¹⁸⁾.

Alla decisione Charleroi ha fatto seguito, dopo poco più di un anno e mezzo, un intervento di natura più ampia e strutturata, che ne ha recepito, sviluppandole, le linee di principio.

Si tratta della comunicazione della Commissione pubblicata sulla GUUE del 9 dicembre 2005 (2005/C 312/01) concernente il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali: un intervento di portata generale che ha fornito a tutti gli attori del comparto un vademecum affidabile per gestire gli interventi pubblici del settore.

La storia ci dirà se tale intervento sarà servito o meno a consentire l'instaurazione di buone pratiche, ossequiose sia della lettera che dello spirito della disciplina vigente, anche se i segnali provenienti dalla prassi applicativa non sono incoraggianti.

In particolare continuano a palesarsi difficoltà pressoché insuperabili nell'accesso alle informazioni, nella comprensione dei meccanismi di quantificazione e distribuzione delle risorse, nella previsione di processi trasparenti e non discriminatori per l'individuazione dei beneficiari.

4. *Le criticità giuridiche del rapporto con il passeggero* – Il modello organizzativo adottato dalle compagnie low cost presuppone una drastica semplificazione dei rapporti con il passeggero, univocamente orientata a danno dello stesso passeggero, volta ad ottenere economie di costi, di tempo e di risorse umane.

⁽¹⁸⁾ Per una attenta ed approfondita disamina della decisione, si segnala lo studio di C. Pozzi, *Gli aiuti di stato al trasporto aereo: prime riflessioni sul caso Ryanair-Charleroi*, in *Dir. trasp.* 2005, 501 ss. In generale, sul tema degli aiuti e sulla loro legittimità, si segnala il recentissimo e diffuso contributo di D. DIVERIO, *Gli aiuti di stato al trasporto aereo e alle banche. Dalla crisi di settore alla crisi di sistema*, Milano 2010.

Tale semplificazione negativa riguarda tutti i processi che coinvolgono il passeggero, creando talvolta ingannevolezza, talaltra tediose ed eccessive rigidità, taltra ancora vere e proprie situazioni di abuso e di illegittimità.

Parliamo di semplificazione poiché i comportamenti vettoriali sono ispirati dall'intento di rendere più agili e meno onerosi per il vettore tutti i passaggi del processo industriale che coinvolgono il passeggero e parliamo di negatività perché tale agire porta a negare sistematicamente alcuni diritti del passeggero o a caricare su quest'ultimo oneri che non gli competono.

Si tratta di comportamenti standardizzati, tradotti in clausole contrattuali, o talvolta in mere prassi operative, che riguardano la gestione del bagaglio, l'improprio trasferimento di oneri e rischi, la pubblicità delle tariffe e le modalità di esecuzione della prestazione.

Esaminiamoli partitamente.

4.1. *Il bagaglio ai tempi del low cost* – I contratti di trasporto dei principali *low cost carriers* prevedono il trasporto del solo (e di un solo) bagaglio a mano (non consegnato) purché di specifiche ridotte dimensioni e peso, eccedendo il quale si è costretti ad una laboriosa e costosa procedura di consegna, che rischia di provocare la perdita del volo, con le immaginabili criticità del caso.

Se il passeggero decide *ex ante* di consegnare al vettore uno o più bagagli da trasportare in stiva si dovrà rassegnare a pagare un supplemento piuttosto oneroso.

Appare evidente che l'obiettivo strategico di queste procedure è quello di acquisire utili da una attività che in precedenza produceva solo oneri, unito all'obiettivo di ridurre al minimo il bagaglio da stiva, che soprattutto fa perdere tempo prezioso in aeroporto e comporta costi di trattamento (*handling* in partenza ed in arrivo) e rischi di gestione (perdite, danneggiamenti e ritardi nella riconsegna).

Per perseguire tale obiettivo i vettori *low cost* hanno introdotto un sistema che ha di fatto trasferito dal vettore al passeggero l'onere del trasporto del bagaglio in stiva, e tale sistema sta gradualmente trovando applicazione anche da parte delle compagnie tradizionali, le quali invece in precedenza non ponevano limite alcuno al trasporto del bagaglio in stiva nei voli domestici ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ La rivoluzione del bagaglio a pagamento ha inesorabilmente contagiato i vettori tradizionali americani, che già dal 2008 hanno imposto una sovrattassa per il trasporto di bagaglio in stiva, dell'ammontare di 25 dollari. Cfr. l'inchiesta di M. CALABRESI, su *la Repubblica*, 23 maggio 2008, 31.

La vicenda si presta ad una considerazione in merito all'oggetto stesso del contratto di trasporto di persone, che viene ad essere, se non snaturato, decisamente rimodulato dalla prassi contrattuale. Il principio sancito dall'art. 410 c. nav. è infatti formalmente salvo, poiché nel prezzo del passaggio è comunque sempre (per ora) compreso il corrispettivo del trasporto del bagaglio (a mano) del passeggero.

Tale trasporto è comunque compreso all'interno di precisi limiti di peso e volume stabiliti dal vettore in misura talmente ridotta da rendere pressoché inevitabile il ricorso alla spedizione di bagaglio in stiva (a pagamento), ridimensionando concretamente la prestazione nella sua globalità.

4.2. *Verso un nuovo medioevo dei diritti del passeggero* – L'esame della pratica commerciale evidenzia diverse ipotesi di trasferimento di oneri vettoriali in capo al passeggero e quindi di opacità della tariffa, fra le quali emergono il sovrapprezzo per il pagamento con carta di credito e quello per il *check-in on line*.

In entrambi i casi si tratta di operazioni necessarie per l'esecuzione della prestazione principale del trasporto, nonché prive di alternativa, per cui il loro pagamento costituisce *de facto* un incremento tariffario.

Quanto alla *charge* per pagamento con carta di credito (Ryanair trattiene 5 euro a transazione), si consideri che la modalità di bigliettazione *on line* o tramite *call center* è tecnicamente possibile esclusivamente utilizzando tale strumento: pertanto in assenza di una ragionevole alternativa priva di oneri ⁽²⁰⁾ ci troviamo di fronte ad un aumento tariffario maldestramente travisato.

Il pagamento del *check-in on line* presenta a mio avviso profili ancora più delicati.

Nella prassi del volo *low cost* il *check-in on line* si è trasformato da opzione di favore per il passeggero ⁽²¹⁾, a modalità di accettazione elettiva, tanto che fino a qualche tempo fa era l'unica modalità di accettazione gratuita, mentre il ricorso al tradizionale banco di accettazione in aeroporto

⁽²⁰⁾ A ben vedere la compagnia irlandese prevede come unico sistema di pagamento privo di costi quello effettuato con una particolare carta di debito prepagata, peraltro poco diffusa ed utilizzata rispetto alle più comuni carte di credito. Il problema reale risiede nella circostanza che i gestori delle principali carte di credito richiedono il pagamento di una commissione a carico del percettore del pagamento, che quest'ultimo rigira sul passeggero con un ricarico abnorme.

⁽²¹⁾ Inizialmente ideata per evitargli la fila al banco accettazione in aeroporto, consentirgli di economizzare sui tempi di presentazione in aeroporto e ridurre il carico di lavoro sulle strutture dello scalo.

comportava il pagamento di un sovrapprezzo. Attualmente alcune compagnie *low cost* (con Ryanair sempre in testa) stanno applicando un onere aggiuntivo anche per il *check-in on line*, in questo modo introducendo una ulteriore voce di costo fissa al di fuori della tariffa. È noto che non è possibile fruire del volo in assenza di una preventiva accettazione: pertanto richiedere un qualunque corrispettivo separato per tale attività significa richiedere una sovratariffa per un servizio necessario e quindi dovuto.

La vicenda non va sottovalutata, meramente riducendola ad una semplice e già pur grave questione di ingannevolezza della pubblicità tariffaria (v. *ultra*), perché introduce un pericoloso elemento di destrutturazione della prestazione vettoriale.

Quest'ultima è l'insieme di diverse prestazioni erogate da soggetti diversi e aventi costi determinati, coordinate ed offerte in vendita congiuntamente dal vettore, che assume *in toto* la responsabilità contrattuale per loro esecuzione.

Il passeggero ne sopporta comunque sostanzialmente *pro quota* l'onere economico, perché, stipulando un contratto di trasporto aereo, acquista una prestazione complessa che vede coinvolti altri soggetti oltre al vettore operativo: per esempio i prestatori di servizi di assistenza a terra (*handlers*), gli operatori della *security* aeroportuale, i controllori del traffico aereo. Il prezzo dei servizi forniti da ciascuno di tali soggetti viene pagato dal vettore, diventa un costo di produzione al pari del carburante o degli stipendi del personale e concorre a determinare la tariffa finale del servizio di trasporto.

La spasmodica ricerca ad opera dei *low cost carriers* della tariffa scandalosamente bassa (o meglio del richiamo pubblicitario che essa produce) sta pericolosamente inducendo a individuare separatamente, per ora solo a livello descrittivo, i costi di alcuni dei diversi segmenti della complessa e complessiva prestazione di trasporto, scaricandone separatamente qualcuno (per esempio il *check-in* o il bagaglio da stiva) sul passeggero.

Simili operazioni appaiono verosimilmente prodromiche ad una successiva separazione oltre che contabile anche contrattuale⁽²²⁾ dei diversi segmenti della prestazione complessa del trasporto, con un grave pregiudizio alla posizione giuridica del passeggero, che potrebbe trovarsi ad avere un rapporto contrattuale separato con l'esecutore della mera prestazione di trasporto e con ciascuno dei prestatori delle singole attività strumentali, nei

(22) Che potrebbe realizzarsi a seguito della stipulazione seriale, fra il vettore ed i singoli fornitori di servizi strumentali, di contratti a favore del terzo passeggero. Entrambi gli stipulanti avrebbero un interesse economico forte a coinvolgere contrattualmente il passeggero: il vettore per liberarsi da gravose responsabilità e dai relativi costi assicurativi, i singoli fornitori di servizi per avere una controparte contrattuale economicamente più debole e meno organizzata rispetto al vettore.

confronti dei quali rischierebbe di trovarsi privo del sistema di garanzie poste a sua tutela dalla normativa internazionale e comunitaria sul trasporto aereo di persone.

A volerli cogliere, i segnali di tale rischio sono già tutti presenti nella prassi operativa ispirata al modello *low cost* e sono da considerare con attenzione e fronteggiare con decisione per evitare il dissolvimento della concezione unitaria della prestazione di trasporto.

Tale dissolvimento recherebbe conseguenze difficilmente misurabili *ex ante* sul livello di tutela del passeggero, con il rischio concreto che si apra la strada verso un nuovo medioevo dei diritti del passeggero.

4.3. *Il fascino pericoloso di tariffe trasparenti* – La tariffa reale del trasporto aereo non è facilmente ed immediatamente individuabile; ciò a seguito di uno strutturale deficit di chiarezza e trasparenza che contraddistingue l'operato della gran parte delle compagnie aeree.

Si tratta di un problema sedimentato che ebbe già una prima, seppur debole, risposta con il reg. (CEE) n. 2407/1992 sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci, che si limitò a sancire un generico dovere di pubblicità. Di tutt'altro tenore l'esplicito ed efficace precetto dell'art. 23 del già citato reg. (CE) di rifusione n. 1008/2008⁽²³⁾, ed il conseguente recente intervento analitico e precettivo dell'autorità aeronautica italiana⁽²⁴⁾.

Il sistema delineato si fonda su due principi: che la tariffa aerea pubblicizzata sia *all inclusive* e che le singole voci che concorrono a determinare la tariffa finale siano specificate (*breakdown the price*). Si tratta di indicazioni già esplicitate in Italia dalla legge n. 40/2007 (cosiddetto pacchetto Bersani) che all'art. 3, a proposito delle tariffe aeree, statuisce che «sono vietati le offerte e i messaggi pubblicitari di voli aerei recanti l'indicazione del prezzo al netto di spese, tasse e altri oneri aggiuntivi», prevedendo che tali messaggi pubblicitari siano sanzionati come pubblicità ingannevole,

⁽²³⁾ La disposizione prevede che «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; (d) altri diritti, tasse o supplementi connessi ad esempio alla sicurezza o ai carburanti; dove le voci di cui alle lett. 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*”).».

⁽²⁴⁾ Si veda la circolare n. 81484 del Direttore generale dell'ENAC, del 19 novembre 2009.

con una pesante sanzione amministrativa che può andare dai 5 mila ai 500 mila euro ⁽²⁵⁾.

Nel generale panorama dell'industria vettoriale mondiale le compagnie *low cost* si uniformano al *trend* generale e si industriano per rendere meno agevole possibile l'individuazione della tariffa finale prevedendo una serie di sovrapprezzi per attività e servizi ordinariamente ricompresi nelle tariffe del trasporto.

Gli espedienti utilizzati sostanziano frequentemente ipotesi di pubblicità ingannevole; con essa si tenta di sopire con artifici da illusionista un interrogativo che gli addetti ai lavori si stanno ponendo già da alcuni anni: volare *low cost* conviene realmente?

A certe particolari condizioni, con l'osservanza di alcuni accorgimenti e la sottomissione a certe rigide regole, la risposta è ancora affermativa, anche se per ottenere un trattamento vantaggioso è in genere richiesto un livello di consapevolezza del passeggero di gran lunga superiore a quello ordinariamente richiesto a creditori di prestazioni comparabili.

Nella media, invece, facendo i conti con tutte le voci anomale extra-tariffa che invece debbono concettualmente rientrare nel reale costo del trasporto, il mito della convenienza economica rischia di vacillare ⁽²⁶⁾.

La trasparenza tariffaria mette quindi in pericolo uno degli elementi caratterizzanti dell'offerta dei *low cost carriers*, se non addirittura la loro stessa natura di vettori a basso costo. Ciò spiega perché ancora oggi, nonostan-

⁽²⁵⁾ L'art. 2 della l. 2 aprile 2007 n. 40, rubricato *Trasparenza delle tariffe aeree*, testualmente recita: «1. Al fine di favorire la concorrenza e la trasparenza delle tariffe aeree, di garantire ai consumatori un adeguato livello di conoscenza sugli effettivi costi del servizio, nonché di facilitare il confronto tra le offerte presenti sul mercato, sono vietati le offerte e i messaggi pubblicitari di voli aerei recanti l'indicazione del prezzo al netto di spese, tasse e altri oneri aggiuntivi, ovvero riferiti a una singola tratta di andata e ritorno, a un numero limitato di titoli di viaggio o a periodi di tempo delimitati o a modalità di prenotazione, se non chiaramente indicati nell'offerta. / 2. A decorrere dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, le offerte e i messaggi pubblicitari di cui al comma 1 sono sanzionati quali pubblicità ingannevole».

⁽²⁶⁾ Una interessante inchiesta pubblicata dall'autorevole *Frankfurter Allgemeine* il 20 aprile 2008 ha infatti evidenziato che, a parità di periodo di anticipo della prenotazione, il costo medio complessivo di un biglietto *one way*, per un adulto con bagaglio da spedire su una tratta internazionale infracomunitaria operata da vettori *low cost* come Ryanair, EasyJet, German Wings ed Air Berlin, risulta frequentemente superiore a quello di compagnie tradizionali come Lufthansa, British Airways e Alitalia. L'inchiesta dimostra come, sommando le tasse aeroportuali, i sovrapprezzi per carburante, bagaglio, *check-in*, carta di credito, imbarco prioritario e/o assegnazione del posto, la leggendaria convenienza del *low cost* si frantuma sul muro dell'evidenza delle cifre.

te i citati presìdi predisposti a livello nazionale e comunitario, il numero, l'entità e l'ammontare delle eccezioni tariffarie e delle *charges and fees* generino ancora troppa confusione per essere chiaramente percepiti dai consumatori.

4.4. *La penitenza del passeggero* – Sulle modalità di esecuzione della prestazione e di erogazione del servizio i vettori *low cost* danno il loro meglio.

L'esame della prassi operativa, unita alla semplice lettura dei quotidiani o delle decine di *blog* aperti sulla rete, evidenzia situazioni decisamente anomale.

In primo luogo è necessario considerare che il comportamento del vettore *low cost* è fortemente condizionato da esigenze di celerità, ed è per questo che viene escluso da alcuni vettori il trasporto di minori non accompagnati e generalmente limitato il numero di passeggeri a mobilità ridotta (PRM) imbarcabili.

Entrambe le categorie necessitano di una assistenza speciale che rallenta le operazioni di imbarco e sbarco, ma mentre per la prima non sussiste alcun obbligo legale di trasporto (ed infatti viene esclusa), per la seconda sussistono delle garanzie minime poste dal reg. (CE) n. 1107/2006 che, stando alle condizioni generali di contratto, appaiono almeno formalmente rispettate.

Le velocità di esecuzione della prestazione è garantita da rigidi automatismi nei comportamenti, volti ad evitare la minima discrezionalità e quindi qualsiasi tipo di contraddittorio.

A proposito di rigidità si deve ricordare l'accesa polemica che scoppiò nel dicembre 2009 fra ENAC e Ryanair a proposito della tipologia dei documenti validi per l'imbarco, innescatasi a seguito della negazione dell'imbarco, da parte del vettore, a passeggeri muniti di documenti validi e legalmente riconosciuti in Italia, ma non contemplati dalle condizioni di contratto della compagnia.

Il *casus belli* diede l'occasione per ribadire che l'autonomia privata trova nel nostro ordinamento un limite invalicabile nell'ordine pubblico e che, quindi, a prescindere da qualunque convenzione pattizia fra le parti, non si può disconoscere valore legale ad un documento di riconoscimento cui le leggi interne attribuiscono validità ⁽²⁷⁾.

⁽²⁷⁾ Sulla vicenda intervenne il TAR Lazio, sez. III-ter, 17 dicembre 2009, che respinse la richiesta di sospensiva avanzata dalla compagnia Ryanair contro i provvedimenti dell'ENAC sulle disposizioni relative all'equipollenza dei documenti di riconoscimento che il vettore irlandese doveva accettare ai fini della verifica dell'identità dei propri passeggeri.

La rigidità delle procedure rischia di provocare conseguenze abnormi, come quella del ricorso disinvolto allo sbarco coatto del passeggero, che costituisce la più severa delle pene disciplinari irrogabili dal comandante secondo il codice della navigazione italiano (art. 1257) e che dovrebbe quindi essere utilizzata solo in condizioni estreme.

Non sembrano fossero tali quelle che a Capodanno del 2007 hanno condotto allo sbarco di cinque musicisti componenti la Caribbean Steel International Orchestra, fatti scendere da un aereo Ryanair diretto da Alghero a Londra in quanto uno di loro veniva accusato dall'equipaggio di simulare di essere cieco e tutti tenevano, a detta sempre dell'equipaggio, un atteggiamento sospetto, generando inquietudine negli altri passeggeri.

I malcapitati hanno intentato causa alla compagnia presso un tribunale londinese e nel febbraio del 2008 hanno ottenuto la condanna del vettore al pagamento di 1500 euro per ciascuno: non si trattava infatti di terroristi e il presunto finto non vedente è risultato essere cieco per davvero!

L'indagine su alcune modalità di erogazione del servizio di trasporto evidenzia ulteriori singolarità che contribuiscono a restituirci un quadro complessivamente inquietante.

È possibile avvertire un clima di ostentato disinteresse per il benessere ed il comfort del passeggero, quasi che un vendicativo Dio dei vettori lo abbia condannato ad una penitenza per la remissione del peccato di avarizia e ad espiare con il disagio l'economicità del trasferimento.

Come è possibile giustificare altrimenti l'abbandono della pratica della preassegnazione del posto, prassi ragionevole, utile, civile e universalmente adottata, a favore di una disordinata e primitiva esperienza di darwinismo aeronautico per la conquista della poltroncina?

E come qualificare le modalità di imbarco prioritario se non come una prova ordalica, dove solo i prescelti, più forti e veloci, riescono a conquistare la scaletta e l'accesso prioritario all'aeromobile? O, infine, come non considerare persecutoria l'eliminazione dei sistemi di reclinazione dei sedili, in modo da evitare che il rio passeggero si possa abbandonare alle mollezze del riposo durante il volo?

Sotto il profilo giuridico non sembra trattarsi di comportamenti illeciti; tuttavia la prestazione di trasporto risulta scientemente limitata dal punto di vista qualitativo, a seguito di una deliberata scelta del vettore che preferisce sacrificare la comodità e la serenità del passeggero sull'altare della agilità e dell'economicità della prestazione.

Proprio la presenza di una preordinazione induce a configurare le ipotesi descritte come una grave forma (dolosa) di inesatto adempimento di quei

generali obblighi di protezione che gravano sul vettore di persone ⁽²⁸⁾, i quali obblighi riteniamo non riguardino esclusivamente l'incolumità del passeggero, ma anche, in una accezione più ampia e moderna, la serenità e la comodità del passeggero.

5. *Quousque tandem abutere patientia nostra? – Quousque tandem abutere, [low cost], patientia nostra? quamdiu etiam furor iste tuus nos eludet? quem ad finem sese effrenata iactabit audacia?* ⁽²⁹⁾. Fino a quando, dunque, compagnie *low cost*, abuserete della nostra pazienza? Quanto a lungo ancora codesto vostro furore si prenderà gioco di noi? Fino a che punto si spingerà la vostra sfrenata audacia?

Si potrebbe rispondere: fino a quando il passeggero non si renderà pienamente conto di quanto è poco saggio svendersi per un piatto di lenticchie, consentendo la messa in discussione dei propri diritti, faticosamente conquistati in decenni di battaglie, in cambio di un effimero vantaggio economico su un biglietto.

E allora, per favorire il processo di maturazione della consapevolezza, *oportet ut scandala eveniant*; è salutare che la contraddizione esploda, come è successo nella primavera del 2010 a seguito dell'eruzione del vulcano islandese Eyjafjallajökull, che provocò la paralisi del traffico aereo europeo per oltre una settimana.

Le compagnie aeree europee, di concerto con le società di gestione degli aeroporti e con l'intervento dei dipartimenti di protezione civile di tutti gli Stati interessati, hanno proceduto a prestare la dovuta assistenza in aeroporto, evitando di abbandonare i propri passeggeri in una oggettiva situazione di difficoltà.

Ciò, oltre che in ossequio ad un generale dovere di solidarietà umana, anche in ottemperanza alla esplicita disposizione dell'art. 9 del reg. (CE) n. 261/2004, che pone a carico del vettore l'assistenza ai passeggeri in caso di ritardo prolungato, di cancellazione del volo e di negato imbarco, qualunque sia il motivo che ha provocato le situazioni di patologia negoziale sopra declinate.

In ossequio a tale principio, anche quando l'evento patologico del trasporto è ascrivibile a caso fortuito o forza maggiore, il vettore non si potrà quindi sottrarre a tali obblighi.

⁽²⁸⁾ Sugli obblighi di protezione e la loro doverosità giuridica, si rinvia al fondamentale studio di G. MASTRANDREA, *L'obbligo di protezione nel trasporto aereo di persone*, Padova, 1994.

⁽²⁹⁾ Cicerone, I, *Catilinaria*.

In spregio alla vigente normativa ed ai più elementari principi di solidarietà, la compagnia Ryanair si è rifiutata di adempiere ad un dovere direi morale prima che giuridico, ritenendo di non dover rispondere per «atti di Dio», posti al di fuori del proprio controllo.

Fortunatamente ciascuno Stato membro, ai sensi dell'art. 16, primo comma, del reg. (CE) n. 261/2004, ha provveduto a designare l'organismo responsabile dell'applicazione del regolamento, dotato di ampi poteri di vigilanza e sanzionatori.

L'Italia ha ottemperato con il d.lg. 27 gennaio 2006 n. 69, recante «Disposizioni sanzionatorie per la violazione del reg. (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato», che ha designato l'ENAC come organismo responsabile ed ha previsto sanzioni molto significative a carico dei vettori che non rispettano gli obblighi di cui al regolamento.

In particolare l'art. 4 del d.lg. 69/2006 ha stabilito che, in caso di cancellazione del volo, il vettore aereo che viola le disposizioni del reg. (CE) n. 261/2004, non rispettando le procedure ivi indicate, è punito con la sanzione amministrativa da euro diecimila ad euro cinquantamila.

A seguito dei fatti descritti, per 178 episodi accertati di mancata prestazione di assistenza nei giorni fra il 17 ed il 22 aprile 2010, l'ENAC ha irrogato a carico di Ryanair sanzioni amministrative per un ammontare di circa 3 milioni di euro.

L'Ente nazionale per l'aviazione civile italiano ha precisato che nelle stesse eccezionali circostanze la quasi totalità delle altre compagnie aeree ha invece prestato la dovuta assistenza e fornito «un fondamentale contributo per limitare i disagi sofferti dalle migliaia di passeggeri bloccati negli scali italiani» ⁽³⁰⁾.

6. *Conclusioni* – Il futuro del trasporto aereo *low cost* presenta differenti prospettive a livello europeo e statunitense.

A livello europeo, secondo le previsioni della AEA (www.aea.be) Association of European Airlines, nel 2020 i vettori a basso costo potrebbero giungere a detenere una quota vicina al 45% dell'intero mercato aereo nel vecchio continente.

⁽³⁰⁾ Cfr., sul sito istituzionale http://www.enac.gov.it/Sala_Stampa/Comunicati_Stampa/index.html, il comunicato dell'ENAC del 15 maggio 2010.

Gli analisti del fenomeno riportano ⁽³¹⁾ che invece negli USA la penetrazione del volato *low cost* si è sostanzialmente bloccata su valori di circa il 30% dell'intero mercato, anche a causa di una decisa ed efficace risposta proveniente dai vettori tradizionali.

Questi hanno proceduto a ristrutturare le modalità operative tradizionali e ad abbassare i costi ricorrendo anche a strumenti come l'amministrazione controllata (il famigerato *Chapter 11*) per razionalizzare il comparto delle risorse umane.

Entro alcuni limiti il fenomeno *low cost* è quindi in grado di produrre effetti positivi sul sistema complessivo, fornendo un esempio virtuoso perlomeno nell'ambito della razionalizzazione delle risorse e del taglio alle disconomie gestionali (leggasi sprechi), ambiti nei quali le compagnie aeree tradizionali hanno ancora molto da imparare.

Per quanto riguarda invece il rapporto con il passeggero e il rispetto dei diritti il discorso si fa molto delicato.

L'errore di fondo consiste a mio parere nel considerare giustificato il sacrificio di una porzione di diritti in cambio di un regime tariffario conveniente e quindi in generale di una maggiore accessibilità al trasporto aereo.

I vettori *low cost* ritengono se stessi dei rivoluzionari che hanno democratizzato un sistema ingessato ed elitario, consentendo anche alle classi economicamente più deboli di volare ed introducendo una nuova filosofia della mobilità aerea. Poco rileva se per raggiungere tali obiettivi epocali si crea qualche danno collaterale, sacrificando qualche diritto, ignorando qualche norma o disattendendo qualche principio.

Nell'economia del disegno complessivo si tratta di inconvenienti trascurabili, di piccole offerte sacrificali sull'ara del nuovo ordine mondiale del trasporto aereo.

La benevola tolleranza, per non dire l'acquiescenza, con la quale molti fra i passeggeri assistono alla demolizione delle loro garanzie, considerandola una contropartita necessaria del virtuoso modello *low cost*, è francamente desolante oltre che rischiosa.

Non si è forse colta per intero la pericolosità di tali atteggiamenti perché la questione trascende il mero assetto dei rapporti contrattuali fra le parti e la dimensione economica di questi, per diventare una questione di perversione del sistema consolidato.

Per ora gli effetti collaterali più gravi riguardano i diritti contrattuali del passeggero, ma quando si comincia a mettere in discussione la figura del secondo pilota, si ipotizza di far viaggiare la gente in piedi, o di far pagare per

⁽³¹⁾ Cfr. ancora D. JARACH, *Prefazione*, cit.

l'uso della toilette, la questione coinvolge la sicurezza e la dignità delle persone.

La perversione (trasformazione in senso oggettivamente negativo) del sistema vigente, si attua mediante l'introduzione di elementi di tossicità giuridica, che abbiamo visto essere altamente contagiosi, soprattutto quando si saldano con interessi contingenti convergenti.

La descritta vicenda del pagamento del trasporto del bagaglio da stiva è illuminante in tal senso ed è emblematica la diffusione (per contagio) della pratica anche presso vettori tradizionali che hanno ben gradito gli introiti supplementari da essa derivanti.

Per salvaguardare la libertà di scelta fra diverse modalità di mobilità aerea è quindi necessario evitare che certe pratiche diventino normali e che soprattutto vengano percepite come normali, perché in tal caso fatalmente non esisteranno più situazioni garantite per nessuno.

La risposta contro comportamenti eversivi deve essere quindi decisa, come quella fornita nei casi sopra descritti di mancata assistenza in aeroporto, di pubblicità ingannevole, di inosservanza della normativa nazionale sui documenti.

E deve poter contare sulla collaborazione dei passeggeri, che sono liberi di scegliere il modello di mobilità aerea che preferiscono, ma non possono ritenere negoziabile il vigente sistema di garanzie.

