Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate l'11 giugno 2019[1]

Cause riunite da C-349/18 a C-351/18

Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS)
contro
Mbutuku Kanyeba (C-349/18)
Larissa Nijs (C-350/18)
Jean-Louis Anita Dedroog (C-351/18)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Vredegerecht te Antwerpen (Giudice di pace di Anversa, Belgio)]

«Rinvio pregiudiziale – Trasporto ferroviario – Diritti e obblighi dei passeggeri – Regolamento (CE) n. 1371/2007 – Articolo 9, paragrafo 4 – Viaggiatore senza biglietto di trasporto – Mancata regolarizzazione – Natura del rapporto giuridico – Clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori – Direttiva 93/13/CEE – Articoli 2, 3 e 6, paragrafo 1 – Ambito di applicazione – Condizioni generali di trasporto – Supplemento tariffario applicabile ai viaggiatori privi di biglietto»

1. Il rapporto giuridico che lega un individuo che decide di prendere un treno senza acquistare il biglietto, né regolarizzare la sua posizione a seguito dei controlli, è per il diritto dell'Unione un contratto? E, in ogni caso, a quel rapporto giuridico può applicarsi la disciplina sulle clausole abusive, con la conseguenza che le clausole regolanti il sovrapprezzo richiesto dall'azienda di trasporto per il mancato acquisto del biglietto possano dal giudice essere considerate non vincolanti il consumatore-viaggiatore?

2. Queste, in sostanza, le questioni sullo sfondo dell'odierno giudizio che trae origine dal rinvio pregiudiziale del Vredegerecht te Antwerpen (Giudice di pace di Anversa, Belgio) in un procedimento principale che vede un'azienda di trasporto ferroviario belga richiedere a dei viaggiatori trovati sprovvisti di biglietto il pagamento di quanto disposto dalle condizioni generali di trasporto per il caso in cui il viaggiatore, privo di biglietto, abbia rifiutato di pagare il costo del biglietto con le maggiorazioni previste in assenza di successiva regolarizzazione.

I. Quadro giuridico

A. Diritto dell'Unione europea

3. Il dodicesimo considerando della direttiva 93/13/CEE[2] enuncia quanto segue:

«(…)

1 Lingua originale: l'italiano.

2 Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU 1993, L 95, pag. 29).

considerando tuttavia che per le legislazioni nazionali nella loro forma attuale è concepibile solo un'armonizzazione parziale; che, in particolare, sono oggetto della presente direttiva soltanto le clausole non negoziate individualmente; che pertanto occorre lasciare agli Stati membri la possibilità di garantire, nel rispetto del trattato, un più elevato livello di protezione per i consumatori mediante disposizioni nazionali più severe di quelle della presente direttiva».

4. L'articolo 1 della direttiva 93/13 dispone:

«1. La presente direttiva è volta a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti le clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e un consumatore.

2. Le clausole contrattuali che riproducono disposizioni legislative o regolamentari imperative e disposizioni o principi di convenzioni internazionali, in particolare nel settore dei trasposti, delle quali gli Stati membri o la Comunità sono parte, non sono soggette alle disposizioni della presente direttiva.»

5. L'articolo 3 della medesima direttiva dispone che:

«1. Una clausola contrattuale, che non è stata oggetto di negoziato individuale, si considera abusiva se, malgrado il requisito della buona fede, determina, a danno del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti derivanti dal contratto.

2. Si considera che una clausola non sia stata oggetto di negoziato individuale quando è stata redatta preventivamente in particolare nell'ambito di un contratto di adesione e il consumatore non ha di conseguenza potuto esercitare alcuna influenza sul suo contenuto.

Il fatto che taluni elementi di una clausola o che una clausola isolata siano stati oggetto di negoziato individuale non esclude l'applicazione del presente articolo alla parte restante di un contratto, qualora una valutazione globale porti alla conclusione che si tratta comunque di un contratto di adesione.

Qualora il professionista affermi che una clausola standardizzata è stata oggetto di negoziato individuale, gli incombe l'onere della prova.

3. L'allegato contiene un elenco indicativo e non esauriente di clausole che possono essere dichiarate abusive».

6. L'articolo 6, paragrafo 1, dispone che:

«Gli Stati membri prevedono che le clausole abusive contenute in un contratto stipulato fra un consumatore ed un professionista non vincolano il consumatore, alle condizioni stabilite dalle loro legislazioni nazionali, e che il contratto resti vincolante per le parti secondo i medesimi termini, sempre che esso possa sussistere senza le clausole abusive».

7. L'articolo 8 della direttiva 93/13 prevede che:

«Gli Stati membri possono adottare o mantenere, nel settore disciplinato dalla presente direttiva, disposizioni più severe, compatibili con il trattato, per garantire un livello di protezione più elevato per il consumatore».

8. L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1371/2007 [3] dispone che:

«Fatte salve le disposizioni di cui al presente capo, la conclusione e l'esecuzione di un contratto di trasporto e la fornitura di informazioni e biglietti sono disciplinate dalle disposizioni dell'allegato I, titoli II e III».

9. L'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1371/2007 dispone che:

«Le imprese ferroviarie offrono la possibilità di ottenere biglietti per il rispettivo servizio a bordo del treno, salvo qualora ciò sia limitato o negato per motivi di sicurezza o di politica anti-frode o a causa dell'obbligo di prenotazione o per ragionevoli ragioni commerciali».

10. Ai sensi dell'articolo 6, titolo II dell'allegato I «Estratto delle regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV)» al regolamento (CE) n. 1371/2007:

«1. Con il contratto di trasporto, il trasportatore s'impegna a trasportare il viaggiatore, nonché se del caso, bagagli e veicoli, nel luogo di destinazione ed a consegnare i bagagli ed i veicoli nel luogo di destinazione.

2. Il contratto di trasporto deve essere attestato da uno o più titoli di trasporto consegnati al viaggiatore. Tuttavia, fatto salvo l'articolo 9, l'assenza, l'irregolarità o la perdita del titolo di trasporto non pregiudica né l'esistenza né la validità del contratto, che rimane soggetto alle presenti regole uniformi.

3. Il titolo di trasporto fa fede, fino a prova contraria, della conclusione e del contenuto del contratto di trasporto».

11. Ai sensi dell'articolo 9, titolo II dell'allegato I al regolamento (CE) n. 1371/2007:

«1. Sin dall'inizio del viaggio, il viaggiatore deve essere munito di un titolo di trasporto valido e deve presentarlo al momento del controllo dei titoli di trasporto. Le condizioni generali di trasporto possono stabilire:

a) che un viaggiatore che non presenta un titolo di trasporto valido deve pagare una sovrattassa oltre al prezzo del trasporto;

b) che a un viaggiatore il quale rifiuta di pagare immediatamente il prezzo del trasporto o la sovrattassa può essere imposto di sospendere il viaggio;

c) se e a quali condizioni si effettua il rimborso della sovrattassa».

3 Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU 2007, L 315, pag. 14).

B. Diritto belga

12. L'articolo I.8.39 del Wetboek van Economisch Recht (Codice di diritto economico)[4] fornisce la seguente nozione di «impresa»:

«impresa: persona fisica o giuridica che persegue un fine economico in maniera continuativa, ivi comprese le sue associazioni».

13. L'articolo VI.83, 24° del Codice di diritto economico dispone:

«Nei contratti conclusi tra un'impresa e un consumatore, sono in ogni caso abusive, le clausole e le condizioni o le combinazioni di clausole e condizioni che hanno per oggetto di:

(…)

24° fissare l'ammontare di risarcimento e interessi per il caso di non esecuzione o di ritardo nell'esecuzione delle obbligazioni del consumatore che superano in modo manifesto l'effettivo pregiudizio suscettibile di essere subito dall'impresa».

14. L'articolo VI.84, paragrafo 1, del Codice di diritto economico, dispone che:

«Tutte le clausole abusive sono vietate e nulle. Il contratto rimane vincolante per le parti se può sussistere senza le clausole abusive. Il consumatore non può rinunciare ai diritti a lui attribuiti dalla presente sezione».

15. L'articolo 2 delle Condizioni generali e particolari di trasporto della Nationale Maastschappij van de Belgische Spoorwegen (Società nazionale delle ferrovie belghe, in prosieguo: la «NMBS») (Algemene en bijzondere vervoersvoorwaarden van de Nationale Maatschappij van de Belgische Spoorwegen), rubricato «Accettazione delle condizioni generali e particolari di trasporto per il viaggiatore», enuncia:

«Usufruendo dei servizi di trasporto della NMBS, riconoscete di aver preso conoscenza del presente documento così come delle Condizioni Particolari (disponibile sul nostro sito internet snbc.be) e accettate di conformarvi ad esse senza alcuna riserva. Il presente documento potrà essere modificato in ogni momento da parte della NMBS per motivi legittimi, quali in particolare, degli obblighi connessi alle missioni di servizio pubblico, la messa in regola con le decisioni adottate dalle autorità pubbliche, dei vincoli operativi legati alle infrastrutture, alla rete o alle risorse. La NMBS provvede a tenervi informati di ogni modifica alle presenti Condizioni generali di trasporto mediante i canali della NMBS (in particolare sul sito internet snbc.be), nonché mediante il *Moniteur Belge*. Queste modifiche vi saranno opponibili sin dalla loro pubblicazione».

16. L'articolo 4, paragrafo 3, delle Condizioni generali e particolari di trasporto prevede che:

«La constatazione dell'irregolarità per mancato rispetto delle obbligazioni legate al titolo di trasporto, comportano l'applicazione delle misure previste all'allegato I – Irregolarità e inciviltà, non configurano in alcun caso un contratto di trasporto. Di conseguenza, non avrete alcun diritto di reclamare qualsivoglia indennizzo o risarcimento».

4 Wet van 28 februari 2013 tot invoering van het Wetboek van Economisch Recht (legge del 28 febbraio 2013 che adotta il codice di diritto economico), *Moniteur Belge*, del 29 marzo 2013, pag. 19975.

17. L'articolo 5.4 delle condizioni generali e particolari di trasporto, rubricato «L'acquisto di un titolo di trasporto alla "Tariffa a bordo"», prevede che:

1. Salvo le ipotesi di cui al numero 1 dell'Allegato I – irregolarità e inciviltà, per le quali la constatazione di irregolarità è verbalizzata immediatamente, il controllore vi proporrà di acquistare un titolo di trasporto della gamma dei prodotti venduti sul treno alla "Tariffa a bordo" nei casi seguenti:

a) non siete in grado di presentare, per qualunque ragione, un titolo di trasporto al controllore;

(…)

3. La "Tariffa a bordo" è composta dal prezzo del biglietto aumentato di un supplemento il cui ammontare è determinato nelle Condizioni particolari di trasporto. Fa parte del prezzo del titolo di trasporto.

18. Il punto 2.1.2 dell'allegato I alle Condizioni particolari di trasporto rubricato «Constatazione di irregolarità "Media"» prevede che:

«La constatazione di irregolarità "Media" è redatta se il viaggiatore si trova in una delle ipotesi di cui all'articolo 5.4 delle Condizioni generali di trasporto e rifiuta di acquistare un titolo di trasporto alla "Tariffa a bordo"».

19. Il punto4 dell'allegato I alle Condizioni particolari di trasporto disciplina come segue l'ammontare del supplemento per il caso di irregolarità nel titolo di trasporto:

«Somma forfetaria (IVA 6% inclusa)

– Constatazione di irregolarità del titolo di trasporto.

Pagamento effettuato entro 14 giorni di calendario (data dei fatti compresa): EUR 75,00.

Mancato pagamento entro 14 giorni di calendario (data dei fatti compresa): EUR 225,00».

II. Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali

20. Il presente procedimento trae origine da tre cause pendenti dinanzi al Vredegerecht te Antwerpen (Giudice di pace di Anversa, Belgio) rispetto alle quali sono state sottoposte alla Corte identiche questioni pregiudiziali.

21. Nel corso del 2015, la Nationale Maatschappij van de Belgische Spoorwegen (Società nazionale delle ferrovie belghe1 ha constatato per quattro volte un'infrazione delle condizioni di trasporto da parte del sig. Kanyeba, il quale viaggiava in treno senza pagare il prezzo del biglietto. Il sig. Kanyeba, in nessuna delle quattro occasioni, si è avvalso della possibilità offertagli dalla NMBS di «regolarizzare questa situazione», acquistando il biglietto sul treno con un supplemento di 7,50 EUR o, alternativamente, pagando un supplemento di 75 EUR entro quattordici giorni dalla constatazione dell'infrazione o un importo di 225 EUR trascorsi quattordici giorni dalla constatazione.

22. Nel corso del 2013 e del 2015 la medesima constatazione era stata effettuata nei confronti della sig.ra Nijs, in cinque occasioni e, nel corso degli anni 2014 e 2015, nei confronti del sig. Dedroog, in undici occasioni.

23. La NMBS ha offerto a ciascuno di essi la possibilità di regolarizzare la situazione nei termini di cui al punto 21. Tuttavia, nessuno di essi ha profittato di tali possibilità.

24. Pertanto, la NMBS agiva in giudizio chiedendo di condannare il sig. Kanyeba al versamento di 880,20 EUR, la sig.ra Nijs al versamento di 1 103,90 EUR e di 2 394,00 EUR il sig. Dedroog. La ricorrente afferma, nel procedimento principale, che la natura del rapporto intercorrente tra essa e i tre soggetti sarebbe amministrativa e non contrattuale dal momento che essi non hanno comprato il titolo di trasporto.

25. Il giudice del rinvio ritiene che, ai sensi della giurisprudenza della Corte, esso è tenuto a esaminare d'ufficio l'applicazione delle norme relative alle clausole abusive ogni qualvolta il servizio sia fornito ad un consumatore, come nel caso di specie. In proposito, si chiede, da un lato, quale sia la natura del rapporto giuridico intercorrente tra la NMBS e i consumatori e, dall'altro lato, se il contratto possa dirsi o meno concluso nonostante questi ultimi abbiano viaggiato senza acquistare il titolo di trasporto.

26. In particolare, il giudice del rinvio osserva che il fondamento giuridico delle condizioni generali di trasporto della NMBS non è chiaro. Secondo una prima tesi, le condizioni generali che determinano i diritti e gli obblighi delle parti, sarebbero delle clausole puramente contrattuali. Secondo una seconda tesi, invece, esse costituirebbero dei regolamenti ai sensi del diritto amministrativo.

27. Inoltre, il giudice del rinvio, riferisce di un dibattito dottrinale in Belgio circa la natura del rapporto giuridico tra la NMBS e i viaggiatori. Da alcuni, tale rapporto viene considerato di natura contrattuale – anche nel caso in cui il viaggiatore non acquisti il titolo di trasporto – in quanto il semplice fatto di entrare nella zona in cui è necessario il possesso di un titolo di trasporto valido comporterebbe la conclusione di un contratto di trasporto per adesione. Vi è invece chi sostiene che il rapporto sarebbe di natura contrattuale unicamente nel caso in cui il viaggiatore acquisti il titolo di trasporto, diversamente dovendosi considerare un rapporto di fonte regolamentare.

28. Il giudice del rinvio ricorda, infine, che la Grondwettelijk (Corte costituzionale, Belgio) e lo Hof van cassatie (Corte di cassazione, Belgio) hanno precisato che la «teoria delle clausole abusive» nel diritto belga sarebbe applicabile anche a rapporti giuridici di fonte regolamentare.

29. In tale contesto, il Vredegerecht te Antwerpen (Giudice di pace di Anversa) ha sospeso il giudizio e proposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 9, punto 4, del [regolamento n. 1371/2007], del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, in combinato disposto con gli articoli 2, lettera a), e 3, della direttiva 93/13 debba essere interpretato nel senso che si configura sempre un rapporto contrattuale tra la società di trasporti e il viaggiatore, anche quando quest'ultimo si avvale del servizio del vettore senza acquistare un biglietto.

2) In caso di risposta negativa alla questione che precede, se la dottrina della protezione contro le clausole abusive si estenda anche al viaggiatore che si avvale dei trasporti pubblici senza avere acquistato un biglietto e che a causa di tale comportamento, in forza delle condizioni generali del vettore che sono considerate di applicazione generale in forza della loro natura regolamentare o tramite loro comunicazione in una pubblicazione ufficiale dello Stato, è tenuto a pagare un supplemento oltre al prezzo del biglietto.

3) Se l'articolo 6 della direttiva 93/13 concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, che stabilisce che «(g)li Stati membri prevedono che le clausole abusive contenute in un contratto stipulato fra un consumatore ed un professionista non vincolano il consumatore, alle condizioni stabilite dalle loro legislazioni nazionali, e che il contratto resti vincolante per le parti secondo i medesimi termini, sempre che esso possa sussistere senza le clausole abusive», osti in tutti i casi a che il giudice mitighi la clausola considerata abusiva, oppure che applichi in sua vece il diritto comune.

4) In caso di risposta negativa alla questione che precede, in quali circostanze il giudice nazionale possa procedere a mitigare la clausola considerata abusiva, ovvero a sostituirla con il diritto comune.

5) Nell'ipotesi in cui le questioni che precedono non possano essere risolte in abstracto, si pone la questione se, nel caso in cui la società nazionale di trasporto ferroviario sanzioni civilmente il viaggiatore sorpreso senza biglietto con un supplemento, che si aggiunga o meno al prezzo del biglietto, e il giudice giunga alla conclusione che il supplemento imposto è abusivo, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 3 della direttiva 93/13, se l'articolo 6 della direttiva 93/13 osti a che il giudice dichiari nulla la clausola e applichi il diritto comune in materia di responsabilità civile per rimborsare il danno subito dalla società nazionale delle ferrovie».

III. Analisi giuridica

30. Conformemente alle richieste della Corte, le presenti conclusioni si concentreranno sull'analisi della seconda questione pregiudiziale che, tuttavia, data la stretta connessione, tratterò unitamente alla prima. Le questioni pregiudiziali dalla terza alla quinta saranno esaminate in modo congiunto e mi limiterò rispetto ad esse a brevi osservazioni sulla consolidata giurisprudenza della Corte.

1. Sulla prima e sulla seconda questione pregiudiziale

a) Osservazioni preliminari

31. Nella prima e nella seconda questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se dal regolamento (CE) n. 1371/2007, su diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, e dalla direttiva 93/13 sulle clausole vessatorie possa evincersi che si configura sempre un rapporto contrattuale tra la società di trasporti e il viaggiatore, anche quando quest'ultimo si avvale del servizio del vettore senza acquistare un biglietto. In caso di risposta negativa, se, in ogni caso, possa applicarsi la disciplina delle clausole abusive contenuta nella direttiva 93/13 a tale fattispecie in modo tale che l'eventuale clausola che impone il pagamento di un sovrapprezzo al viaggiatore sprovvisto di valido titolo di viaggio possa essere dichiarata abusiva dal giudice e dunque non vincolante per il consumatore.

32. È necessario per svolgere le considerazioni che seguono fare due premesse.

33. La prima: il regolamento (CE) n. 1371/2007 e la direttiva 93/13 non danno alcuna indicazione sulla natura giuridica della relazione che lega un consumatore che salga su un treno e l'impresa di trasporto.

34. L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1371/2007 dispone che: «Fatte salve le disposizioni di cui al presente capo, la conclusione e l'esecuzione di un contratto di trasporto e la fornitura di informazioni e biglietti sono disciplinate dalle disposizioni dell'allegato I, titoli II e III».

35. L'articolo 6, titolo II, dell'allegato I al regolamento (CE) n. 1371/2007 si limita ad affermare, al paragrafo 2, che: «Il contratto di trasporto deve essere attestato da uno o più titoli di trasporto consegnati al viaggiatore. Tuttavia, fatto salvo l'articolo 9, l'assenza, l'irregolarità o la perdita del titolo di trasporto non pregiudica né l'esistenza né la validità del contratto (…)».

36. L'articolo 9, titolo II dell'allegato I al regolamento (CE) n. 1371/2007 precisa che «1. Sin dall'inizio del viaggio, il viaggiatore deve essere munito di un titolo di trasporto valido e deve presentarlo al momento del controllo dei titoli di trasporto. Le condizioni generali di trasporto possono stabilire: a) che un viaggiatore che non presenta un titolo di trasporto valido deve pagare una sovrattassa oltre al prezzo del trasporto; b) che a un viaggiatore il quale rifiuta di pagare immediatamente il prezzo del trasporto o la sovrattassa può essere imposto di sospendere il viaggio (…).»

37. Tali disposizioni, dunque, come già chiaramente affermato dalla Corte, semplicemente presuppongono la sussistenza di un contratto di trasporto previamente concluso [5].

38. La direttiva 93/13 non contiene alcun riferimento alla nozione di contratto né al momento di formazione dello stesso, limitandosi a presupporre l'esistenza di un accordo contrattuale per l'applicazione della disciplina delle clausole abusive [6].

39. Pertanto, nessuna delle disposizioni del diritto dell'Unione citate dal giudice del rinvio definisce quando un rapporto giuridico è qualificabile come contratto di trasporto né tantomeno il momento nel quale un contratto di trasporto può considerarsi concluso.

40. È nella piena discrezionalità degli Stati membri, dunque, qualificare la natura del rapporto giuridico che si crea nelle situazioni sopra descritte [7].

41. Di conseguenza il diritto dell'Unione non osta all'esistenza di disposizioni nazionali che prevedano che una persona che viaggi in treno senza essere in possesso di un valido titolo di viaggio e che non regolarizzi la propria posizione dopo i controlli non sia legata da un contratto con l'impresa ferroviaria [8].

42. Ritengo, pertanto, che gli articoli 9, punto 4, del regolamento (CE) n. 1371/2007, 2, lettera a), e 3 della direttiva 93/13 non possano essere interpretati nel senso che si configura sempre un rapporto contrattuale tra la società di trasporto e il viaggiatore.

43. Sarà di conseguenza il giudice nazionale, alla luce del diritto interno, a verificare l'esistenza o meno di un rapporto contrattuale.

44. La seconda premessa è che la condotta descritta ha un disvalore sociale che, nei diversi ordinamenti, può essere giuridicamente qualificato come mero inadempimento contrattuale, come illecito amministrativo o addirittura come illecito penale [9], in ragione degli interessi anche pubblicistici coinvolti nel trasporto passeggeri.

45. Ci troviamo, infatti, di fronte ad un'ipotesi, da quanto è dato comprendere dal fascicolo, in cui un passeggero sale sul treno, consapevolmente sprovvisto di biglietto e senza alcuna volontà di adempiere al proprio obbligo di corrispondere il prezzo di un servizio di cui usufruisce, neppure di fronte alle diverse possibilità che il concessionario del servizio gli offre durante o successivamente al godimento del servizio stesso.

5 Sentenza del 21 settembre 2016, Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, C-261/15, EU:C:2016:709, punto 26.

6 L'articolo 1 dispone che «La presente direttiva è volta a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti le clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e un consumatore».

7 Osserva la Corte, sempre nella citata «sentenza Demey», che le condizioni di formazione di un contratto di trasporto sono regolamentate dalle pertinenti disposizioni nazionali (sentenza del 21 settembre 2016, Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, C-261/15, EU:C:2016:709, punto 34).

8 Con riferimento all'articolo 6, titolo II, dell'allegato I al regolamento (CE) no 1371/2007, si veda sentenza del 21 settembre 2016, Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, C-261/15, EU:C:2016:709, punto 35.

9 Ordinanza del 30 maggio 2018, SNCB, C-190/18, non pubblicata, EU:C:2018:355, punto 7, nonché sentenza del 21 settembre 2016, Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, C-261/15, EU:C:2016:709, punti 12 e 13.

b) L'applicazione della disciplina delle clausole abusive alla fattispecie del viaggiatore sprovvisto di biglietto

46. Sulla scorta delle premesse sopra svolte, nel merito della seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, alla Corte se la disciplina sulle clausole abusive della direttiva 93/13 possa trovare applicazione anche all'ipotesi in cui un viaggiatore salga sul treno sprovvisto di biglietto e, dopo essersi rifiutato di regolarizzare in più occasioni la propria posizione sulla base di quanto disposto dalle condizioni generali di trasporto dell'impresa ferroviaria, si veda richiedere in giudizio dalla stessa impresa il pagamento del biglietto oltre un supplemento tariffario.

47. La fonte giuridica del pagamento di un supplemento tariffario nel caso di mancato possesso di un valido titolo di viaggio (e della mancata successiva regolarizzazione a fronte di ripetute e progressive richieste) sono le condizioni generali di trasporto dell'impresa ferroviaria.

48. Il giudice del rinvio ritiene che tali condizioni generali siano applicabili a tutti i viaggiatori in ragione della loro natura regolamentare o della loro comunicazione in una pubblicazione ufficiale.

49. In linea di principio non può escludersi che si tratti, invece, di una relazione di origine contrattuale [10].

50. Sarà il giudice nazionale, come detto, sulla base del diritto interno, a dover verificare la natura contrattuale o meno del rapporto giuridico tra vettore e consumatore sprovvisto di biglietto.

51. Se è vero che spetta al giudice nazionale qualificare, sulla base del diritto nazionale, in assenza di puntuali riferimenti al momento di formazione del contratto nelle fonti del diritto dell'Unione sopra citate, la situazione giuridica descritta, è altrettanto vero – come osservato anche dalla Commissione nelle osservazioni scritte presenti nel fascicolo [11] – che elemento comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ai fini della qualificazione di un rapporto giuridico come contrattuale, è la sussistenza di una manifestazione di volontà reciproca.

52. In una fattispecie quale quella sopra descritta ben potrebbe dubitarsi della sussistenza di una tale reciproca manifestazione di volontà. Infatti, non solo il passeggero decide di non acquistare il biglietto a fronte di un'offerta al pubblico ma, anche dinanzi all'ulteriore proposta contrattuale a bordo del treno, rifiuta di manifestare la sua volontà di acquistare il biglietto.

53. Possono, pertanto, nutrirsi dei dubbi che in presenza di una condotta antigiuridica come quella sopra descritta possa aversi un idoneo scambio di reciproche volontà che possa costituire un contratto. Il viaggiatore, infatti, non manifesta il proprio consenso su un elemento essenziale del contratto e cioè il prezzo del servizio e il pagamento dello stesso.

54. Qualora dovesse ritenersi che il rapporto tra l'impresa di trasporto e il consumatore che ha rifiutato di pagare il biglietto sia di natura contrattuale, in linea di principio, dovrebbe applicarsi la disciplina sulle clausole abusive. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 93/13, le clausole contrattuali che riproducono disposizioni regolamentari imperative non sono soggette alle disposizioni della direttiva stessa.

10 La Corte nella citata sentenza Demey (sentenza del 21 settembre 2016, Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, C-261/15, EU:C:2016:709), al punto 27, in relazione all'articolo 6, titolo II, dell'allegato I al regolamento (CE) n. 1371/2007, afferma che l'«assenza di titolo di trasporto (…) può essere interpretata solamente nel senso che significa che un contratto di trasporto è stato previamente concluso e che il viaggiatore non può esibire una prova a dimostrazione dell'acquisto di un titolo di trasporto.»

11 Osservazioni scritte, punto 19.

55. Se le condizioni generali di trasporto nel singolo diritto nazionale sono qualificate come di natura regolamentare allora dovrebbe applicarsi il sopra menzionato articolo 1, paragrafo 2, con conseguente esclusione della disciplina delle clausole abusive.

56. Di contro, qualora le condizioni generali di trasporto, che contengono la clausola che impone il pagamento di un supplemento tariffario nel caso di mancato acquisto del biglietto, dovessero qualificarsi di natura contrattuale allora, non trovando applicazione l'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 93/13, la clausola stessa potrebbe essere valutata alla luce della disciplina sulle clausole abusive.

57. Nel caso specifico dell'ordinamento belga, tuttavia, la Commissione, nelle sue osservazioni scritte, sottolinea che il Regno di Belgio non ha trasposto nel suo ordinamento giuridico interno l'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 93/13, avvalendosi della facoltà prevista dall'articolo 8 della stessa direttiva [12].

58. Qualora questa dovesse essere la situazione realmente vigente nell'ordinamento belga e qualora si ritenga che la disposizione di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 93/13 non sia direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri, allora il giudice dovrebbe valutare in ogni caso l'abusività o meno della clausola.

59. Nella differente ipotesi in cui, nel singolo ordinamento nazionale, il rapporto tra l'impresa di trasporto e il consumatore che si è rifiutato di pagare il biglietto, non sia di natura contrattuale, la situazione è al di fuori del campo di applicazione del diritto dell'Unione.

60. Infatti, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 93/13 circoscrive chiaramente il campo di applicazione della stessa ai contratti stipulati fra un professionista e un consumatore.

61. Tuttavia, il giudice del rinvio, nell'ordinanza di rimessione alla Corte, sul punto non particolarmente chiara, osserva che, nell'ordinamento belga, la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione avrebbe esteso la «teoria delle clausole abusive» anche a una «relazione giuridico regolamentare» [13].

62. Se nel diritto belga la protezione contro le clausole abusive è estesa a tutte le relazioni tra un consumatore e un professionista, anche se di natura regolamentare – verifica che spetta esclusivamente al giudice nazionale – la clausola che impone il pagamento della sovrattassa al consumatore che si rifiuta di pagare il biglietto andrebbe valutata alla stregua della disciplina delle clausole abusive.

63. Occorre però, in ogni caso, oltre ai profili soggettivi sopra citati relativi al disvalore sociale della condotta del consumatore, tenere presente che ci si trova in una situazione affatto peculiare, nella quale s'intersecano interessi privati a interessi pubblici: lo svolgimento di un servizio di trasporto di persone; la natura «afflittiva» del sovrapprezzo nel caso di reiterato diniego al pagamento di un biglietto, che al tempo stesso ha la funzione di dissuadere da tale illecita condotta e di ristorare l'imprenditore dai costi amministrativi per il tentativo di recupero delle somme dovute; la condotta di un soggetto che consapevolmente si rifiuta di pagare il prezzo del servizio di cui usufruisce, contravvenendo all'obbligo di dotarsi preventivamente di un idoneo titolo di viaggio e rifiutandosi successivamente di sanare il vizio, pagando a bordo del treno.

12 Osservazioni scritte, punto 12.

13 Ordinanza di rimessione, pag. 12. La Commissione precisa sul punto che la Corte costituzionale nella sentenza n. 159 del 26 ottobre 2005 ha ritenuto che sarebbe contrario al principio di uguaglianza e di non discriminazione sancito dagli articoli 10 e 11 della Costituzione belga escludere dalla tutela delle clausole abusive enti pubblici o società, in cui le autorità pubbliche detengono una partecipazione di controllo, che svolgono un'attività commerciale, finanziaria o industriale e offrono in vendita o vendono prodotti o servizi (osservazioni scritte depositate nel fascicolo punto 12).

64. Per quanto attiene alle modalità con cui il giudice nazionale potrebbe in concreto procedere alla valutazione di abusività della clausola, il giudice dovrebbe tenere nel debito conto il contesto sopra indicato, al fine di verificare se la clausola citata ingeneri o meno un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti, come richiesto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 93/13.

65. Al riguardo pare lecito dubitare della sussistenza di un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi, richiesto ai fini dell'accertamento della vessatorietà, laddove le singole clausole, pur prevedendo vantaggi per il predisponente, siano dettate da giustificate esigenze organizzative e gestionali dell'impresa, in difetto delle quali la stessa non potrebbe svolgere in modo efficiente e remunerativo la sua attività.

2. Sulla terza, quarta e quinta questione pregiudiziale

66. Con la terza, quarta e quinta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio si interroga, in sostanza sulla portata dell'obbligazione della giurisdizione nazionale di constatare la nullità di una clausola che considera abusiva e se l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13 debba essere interpretato nel senso di vietare al giudice nazionale di moderare la clausola, che prevede un supplemento tariffario per i viaggatori privi di titolo di trasporto, ritenuta abusiva nonché nel senso di vietare al giudice di sostituire a tale clausola la disciplina di diritto comune in materia di responsabilità al fine di indennizzare l'impresa del danno subito.

67. Come enunciato in apertura, ritengo opportuno trattare tali questioni congiuntamente e mi limiterò a richiamare la pertinente giurisprudenza della Corte in materia.

68. Ritengo, in via preliminare, necessario trattare il tema della ricevibilità di tali questioni.

69. Dall'ordinanza di rinvio non emergono, infatti, né le ragioni che inducono il giudice nazionale ad interrogarsi su tali aspetti né, tanto meno, il quadro normativo nazionale in cui tali questioni si inseriscono.

70. Le esigenze inerenti al contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale sono contenute all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte che il giudice nazionale è tenuto, nell'ambito della cooperazione tra giurisdizioni di cui all'articolo 267 TFUE, a conoscere e a rispettare in modo scrupoloso [14].

71. Se, infatti, è indubbio che oggetto delle questioni pregiudiziali terza, quarta e quinta sia l'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 93/13, non risulta altrettanto chiaro dall'ordinanza di rinvio quali siano le disposizioni oggetto della valutazione di abusività, né tanto meno in essa si specifica quali disposizioni di «diritto comune» il giudice del rinvio ipotizza di utilizzare in sostituzione della clausola dichiarata abusiva.

72. Ad ogni modo, è sufficiente richiamare la giurisprudenza della Corte in merito all'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13, ai sensi della quale tale articolo osta ad una disciplina nazionale che consente al giudice nazionale, constatato il carattere abusivo di una clausola contenuta in un contratto tra consumatore e professionista, di integrare tale contratto rivedendo il contenuto della clausola medesima [15].

14 Si veda, *ex multis*, ordinanza del 7 settembre 2017, Alandžak, C-187/17, non pubblicata, EU:C:2017:662, punto 13 e giurisprudenza citata, nonché ordinanza del 30 maggio 2018, SNCB, C-190/18, non pubblicata, EU:C:2018:355, punto 19 e giurisprudenza citata.

15 Sentenza del 26 marzo 2019, Abanca Corporación Bancaria, C-70/17, EU:C:2019:250, punto 53; sentenza del 14 giugno 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, EU:C:2012:349, punto 73; sentenza del 30 maggio 2013, Asbeek Brusse e de Man Garabito, C-488/11, EU:C:2013:341, punto 60, sentenza del 30 aprile 2014, Kásler e Káslerné Rábai, C-26/13, EU:C:2014:282, punto 77 nonché conclusioni dell'avv. gen. Pitruzzella del 14 maggio 2019, Dziubak, C-260/18, paragrafo 31.

73. Come chiarito da tale giurisprudenza, un intervento in tal senso da parte del giudice rischierebbe di compromettere l'obiettivo di lungo termine della direttiva della deterrenza all'inserimento di clausole abusive da parte del professionista [16].

74. Il dettato dell'articolo 6, paragrafo 1, inoltre è chiaro nel precisare che la clausola dichiarata abusiva deve essere espunta dal contratto, così da non vincolare in alcun modo il consumatore. Risulta, pertanto, evidente che un intervento del giudice nel senso di moderare o temperare gli effetti di una tale clausola abusiva sia in chiaro contrasto con il tenore letterale, prima ancora che teleologico, della normativa in oggetto.

75. Quanto invece alla possibilità per il giudice nazionale di procedere a una sostituzione della clausola abusiva, occorre rammentare che la sola eccezione in tal senso poggia sull'elaborazione giurisprudenziale della Corte nel caso Kásler [17] ai sensi della quale l'intervento del giudice è ritenuto legittimo unicamente in presenza di due condizioni; da un lato, il fatto che la non applicazione della clausola dichiarata abusiva implichi, ai sensi del diritto nazionale, l'annullamento dell'intero contratto e, dall'altro lato, il fatto che l'annullamento di tale contratto esponga il consumatore a conseguenze particolarmente dannose [18] e penalizzanti.

76. Inoltre, in aggiunta alle menzionate condizioni, la giurisprudenza ha precisato anche che l'integrazione del contratto possa avvenire unicamente a mezzo di clausole aventi carattere suppletivo ovvero mediante la sostituzione della clausola abusiva con una clausola riproducente la disposizione normativa, senza alcuno spazio interpretativo o «creativo» del giudice.

77. Nel caso di specie, del tutto peculiare in ragione della più volte menzionata condotta antigiuridica del consumatore, è evidente che il giudice del rinvio pone le questioni terza, quarta e quinta alla Corte, trovandosi in un quadro giuridico nel quale, da un lato, l'interpretazione ai massimi livelli giurisprudenziali delle norme nazionali sembra estendere l'applicabilità della disciplina delle clausole abusive anche a ipotesi non contrattuali, dall'altro la giurisprudenza della Corte non consente un adattamento della clausola in senso più favorevole al consumatore.

78. In altre parole, il giudice del rinvio, ben consapevole dell'antigiuridicità della condotta del consumatore, sospetta tuttavia dell'eccessiva onerosità del supplemento imposto dalle condizioni generali per il mancato acquisto del titolo di viaggio.

79. Ferme le considerazioni svolte, che impongono al giudice nazionale di valutare la fattispecie oggetto del giudizio sulla base del vigente diritto interno, nel quadro interpretativo del diritto dell'Unione sopra descritto, ritengo che la Corte potrebbe valutare la possibilità di una limitata e circoscritta estensione del potere del giudice di intervenire su clausole siffatte in via modificativa per contesti normativi nazionali nei quali la disciplina delle clausole abusive possa, in ipotesi, trovare applicazione anche a fattispecie come quella descritta.

16 Sentenza del 26 marzo 2019, Abanca Corporación Bancaria, C-70/17, EU:C:2019:250, punto 54, sentenza del 14 giugno 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, EU:C:2012:349, punto 69 e 70, nonché ordinanza del 16 novembre 2010, Pohotovosť, C-76/10, EU:C:2010:685, punto 41 e giurisprudenza ivi citata.

17 Sentenza del 30 aprile 2014, Kásler e Káslerné Rábai, C-26/13, EU:C:2014:282.

18 Sentenza del 30 aprile 2014, Kásler e Káslerné Rábai, C-26/13, EU:C:2014:282, punto 83.

IV. Conclusioni

80. Alla luce delle suesposte considerazioni propongo alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta alla Corte dal Vredegerecht te Antwerpen (Giudice di pace di Anversa, Belgio), limitatamente alla seconda questione, nei termini seguenti:

La direttiva 93/13/CEE non regola le condizioni di formazione del contratto e la disciplina in materia di clausole abusive in essa contenuta si applica, in linea di principio, esclusivamente a rapporti giuridici di origine contrattuale, da qualificarsi dal giudice nazionale sulla base del diritto interno. Nell'ipotesi di un viaggiatore che si avvale del servizio di trasporto senza avere acquistato un biglietto e che, in conseguenza di tale comportamento, è tenuto a pagare un supplemento oltre al prezzo del biglietto, il giudice nazionale dovrà, sulla base del diritto interno, qualificare la natura contrattuale o meno del rapporto e valutare se la disciplina sulle clausole abusive possa trovare applicazione a qualsiasi relazione tra professionista e consumatore, anche a quelle di natura non contrattuale. Inoltre, la valutazione dell'abusività della clausola che impone il pagamento di un supplemento oltre al prezzo del biglietto per il mancato acquisto preventivo e la mancata successiva regolarizzazione, prevista nelle condizioni generali di trasporto, dovrà essere svolta accertando, nel rispetto dell'articolo 3 della direttiva 93/13, che si è verificato un significativo squilibrio nelle posizioni delle parti, anche alla luce del fatto che in una tale ipotesi si intrecciano interessi di natura privatistica e pubblicistica e tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto e, in particolare, dell'antigiuridicità della condotta del consumatore.