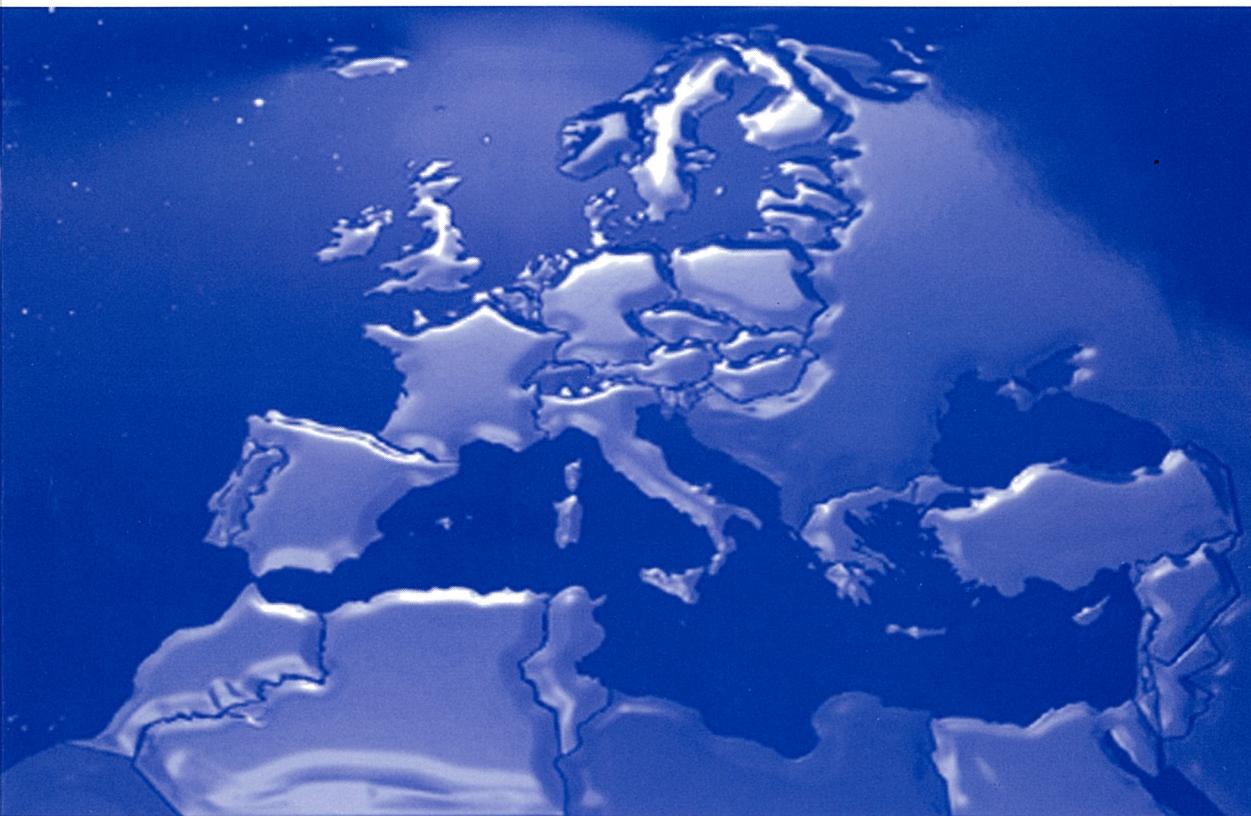


Cosimo Notarstefano

# **LINEAMENTI GIURIDICI delle ATTIVITÀ TURISTICHE**



**CACUCCI EDITORE - BARI**





COSIMO NOTARSTEFANO

LINEAMENTI GIURIDICI  
DELLE ATTIVITÀ TURISTICHE



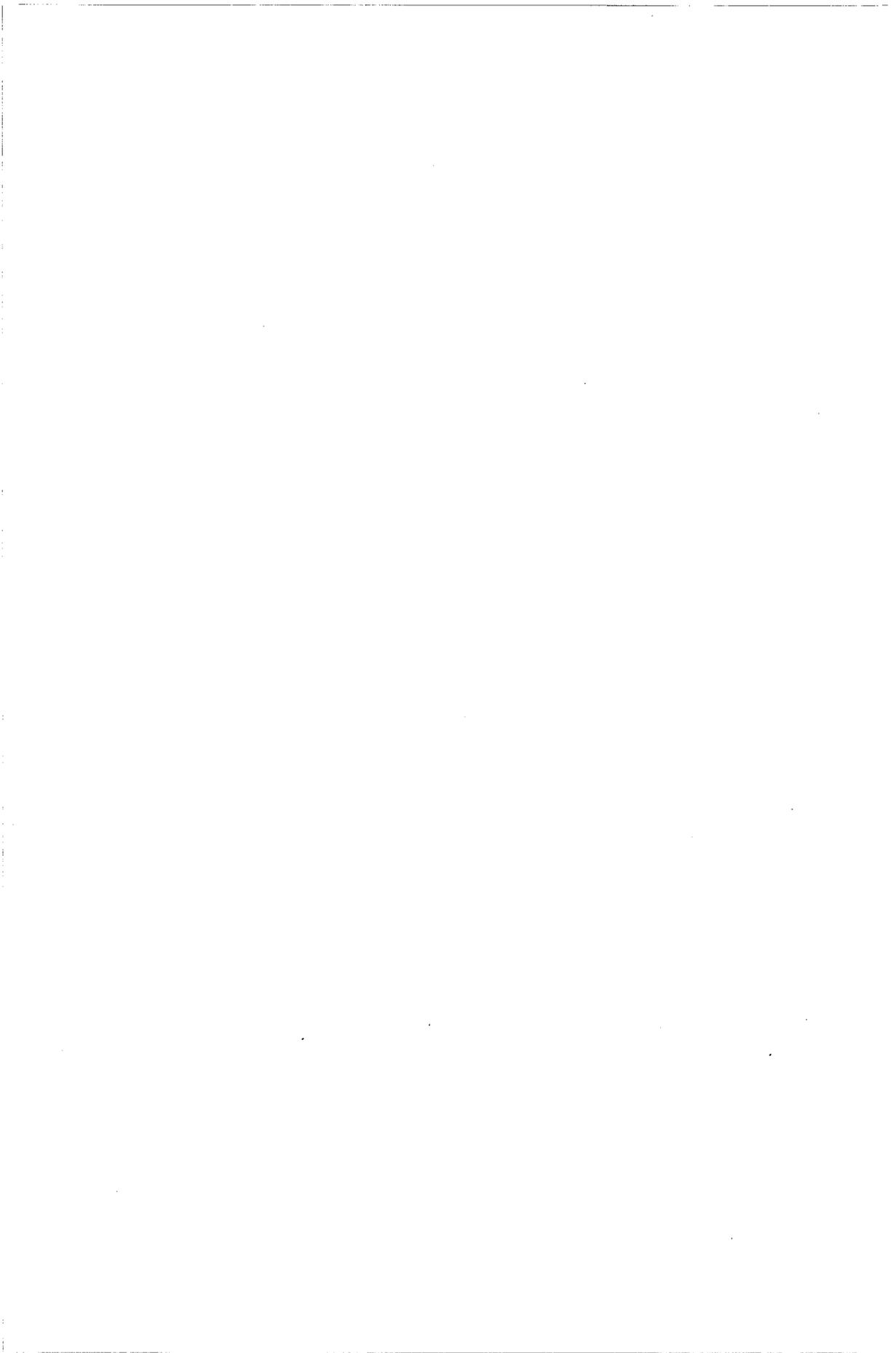
CACUCCI EDITORE - BARI 2007

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2007 Cacucci Editore - Bari  
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro.

*A Vito e Katia*



## INDICE

### INTRODUZIONE

1. Premessa.	pag. 11
2. L'evoluzione delle attività turistiche.	» 12
3. La fondamentale esigenza di tutela del turista e di un'ideale disciplina delle attività turistiche.	» 14
4. La nuova disciplina di riforma della legislazione turistica.	» 17
5. La disciplina turistica comunitaria.	» 20

### CAPITOLO PRIMO

#### Il contratto d'albergo e la responsabilità dell'albergatore

1. La natura giuridica del contratto d'albergo.	» 29
2. I soggetti del contratto alberghiero e le relative obbligazioni.	» 32
3. La responsabilità civile dell'albergatore.	» 34
4. Gli imprenditori assimilati agli alberghieri.	» 38
5. Il privilegio dell'albergatore e la prescrizione del credito alberghiero.	» 40
6. Gli usi uniformi nel <i>Règlement international de l'Hôtellerie</i> , nella Convenzione internazionale tra alberghieri e agenzie di viaggio e turismo e nel « <i>Code de pratiques sur les relations entre hôtels et agences de voyages</i> ».	» 40
7. I recenti orientamenti giurisprudenziali in relazione al deposito in albergo.	» 42

### CAPITOLO SECONDO

#### I contratti turistici

1. I contratti turistici nell'ambito del fenomeno dell'autonomia contrattuale.	» 47
2. Elaborazioni dottrinali ed orientamenti giurisprudenziali in tema di qualificazione giuridica dei contratti turistici.	» 49

## CAPITOLO TERZO

La Convenzione Internazionale  
relativa al Contratto di Viaggio (C.C.V.)

1. La disciplina giuridica della Convenzione internazionale relativa al Contratto di Viaggio (C.C.V.): campo di applicazione. pag. 63
2. Obblighi e diritti dell'organizzatore, dell'intermediario di viaggi e dei viaggiatori. » 66
3. La disciplina della responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggi. » 68

## CAPITOLO QUARTO

La Direttiva CEE n. 314/90 del 13/6/1990  
concernente i viaggi e le vacanze e circuiti «tutto  
compreso» e il Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 111

1. Finalità dell'intervento comunitario in tema di servizi turistici «tutto compreso». » 73
2. La disciplina della Direttiva (CEE) n. 314/90. » 74
3. Brevi considerazioni in tema di efficacia degli atti comunitari. » 79
4. L'attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» tramite il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111. » 83
5. L'attuazione dell'art. 7 della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» tramite l'art. 21 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, il dm. 23 luglio 1999, n. 349 e la relativa evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia delle comunità europee. » 86

## CAPITOLO QUINTO

Regolamento (CEE) del Consiglio n. 295/91  
del 4 febbraio 1991 che stabilisce norme comuni  
relative ad un sistema di compensazione  
per negato imbarco nei trasporti aerei di linea

1. Il fenomeno dell'«overbooking aereo». » 95
2. La disciplina del Regolamento (CEE) del Consiglio dei Ministri n. 295/91. » 96
3. La proposta di modifica della disciplina del Regolamento (CEE) del Consiglio dei Ministri n. 295/91. » 99

## CAPITOLO SESTO

I sistemi di pagamento nel turismo:  
il caso delle carte di credito

1. Il sistema dei pagamenti nel settore turistico: il ruolo delle carte di credito. pag. 105
2. Le carte di credito quale evoluzione degli strumenti di pagamento in relazione al fenomeno della diffusione dei sistemi elettronici di trasferimento fondi. » 110
3. Le carte di credito: principali tipologie, classificazioni e distinzioni. » 111
4. Disciplina di diritto comparato e iniziative in ambito comunitario. » 116
5. Gli ostacoli all'utilizzo dei sistemi di pagamento nel turismo: realtà e prospettive. » 124

## CAPITOLO SETTIMO

## La disciplina delle professioni turistiche

1. L'evoluzione della disciplina nazionale delle attività professionali turistiche: a) la disciplina antecedente la legge quadro sul turismo; b) l'art. 11 della legge 17 maggio 1983 n. 217; c) la disciplina amministrativa anteriore alla riforma. » 131
2. Le leggi quadro sulle guide alpine e sui maestri di sci. » 138
3. Profili di diritto comunitario nella disciplina delle professioni turistiche. » 140

## CAPITOLO OTTAVO

La legge n. 135 del 29 marzo 2001  
Riforma della legislazione nazionale del turismo  
e la disciplina di settore

1. Considerazioni in ordine alla attuazione della legge di riforma della legislazione nazionale del turismo. » 149
2. La disciplina della legge 29 marzo 2001 n. 135, brevi riflessioni: a) Capo I - Principi, competenze e strutture (artt. 1-5), b) Capo II - Imprese e professioni turistiche (art. 7), c) Capo III - Semplificazione di norme e fondo di rotazione per il prestito e per il risparmio turistico (artt. 8-10), d) Capo IV - Abrogazione, disposizioni transitorie e finanziarie (artt. 11-12). » 153
3. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2002. » 168
4. La disciplina di settore: «turismo sessuale», «strade del vino», «turismo termale», «turismo nautico». » 169

CAPITOLO NONO  
La tutela del turista

1. Il turista quale consumatore di beni e servizi turistici: prospettive. pag. 177
  2. Verso uno «*status*» giuridico del turista? Esperienze e tendenze. » 181
  3. La tutela del turista e il danno da «vacanza rovinata». » 189
  4. Considerazioni conclusive. » 197
- Appendice » 199

## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'evoluzione delle attività turistiche. - 3. La fondamentale esigenza di tutela del turista e di un'idonea disciplina delle attività turistiche. - 4. La nuova disciplina di riforma della legislazione turistica. - 5. La disciplina turistica comunitaria.

### 1. *Premessa*

Il concetto giuridico di turismo intende comprendere le varie attività del viaggiare e del soggiornare in luoghi diversi dall'abituale residenza per il tramite delle numerose formule organizzative e commerciali necessarie a rendere fruibili i beni e tutta una gamma di servizi accessori richiesti dal turista.

Si tratta di un fenomeno assai complesso nelle motivazioni e nelle modalità di attuazione che non può essere trattato in maniera esaustiva se non prendendone in considerazione in modo sistematico i singoli e molteplici aspetti costitutivi<sup>1</sup>.

Lo scopo della presente indagine è quello di analizzare i principali profili d'ordine giuridico delle attività turistiche attraverso l'esame delle linee evolutive e dei principi ispiratori del quadro normativo, dell'esperienza giurisprudenziale e delle fattispecie contrattuali vigenti in tema di «rapporti turistici».

Tale materia, nell'ambito dell'ordinamento giuridico positivo, rivestiva sino a tempi relativamente recenti un ruolo marginale, malgra-

<sup>1</sup> Tale fenomeno è stato opportunamente evidenziato da un parere del Comitato Economico e Sociale della Comunità Economica Europea che, definendo il concetto di turismo, precisa che «il turismo non rappresenta unicamente un'attività economica circoscritta agli agenti di viaggio, ai trasportatori, agli alberghi, ecc. esso è anche un'attività umana e culturale che riguarda la qualità della vita e le condizioni di vita in generale e in particolare quelle dei membri delle comunità locali e degli abitanti delle zone che ospitano i turisti. L'attività designata come turismo può pertanto contribuire alla modifica del sistema di vita e alla comprensione reciproca tra le popolazioni».

do la costante espansione del fenomeno capace di generare sempre nuove mete di considerevoli flussi turistici<sup>2</sup>.

Da queste premesse, è evidente quanto impellente e pressante risulti essere la preoccupazione del giurista di approfondire l'analisi e lo studio di tale materia, al fine di individuarne le determinanti giuridiche di fondo sulle quali strutturare l'impalcatura di un quadro normativo ed istituzionale che tenda alla tutela del consumatore turista<sup>3</sup> (quale fruitore ed utente dell'intera gamma di beni e servizi turistici presenti sul mercato) e, sia in grado di assicurare una disciplina sistematica realmente al passo coi tempi.

In questo contesto ed entro i limiti indicati si colloca la presente indagine che, lungi dal voler essere una completa ed esaustiva esposizione dell'argomento trattato, mira a fornire al lettore alcuni strumenti che possano essergli d'ausilio nella ricerca e nello studio particolareggiato della tematica relativa agli aspetti giuridici delle attività turistiche.

## 2. *L'evoluzione delle attività turistiche*

Il turismo rappresenta un fenomeno poliedrico in continua evoluzione concernente i grandi mutamenti della società a livello economico, sociale e culturale.

Significative al riguardo sono le profonde trasformazioni che hanno interessato il comparto turistico, soprattutto negli ultimi decenni<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. in tal senso, NOTARSTEFANO C., *Lineamenti privatistici delle attività turistiche*, 2ª ed., Bari, 1998, p. 7, «E ciò risalta in maniera ancor più tangibile in considerazione della recente abolizione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo avutasi a seguito dell'esito referendario del 18 aprile 1993».

<sup>3</sup> L'Organizzazione Mondiale del Turismo suddivide i viaggiatori in due distinte situazioni soggettive ognuna con propri precisi connotati:

- il «turista» è colui che si allontana per più di 24 ore dalla propria località di residenza.
- l'«escursionista», invece, è colui che si allontana per meno di 24 ore dalla propria località di residenza.

Il turista che si allontana per più di 24 ore deve effettuare almeno un pernottamento nella località di destinazione; egli consuma beni e servizi e, quindi, promuove un'attività economica apprezzabile. L'escursionista, invece, allontanandosi per meno di una giornata utilizza solo marginalmente beni e servizi turistici.

- <sup>4</sup> Le tappe evolutive che il turismo ha fatto registrare possono essere così riassunte:
- *Turismo d'élite*: riservato a una cerchia ristretta di persone che possono dedicarvi una buona parte del loro tempo libero; la tipica modalità di fruizione è la "villeggiatura" caratterizzata da un lungo periodo di tempo fuori dal luogo di vita ordinario, soprattutto a scopi culturali e di salute.

A ciò si aggiunga la considerazione che tale fenomeno tende sempre più ad identificarsi nell'immagine complessiva della destinazione o del paese scelto come luogo di soggiorno, quale risultante della composizione dei numerosi fattori legati agli aspetti economici, ambientali, culturali, di sicurezza pubblica, igienico-sanitari e, inevitabilmente, anche giuridici.

Da notare poi che le linee evolutive lungo le quali il turismo è andato sviluppandosi con ritmo incessante, sono, nel medio-lungo termine, destinate a consolidarsi. La maggiore disponibilità di tempo libero venutasi a creare a seguito dei progressi tecnologici ed una migliore organizzazione di lavoro, ha comportato un considerevole aumento del «tempo turistico».

Ovviamente non è la sola realtà quantitativa a mutare; le stesse modalità di fruizione dei beni e dei servizi turistici sono in perenne trasformazione a causa del generalizzato aumento del livello dei redditi, della maggiore mobilità interna ed esterna, della diffusione dell'informazione e del conseguente innalzamento del livello culturale.

Ai mutamenti verificatisi in questi ultimi anni vanno aggiunte anche le evoluzioni avvenute nella figura degli operatori turistici professionali. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di imprenditori ai quali si sono affiancate anche organizzazioni senza scopo di lucro o create *ad hoc* (associazioni turistiche, o, nei Paesi dell'Est, enti pubblici a vario titolo), associazioni che, tra gli altri scopi, perseguono anche quello di organizzare viaggi e soggiorni o di farsi intermediare nella programmazione di viaggi (come ad esempio i circoli aziendali).

Non meno interessante, inoltre, risulta l'evoluzione economico-sociale del fenomeno dei viaggi turistici organizzati.

In particolare la diffusione dei cc.dd. viaggi «tutto compreso» ha comportato un ricorso, da parte di taluni imprenditori turistici, a tecniche aggressive di pubblicità intensiva e (in alcuni casi) ingannevole tali da alimentare aspettative successivamente disattese. Da ciò il proliferare di condizioni generali di contratto sempre più sbilanciate in favore del predisponente con notevoli ripercussioni sotto il profilo dottrinale, normativo e giurisprudenziale.

- *Turismo di massa*: lo sviluppo economico e il miglioramento dei trasporti favoriscono nel secondo dopoguerra la diffusione del turismo presso larghi strati sociali; il modello di consumo prevalente è la "vacanza familiare-stagionale", qualitativamente poco esigente, che si concentra in aree particolari e in un ristretto periodo dell'anno (quello in cui le grandi imprese concedono le ferie).
- *Turismo differenziato*: insieme al permanere e all'articolarsi della vacanza si diffondono forme di turismo di breve durata, diversificate nel contenuto e ripetute più volte durante l'anno, legate a modelli di consumo più autonomi e a una grande attenzione per gli aspetti ambientali.

### 3. *La fondamentale esigenza di tutela del turista e di un'ideale disciplina delle attività turistiche*

L'attenzione dei pubblici poteri nei confronti delle attività turistiche è stata nel tempo contraddistinta da accentuati caratteri di disorganicità e frammentarietà.

Se da un lato la disciplina di stampo pubblicistico ha cercato di regolamentare, attraverso una serie articolata di obblighi, vincoli, autorizzazioni (creando spesso fenomeni di duplicazione delle numerose attività amministrative di indirizzo e di controllo), l'attività economica degli operatori turistici direttamente connessa ad interessi pubblici generali, dall'altro possiamo senz'altro affermare che da un punto di vista prettamente privatistico (vale a dire dei rapporti intercorrenti tra turisti, agenzie di viaggio e/o *tour operators* e fornitori di servizi) si è in presenza di un quadro giuridico contraddistinto da gravi lacune che solo alcuni interventi normativi, alquanto sporadici e certo non coordinati, hanno tentato di colmare.

Emblematico è il caso della disciplina relativa alle agenzie di viaggio e turismo, per le quali il legislatore è intervenuto ripetutamente con una complessa regolamentazione prevista inizialmente dal R.D.L. n. 2523 del 23 novembre 1936<sup>5</sup>, convertito in Legge n. 2650 del 30 dicembre 1937<sup>6</sup>; modificato poi con Legge n. 860 del 4 aprile 1940<sup>7</sup>, con il D.P.R. n. 630 del 28 giugno 1955<sup>8</sup> e con il successivo Decreto del Commissario per il turismo del 29 ottobre 1955<sup>9</sup>.

In base a tali disposizioni le agenzie di viaggio e turismo erano definite aziende che prestavano, mediante compenso, l'assistenza turistica ai viaggiatori e, in tal senso, venivano catalogate in tre distinte tipologie con diversi ambiti di operatività:

- Agenzie di categoria A, denominate "Uffici di viaggi e turismo";
- Agenzie di categoria B, denominate "Uffici turistici";
- Agenzie di categoria C, denominate "Uffici di navigazione".

I successivi sviluppi del settore turistico, particolarmente intensi negli ultimi decenni, non potevano, evidentemente, avere alcun riscontro nella disciplina del 1936 manifestatasi in tal senso notevolmente obsoleta<sup>10</sup>. Quindi, solo con l'istituzione dell'ordinamento regionale e

<sup>5</sup> In G.U.R.I. n. 149 del 30 giugno 1937.

<sup>6</sup> In G.U.R.I. n. 59 del 12 marzo 1938.

<sup>7</sup> In G.U.R.I. n. 169 del 20 luglio 1940.

<sup>8</sup> In G.U.R.I. n. 181 dell'8 agosto 1955.

<sup>9</sup> In G.U.R.I. n. 225 del 5 novembre 1955.

<sup>10</sup> Cfr. l'opinione espressa da M. P. CHITTI, *Agenzie di viaggio*, in *Dig. Disc. Pubblicistiche*, I, Torino, 1988, p. 105 e ss., il quale, opportunamente, avverte che: «Al supe-

con il conseguente trasferimento delle funzioni amministrative in materia di turismo e industria alberghiera e relativa delega legislativa alle Regioni a Statuto ordinario, l'attività delle agenzie di viaggio e turismo divenne oggetto di una specifica ed opportuna regolamentazione<sup>11</sup>.

Anzi, la potestà legislativa delle Regioni nel settore turistico non fu una potestà riconosciuta *ope-legis*<sup>12</sup>, in quanto si rese necessario attendere l'emanazione di un'apposita disciplina dello Stato: la legge n. 217 del 17 maggio 1983, "Legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica"<sup>13</sup>. Tale

ramento dell'originario modello hanno dato un decisivo contributo i tentativi internazionali di armonizzazione della disciplina del contratto di viaggio e del contratto alberghiero, nonché la produzione giuridica comunitaria».

<sup>11</sup> Il trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo e industria alberghiera è avvenuto, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed alla VIII<sup>a</sup> disposizione transitoria, con il D.P.R. n. 6 del 14 gennaio 1972. Per dare avvio al predetto trasferimento il Governo aveva ricevuto la delega con l'art. 17 della legge n. 281 del 16 maggio 1970, concernente i provvedimenti finanziari per le Regioni a Statuto ordinario. Con il successivo D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1, della legge n. 382 del 22 luglio 1975, si è avuto l'ulteriore trasferimento delle funzioni amministrative nelle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione e la delega alle stesse regioni dell'esercizio di altre funzioni amministrative, a norma dell'art. 118, secondo comma della Costituzione. A tal riguardo cfr. E. CROCI, *Turismo e industria alberghiera: dieci anni dopo il D.P.R. n. 616 del '77*, in *Resp. civ. prev.*, 1991, p. 398 ss. rileva «la consapevolezza della poliedricità della materia e della difficoltà di definirne in modo adeguato la disciplina giuridica si avverte con chiarezza nello sforzo, compiuto dal legislatore delegato, di adottare la formula che, per la sua ampiezza, potesse comprendere, in termini sufficientemente esaustivi, il complesso delle funzioni riconducibili nel settore in esame».

<sup>12</sup> La potestà legislativa attribuita alle Regioni a Statuto ordinario in materia di turismo era, quindi, il tipo di potestà c.d. "concorrente", che sta ad indicare come la disciplina ad essa relativa dipende dal concorso sia della "legislazione per principi" spettante allo Stato che dalla legislazione concreta e realizzativa spettante alle Regioni. Cfr. E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1976, p. 324 ss.

<sup>13</sup> Per un'ampia disamina sulla legge-quadro, si rinvia ai validi contributi operati da autorevole dottrina nell'ultimo ventennio. A tal riguardo si segnalano, fra gli altri: G. ALPA - M. CHITI, *L. 17 maggio 1983, n. 217, Legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica: commentario*, in *Nuove leggi civ. e comm.*, 1984, p. 1163 ss.; G. ARCHIMEDE - I. DEL CASTILLO, *Il turismo e la sua disciplina giuridica*, Bologna, II<sup>a</sup> ed., 1991; A. BARBERA, *Turismo, industria alberghiera e comprensori in un progetto di legge cornice*, in *Le Regioni*, 1974, p. 73 ss.; M.P. CHITI, *La legge quadro sul turismo*, in *Quad. riv. giur. circ. trasp.*, Roma, 1985; ID., *La legge quadro sul turismo*, in *Le Regioni*, 1983, II, p. 881 ss.; G.C. De MARTIN, *Continuità ed innovazione nell'organizzazione pubblica locale del turismo dopo la legge-quadro del 1983: prime riflessioni*, in *Quaderni Regionali*, 1983, p. 383 ss.; M. DI RAIMONDO, *Lo stato di attuazione della legge quadro sul turismo con particolare riguardo alle aziende di promozione turistica*, in *Nuova Rass.*, 1984, n.13-14, p. 1369 ss.; U. FRAGOLA, *Considerazioni giuridiche sulla legge quadro*, in *Nuova Rass.*, 1980, n. 15-16, p. 1364 ss.; V. GERI, *Legge quadro sul turismo, ricettività e contratto d'albergo*, in *Riv. giur. circ. trasp.*,

intervento normativo venne emanato con il precipuo intento di contribuire all'incessante processo di innovazione delle attività al fine di «garantire l'equilibrato sviluppo delle attività turistiche e di quelle connesse, considerata la rilevanza delle stesse sia sotto il profilo sociale che sotto quello economico».

Ma, ci preme rilevare che a distanza di diversi anni dalla sua entrata in vigore, la legge-quadro<sup>14</sup> sul turismo non riusciva ancora a realizzare quelle condizioni minime, sufficienti per garantire un sistema di protezione giuridica dei turisti, veri soggetti attivi e propulsivi dell'intero fenomeno.

Basti pensare al sistema di controllo sui programmi, *dépliants*, annunci e stampati pubblicitari distribuiti dalle agenzie di viaggio, controllo oramai che è stato demandato agli assessorati regionali competenti<sup>15</sup>. La naturale conseguenza di tutto ciò era che, nel caso di difformità rispetto ai requisiti previsti dalla normativa regionale o di assoluta inosservanza delle medesime regole, era prevista solo una semplice sanzione amministrativa (generalmente di natura pecuniaria).

Allora diventava prioritario rintracciare tutte quelle chiare espressioni di anomalie nei «rapporti turistici» dovute essenzialmente alla contemporanea vigenza di lacune normative e prassi consolidate; anomalie che, a nostro avviso, provocando artati squilibri contrattuali, giustificano e rendono quanto mai valide le fondamentali istanze di tutela dei turisti.

1988, p. 3 ss.; F. INDOVINO FABRIS, *Legislazione turistica*, Padova, III<sup>a</sup> ed., 1992; F. TDESCHINI, *Commento alla legge quadro per il turismo*, Rimini, 1985.

<sup>14</sup> In tal senso vedasi M. CHITTI, *I problemi giuridici della politica del turismo*, in *Le Regioni*, 1987, p. 585 ss. L'autore avverte che «malgrado le ottime intenzioni ed una serie di valide innovazioni la legge quadro di per sé non è in grado di assicurare un'effettiva svolta nella politica generale del turismo vuoi per alcune evidenti omissioni, vuoi soprattutto per la mancata ridefinizione del quadro istituzionale generale».

<sup>15</sup> Per la delicata questione relativa alla competenza legislativa regionale in materia di turismo si rinvia ai preziosi contributi apportati da: M. CASALINUOVO, *Il passaggio della competenza dallo Stato alle Regioni in materia di turismo e industria alberghiera (Annali dell'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Roma)*, 1975-76, Padova, 1976, p. 320 ss.; G. C. DE MARTIN, *Legge quadro ed organizzazione locale del turismo nello Stato delle autonomie*, in *Riv. giur. turismo*, 1981, n. 4, p. 15 ss.; V. DOMENICHELLI, *Il turismo nell'attività legislativa delle Regioni a Statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1975, p. 294 ss.; P. FOIS, *Enti locali, competenze delle regioni ordinarie per il turismo e l'industria alberghiera*, (*Studi in onore di G. Chiarelli*), Milano, 1974, vol. II, p. 107 ss.; U. FRAGOLA, *Questioni metodologiche nello studio della legislazione turistica*, in *T.A.R.*, 1984, II, p. 423 ss.; M. S. GIANNINI, *Problemi istituzionali del turismo*, in *Le Regioni*, 1976, p. 13 ss.; M. S. GIANNINI - O. SEPE, *L'organizzazione turistica in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, p. 763 ss.; O. SEPE, voce: *Turismo*, in *Noviss. Dig. It., Appendice*, vol. VII, 1987, p. 914 ss.

#### 4. *La nuova disciplina di riforma della legislazione turistica*

La XIII legislatura del Parlamento italiano si è contraddistinta per un certo fervore di iniziative rivolte a snellire il settore turistico mirando a valorizzarne le potenzialità, le risorse e le occasioni di sviluppo socio-economico.

Tra i diversi provvedimenti intervenuti si segnalano:

la delibera C.I.P.E. dell'8 agosto 1996 con la previsione del finanziamento di 250 miliardi a sostegno di progetti regionali e catene volontarie di imprese del commercio e turismo in aree depresse;

- il rifinanziamento dei progetti regionali ed imprenditoriali per 100 miliardi nella finanziaria 1997 e relativo riparto con delibera CIPE del 25 settembre 1997;
- le numerose semplificazioni previste dalle deleghe fiscali;
- l'estensione della legge 488 anche alle imprese turistiche;
- le disposizioni del «Pacchetto Treu» e del relativo decreto di attuazione che prevede la finanziabilità dei contratti di programma anche nel settore turistico e l'ammissibilità delle borse di lavoro anche per le imprese alberghiere e della ristorazione;
- la concessione di incentivi fiscali per i settori del commercio e del turismo sotto forma di credito d'imposta ex art. 11 della legge 27 dicembre 1997<sup>16</sup>.

Sotto il profilo squisitamente istituzionale assume fondamentale rilevanza la *Legge di riforma della legislazione nazionale del turismo* giunta alla sua approvazione definitiva al termine di un complesso iter parlamentare ed in prossimità della scadenza della XIII legislatura.

Il testo da ultimo licenziato dal Senato della Repubblica il 15 febbraio 2001<sup>17</sup> ed approvato a maggioranza dalla Camera dei Deputati il successivo 1° marzo 2001<sup>18</sup>, promulgato in data 29 marzo 2001<sup>19</sup> è entrato in vigore il 5 maggio 2001, decorso l'ordinario termine di *vacatio legis*.

Tale provvedimento è destinato a superare la concezione fortemente centralistica della legge n. 217 del 17 maggio 1983, ridefinendo i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali alla luce anche delle rilevanti

<sup>16</sup> A ciò si aggiunga la legge cosiddetta Bersani che cofinanzia con 50 miliardi l'anno interventi regionali nel settore commerciale turistico e incrementa di 30 miliardi il fondo ex art. 6 della legge 517 a favore di cooperative e consorzi di soggetti operanti nel commercio e nel turismo.

<sup>17</sup> Atto Senato 377- B.

<sup>18</sup> Atto Camera 5003- B.

<sup>19</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 aprile 2001 n. 92.

modifiche intervenute nel corso degli ultimi anni e che hanno riguardato sia il piano delle competenze istituzionali che quello degli interventi volti alla promozione e al sostegno del sistema turistico<sup>20</sup>.

In questo senso, vanno ricordati anzitutto i provvedimenti adottati nell'ambito della riforma avviata dalla legge n. 59/1997 e del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1988 (artt. 43<sup>21</sup>, 44<sup>22</sup>, 45<sup>23</sup>, 46<sup>24</sup>) che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, hanno portato ad un rafforzamento delle competenze regionali ed al definitivo trasferimento delle funzioni statali in materia di turismo dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato<sup>25</sup>.

Ma la legge 29 marzo 2001, n. 135 prima di diventare definitivamente operativa necessitava (ai sensi del comma 4 dell'art. 2) che «entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri definisce, ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con proprio decreto, i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico. Il decreto è adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le associazioni di categoria degli operatori turistici e dei consumatori. Lo schema di decreto è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica ai fini della espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti». A ciò si aggiunga che ai sensi del successivo comma 5, il medesimo «decreto di cui al comma 4 formula altresì principi ed obiettivi relativi:

<sup>20</sup> Le modalità essenziali di evoluzione del settore vengono delineate tra gli altri, da CHITI M.P., *Il Ministero del turismo*, in *Costituzione e struttura del Governo. La riforma dei Ministeri*, II Cedam, Padova, 1988, 251; STEFANELLI M.A., *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1992; TEDESCHINI F., *Turismo e spettacolo (Amministrazione centrale e locale)*, in *Enc. Dir. XLV*, Milano, 1992; SILINGARDI G., *Turismo; legislazione e prassi contrattuale*, Milano, 1993.

<sup>21</sup> L'art 43 ridefiniva la materia «turismo e industria alberghiera» le cui funzioni amministrative «concernono ogni attività pubblica o privata attinente al turismo, ivi incluse le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, a favore delle imprese turistiche».

<sup>22</sup> L'art. 44 individuava le funzioni e i compiti conservati allo Stato.

<sup>23</sup> L'art. 45 stabiliva il conferimento di funzioni alle Regioni.

<sup>24</sup> L'art. 46 recava una serie di abrogazioni espresse di disposizioni legislative precedenti.

<sup>25</sup> Le funzioni in materia di turismo che la legge 203/1995 aveva attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri, vennero in un primo tempo delegate al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con il D.P.C.M. 31 maggio 1996 e con il d.P.C.M. 22 ottobre 1998. L'assegnazione delle funzioni in materia di turismo al Ministero dell'Industria può ritenersi già acquisita anche in base ai nuovi principi riformatori.

- a) allo sviluppo dell'attività economica in campo turistico di cui deve tenere conto il Comitato interministeriale per la programmazione economica nello svolgimento dei compiti ad esso assegnati, con particolare riferimento all'utilizzo dei fondi comunitari;
- b) agli indirizzi generali per la promozione turistica dell'Italia all'estero;
- c) alle azioni dirette allo sviluppo di sistemi turistici locali, come definiti dall'articolo 5, nonché dei sistemi o reti di servizi, di strutture e infrastrutture integrate, anche di valenza interregionale, ivi compresi piani di localizzazione dei porti turistici e degli approdi turistici di concerto con gli enti locali interessati;
- d) agli indirizzi e alle azioni dirette allo sviluppo di circuiti qualificati a sostegno dell'attività turistica, quali campi da golf, impianti a fune, sentieristica attrezzata e simili;
- e) agli indirizzi per la integrazione e l'aggiornamento della Carta dei diritti del turista di cui all'articolo 4;
- f) alla realizzazione delle infrastrutture turistiche di valenza nazionale e allo sviluppo delle attività economiche, in campo turistico, attraverso l'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari».

Parallelamente si veniva delineando una fondamentale innovazione di rango costituzionale con l'approvazione<sup>26</sup> della legge costituzionale 18 ottobre 2001<sup>27</sup> n. 3, relativa alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, sull'ordinamento regionale e locale che, di certo, non agevolava l'attuazione del d.P.C.M.

Nel nuovo Titolo V della Costituzione ogni riferimento al turismo ed all'industria alberghiera è totalmente scomparso e, secondo i criteri di ripartizione delle potestà legislative fra lo Stato e le Regioni, ciò comporta che la disciplina turistica non costituendo più materia di

<sup>26</sup> L'iter di approvazione della legge costituzionale è stato piuttosto complicato. In base all'art. 138 della Costituzione, infatti, ogni legge di revisione costituzionale, per poter entrare immediatamente in vigore, deve essere approvata da entrambi i rami del Parlamento con due successive deliberazioni, di cui la seconda a maggioranza dei due terzi. Il mancato raggiungimento del *quorum* dei due terzi nella seconda votazione consente ad un quinto dei membri di una Camera, o a 500.000 elettori o a cinque Consigli regionali, di chiedere una consultazione referendaria, condizionando la promulgazione della legge all'approvazione della maggioranza dei voti validi. Poiché il disegno di legge di revisione costituzionale è stato approvato l'8 marzo 2001 in seconda deliberazione con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (e non quella dei due terzi), esso è stato fatto oggetto di due richieste referendarie assolutamente speculari con l'intento l'uno di bocciarlo e l'altro di confermarlo. Il referendum tenutosi il 7 ottobre 2001 si è concluso con l'approvazione della legge di revisione costituzionale.

<sup>27</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2001, n. 248.

potestà legislativa concorrente e ripartita fra i suddetti livelli istituzionali, appartiene attualmente esclusivamente alle Regioni<sup>28</sup>.

Tuttavia, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri viene emanato in data 13 settembre 2002<sup>29</sup> e, entrando vigore dal 10 ottobre 2002, abroga di fatto la disciplina della legge quadro n. 217 del 17 maggio 1983 (secondo quanto previsto dall'art. 11 comma 6, legge n. 135 del 29 marzo 2001).

In sostanza, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recepisce l'Accordo sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (siglato in data 14 febbraio 2002) fra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e Province autonome<sup>30</sup>.

##### 5. *La disciplina turistica comunitaria*

Con la crescente internazionalizzazione dei «rapporti turistici» e il conseguente maggiore ruolo assunto dal settore turistico nell'ambito del complesso delle attività economiche e imprenditoriali moderne, si è avvertita da più parti la necessità – divenuta ormai del tutto inderogabile – di una puntuale regolamentazione del fenomeno attraverso una disciplina di stampo internazionale.

Per tali ragioni l'Unione europea è intervenuta numerose volte in tema di turismo, non limitandosi ad una trattazione meramente incidentale della materia, ma disciplinando direttamente il fenomeno, dapprima con alcuni atti programmatici di carattere generale e, successivamente, con diversi interventi più mirati e specifici.

<sup>28</sup> BARDUSCO A., *Il quadro giuridico del turismo in Italia. Le nuove competenze tra Stato e Regioni*, in *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*, a cura di M. Gola, 2002, p. 17 sostiene comunque che «.. vi sono alcuni punti dell'elencazione del secondo comma dell'art. 117 che rivelano la potenziale competenza dello Stato ad intervenire con proprie leggi – adottate nell'esercizio di una potestà esclusiva – su aspetti dell'attività turistica. Fra questi: l'ordinamento civile e penale; le dogane; la protezione dei confini e la profilassi internazionale; la tutela della concorrenza; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali; il coordinamento statistico dei dati; la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari; l'immigrazione; l'ordine pubblico e la sicurezza. Tutto ciò rivela che in definitiva la competenza del legislatore regionale in materia di turismo è molto meno "esclusiva" di quanto potrebbe apparire a prima vista.».

<sup>29</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 settembre 2002, n. 225.

<sup>30</sup> Per una trattazione della disciplina della legge n. 135 del 29 marzo 2001 e del relativo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2002, si veda *infra* Capitolo VIII.

Tale presa d'atto scaturisce dalla consapevolezza, condivisa anche da parte della dottrina prevalente, che la promozione del turismo potrà dare concreti frutti solo nel momento in cui ogni singolo turista si sentirà sufficientemente protetto e garantito dai numerosissimi rischi potenziali derivanti dal viaggiare e dal soggiornare<sup>31</sup>.

Le fondamentali linee ispiratrici dell'azione comunitaria in materia di turismo hanno come obiettivi prioritari:

- Libertà di circolazione delle persone all'interno della comunità;
- Libertà e tutela del turista;
- Armonizzazione delle legislazioni turistiche nazionali;
- Tutela delle risorse culturali e ambientali;
- Sviluppo turistico regionale;
- Creazione di un sistema statistico europeo;
- Formazione professionale.

Pertanto va del pari segnalato che il turismo, pur non figurando attualmente fra le materie espressamente previste dal progetto di Convenzione europea e pur non essendo incluso fra le materie espressamente attribuite di competenza dell'UE né dal Trattato di Roma e né dal Trattato di Maastricht<sup>32</sup>, riveste un ruolo determinante ai fini della stessa integrazione economica, sociale e culturale dell'Europa, in quanto volano delle spinte di progresso e di sviluppo.

I campi d'azione che rivestono notevole interesse per l'oggetto della presente analisi sono quelli relativi alla tutela del turista e all'armonizzazione delle legislazioni turistiche nazionali; ambiti nei quali l'intervento comunitario è stato senza dubbio efficace e quanto mai puntuale, specie negli ultimi anni.

Dimostrazione ne è il fatto che nei testi legislativi, nei progetti di legge avanzati e nei vari provvedimenti attuati in tale materia a livello di legislazione comunitaria, il termine «turista» e le sue derivazioni (come viaggiatore, utente o fruitore di beni e/o servizi turistici) siano divenuti di uso e di riferimento frequente; e questo nonostante gli artt.

<sup>31</sup> Difatti solo creando, o quanto meno assicurando l'esistenza e garantendo il mantenimento di determinate condizioni oggettive del singolo viaggiatore, si potrà stimolare l'intera domanda turistica ed ottenere un incremento equilibrato. L'obiettivo di fondo è quello di «garantire al turista-consumatore una maggiore tutela giuridica non solo in materia di trasparenza contrattuale, ma anche in materia di assistenza legale, sia per la soluzione stragiudiziale delle controversie insorte fra i turisti e gli operatori (agenti di viaggio, albergatori, ecc.) sia per fornire la possibilità effettiva di intentare azioni legali ordinarie nei paesi di destinazione», finalizzate ad ottenere un giusto ed equo ristoro. Di tale convincimento è G. PORCELLI, *I problemi sul tappeto*, in *Politica del turismo*, 1, 1990, p. 45 ss.

<sup>32</sup> Difatti nella seconda revisione del Trattato di Maastricht al turismo non vengono attribuite specifiche competenze, ma viene menzionato all'art. 3, lett. u, in qualità di semplici «misure».

36 e 37 del Trattato di Roma si occupino soltanto della tutela del consumatore in generale senza alcun riferimento specifico al consumatore turista.

A ciò si aggiunga la considerazione che gran parte degli istituti giuridici attualmente vigenti nel nostro ordinamento in *subiecta* materia hanno avuto origine da un impulso normativo proveniente dalla stessa Unione europea.

Questa è una prerogativa che ritroveremo spesso (e sempre con maggiore frequenza) nell'analisi giuridica del fenomeno turistico.

Il fatto che alle innovazioni legislative nel nostro Paese – specie nel settore turistico – preceda e faccia da fondamento una iniziativa comunitaria, è un dato che rappresenta in un certo senso un motivo conduttore che si dipana costantemente e segna con molta forza tutta l'intera vicenda.

Il primo di tali interventi va individuato nella Risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 1983, mediante la quale la Commissione e il Consiglio venivano invitati a intraprendere un'azione di «promozione del turismo in base a misure comunitarie prese nel quadro di una politica globale della Comunità europea<sup>33</sup>».

A sua volta il Consiglio, consapevole della poliedricità del fenomeno e della relativa difficoltà di definirne in modo adeguato una disciplina giuridica uniforme, approvò una Risoluzione («Primi orientamenti per una politica comunitaria del turismo» del 10/4/1984) invitando la Commissione a redigere specifiche proposte di intervento<sup>34</sup>.

Orbene, una volta che il quadro generale dell'intervento comunitario è stato delineato attraverso il Documento «Azione comunitaria nel settore del turismo» del 5/2/86 redatto dalla Commissione, numerosi sono stati gli interventi normativi che hanno disciplinato in tale ambito con interessanti aspetti innovativi. In tal senso si segnalano:

- la Risoluzione del Consiglio del 17 febbraio 1986 relativa alla messa a punto di itinerari culturali transnazionali<sup>35</sup>;
- la Decisione del Consiglio n. 664/86 del 22 dicembre 1986 relativa all'istituzione di una procedura di consultazione e di cooperazione nel settore del turismo<sup>36</sup>;

<sup>33</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 dicembre 1983 «sulla politica comunitaria nel settore turistico», in *G.U.C.E.*, n. C 10, del 16 gennaio 1984.

<sup>34</sup> Risoluzione del Consiglio del 10 aprile 1984, in *G.U.C.E.*, n. C, 115 del 30 aprile 1984.

<sup>35</sup> Risoluzione dei Ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio, in *G.U.C.E.*, n. C 44, del 26 febbraio 1986.

<sup>36</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 384, del 31 dicembre 1986.

- la Risoluzione del Consiglio del 22 dicembre 1986 concernente una migliore distribuzione stagionale e geografica del turismo<sup>37</sup>;
- la Raccomandazione del Consiglio n. 665/86 del 22 dicembre 1986 relativa all'informazione standardizzata negli alberghi esistenti<sup>38</sup>;
- la Raccomandazione del Consiglio n. 666/86 del 22 dicembre 1986 per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti<sup>39</sup>;
- la Decisione del Consiglio n. 46/88 del 21 dicembre 1988<sup>40</sup> e la Risoluzione del 13 dicembre 1990 sull'Anno europeo del turismo<sup>41</sup>;
- la Decisione del Consiglio n. 665/90 del 17 dicembre 1990 concernente la realizzazione di un programma biennale 1991-1992 per lo sviluppo delle statistiche comunitarie sul turismo<sup>42</sup>.

Particolare rilievo hanno alcuni provvedimenti finalizzati a favorire la piena libertà di stabilimento delle imprese turistiche e di prestazione dei servizi turistici<sup>43</sup>.

Sin dal 15 ottobre 1965 erano state emanate dal Consiglio due direttive - n. 368 e n. 369 - concernenti le attività cc.dd. indipendenti (vale a dire quelle di ristorazione, alberghi, pensioni, *campings* ed altre attività assimilabili, somministrazione di alimenti e di bevande) a cui fecero seguito; il 16 giugno 1975 altre due direttive del Consiglio - n. 368<sup>44</sup> e n. 369<sup>45</sup> - che obbligavano gli Stati membri ad approntare misure destinate a favorire e garantire l'esercizio effettivo delle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi per le attività di interprete turistico e di accompagnatore turistico (*rectius* «guida accompagnatrice» secondo l'esatta denominazione adottata in ambito comunitario), e il 29 giugno 1982 la Direttiva del Consiglio n. 470 riguardante l'applicazione delle stesse libertà agli ausiliari del trasporto ed ai titolari delle agenzie di viaggio e turismo<sup>46</sup>.

Tali direttive sono state recepite mediante i Decreti Legislativi<sup>47</sup> n. 391 del 23 novembre 1991 (le direttive n. 368 e n. 369 del 1975) e n.

<sup>37</sup> In *G.U.C.E.*, n. C 340, del 31 dicembre 1986.

<sup>38</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 384, del 31 dicembre 1986.

<sup>39</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 384, del 31 dicembre 1986.

<sup>40</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 17, del 21 gennaio 1989.

<sup>41</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 19, del 28 gennaio 1991.

<sup>42</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 358, del 21 dicembre 1990.

<sup>43</sup> Cfr. G. CIURNELLI, *Libertà di concorrenza, di stabilimento e di prestazione dei servizi per le imprese turistiche*, in *Riv. giur. circ. trasp.* 1990, p. 521 ss.

<sup>44</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 167, del 30 giugno 1975.

<sup>45</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 167, del 30 giugno 1975.

<sup>46</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 213, del 21 luglio 1982.

<sup>47</sup> Entrambi pubblicati in *G.U., Suppl. Ord.*, n. 291 del 12 dicembre 1991.

392 del 23 novembre 1991 (la direttiva n. 470 del 1982) emanati in ottemperanza dell'art. 16 della Legge 29 dicembre 1990, n. 428 (c.d. legge comunitaria del 1990).

Ne discende che il nostro Stato – in sintonia con la generale tendenza al riconoscimento della libera circolazione delle imprese e dei servizi all'interno del territorio comunitario anche in materia turistica – si è attenuto al principio dell'«*home country control*» apportando, tra l'altro, due importantissime modifiche immediatamente operative alla disciplina prevista dalla legge-quadro del turismo n. 217 del 17 maggio 1983.

In base all'art. 11<sup>48</sup> sono stati aboliti il requisito della reciprocità (ex art. 11, comma 13 l. 217/1983, necessario in passato affinché i cittadini appartenenti agli Stati membri della CEE diversi dall'Italia potessero esercitare nel nostro paese qualsiasi professione turistica) e il nulla osta (che era previsto dallo Stato italiano, ex art. 9, comma 10, l. 217/1983, al fine di consentire ai cittadini degli altri Stati membri di conseguire l'autorizzazione allo svolgimento delle attività di agenzia di viaggi)<sup>49</sup>.

Va altresì menzionato che, in ottemperanza degli artt. 25, 26 e 27 della legge comunitaria del 1990, lo Stato italiano ha provveduto a emanare, in data 26 novembre 1991, il Decreto Legislativo n. 393<sup>50</sup>, dando così attuazione a tre importanti direttive del Consiglio CEE – la Direttiva n. 641 del 10 dicembre 1984<sup>51</sup>, modificante la prima direttiva n. 239 del 24 luglio 1973<sup>52</sup> e successive modifiche, e le direttive n. 343 e n. 344 del 22 giugno 1987<sup>53</sup> – «in materia di assicurazioni, di assistenza turistica, crediti e cauzioni e tutela giudiziaria».

Il recepimento di tali atti normativi comunitari ha consentito al nostro ordinamento giuridico di ampliare concretamente il livello di garanzia e di salvaguardia dei diritti del turista delineando una disciplina

<sup>48</sup> Cfr. art. 11 (*Attività professionali nel settore del turismo*) della Legge 29 dicembre 1990, n. 428, in *G.U., Suppl. Ord.*, n. 10 del 12 gennaio 1991.

<sup>49</sup> Da notare anche la sentenza della Corte di Giustizia della CEE del 26 febbraio 1991, resa nella causa C-180/89 tra la Commissione CEE e la Repubblica italiana in tema di esercizio dell'attività di guida turistica. La Corte del Lussemburgo ha dichiarato l'illegittimità, per contrasto all'art. 59 del Trattato CEE, della disciplina vigente in Italia in materia di esercizio dell'attività di guida turistica in quanto subordinava «la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro in luoghi diversi dai musei o monumenti storici che richiedono l'intervento di una guida specializzata, al possesso di una licenza rilasciata dopo l'acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame».

<sup>50</sup> In *G.U., Suppl. Ord.*, n. 291 del 12 dicembre 1991.

<sup>51</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 339, del 17 dicembre 1984.

<sup>52</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 228, del 16 agosto 1973.

<sup>53</sup> Entrambe in *G.U.C.E.*, n. L 185, del 4 luglio 1987.

direttamente e appositamente predisposta nei confronti delle compagnie e delle società di assistenza turistica, le quali vengono assoggettate ad un particolare ed efficace regime di controlli pubblici.

Non meno rilevanti risultano essere – anche alla luce della progressiva evoluzione del fenomeno turistico nel variegato complesso delle attività socio-economiche contemporanee – le disposizioni contenute nell'articolo 6 della Legge 19 febbraio 1992, n. 142<sup>54</sup>, (legge comunitaria del 1991) che dettano i criteri per il recepimento delle direttive n. 364, 365 e 366 del 28 giugno 1990<sup>55</sup> relative al diritto di soggiorno dei cittadini CEE e in specie degli studenti.

Ed è proprio nel solco del generale orientamento volto ad eliminare gli ostacoli che impediscono *de facto* una completa e reale fruizione dei servizi turistici, che si inserisce il Regolamento del Consiglio n. 3925 del 19 dicembre 1991<sup>56</sup> «relativo all'eliminazione dei controlli e delle formalità applicabili ai bagagli a mano e ai bagagli registrati delle persone che effettuano voli intracomunitari nonché ai bagagli delle persone che effettuano una traversata marittima intracomunitaria».

Tale intervento normativo – applicabile dal 1° gennaio 1993 –, realizzando la soppressione dei controlli sui bagagli dei viaggiatori all'interno del territorio comunitario (eccetto ovviamente i casi motivati da ragioni di sicurezza), costituisce un ulteriore e valido impulso all'affermazione del principio di libertà di movimento delle persone (e quindi anche dei turisti), in concomitanza peraltro con l'abbattimento delle barriere doganali all'interno del mercato unico.

Orbene, delineate seppur sommariamente le principali linee ispiratrici della politica comunitaria nel settore del turismo, vanno affrontati quegli interventi normativi che presentano per il giurista le maggiori novità in materia di responsabilità dell'impresa turistica e di tutela del turista<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. art. 6 (*Diritto di soggiorno dei cittadini comunitari: criteri di delega*), Legge 19 febbraio 1992, n. 142, in *G.U., Suppl. Ord.*, n. 42 del 20 febbraio 1992.

<sup>55</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 180, del 13 luglio 1990.

<sup>56</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 374, del 31 dicembre 1991.

<sup>57</sup> Per una panoramica sui riflessi d'ordine giuspubblicistico della politica turistica comunitaria vedasi: L. RIGHI, *La dimensione comunitaria del turismo ed il suo impatto sull'ordinamento italiano: profili giuspubblicistici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, p. 323 ss. il quale sostiene che «Il turismo, invero, più, che essere trattato come materia a sé stante, viene considerato dalla comunità come aspetto essenziale e qualificante delle varie politiche settoriali miranti alla realizzazione del mercato interno, ma anche della nuova dimensione sociale comunitaria»; M. CHITI, *Le attività turistiche fra legislazione nazionale e comunitaria*, in *Politica del turismo*, 1989, 2/3, p. 281 ss.; G. CIURNELLI, *Il turismo ed i principi fondamentali del diritto comunitario: libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi*, *ivi*, 1990, n. 3, p. 59 ss.



**CAPITOLO PRIMO**

**IL CONTRATTO D'ALBERGO  
E LA RESPONSABILITÀ DELL'ALBERGATORE**



SOMMARIO: 1. La natura giuridica del contratto d'albergo. - 2. I soggetti del contratto alberghiero e le relative obbligazioni. - 3. La responsabilità civile dell'albergatore. - 4. Gli imprenditori assimilati agli albergatori. - 5. Il privilegio dell'albergatore e la prescrizione del credito alberghiero. - 6. Gli usi uniformi nel *Règlement international de l'Hôtellerie*, nella Convenzione internazionale tra albergatori e agenzie di viaggio e turismo e nel «*Code de pratiques sur les relations entre hôtels et agences de voyages*». - 7. I recenti orientamenti giurisprudenziali in relazione al deposito in albergo.

### 1. *La natura giuridica del contratto d'albergo*

Il continuo evolversi ed intensificarsi dei moderni «rapporti turistici» ha messo in risalto l'assoluta rilevanza della relazione negoziale esistente tra l'albergatore ed il cliente.

Nonostante la notevole importanza economico-sociale assunta, il contratto d'albergo non è previsto dall'ordinamento giuridico vigente come contratto «normativamente tipico»; mentre vengono disciplinati dal codice civile solo alcuni particolari aspetti di tale rapporto.

Di conseguenza, in mancanza di una previsione normativa della fattispecie in esame, la dottrina ha cercato di elaborare una definizione puntuale intendendo per contratto di albergo quello per effetto del quale una parte (l'albergatore o l'imprenditore assimilato ai sensi dell'art. 1786 c.c.) si obbliga, mediante corrispettivo, a fornire all'altra parte (il cliente) l'alloggio e tutti quegli altri servizi necessari o eventuali che consentono un confortevole soggiorno<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Questa definizione dà l'idea della varietà delle prestazioni che formano l'oggetto del contratto di albergo. Per un esame delle formulazioni dottrinali avanzate vedasi: V. GERI, *La responsabilità civile dell'albergatore*, II<sup>a</sup> ed., Milano, 1979, p. 11 ss.; M. FRAGALI, voce: *Albergo*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, Vol. I, p. 963 ss.

La mancata regolamentazione specifica in ambito giusprivatistico di tale contratto ha indotto i giuristi a ricondurlo nel novero dei cc.dd. «contratti innominati», dando origine ad un intenso dibattito in merito al problema della sua disciplina<sup>2</sup>.

Difatti la qualificazione del contratto di albergo ha attirato l'attenzione di autorevole dottrina, la quale ha da tempo cercato, mediante interessanti e variamente articolate elaborazioni, di risolvere tale aspetto giuridico fondamentale<sup>3</sup>.

Non a caso si è a più riprese tentato di applicare alla fattispecie de quo la disciplina della locazione, della somministrazione, dell'appalto, della prestazione d'opera e della vendita.

In primo luogo, in tema di applicabilità al contratto di albergo della regolamentazione prevista per la locazione, è da segnalare che giurisprudenza consolidata<sup>4</sup> ha puntualmente evidenziato le notevoli incompatibilità fra le due fattispecie. Vi sono innanzitutto delle sostanziali diversità tra la situazione giuridica soggettiva del conduttore e quella del cliente. Mentre il primo detiene in maniera esclusiva la cosa avuta in godimento, con piena facoltà di escludere, da ogni ingerenza o molestia, chiunque, compreso il locatore stesso; il secondo ha solo diritto alla fondamentale prestazione dell'alloggio e dei servizi accessori idonei al soddisfacente godimento del soggiorno senza detenere in alcun modo il locale assegnatogli<sup>5</sup>.

Anche l'accostamento del contratto di albergo alla figura della somministrazione avanzato in passato dalla dottrina<sup>6</sup> è sembrato ai più inadeguato. Se da un lato, nel contratto di somministrazione una parte

<sup>2</sup>Da notare che l'art. 6, 2° comma, l. 17 maggio 1983, n. 217 dispone: «Gli alberghi sono esercizi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, che forniscono alloggio, eventualmente vitto ed altri servizi accessori, in camere ubicate in uno o più stabili o parti di stabile».

<sup>3</sup>In tal senso vedasi V. GERI, voce: *Albergatore (responsabilità)*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, I, Torino, 1980, p. 198 ss., il quale sostiene che proprio la pluralità delle prestazioni intorno all'obbligazione principale rappresentata dall'alloggio ha fornito agli studiosi i migliori appigli per le diverse interpretazioni circa l'inquadramento di un negozio, del quale si è indiscutibilmente negata la «tipicità».

<sup>4</sup>Cfr. Cass., 12.7.1950, n. 1767, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1950, II, p. 639 ss.; Cass., 25.5.53, n. 1548, in *Giust. civ.*, 1953, p. 1731 ss.; Cass., 31.10.1957, n. 4225, in *Foro it. Rep.*, 1957, voce: *Albergo*, n. 7.

<sup>5</sup>Contrario a tale posizione è R. FUBINI, *Il contratto di locazione di cose*, I, II<sup>a</sup> ed., Milano, 1910, p. 17, il quale in virtù del principio dell'assorbimento, sostiene che avendo carattere prevalente la prestazione dell'alloggio è applicabile al contratto di albergo la disciplina prevista in tema di locazione di cose.

<sup>6</sup>La teoria della somministrazione era sostenuta dalla dottrina commercialista che collocava le imprese alberghiere fra quelle indicate nell'art. 3 n. 6 cod. comm. (C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, Milano, 1922, I, p. 105 ss.; App. Catania 31 luglio 1922, in *Foro it. Rep.*, 1922, voce: *Albergatore*, n. 4).

si obbliga verso corrispettivo di un prezzo a eseguire prestazioni periodiche o continuative di cose o di servizi omogenei, dall'altro nel contratto di albergo, non si può negare che la prestazione dell'alloggio risulti essere unitaria e in parte indivisibile poiché il cliente usufruisce di cose e servizi strumentali al godimento del soggiorno considerato nel suo complesso.

Altrettanto dicasi per l'elaborazione dottrinale che intende ricondurre il contratto di albergo nell'ambito della disciplina dell'appalto prevista dagli artt. 1655 c.c.<sup>7</sup> e segg. Mentre è riconosciuta all'appaltante (committente) una forma di controllo dell'attività dell'appaltatore affinché questa si attenga nell'esecuzione della prestazione promessa secondo quanto dispone l'art. 1662 c.c.<sup>8</sup>, tale facoltà non è prevista a favore del cliente-turista nei confronti dell'imprenditore alberghiero<sup>9</sup>.

Tali argomentazioni sono ugualmente utili per invalidare l'ipotesi di applicabilità al contratto di albergo della disciplina del contratto d'opera prevista dall'art. 2222 c.c., nel caso in cui le prestazioni dedotte debbono essere eseguite con lavoro prevalentemente proprio dell'imprenditore alberghiero<sup>10</sup>.

In definitiva, dalla definizione di cui sopra relativa al contratto di albergo, risulta evidente l'essenzialità della prestazione dell'alloggio, sulla quale convergono tutte le altre prestazioni più o meno accessorie (vitto, deposito, servizi vari, ecc.) coordinate e finalizzate al miglioramento del soggiorno, e di conseguenza inidonee a tipicizzare in modo univoco la fattispecie<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> L'art. 1655 c.c. dispone: «L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro».

<sup>8</sup> L'art. 1662 c.c. recita: «Il committente ha diritto di controllare lo svolgimento dei lavori e di verificarne a proprie spese lo stato. Quando nel corso dell'opera si accerta che la sua esecuzione non procede secondo le condizioni stabilite dal contratto e a regola d'arte, il committente può fissare un congruo termine entro il quale l'appaltatore si deve conformare a tali condizioni; trascorso inutilmente il termine stabilito, il contratto è risolto, salvo il diritto del committente al risarcimento del danno».

<sup>9</sup> In tal senso M. FRAGALI, *op. cit.*, p. 968 ss., afferma che il risultato nel contratto di albergo consiste essenzialmente nel «conseguimento della certezza che tale utilità sarà attinta» piuttosto che «nel conseguimento dell'utilità finale e complessiva al quale tende la sua funzione».

<sup>10</sup> L'art. 2222 c.c. dispone: «Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV».

<sup>11</sup> In tal senso l'unitarietà del contratto è stata riconosciuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza dominante che considerano il contratto d'albergo come contratto atipico o innominato, regolato dalle norme di altri contratti, quali la locazione, l'appalto, la som-

## 2. I soggetti del contratto alberghiero e le relative obbligazioni

I soggetti del rapporto negoziale in esame sono l'albergatore e il cliente.

Si ritiene opportuno precisare che la dottrina dominante è concorde nel riconoscere all'albergatore la qualità di imprenditore commerciale<sup>12</sup>.

Difatti l'impresa alberghiera rientra tra quelle imprese commerciali soggette all'obbligo di registrazione, di cui al n. 1 dell'art. 2195 c.c., poiché esercita una attività «industriale» diretta alla produzione di servizi. La giurisprudenza, peraltro, ha in diverse occasioni<sup>13</sup> ribadito tale orientamento, precisando anche che l'esercizio abusivo dell'attività alberghiera, privo quindi delle licenze e delle autorizzazioni amministrative previste, non esclude la qualità di imprenditore alberghiero a coloro che offrano alloggio (anche se in base ad una rudimentale e semplicistica attrezzatura), e di conseguenza l'applicabilità delle relative disposizioni legislative in tema di responsabilità e di validità del contratto<sup>14</sup>.

Da notare, inoltre, che l'esercizio dell'attività alberghiera costituisce una vera e propria «offerta pubblica» ex art. 1336 c.c.<sup>15</sup>, tenuto conto del fatto che l'albergatore non lo può rifiutare ad alcuno, (ex artt. 187 e 174 del Reg. P.S.) salvo il caso in cui il cliente non intenda fornire le proprie generalità, né voglia esibire alcun documento di identificazione.

Sostanzialmente differente è la situazione giuridica soggettiva del creditore delle prestazioni alberghiere che viene indicato dal codice vigente come cliente<sup>16</sup>.

ministrato, la prestazione d'opera, per le prestazioni riconducibili a questi negozi e per il resto dagli usi.

<sup>12</sup> Cfr. L. MOSSA, *La nuova scienza del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1941, I, p. 445 ss.; G. VALERI, *Brevi note per lo studio del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, I, p. 139 ss., G. B. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, V<sup>a</sup> ed., Torino, 1980, p. 636 ss.

<sup>13</sup> Cfr. Cass., 9.11.1978, n. 5115, in *Riv. fisc.*, 1979, III, p. 1054; Cass., 21.5.1980, n. 3354, in *Giur. it. Mass.*, 1980, p. 845.

<sup>14</sup> In tal senso vedasi Pret. Fidenza, 9.6.1964, in *Arch. resp. civ.*, 1966, p. 573 ss.

<sup>15</sup> L'art. 1336 c.c. dispone: «L'offerta al pubblico, quando contiene gli estremi essenziali del contratto alla cui conclusione è diretta, vale come proposta, salvo che risulti diversamente dalle circostanze o dagli usi. La revoca dell'offerta, se è fatta nella stessa forma dell'offerta o in forma equipollente, è efficace anche in confronto di chi non ne ha avuto notizia».

<sup>16</sup> È opportuno segnalare che il termine «cliente» previsto all'art. 1783 c.c. del testo originario del testo introdotto dalla l. 10.6.1978, n. 316, ha sostituito il termine «vian-dante» (art. 1866 c.c. del 1865) e il termine «albergato» (R.D. 12.10.1919, n. 2099), ed

Trattasi di una espressione letterale suscettibile sul piano giuridico di innumerevoli interpretazioni, che merita di essere approfondita e definita correttamente.

Innanzitutto dottrina e giurisprudenza prevalente concordano nel comprendere nella qualifica di cliente anche le persone giuridiche<sup>17</sup> e i soggetti privi di personalità giuridica<sup>18</sup>.

Inoltre una sentenza della Suprema Corte di Cassazione<sup>19</sup> ha delineato in maniera più chiara la portata della nozione in esame, in quanto ha considerato come clienti dell'imprenditore alberghiero non soltanto coloro che stipulano direttamente in prima persona il contratto per godere delle prestazioni pattuite, ma anche tutti coloro (ospiti o invitati) che, a differenza dei semplici visitatori o accompagnatori, assumono la posizione di terzi beneficiari della prestazione, ai sensi dell'art. 1411 c.c.<sup>20</sup>.

Una volta definito con maggiore dettaglio il termine cliente, è possibile individuare le obbligazioni riconducibili a tale soggetto contrattuale. Indiscutibilmente la principale obbligazione a carico del cliente consiste nel pagamento<sup>21</sup> del prezzo dell'alloggio e di tutti i servizi usufruiti durante il soggiorno, a garanzia della quale l'albergatore gode di un particolare privilegio previsto dall'art. 2760 c.c.

Oltre a tale principale obbligazione di dare, il cliente è tenuto ad osservare delle importanti obbligazioni di fare.

ha sicuramente una più ampia portata comprendendo nell'ambito del rapporto alberghiero anche coloro che temporaneamente o per poche ore risiedono in albergo.

<sup>17</sup> Cfr. Trib. Aosta, 30.11.1955, in *Foro Pad.*, 1956, I, p. 1195; App. Torino, 2.7.1956, in *Giust. civ.*, 1956, I, p. 1761.

<sup>18</sup> In tal senso M. FRAGALI, *op. cit.*, p. 973.

<sup>19</sup> Vedasi Cass., 8.7.1981, n. 4468, in *Giust. Civ.*, 1982, I, p. 1004 ss., con nota di P. Russo, *Responsabilità dell'albergatore o del gestore del ristorante verso il cliente e il suo ospite*, e in *Dir. prat. assic.*, 1982, p. 691 ss., con nota di M. GIAMMARINO, *Definizione di «cliente d'albergo» e sua rilevanza ai fini della responsabilità limitata dell'albergatore*. In ordine alla concreta fattispecie, va ricordato che il procedimento di primo grado fu occasionato dalla scomparsa della pelliccia di una cliente intervenuta, quale invitata, ad un banchetto presso un ristorante.

<sup>20</sup> L'art. 1411 c.c. dispone: «È valida la stipulazione a favore di un terzo, qualora lo stipulante vi abbia interesse. Salvo patto contrario, il terzo acquista il diritto contro il promittente per effetto della stipulazione. Questa però può essere revocata o modificata dallo stipulante, finché il terzo non abbia dichiarato, anche in confronto del promittente, di volerne profittare. In caso di revoca della stipulazione o di rifiuto del terzo di profittarne, la prestazione rimane a beneficio dello stipulante, salvo che diversamente risulti dalla volontà delle parti o dalla natura del contratto».

<sup>21</sup> Il pagamento di regola viene effettuato al termine del soggiorno, al momento della presentazione del conto, anche se in caso di soggiorni prolungati l'albergatore può richiedere pagamenti periodici. Questi può richiedere un anticipo, a titolo di caparra, specialmente al momento della prenotazione.

Questi deve usare correttamente i locali e le relative cose secondo la destinazione ad essi data dall'albergatore e nel rispetto delle regole all'uopo stabilite, deve osservare gli avvisi, i divieti e le raccomandazioni vigenti (come quelle di astenersi dal recare in albergo animali o cose pericolose, di compiersi atti contrari alla legge o agli usi, di recare danno o disturbo).

Altresì il cliente è tenuto a dare tempestiva disdetta al termine del soggiorno e a rilasciare i locali liberi da persone e cose, pena la corresponsione in aggiunta, del prezzo corrispondente alla durata minima (24 ore) dell'alloggio.

Le obbligazioni che gravano in capo all'albergatore consistono in un insieme di obblighi di dare e di fare.

Tra i primi vanno annoverati: la consegna del locale di alloggio con tutti gli oggetti necessari per il soggiorno e la messa a disposizione degli ambienti comuni.

Tra i secondi invece si possono menzionare l'apprestamento di servizi per il riordino e la pulizia dell'alloggio, di lavanderia, stiratura, telefono, riscaldamento, ristorante, somministrazioni varie, trasporti per stazioni, aeroporti e porti, in funzione naturalmente dei diversificati bisogni della clientela e delle caratteristiche dell'esercizio alberghiero.

È interessante segnalare che le obbligazioni a carico dell'imprenditore alberghiero solitamente si distinguono in convenzionali e legali. Le prime attengono al mero godimento delle prestazioni alberghiere, mentre le seconde riguardano la sicurezza dei beni del cliente e discendono dalla stipulazione del contratto e sono, quindi, inderogabili a favore dell'albergatore. Di quest'ultime si tratterà in seguito in tema di responsabilità dell'albergatore.

### 3. *La responsabilità civile dell'albergatore*

La disciplina del deposito in albergo e della relativa responsabilità civile dell'albergatore ha subito delle importanti modifiche a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento della Legge 15 febbraio 1977, n. 35 (Adeguamento monetario del limite di responsabilità degli albergatori e imprenditori assimilati) e della Legge 10 giugno 1978, n. 316 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo firmata a Parigi il 17 dicembre 1962)<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Da notare che in precedenza il codice civile del 1865 configurava il deposito in

Alla luce di tale evoluzione normativa è possibile individuare le obbligazioni – cc.dd. legali – gravanti sull'albergatore come obblighi di:

- custodia delle cose consegnate,
- protezione di quelle non consegnate ma introdotte in albergo,
- tutela dell'integrità fisica del cliente.

In tal senso l'imprenditore alberghiero è responsabile del deterioramento, della distruzione o della sottrazione delle cose introdotte in albergo dal cliente. Per «cose» introdotte in albergo si intendono: quelle che vi si trovano durante il tempo nel quale il cliente alloggia; quelle di cui l'albergatore, un membro della sua famiglia o un suo ausiliario assumono la custodia, fuori dall'albergo, durante il periodo in cui il cliente alloggia; quelle di cui l'albergatore, un membro della sua famiglia o un suo ausiliario assumono la custodia, sia all'interno che fuori dell'albergo, durante un periodo ragionevole, antecedente o susseguente a quello in cui il cliente dispone dell'alloggio (*ex art. 1783 c.c.*). Naturalmente sono escluse dal novero delle cose che possono essere introdotte in albergo, tutte quelle pericolose e vietate (come sostanze esplosive, nucleari, facilmente infiammabili, animali selvaggi, armi, ecc.), quelle di eccezionale ingombro, e quelle destinate non tanto al servizio del cliente quanto ad un impiego commerciale o d'altro genere del tutto estraneo alla effettiva esigenza del soggiorno<sup>23</sup>.

La *ratio* di tale previsione normativa risponde alla fondamentale esigenza di assicurare un sistema di sicurezza e protezione non solo alla persona del cliente, ma anche alle sue cose, non avendo questi la possibilità di approntare di persona un'adeguata forma di vigilanza e tutela.

albergo come un deposito necessario, in quanto gli artt. 1866 - 1868 consideravano l'esercente responsabile dei danni arrecati alla cosa e al furto di essa in modo più rigoroso rispetto al depositario comune. In seguito il R.D. 12 ottobre 1919, n. 2099 abrogò gli artt. 1866-1868 c.c. e la responsabilità venne collegata in base alla esistenza o meno di un nesso causale tra l'attività dell'albergatore e l'oggetto della custodia. Il codice del 1942, infine, pur ribadendo essenzialmente la disciplina del r.d. del 1919, si accostava alla normativa del deposito ordinario. Attualmente la materia è regolata dagli artt. 1783 - 1786 c.c. Da segnalare che la Convenzione di Parigi del 1962 riveste un ruolo fondamentale non solo quale fonte della normativa in esame, ma anche come primo esempio di tutela internazionale del consumatore ai servizi alberghieri. Non a caso la Direttiva CEE del 13/6/90 (90/314 CEE) concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti «tutto compreso» la richiama esplicitamente nella premessa (quattordicesima considerazione).

<sup>23</sup> A. GRAZIANI - G. MINERVINI - U. BELVISO, *Deposito in albergo*, in *Manuale di diritto commerciale*, Napoli, 1990, pp. 363-366, sostengono che, in tema di custodia delle cose che il cliente-turista reca con sé in albergo, devono trovare un'adeguata tutela due interessi contrastanti. Da un lato vi è l'interesse del viaggiatore alla salvaguardia delle cose spesso di ingente valore che porta con sé, dall'altro vi è l'interesse dell'imprenditore alberghiero a non vedersi esposto a gravi responsabilità per valori ingenti introdotti in albergo di cui non ha precise informazioni.

La responsabilità dell'albergatore<sup>24</sup> per le cose introdotte in albergo dal cliente è, comunque, limitata al valore di quanto sia deteriorato, distrutto o sottratto, fino ad un massimo di cento volte il prezzo di locazione dell'alloggio per giornata<sup>25</sup>. Secondo la dottrina prevalente tale limite si riferisce ad ogni persona albergata relativamente a ciascun autonomo evento dannoso, comprendendo ogni forma di risarcimento e includendo, quindi, oltre il danno emergente anche il lucro cessante<sup>26</sup>.

Venendo alla fattispecie prevista dall'art. 1784 c.c., si rileva che l'albergatore è illimitatamente responsabile, salvo i casi di esonero previsti dall'art. 1785 c.c.<sup>27</sup>, a causa della distruzione, sottrazione e deterioramento delle cose che gli sono state consegnate in custodia e di quelle che ha rifiutato illegittimamente di ricevere<sup>28</sup>. Difatti questi ha l'obbligo di accettare in custodia: carte-valori (assegni, carte di credito, titoli di Stato, titoli di credito, ecc.), danaro contante, oggetti di valore (preziosi, anelli, bracciali, collane, orologi, spille, portacigarette, gioielli in genere, pellicce, ecc.); a meno che si tratti di oggetti pericolosi o che, tenuto conto dell'importanza e delle condizioni di gestione dell'albergo, abbiano valore eccessivo o natura ingombrante. Inoltre l'albergatore è responsabile, senza che possa invocare il limite previsto dall'ultimo comma dell'art. 1783 c.c., quando la distruzione, sottrazione o deterioramento delle cose introdotte dal cliente in albergo sono imputabili a colpa sua, ai membri della sua famiglia o ai suoi ausiliari<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> In tal senso v. G. G. GENTILE, *Responsabilità degli albergatori e imprenditori assimilati*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1978, p. 1466 ss.

<sup>25</sup> M. ANTINOZZI, *Responsabilità dell'albergatore ed altre attività assimilate*, in *Dir. prat. ass.*, 1988, pp. 557-573; afferma che il precedente limite della responsabilità dell'albergatore fissato dal legislatore ad un cifra fissa aveva provocato ingiuste discriminazioni, penalizzando gli alberghi modesti e gratificando quelli di lusso; quindi, il nuovo criterio introdotto con la l. 15 febbraio 1977, n. 35, consentendo di collegare il rischio professionale dell'imprenditore alberghiero ad un multiplo del prezzo di locazione dell'alloggio, è certamente più equo e consono alla realtà.

<sup>26</sup> Cfr. U. CARNEVALI, *Commento all'art. 1783*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1979, pp. 127-131.

<sup>27</sup> L'imprenditore alberghiero potrà essere esonerato da tale responsabilità se riuscirà a dimostrare che il danno è stato causato da forza maggiore; da colpa del cliente, dalle persone che lo accompagnano, che sono al suo servizio o che gli rendono visita; dalla natura delle cose.

<sup>28</sup> È da tener presente che l'albergatore può esigere che la cosa consegnatagli sia racchiusa e contenuta in un involucro chiuso o sigillato.

<sup>29</sup> U. CARNEVALI, *Commento all'art. 1785-bis*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1979, pp. 143-145, sostiene che l'art. 1785-bis può ricoprire una vera e propria funzione di ampliamento della rigorosa (ma limitata) responsabilità ex art. 1783, in quanto è destinato ad aggiungersi - ai fini di una maggiore tutela del cliente-turista - alla normale respon-

Con esclusione di tale ultima circostanza, il cliente non potrà valersi delle garanzie previste dagli artt. 1783-1786 c.c., se, una volta constatato il deterioramento, la distruzione o la sottrazione, ne denunci il fatto all'albergatore con ingiustificato ritardo<sup>30</sup>.

In ogni caso sono nulli i patti o le dichiarazioni tendenti ad escludere o a limitare preventivamente la responsabilità dell'albergatore (ex art. 1785-*quater*)<sup>31</sup>. Trattasi, quindi, di norme inderogabili finalizzate ad evitare un eccessivo ed ingiusto indebolimento della tutela del creditore delle prestazioni alberghiere, che è indiscutibilmente la parte più esposta al pericolo di danno<sup>32</sup>.

L'art. 1785-*quinquies* stabilisce fondamentali limiti di applicazione delle specifiche disposizioni in oggetto in quanto vi esclude la responsabilità dell'albergatore per i danni o i furti dei veicoli, delle cose lasciate negli stessi e degli animali vivi<sup>33</sup>.

Ovviamente l'esclusione, dalla disciplina in esame, della custodia del veicolo in quanto non riconosciuta come prestazione tipica dell'albergatore, non elimina la possibilità di individuare ugualmente un collegato contratto di deposito, di parcheggio o di posteggio<sup>34</sup>.

In ultima analisi va osservato che la responsabilità civile dell'albergatore per danni arrecati alla persona subiti dal cliente nell'ambito alberghiero è, ovviamente, illimitata. Tale particolare fattispecie è però regolata dalle norme generali sulla responsabilità contrattuale e extracontrattuale (o aquiliana)<sup>35</sup>, a seconda della causa specifica del-

sabilità derivante dalla violazione colposa del contratto di albergo, piuttosto che a sostituirsi a quest'ultima.

<sup>30</sup> Cfr. G. BONILINI, *Commento all'art. 1785-ter*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1979, pp. 145-148.

<sup>31</sup> Cfr. G. BONILINI, *Commento all'art. 1785-quater*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1979, pp. 148-153.

<sup>32</sup> In tal senso V. GERI, *op. cit.*, pp. 223-227, precisa che ovviamente non dovranno essere banditi dagli alberghi avvisi, comunicazioni, cartelli, ecc., diretti ad informare i clienti; ma che tutto ciò non potrà comportare una esclusione o quantomeno una riduzione del rigoroso regime di responsabilità vigente in tale materia.

<sup>33</sup> Cfr. U. CARNEVALI, *Commento all'art. 1785-quinquies*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1979, pp. 153-155, considera il termine veicolo in un senso lato comprendendovi oltre alle automobili, alle motociclette e ai motocicli, anche le biciclette, i gommoni, i canotti, le barche e simili.

<sup>34</sup> In tal senso v. G. A. FERRETTI, *Il contratto di posteggio*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1981, p. 303 ss.; S. PASTORE, *Parcheggio e posteggio*, in *Noviss. Dig. It., Appendice V*, Torino, 1984, p. 663 ss.

<sup>35</sup> Cfr. V. GERI, *op. cit.*, p. 211 ss.; App. Brescia, 24.6.1964, in *Arch. resp. civ.*, 1965, p. 492 ss. con nota di M. BROCCHI, *Sulla responsabilità contrattuale dell'albergatore*. Da notare che la rilevanza pratica della distinzione tra i due tipi di responsabilità riguarda innanzitutto l'onere della prova: nella responsabilità extracontrattuale l'attore deve provare il fatto generatore dell'obbligazione e l'imputabilità del debitore; mentre

l'evento lesivo. Ciò del resto, non esclude l'avverarsi di situazioni in cui contemporaneamente, avendo il cliente subito un danno alla propria persona, abbia luogo un inadempimento contrattuale imputabile all'albergatore, nonché la violazione del generico dovere del *ne-minem laedere*.

In definitiva, l'esame delle disposizioni vigenti in tema di responsabilità civile dell'albergatore, evidenzia come soltanto una delle molteplici e complesse obbligazioni che gravano sull'imprenditore alberghiero è puntualmente ed efficacemente disciplinata dal nostro ordinamento giuridico.

È da rilevare con estremo favore la scelta del legislatore che, in maniera convincente e analitica, fa rientrare nel rischio tipico inerente all'esercizio dell'attività imprenditoriale alberghiera un risarcimento limitato e facilmente determinabile a priori, consentendo all'albergatore di tenerne conto e di fronteggiarlo con un eventuale contratto di assicurazione.

Altrettanto non può dirsi per tutte quelle altre fattispecie aventi per soggetti contrattuali l'imprenditore alberghiero da un lato e il cliente-turista dall'altro che, in mancanza di una apposita disciplina vigente e lasciate nella maggioranza dei casi agli usi locali, necessitano di sistematico tentativo di armonizzazione finalizzato alla realizzazione di un equo temperamento degli interessi in essi coinvolti<sup>36</sup>.

#### 4. *Gli imprenditori assimilati agli albergatori*

Il legislatore si è preoccupato di tutelare il cliente in caso di danneggiamento, sottrazione o furto dei beni di sua appartenenza anche nei confronti di altri soggetti imprenditoriali nei cui locali egli si reca per usufruire delle prestazioni richieste.

In tal senso l'art. 1786 c.c. amplia l'ambito di applicazione della responsabilità dell'albergatore «agli imprenditori di case di cura, stabilimenti di pubblici spettacoli, stabilimenti balneari, pensioni, tratto-

nella responsabilità contrattuale l'attore deve provare solamente il fatto, poiché l'imputabilità del debitore si presume. Ulteriore elemento di differenziazione si ha riguardo ai danni risarcibili: solo in materia extracontrattuale sono risarcibili anche i danni imprevedibili. Inoltre, l'azione di responsabilità contrattuale si prescrive entro il termine ordinario decennale (ex art. 2946 c.c.), mentre l'azione aquiliana si prescrive in un termine più breve (di regola quinquennale, ex art. 2947 c.c.).

<sup>36</sup> Basti considerare che l'attività alberghiera non si riduce alla sola prestazione dei servizi di alloggio e di vitto, ma inevitabilmente include tutta una gamma di svariate attività che ne determinano la stessa funzione economico-sociale del negozio.

rie, carrozze letto e simili». È opportuno precisare che tale elenco è meramente esemplificativo in quanto il legislatore<sup>37</sup> ha volutamente lasciato intendere con l'espressione «e simili» una larga e consolidata applicazione della disciplina *de quo*.

La dottrina dominante<sup>38</sup> e la giurisprudenza<sup>39</sup> concordano nell'individuare nel carattere imprenditoriale e lucrativo dell'attività esercitata e nell'impossibilità della diretta custodia delle proprie cose da parte del cliente, i requisiti necessari e sufficienti per assimilare una serie di soggetti alla figura dell'imprenditore alberghiero<sup>40</sup>.

In base a tale orientamento costituiscono – purché ovviamente sussistano contestualmente i due requisiti dinanzi enunciati – stabilimenti e locali assimilati agli alberghi: i teatri, le case da gioco e le sale da ballo, gli stabilimenti balneari e le case di cura, le trattorie e i ristoranti, i vagoni-ristorante, le tavole calde, i *self-services*, i bar e i caffè, le carrozze letto, le piscine, le saune e le palestre, le pensioni, i motels, gli esercizi di affittacamere, i campeggi, i villaggi turistici, il villaggio-albergo, gli alloggi agroturistici, i rifugi-alloggio, i *residences* e gli ostelli per la gioventù. Mentre saranno esclusi dal novero dei soggetti assimilabili le biblioteche pubbliche e i musei,

<sup>37</sup> È quanto sostiene V. GERI, *op. cit.*, pp. 217-218; il quale propende per far rientrare nelle attività assimilate agli alberghi: bar, caffè, pasticcerie, affittacamere, alberghi diurni, *campings*, ostelli, case-albergo, case da gioco, circoli ricreativi e sportivi, biblioteche, collegi, pensionati, rifugi alpini, ristoranti, tavole calde, *self-service*, sale da parrucchieri, studi professionali, sale da ballo, vagoni ristoranti.

<sup>38</sup> Vedasi fra gli altri: V. GERI, *op. ult. cit.*, p. 217; ID., *La r.c. dell'albergatore*, II ed., Milano, 1979 p. 159 ss.; M. FRAGALI, *op. cit.*, p. 970 ss.; M. NOVITÀ, *Deposito in albergo*, in *Giur. sist. civ. comm.*, Bigiavi, I, I contratti reali, II<sup>a</sup> ed., a cura di Napoletano-Barbieri-Novità, Torino, 1979; U. MAJELLO, *Custodia e deposito*, Napoli, 1958, p. 154 ss.; E. BRUNORI, *Limiti soggettivi della responsabilità degli albergatori*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, II, p. 172 ss.; A. ANTONINI, *L'ambito soggettivo di applicazione delle norme sulla responsabilità dell'albergatore*, in *Resp. civ. prev.*, 1987, p. 375 ss.; ID., *La legislazione turistica nella legge quadro 17 maggio 1983, n. 217 e l'ordinamento statale e regionale*, Padova, 1988, p. 7 ss.; M. BUSSOLETTI, voce: *Albergo (contratto di)*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, 1988, p. 10 ss.

<sup>39</sup> Cfr. le rassegne giurisprudenziali effettuate da G. BONILINI, *La responsabilità dell'albergatore*, in *Resp. civ. prev.*, 1987, p. 44 ss.; e da M. ANTINOZZI, *op. cit.*, p. 557 ss.

<sup>40</sup> *Contra* B. INZITARI, *La responsabilità dell'imprenditore per i danni subiti dal cliente nei locali dell'impresa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 553 ss.; ID., *La responsabilità dell'imprenditore per i danni ai clienti nei locali dell'impresa*, in *Tratt. dir. comm.*, diretto da Galgano, II, Padova, 1978, p. 408 ss., il quale sostiene che l'art. 1786 c.c. disponga una sorta di disciplina generale della responsabilità dell'imprenditore per i danni subiti dai clienti nei locali dell'impresa (non solo alberghiera). Tale approccio a nostro avviso non è condivisibile in quanto la *ratio* e la portata dell'art. 1786 c.c. è espressamente limitata «agli imprenditori di case di cura, stabilimenti di pubblici spettacoli, stabilimenti balneari, pensioni, trattorie, carrozze letto e simili», e quindi non si riferisce di certo a tutti gli imprenditori.

gli studi professionali, le sedi dei circoli aziendali o di associazioni culturali e/o sportive, le case per ferie, le case e gli appartamenti per vacanze.

#### 5. *Il privilegio dell'albergatore e la prescrizione del credito alberghiero*

I crediti vantati dall'albergatore per le prestazioni fornite al cliente sono assistiti da privilegio; secondo quanto disposto dall'articolo 2760 c.c.: «I crediti dell'albergatore per mercedi e somministrazioni verso le persone albergate hanno privilegio sulle cose da queste portate nell'albergo e nelle dipendenze e che continuano a trovarvisi...».

La dottrina dominante è concorde nel considerare gravate da privilegio tutte le cose introdotte in albergo, nonché quelle depositate in rimesse, in appositi locali di custodia e nelle pertinenze. Trattasi di un privilegio speciale in quanto si esercita sui beni del cliente situati esclusivamente in albergo e nelle sue dipendenze.

Ne consegue che l'albergatore, pur non essendo titolare di un diritto di ritenzione sui beni del cliente, è legittimato a chiederne il sequestro conservativo ex art. 2769 c.c.

Il diritto degli albergatori – e di tutti coloro che danno alloggio con o senza pensione – al pagamento delle prestazioni fornite si prescrive, ex art. 2954 c.c., entro il termine di sei mesi. Da notare, comunque, che si tratta di prescrizione presuntiva in base alla quale, decorsi i sei mesi, il diritto al pagamento non si estingue, ma si presume unicamente che l'albergatore sia stato pagato. Quest'ultimo, se riuscirà a dimostrare l'esistenza del credito, riacquisterà il diritto al pagamento.

#### 6. *Gli usi uniformi nel Règlement international de l'Hôtellerie, nella Convenzione internazionale tra albergatori e agenzie di viaggio e turismo e nel «Code de pratiques sur les relations entre hôtels et agences de voyages»*

Nell'ambito delle fonti normative del contratto d'albergo un particolare ruolo – proprio a causa della mancata previsione legislativa della figura tipica di tale contratto – rivestono gli usi uniformi previsti nel *Règlement international de l'Hôtellerie* redatto e approvato a Roma nel 1954 dalla A.I.H. (*Association Internationale de l'Hôtellerie*).

Tale regolamento delinea sostanzialmente l'ossatura del contratto di albergo indicandone gli aspetti essenziali e uniformandone la rela-

tiva disciplina in base alla legislazione del paese, agli usi locali e alle disposizioni particolari dell'albergo (rese pubbliche ai clienti). Il valore giuridico del *Règlement international de l'Hôtellerie* è quello di una mera raccolta degli usi uniformi e delle condizioni generali di contratto. Va comunque segnalato che, dato il carattere internazionale del fenomeno turistico, tale regolamento rappresenta un fondamentale punto di riferimento per la fissazione di tutta una serie di clausole uniformi (obblighi dell'albergatore e del cliente, modalità e termini di pagamento del prezzo, elementi del contratto) che vengono automaticamente e generalmente inserite nel contratto di albergo<sup>41</sup>.

Anche la Convenzione internazionale relativa ai rapporti tra albergatori e agenzie di viaggio, firmata a Bruxelles il 15 giugno 1979, rappresenta una pregevole fonte di prassi e regole contrattuali. Essa, tenendo conto dell'evoluzione degli usi professionali a livello internazionale, ha delineato una serie di regole relative alle modalità di pagamento, alle norme deontologiche e agli obblighi cui devono ispirarsi le parti<sup>42</sup>.

Tale Convenzione è scaduta il 14 giugno 1987, ed è stata sostituita dal *Code de pratiques sur les relations hôtels/agences de voyages*, entrato in vigore il 3 luglio 1991 a seguito dell'adozione congiunta da parte dell'A.I.H. e della F.U.A.A.V. (*Fédération Universelle des Associations d'Agences de Voyages*). Trattasi di un vero e proprio codice di condotta redatto sulla base dei principi generali affermatasi da vari anni nella prassi delle relazioni contrattuali esistenti tra albergatori e agenti di viaggio. Il «*Code de pratiques*» è strutturato in 28 articoli e 3 allegati indicanti: una serie di definizioni cardine del contratto alberghiero; una lista di riferimento per la redazione e conclusione dei contratti relativi ai contratti individuali e ai gruppi e il regolamento d'arbitrato del «*Comité de Liaison A.I.H./F.U.A.A.V.*». In esso viene sancito il carattere esclusivamente internazionale di tale codice con l'esplicito riferimento (ex art. 3) alla stipulazione di contratti alberghieri tra soggetti di diversi paesi. Le parti contraenti comunque raccomandano, le Associazioni nazionali incaricate di concludere le convenzioni a livello nazionale, di ispirarsi ai principi enunciati nel «*Code de pratiques*» (art. 4).

<sup>41</sup> I diritti e gli obblighi nascenti dal *Règlement International de l'Hôtellerie* presentano una matrice giuridica di natura sia pubblicistica (come l'esposizione delle tariffe), e quindi inderogabile, che di natura privatistica (ad es. modalità e termini di pagamento) soggetta ai principi dell'autonomia contrattuale.

<sup>42</sup> Per un'analisi più dettagliata della Convenzione del 1979 vedasi F. INDOVINO FABRIS, *La legislazione turistica*, Padova, III<sup>a</sup> ed., 1992.

In tema di formazione del contratto è previsto che lo stesso si concluda a seguito dello scambio di corrispondenza fra agenzia ed albergatore consistente: in una richiesta di prenotazione da parte dell'agente di viaggio, nell'accettazione dell'albergatore e nella conferma della ricezione di quest'ultima (art. 9). Tralasciando gli aspetti relativi unicamente alla disciplina dei rapporti<sup>43</sup> tra albergatori e agenti di viaggio accenniamo brevemente ad alcune disposizioni che si riferiscono seppur indirettamente al cliente turista. In base all'art. 17 si riconosce al cliente un vero e proprio diritto ad essere informato – da parte sia dell'agente di viaggio che dell'albergatore – secondo i principi di una correttezza e lealtà professionale. Inoltre in tema di obblighi nei confronti del cliente (art. 21), l'albergatore è tenuto – in caso di inadempimento di una prenotazione accettata e confermata – a sue spese ad assicurare al cliente una equivalente sistemazione nell'albergo più vicino, accollandosi le spese per il trasporto (andata e anche ritorno all'albergo qualora si liberasse la camera prenotata) e per le necessarie comunicazioni telefoniche (fax o telex).

### 7. *I recenti orientamenti giurisprudenziali in relazione al deposito in albergo*

Nel corso dell'ultimo decennio e, parallelamente all'intensificarsi dei casi giurisprudenziali<sup>44</sup> di responsabilità dell'albergatore per le cose portate in albergo dal cliente, si è verificato un interessante fervore di sentenze pronunciate dalla Corte di Cassazione<sup>45</sup> in riferimento proprio alla fattispecie del contratto di albergo.

<sup>43</sup> Per una prima ed interessante decisione giurisprudenziale in ordine alla qualificazione del rapporto contrattuale intercorrente fra organizzatore ed intermediario di viaggi cfr. App. Roma, 12 febbraio 1991, in *Resp. civ. e prev.*, 1991, p. 751 ss. (che peraltro conferma la sentenza del Tribunale di Roma del 16 ottobre 1989, *ivi*, 1991, p. 286 ss.).

<sup>44</sup> Per una dettagliata ed aggiornata ricognizione della giurisprudenza in tema di deposito in albergo vedasi M.E. LA TORRE, *Il contratto d'albergo*, in *Manuale di diritto del turismo*, FRANCESCHELLI V. - MORANDI F. (diretto da), II<sup>a</sup> ed., Torino, 2003, pp. 377-422.

<sup>45</sup> Trattasi ad esempio della sentenza Cass., 22 febbraio 1994, n. 1684, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1995, 2, I, p. 173 e in *Giust. Civ.*, 1995, I, p. 2221 con nota di BONFIGLIO, che sancisce la colpa grave dell'albergatore poiché le porte delle camere erano apribili con una qualsiasi chiave (e quindi viene ritenuto illimitatamente responsabile del furto occorso al cliente nella sua camera). Ma vedasi anche Cass. 28 novembre 1994, n. 10158, in *Giust. civ.*, 1995, I, p. 2179, con nota di RUMORI, Cass. 18 luglio 1997, n. 6633, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, I, p. 619 con nota di ORLANDO; Cass. 24 luglio 2000, n. 9662, in *Dir. Tur.*, 2003, n. 1, p. 40, con nota di SCORTECCI; Cass. 3 dicembre 2002, n. 17167.

In tale sede ci preme richiamare la sentenza del 22 gennaio 2002, n. 707<sup>46</sup>, con la quale la Suprema Corte ha ribadito nelle premesse che il contratto di albergo «pur presentando aspetti comuni con diversi contratti tipici, se ne differenzia per peculiari caratteristiche e va considerato atipico. Il suo contenuto è costituito da una molteplicità di prestazioni che si estendono dalla locazione dell'alloggio alla fornitura di servizi senza che la preminenza da riconoscere alla locazione dell'alloggio possa valere a fare assumere alle altre prestazioni carattere accessorio sotto il profilo causale».

<sup>46</sup> Cfr. nota di M.E. LA TORRE, *Le prestazioni cd. accessorie all'alloggio e i limiti di elasticità della causa del contratto di albergo*, in *Dir. Tur.*, 2003, n. 2, pp. 151-155.



**CAPITOLO SECONDO**  
**I CONTRATTI TURISTICI**



SOMMARIO: 1. I contratti turistici nell'ambito del fenomeno dell'autonomia contrattuale. -  
2. Elaborazioni dottrinali ed orientamenti giurisprudenziali in tema di qualificazione  
giuridica dei contratti turistici.

1. *I contratti turistici nell'ambito del fenomeno dell'autonomia contrattuale*

La complessità e la mutevole articolazione dei moderni traffici giuridici, nel campo economico-commerciale, non consentono alle parti di soddisfare appieno i loro interessi e di regolare in maniera adeguata i loro molteplici rapporti, utilizzando esclusivamente tutti quei contratti che sono già previsti e disciplinati dal nostro ordinamento positivo.

Tale inadeguatezza dei mezzi giuridici vigenti è quanto mai avvertita in quel fondamentale settore dell'attività economica contemporanea in forte evoluzione rappresentato dal comparto turistico.

In tal senso va osservato che lo strumento giuridico cardine della regolamentazione del complesso delle attività turistiche è costituito dal contratto turistico.

Con tale espressione si suole individuare quella particolare fattispecie contrattuale innominata attraverso la quale l'operatore turistico – sia esso una società intermediaria o organizzatrice – predispone a favore dell'altro contraente, dietro pagamento di un corrispettivo, il viaggio e tutta una gamma di servizi e di prestazioni tali da permettere l'effettiva godibilità del soggiorno in una o nelle varie destinazioni prestabilite, per tutto l'arco temporale previsto<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Una definizione simile ma limitata all'attività intrapresa dalla società organizzatrice c.d. *tour operator* è stata avanzata da L. STANGHELLINI, *Contratto turistico e prenotazione*, in *Giur. it.*, 1982, IV, c. 131 ss.

Come si può ben comprendere, si tratta di una formulazione alquanto estesa poiché è finalizzata a racchiudere diverse tipologie di accordi contrattuali che intercorrono tra chi opera professionalmente nel settore dei servizi turistici e chi agli stessi è a vario titolo interessato (contratto di crociera, contratto di assistenza turistica, contratto di intermediazione e di organizzazione di viaggio).

Si è definita tale fattispecie contrattuale come innominata, in quanto non espressamente prevista e disciplinata dal nostro ordinamento, tuttavia, riconosciuta e garantita dallo stesso in via mediata attraverso l'applicazione dell'art. 1322 c.c., essendo diretta alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela<sup>2</sup>.

Trattasi, sotto un profilo squisitamente tecnico-giuridico, di indicazioni di considerevole importanza al fine di adeguare il quadro normativo ed istituzionale ai problemi posti dall'ampliamento delle sempre più composite e ricercate prestazioni fornite dalle imprese turistiche.

Di conseguenza i rapporti contrattuali in questione, pur essendo innominati<sup>3</sup>, sono contraddistinti da una rilevante tipicità di ordine

<sup>2</sup> Considerata la notevole interdipendenza settoriale e l'articolata evoluzione dei rapporti contrattuali esistenti all'interno del fenomeno turistico, non è sicuramente esauriente ricondurre l'esame sulla meritevolezza degli interessi nell'ambito della mera liceità giuridica del contratto atipico, come autorevole dottrina da tempo sostiene individuando i criteri di tale meritevolezza tra i principi enunciati in tema di causa illecita ex art. 1343 c.c.. A sostegno di tale tesi si può senz'altro annoverare il disposto previsto dall'art. 1323 c.c., il quale espressamente sottopone alla disciplina «Dei contratti in generale» anche quei contratti che non appartengono ai tipi che hanno una disciplina particolare. La previsione normativa pone, in sostanza, una ulteriore limitazione all'autonomia contrattuale delle parti in quanto considera la necessità della verifica che il contratto innominato posto in essere contenga i requisiti richiesti dagli artt. 1325-1343-1346 c.c. In tal senso autorevole dottrina (v. R. CLARIZIA, voce: *Contratti innominati*, in *Enc. giur. Treccani*, IX, Roma, 1988) afferma che il richiamo specifico dell'art. 1323 c.c. intende evidenziare che la mancanza di una disciplina specifica del tipo non esime le parti dal rispettare quelle norme imperative di carattere generale che vigono sia per i contratti tipici sia per quelli atipici; vale a dire, quindi, che il contratto turistico contenga i requisiti richiesti dall'art. 1325 c.c., la causa sia lecita (artt. 1343 c.c. ss.), l'oggetto (artt. 1346 c.c. ss.) possibile, lecito, determinato, determinabile, e una certa forma richiesta (artt. 1350 c.c. ss.) sia stata rispettata.

<sup>3</sup> Il tema dei contratti innominati rappresenta uno dei più fervidi campi di indagine del diritto civile. Gli sforzi ricostruttivi avanzati dalla dottrina sono tendenzialmente orientati alla valutazione della rilevanza giuridica delle nuove figure contrattuali sorte e affermatesi nella prassi commerciale. In tal senso, fra le varie opere dedicate al contratto in generale nelle quali si analizza il problema giuridico-positivo dei contratti innominati, si segnalano: E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, in *Tratt. Vassalli*, Torino, 1943; F. MESSINEO, *Dottrina generale del contratto*, Milano, 1948; M. ALLARA, *La teoria generale del contratto*, Torino, 1955; F. MESSINEO, *Il contratto in genere*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, 1968; R. SCOGNAMIGLIO, *Dei contratti in generale*, in *Comm. c.c. Scialoja-Branca*, artt. 1321-1352, Bologna-Roma, 1972; R. SACCO, *Autonomia contrattuale e tipi*, in

sociale ed economico, tenuto conto in modo particolare del sensibile fenomeno della diffusione e conseguente massificazione delle attività turistiche<sup>4</sup>.

## 2. *Elaborazioni dottrinali ed orientamenti giurisprudenziali in tema di qualificazione giuridica dei contratti turistici*

Per poter esaminare con precisione le elaborazioni dottrinali avanzate in tema di qualificazione giuridica del contratto turistico, occorre procedere facendo sempre puntuale riferimento alle svariate ipotesi che di fatto possono concretamente realizzarsi nei rapporti tra utente turista e operatori professionali, al fine di evitare il rischio di comparare opinioni contrastanti e confliggenti espresse rispetto a situazioni di fatto oggettivamente differenti<sup>5</sup>.

È necessario distinguere in via preliminare e in maniera chiara ed inequivocabile le diverse figure professionali di imprenditori turistici che possono entrare in contatto con il cliente turista e, quindi, originare situazioni giuridiche soggettive suscettibili di intervento sia dal punto di vista normativo che giurisprudenziale.

Comunemente gli imprenditori turistici vengono racchiusi sotto la denominazione di «Agenzie di viaggio» o «turistiche», ma è opportuno distinguere, nell'ambito delle due diverse forme di assistenza turi-

*Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1966, p. 805 ss.; E. ROPPO, *Il contratto*, Bologna, 1977; R. SACCO, *Il contratto*, in *Tratt. Vassalli*, Torino, 1975; G. MIRABELLI, *Dei contratti in generale*, in *Comm. c.c. art. 1321-1469*, Torino, 1980; S. MAIORCA, *Il contratto*, Torino, 1981. Fra i preziosi contributi dottrinali incentrati sull'argomento dell'atipicità contrattuale per molti aspetti eccellente è l'opera di G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Padova, 1974. Altri importanti contributi sono quelli di: E. BETTI, *Causa del negozio giuridico*, in *Noviss. Dig. It.*, III, Torino, 1959, p. 32 ss.; G. B. FERRI, *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Milano, 1968; F. MESSINEO, *Contratto innominato*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 95; C. OSTI, *Contratto*, in *Noviss. Dig. It.*, IV, Torino, 1959, p. 462 ss.; G. B. FERRI, *Meritevolezza dell'interesse e utilità sociale*, in *Riv. dir. comm.*, 1971, II, p. 81 ss.; *IBID.*, *Ancora in tema di meritevolezza dell'interesse*, 1979, I, p. 1 ss.; A. PIRAINO LETO, *I contratti atipici e innominati*, Torino, 1974; A. CAUTADELLA, *Sul contenuto del contratto*, Milano, 1974; F. GAZZONI, *Atipicità del contratto, giuridicità e funzionalizzazione degli interessi*; in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, p. 52 ss.; G. PIOLA, *Atipicità del contratto e meritevolezza dell'interesse*, in *Temi*, 1976, p. 395 ss.; M. Costanza, *Il contratto atipico*, Milano, 1981; R. SACCO - G. DE NOVA, *Il contratto*, in *Trattato di diritto privato diretto da P. Rescigno*, 10, Torino, 1983; P. PERLINGIERI, *Interpretazione e qualificazione: profili dell'individuazione normativa*, in *Dir. e giur.*, 1975, p. 826 ss.

<sup>4</sup> In tema di sviluppo del processo di massificazione un'acuta analisi può rintracciarsi in J. S. DUESENBERY, *Reddito, risparmio e teoria del comportamento del consumatore*, Milano, 1969; e in F. MARTORANO, *Le contrat touristique*, in *Rapports nationaux italiens au IX Congrès International de Droit comparé*, Teheran, 1974.

<sup>5</sup> Cfr. M. ARATO, *Le condizioni generali di contratto e i viaggi turistici organizzati*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1982, p. 433 ss.

stica, tra organizzatori di viaggi (*Tour operators, Travel organizers, Organiseurs de voyages*) e intermediari di viaggi (*Travel agents, Travel intermediaries, Intermédiaires de voyages*)<sup>6-7</sup>.

Tale distinzione è il punto di riferimento comune dal quale la dottrina, mostrando particolare attenzione, è tradizionalmente partita per elaborare costruzioni idonee alla qualificazione del contratto in esame. Trattasi di posizioni alquanto eterogenee che presentano in ogni caso interessanti spunti di riflessione e numerosi elementi di validità, poiché scaturiscono essenzialmente «dall'analisi di situazioni di fatto, ancorate come sono al regolamento di interessi voluto dalle parti nel singolo caso concreto»<sup>8</sup>.

In tal senso, per quanto concerne il rapporto instauratosi tra il turista e l'intermediario di viaggi – in base al quale l'operatore turistico assume abitualmente l'impegno, dietro il pagamento di un corrispettivo, di procurare alla controparte sia un viaggio e/o un soggiorno, sia uno o più servizi separati rivolti al medesimo fine – non vi sono opinioni contrastanti per operare la sua riconducibilità nell'ambito della disciplina del contratto di mandato prevista dagli artt. 1703 c.c. e segg.; e in particolare dall'art. 1710 c.c. che sancisce il dovere di diligenza del buon padre di famiglia da parte del mandatario nell'esecuzione del mandato. In effetti la dottrina prevalente è concorde nel considerare che l'attività svolta dall'intermediario di viaggi appare sostanzialmente coincidente con quella tipica del mandatario professionale, essendo obbligato a curare per conto del turista la conclusione

<sup>6</sup> Da notare che la legge 17 Maggio 1983, n. 217 – Legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica – riconduceva sotto la disciplina delle agenzie di viaggio anche l'attività degli imprenditori turistici che producono viaggi organizzati con mezzi propri o altrui, per riconoscere la possibilità a tutte le imprese del settore di servirsi per la propria attività di mezzi (trasporto, alloggio, svago, ecc.) indipendentemente dalla proprietà o meno dei medesimi. Difatti l'art. 9 disponeva: «Sono agenzie di viaggio e turismo le imprese che esercitano l'attività di produzione, organizzazione di viaggi o soggiorni, intermediazione nei predetti servizi o anche entrambe le attività, ivi compresi i compiti di assistenza e di accoglienza ai turisti, secondo quanto previsto dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV) di cui alla legge 27 dicembre 1977, numero 1084».

<sup>7</sup> Sull'argomento C. CARRASSI, *Il contratto di viaggio*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1988, II, p. 99 ss., sostiene che il turismo di massa attuale comprende, in maniera corrispondente, un settore produttivo ed uno distributivo, l'uno propriamente industriale contraddistinto dalla presenza dei *tour operators*, l'altro commerciale presidiato dagli intermediari di viaggi.

<sup>8</sup> V. PIERFELICI, *La qualificazione giuridica del contratto turistico e la responsabilità del «tour operator»*, in *Rass. dir. civ.*, 1989, p. 645, osserva che «ogni contratto serve a realizzare gli interessi connessi alla valutazione economica che i contraenti fanno delle utilità fornite con le prestazioni, per cui, nell'interpretazione del contratto, l'attenzione deve focalizzarsi sull'individuazione del concreto orientamento della volontà contrattuale».

dei contratti relativi alla prestazione dei vari servizi necessari per la realizzazione del viaggio<sup>9</sup>.

Se è assodato che l'intermediario di viaggi nello svolgimento della sua attività conclude un contratto di mandato è, invece, assai dibattuta la natura giuridica del contratto concluso dall'organizzatore di viaggi.

È da premettere che tale fattispecie contrattuale riguarda un fenomeno complesso e in costante evoluzione che si verifica ogni qual volta che l'utente turista si rivolge all'imprenditore turistico richiedendo la preparazione di un intero viaggio organizzato (il c.d. *package travel*) con la conclusione di vari contratti – di trasporto, di albergo, di soggiorno, con i ristoranti, per spettacoli, gite, escursioni – con l'eventuale esclusione di tutte le pratiche amministrative<sup>10</sup>. Pertanto è fondamentale rilevare che il *tour operator*<sup>11</sup> non si limita a svolgere, come invece opera l'intermediario, una mera attività di cooperazione esterna fra il turista e il soggetto obbligato alla prestazione dei servizi, ma provvede a ideare, «assemblare e confezionare» i singoli elementi componenti il *tour package*<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> A tal riguardo, V. CUFFARO, voce «Contratto turistico», in *Digesto IV – Discipline privatistiche – Sezione Civile*, Vol. IV, Torino, 1989, p. 294 ss., afferma che nel rapporto giuridico in questione, fra cliente e agenzia di viaggi si conclude un contratto di mandato con rappresentanza mediante il quale l'intermediario si impegna a compiere in nome e per conto del cliente un'attività consistente nella conclusione di un negozio giuridico (che può essere la stipulazione di un contratto d'albergo, di trasporto o diretto a conseguire una prestazione diversa) contro il pagamento di un corrispettivo. Quindi è stato osservato che in tale ipotesi l'agente turistico si limita essenzialmente a svolgere una mera attività di cooperazione esterna dal contenuto esclusivamente giuridico.

<sup>10</sup> In tal senso M. GRIGOLI, *Il contratto di viaggio*, in *Trattato diritto privato diretto da P. Rescigno*, XI, Torino, 1984, p. 800 ss., sostiene che «lo sviluppo del turismo, legato al mutato assetto delle condizioni economiche e sociali, ha giocato un ruolo decisivo in merito all'ampliamento della sfera di attività degli operatori turistici, i quali non si limitano, appunto, ad integrare, come accadeva nel passato, l'iniziativa spontanea del turista improvvisato, ma operano principalmente per la promozione e realizzazione del viaggio, con innegabile vantaggio e diffusione verso larghi strati sociali».

<sup>11</sup> Cfr. L. STANGHELLINI, *Contratto turistico e prenotazione*, in *Giur. it.*, 1982, IV, c. 135, nota 9, che si ricollega alla decisione, Pret. Roma, 1° marzo 1973, in *Temi*, 1974, p. 537, ove si sostiene che il contratto di viaggio «è un contratto atipico a prestazioni corrispettive, in cui da una parte vi è un'impresa che offre un complesso di servizi suoi diretti e non suoi, coordinati e manovrati attraverso la sua vasta organizzazione operativa, e dall'altra vi sono degli eventuali clienti, che hanno interesse al complesso unitario prodotto dall'organizzazione e si offrono di acquistarlo e di fatto lo acquistano».

<sup>12</sup> G. SILINGARDI, *La responsabilità dell'impresa turistica: esperienze giuridiche a raffronto*, in *La tutela del consumatore turista*, XXI° Convegno Nazionale dell'ANIEST, Roma 13 dicembre 1989, *Quaderni dell'Aniest 1989 n. 9*, p. 43 ss., osserva che l'attività dell'organizzatore del viaggio non si esaurisce nel compimento di singoli atti giuridici nell'interesse dell'utente, ma riguarda un ventaglio più ampio e articolato di prestazioni. Difatti il *tour operator* stipula i contratti tra turista e le imprese che forniscono ed effettuano le prestazioni necessarie alla realizzazione del viaggio e/o soggiorno, li offre nel

Di conseguenza la natura giuridica del contratto concluso dall'organizzatore di viaggi è stata di volta in volta qualificata dalla dottrina come: contratto di trasporto, di mediazione, contratto di mandato accompagnato dalla promessa del fatto del terzo, contratto *sui generis* produttivo di obbligazioni di risultato, contratto misto, contratto di mandato e, in ultimo, di appalto.

La tesi a lungo predominante in passato propugnava l'applicabilità al contratto in questione della disciplina giuridica del contratto di trasporto prevista agli artt. 1678 c.c. e segg.<sup>13</sup> Il ragionamento si fondeva sulla considerazione in base alla quale la prestazione prevalente e assorbente nel contratto in esame è costituita dal vero e proprio trasporto; tutte le altre prestazioni, per quanto coordinate e finalizzate alla completa ed esauriente realizzazione del viaggio, sarebbero sempre state considerate come accessorie e secondarie.

Quindi queste ultime venivano considerate in posizione meramente strumentale rispetto alla prestazione principale dell'organizzatore di viaggi – lo scopo economico-sociale consistendo difatti nell'obbligo di trasferire il viaggiatore – al punto da essere inglobate nella fattispecie del contratto di trasporto. Tale costruzione inevitabilmente consentiva di attribuire all'imprenditore turistico la qualifica di vettore e, quindi, di sottoporlo al particolare regime di responsabilità per questo previsto.

Da notare che la casistica giurisprudenziale italiana sull'argomento non si contraddistingue certo per ampiezza e profondità ma, malgrado ciò, vanno annoverate alcune sentenze che denotano, pur se in modo saltuario, frammentario e a volte anche contraddittorio, un minimo di sensibilità<sup>14</sup> da parte dei magistrati nei confronti di tale materia<sup>15</sup>.

loro insieme quale risultato precipuo della propria attività, promette al cliente il fatto dei vari fornitori dei servizi.

<sup>13</sup> Tale argomentazione era stata avanzata con notevole vigore in tema di viaggi di crociere. Si erano espressi in tal senso illustri giuristi: V. VITALE, *Sulla natura giuridica del contratto di crociera turistica*, in *Riv. dir. nav.*, 1938, I, p. 98 ss.; Id., *Contratti per crociere turistiche*, in *Giur. comp. dir. comm.*, 1942, p. 143 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 1960, 299, n. 347; S. FERRARINI, *I contratti di utilizzazione della nave e dell'aeromobile*, in *Foro it.*, 1947, 73; D. AMORE, «Crociera (Contratto di)», voce in *Noviss. Dig. It.*, V, Torino, 1961, p. 21 ss.; G. ROMANELLI, *Agenzia di viaggio e contratto avente per oggetto l'assistenza turistica*, in *Riv. dir. nav.*, 1959, II, p. 257 ss.

<sup>14</sup> Conforme a tale posizione è l'opinione di V. PIERFELICI, *op. cit.*, p. 641, in quanto si considera che la debolezza contrattuale degli utenti è acuita dalla relativa modesta casistica giurisprudenziale, poiché, di fronte ad un danno subito, un'eventuale composizione privata del conflitto, a condizioni anche svantaggiose, viene ritenuta economicamente meno controproducente del ricorso alla tutela giurisdizionale – che presenta in ogni caso un elevato margine di aleatorietà data l'assenza di principi positivi uniformi.

<sup>15</sup> Per una rassegna giurisprudenziale delle decisioni adottate in tema di attività

Significativo è l'esempio relativo alla qualificazione giuridica del contratto di crociera turistica. Qualificato prima come contratto di trasporto (Trib. Napoli, 4 marzo 1953, in *Riv. Giur. Circ.*, 1953, p. 1054), successivamente come mediazione (Trib. Firenze, 20 gennaio 1954, in *Giur. it.*, 1954, I, 2, p. 481), in seguito come mandato caratterizzato dall'oggetto del negozio da stipularsi dal mandatario (Trib. Napoli, 16 aprile 1957, in *Dir. e Giur.*, 1957, p. 444), il contratto di crociera turistica è stato ulteriormente definito come contratto misto, il quale, in virtù del principio dell'assorbimento, è disciplinato dalla normativa prevista in tema di trasporto di persone (Cass., 5 maggio 1961, n. 1041, in *Foro it.*, 1961, I, p. 1704 ss.; Cass., 26 giugno 1964, n. 1706, in *Giur. it.*, 1965, I, 1, p. 438 ss.).

In particolare, la tesi prevalente in passato da parte della giurisprudenza di ritenere applicabile al contratto turistico la disciplina

turistiche si segnalano: App. Milano, 17 marzo 1939, in *Riv. dir. nav.*, 1939, II, 263 e in *Foro it.*, 1939, I, 1003; Cass., 26 marzo 1947, n. 432, in *Foro it.*, 1947, I, 265; *Id.*, in *Riv. dir. comm.*, 1947, II, p. 286 ss.; Trib. Napoli, 16 aprile 1957, in *Monit. Trib.*, 1958, p. 58 ss.; Pret. Roma, 17 dicembre 1974, in *Giur. di merito*, 1976, I, p. 21 ss.; Cass., 28 maggio 1977, n. 2202, in *Riv. dir. comm.*, 1978, II, p. 354 ss., e in *Foro it.*, 1977, I, 2701; App. Milano, 20 ottobre 1978, in *Arch. Civ.*, 1979, p. 653 ss.; Cass., 26 giugno 1964, n. 1706, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1964, p. 536; *Id.*, 5 maggio 1961, n. 1041, in *Dir. maritt.*, 1963, p. 487 ss.; App. Napoli, 23 aprile 1958, in *Monit. Trib.*, 1958, p. 881 ss.; App. Milano, 16 maggio 1961, in *Monit. Trib.*, 1963, p. 1033 ss.; App. Genova, 7 maggio 1963, in *Dir. e prat. assicuraz.*, 1963, p. 438; Trib. Firenze, 20 gennaio 1954, in *Giur. it.*, 1954, I, 2, c. 481 ss.; Giudice Conciliatore Roma, 17 giugno 1987, in *Temi romana*, 1988, pp. 191-192; Giudice Conciliatore Roma, 15 giugno 1989, in *Temi romana*, 1989, p. 363 ss.; Giudice Conciliatore Taranto, 8 maggio 1989, in *Arch. Civ.*, 1989, p. 999 ss.; Trib. Taranto, 30 marzo 1988, in *Resp. civ. e prev.*, p. 699; App. Torino, 10 gennaio 1986, *Giur. it.*, 1988, I, 2, c. 183 ss.; Trib. Napoli, 7 maggio 1983, in *Riv. dir. mar.*, 1984, p. 896 ss.; Trib. Roma, 17 gennaio 1989, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1989, I, p. 485 ss.; *Trib. Napoli*, 23 luglio 1984, in *Diritto e Giur.*, 1985, p. 763 ss., poi confermata da App. Napoli, 24 settembre 1985 (inedita); Trib. Roma, 16 ottobre 1989, in *Resp. civ. e prev.*, 1991, p. 286 ss., confermata poi in Appello, 12 febbraio 1991, *ivi*, 1991, p. 751 ss.; Trib. Roma, 6 ottobre 1989, *ivi*, 1992, p. 263 ss., e *ivi*, 1991, p. 512 ss.; Pret. Roma, 13 marzo 1973 e Pret. Roma, 31 marzo 1973, in *Nuovo Diritto*, 1973, p. 598 ss.; Pret. Monza, 7 dicembre 1990, in *Foro it.*, 1991, c. 3062 ss.; Cass., 20 aprile 1989, n. 1855, *ivi*, 1990, I, 1970, e in *Giur. it.*, 1990, I, 1, 1480; Trib. Lecce, 21 settembre 1990, in *Foro it.*, 1991, 3061; Trib. Perugia, 8 luglio 1986, poi confermata da App. Perugia, 26 ottobre 1987 (entrambe inedite); Cass., 28 aprile 1965, n. 752, in *Giust. civ.*, 1965, I, p. 1834; *Id.*, 4 giugno 1991, n. 6306, in *Foro it.*, c. 3060, che conferma App. Milano, 27 giugno 1986, e in *Il Corriere giuridico*, 1991, p. 1216 ss.; *Id.*, 24 febbraio 1987, n. 1929, in *Resp. civ. e prev.*, 1987, p. 454 ss. e in *Giur. it.*, 1987, I, 1, c. 1564 ss.; Trib. Genova, 13 ottobre 1990, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 1991, 442 ss.; Cass., 6 gennaio 1982, n. 7, in *Riv. giur. circ. trasp.*, p. 524 ss.; Trib. Orvieto, 11 febbraio 1992, in *Foro it.*, 1992, c. 1572 ss.; Trib. Roma, 23 marzo 1988, in *Giur. it.*, 1991, c. 66 ss.

giuridica del contratto di trasporto di persone, era avvalorata da numerose decisioni<sup>16</sup>.

Ma per quanto interessante possa risultare, soprattutto per la definizione di alcuni casi specifici, l'attribuzione della disciplina del vettore all'organizzatore di viaggi, certamente non tiene conto della evidente evoluzione del contratto turistico e dello stesso concetto del viaggio<sup>17</sup>.

Per tali motivi i giuristi hanno manifestato successivamente notevoli perplessità nei confronti di tale orientamento, respingendo la sua adozione per delineare un fenomeno dai connotati alquanto complessi e variegati.

Un'altra posizione dottrinale, in ogni caso rimasta alquanto isolata, individua la fattispecie prevalente nel contratto di organizzazione di viaggi nel contratto di mediazione regolato dagli artt. 1754 c.c. e segg., in quanto l'attività del *tour operator* si esplicherebbe nel mettere in contatto il turista con le singole imprese che a vario titolo offrono e prestano i servizi richiesti<sup>18</sup>.

Comunque, mentre l'attività del mediatore consiste nel mettere in relazione due o più parti fra loro per la conclusione di un affare, senza essere legato ad alcuna di esse da rapporti di collaborazione, dipendenza o rappresentanza; l'attività del *tour operator* è essenzialmente quella di stipulare i vari contratti con i soggetti più disparati al fine di riunirli ed assemblarli nel pacchetto turistico unitariamente ideato e realizzato<sup>19</sup>. Anzi nel settore turistico è proprio il *tour operator* che svolge

<sup>16</sup> Cfr. Cass., 26 giugno 1964, n. 1706, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1964, p. 536 ss.; *Id.*, 5 maggio 1961, n. 1041, in *Dir. maritt.*, 1963, p. 487 ss.; App. Napoli, 23 aprile 1958, in *Monit. Trib.*, 1958, p. 881 ss.; App. Milano, 16 maggio 1961, in *Monit. Trib.*, 1963, p. 1033 ss.; App. Genova, 7 maggio 1963, in *Dir. prat. assicuraz.*, 1963, p. 438 ss.

<sup>17</sup> Sull'argomento si sofferma puntualmente L. STANGHELLINI, voce: *Viaggio (Contratto di)*, in *Noviss. Dig. It.*, App., VII, Torino, 1987, p. 1127 ss., il quale afferma che una volta la motivazione principale che induceva il turista a concludere il contratto di viaggio era costituito dal fascino dello spostamento da un luogo all'altro. Oggi invece la vacanza non è più intesa solo come viaggio, bensì come ricerca di una complessa e composita serie di prestazioni di svago e di divertimento tale da costituire esse stesse il fulcro centrale del negozio in esame.

<sup>18</sup> Sostenitore di tale opinione è A. DE MARTINI, *Le attività preparatorie della «ricerca dei contratti» nell'ordinamento italiano*, in *Temi Rom.*, 1971, pp. 16-18.

<sup>19</sup> M. ARATO, *op. cit.*, osserva che, mentre l'operatore turistico conclude i contratti nell'interesse del turista, il mediatore deve essere imparziale; e C. CARRASSI, *op. cit.*, p. 104, inoltre considera che la tutela predisposta dall'art. 1759 c.c. non è certo esauriente in quanto sarebbe limitata alle sole circostanze note al mediatore prima della conclusione del contratto senza neppure estendersi a tutte quelle altre che tale soggetto avrebbe potuto conoscere utilizzando l'ordinaria diligenza.

la sua attività sulla base di vincoli di collaborazione contrattuale (con le imprese ricettive), di rappresentanza (con le imprese di trasporto e di assicurazione) e di subordinazione (con le imprese di navigazione marittima e aerea)<sup>20</sup>.

Diversa soluzione è prospettata da altra dottrina che, dopo aver argomentato che il viaggio e la vacanza possono considerarsi come dei veri e propri beni, propende per l'assimilazione del contratto di organizzazione di viaggio alla fattispecie della compravendita, della quale andrebbe applicata la disciplina prevista dagli artt. 1470 c.c. e segg.<sup>21</sup>.

Un ulteriore tentativo di superare l'*impasse* relativo alla qualificazione giuridica del contratto di organizzazione è formulato da autorevole dottrina che avanza la tesi del mandato accompagnato dalla promessa del fatto del terzo<sup>22</sup>.

La soluzione prospettata consente di applicare alla situazione *de quo* la disciplina prevista all'art. 1381 c.c., in base alla quale il soggetto che ha promesso l'obbligazione o il fatto di una terza persona è tenuto a indennizzare l'altro contraente nel caso in cui il terzo rifiuti di obbligarsi o non compia il fatto promesso.

Da ciò conseguirebbe che, una volta assodata per l'operatore turistico la qualifica di *tour operator*, questi, anziché limitarsi a compiere singoli atti giuridici nell'interesse dell'utente, prometterà ai clienti il fatto dei vari fornitori di base (vettori, albergatori, società di animazione e intrattenimento), rispondendo direttamente dell'inadempimento dei servizi compresi nel viaggio o soggiorno organizzato. L'organizzatore di viaggi si distinguerebbe dal puro intermediario per la presenza di un'obbligazione di garanzia delle prestazioni che dovranno essere fornite dai terzi.

In tale orientamento dottrinale la posizione giuridica soggettiva contrattuale del turista risulta maggiormente tutelata rispetto all'ipotesi del semplice mandato poiché, in caso di mancata o inadeguata frui-

<sup>20</sup> Medesima considerazione va fatta in relazione alle figure del commissionario (artt. 1731 c.c. e segg.) e dell'agente di commercio (artt. 1742 c.c. e segg.) in quanto sostanzialmente inadatte, per le suddette ragioni, a rappresentare fedelmente l'attività del *tour operator*.

<sup>21</sup> Sostiene tale posizione C. LAMBERTI, *Nota* a Pret. Roma 13 marzo 1973 e a Pret. Roma, 31 marzo 1973, in *Nuovo Diritto*, 1973, p. 617 ss., il quale rimanda anche a G. MIRABELLI, *Dei contratti in generale*, in *Commentario al cod. civ.*, Torino, 1980, p. 5 ss. e a D. RUBINO, *La compravendita*, Milano, 1962, p. 65 ss., per avvalorare che la disciplina relativa alla compravendita può riguardare non solo cose ma anche diritti, beni immateriali e servizi intesi in senso lato.

<sup>22</sup> Di questo convincimento sono: G. SILINGARDI - M. RIGUZZI, *op. cit.*, p. 78; V. PIERFELICI, *op. cit.*, p. 651.

zione dei servizi turistici pattuiti, potrà cercare di rivalersi – in base al duplice rapporto negoziale che lo lega, in virtù del contratto a favore di terzi col fornitore di base, e del mandato con promessa del fatto del terzo con il *tour operator* – nei confronti sia dell'organizzatore di viaggi che degli altri imprenditori interessati, con innegabili vantaggi di praticità e di snellimento procedurale<sup>23</sup>.

È anche da segnalare l'indirizzo seguito da illustre dottrina la quale, rifacendosi alla tradizionale distinzione istituzionale esistente tra le obbligazioni di mezzo e le obbligazioni di risultato, ha inteso sostenere con vigore la soluzione di un «contratto *sui generis* produttivo di obbligazioni di risultato»<sup>24</sup>.

Altresì si è prospettata in dottrina la costruzione del contratto in esame come contratto misto<sup>25</sup>. Secondo tale orientamento nel contratto di organizzazione di viaggi il *tour operator* esplicherebbe contestualmente diverse attività che si sostanzierebbero nelle prestazioni (e quindi nelle relative discipline) tipiche del contratto di trasporto (per gli spostamenti dei viaggiatori mediante i mezzi noleggiati dall'organizzatore), del contratto di mandato (per l'attività di intermediazione con le imprese fornitrici dei vari servizi) e del contratto di appalto (per la programmazione del viaggio e del soggiorno).

Ne conseguirebbe la presenza di una serie di discipline dotate ciascuna di una rilevanza giuridica autonoma che, a nostro avviso, risultano essere sostanzialmente inidonee a regolare compiutamente il rapporto globalmente considerato. Difatti la pluralità e la strumentalità delle prestazioni sono delle caratteristiche talmente connaturate al contratto turistico che è praticamente impossibile scinderne la relativa disciplina a seconda della singola attività svolta.

Il problema della qualificazione giuridica del contratto di organizzazione di viaggi raggiunge il suo punto critico rispetto alla alternativa tra lo schema della *locatio operis*, in particolare dell'appalto di servizi, e quello del mandato.

<sup>23</sup> Di questo avviso G. SILINGARDI - M. RIGUZZI, *op. cit.*, p. 81. Vedasi altresì, G. ROMANELLI - G. SILINGARDI, voce: *Contratti di viaggi organizzati*, in *Enc. giur. Treccani*, IX, 1988, Roma.

<sup>24</sup> In particolare cfr. L. STANGHELLINI, *op. cit.*, p. 1130 ss.; e *op. cit.*, c. 137 ss.; il quale richiama il contenuto degli artt. 1176 e 1218 c.c. per sottolineare che l'unitarietà della definizione e dell'oggetto del contratto turistico possa condurre l'interprete a ritenere che il singolo turista abbia il diritto di esigere il pieno e completo soddisfacimento di quel risultato che si è ripromesso di ottenere.

<sup>25</sup> Cfr. F. MARTORANO, *op. cit.*, p. 351 ss.

<sup>26</sup> Fra i principali sostenitori di tale orientamento si possono annoverare: E. SPASIANO, *Contratto di crociera turistica e clausole particolarmente onerose*, in *Riv. dir. nav.*, 1962, II, p. 67 ss.; V. PIERFELICI, *op. cit.*, p. 649; R. RODIÈRE, *op. cit.*, p. 87 ss. *Contra* G.

Tale ultima tesi è sembrata prevalere in passato, in quanto adottata e sostenuta da autorevole dottrina<sup>26</sup> e avvalorata dalla prassi piuttosto diffusa nel settore di inserire nelle condizioni generali che regolano il contratto turistico, in maniera del tutto arbitraria ed artificiosa, la qualifica di intermediario dell'organizzatore di viaggi. Si trattava di una scelta pratica che consentiva all'operatore turistico di tutelare al meglio la propria posizione giuridica poiché, fra i vari tipi di responsabilità vigenti nel nostro ordinamento giuridico, quello relativo al mandatario professionale era senza dubbio il meno rigoroso, essendo questi obbligato soltanto a comportarsi secondo le regole della «diligenza media del buon padre di famiglia»<sup>27</sup>.

In base a tali considerazioni, tra gli stessi propugnatori della tesi del mandato, si è posta la rilevante questione della inadeguatezza e insufficienza degli artt. 1710 e 1218 c.c., assunti come parametri per valutare la responsabilità dell'organizzatore di viaggi<sup>28</sup>.

Una volta introdotta attraverso il recepimento della Convenzione internazionale relativa al Contratto di Viaggio (la c.d. C.C.V.) stipulata a Bruxelles il 23 aprile 1970, la distinzione tra intermediario e organizzatore di viaggio, gli orientamenti giurisprudenziali hanno cer-

SILINGARDI - M. RIGUZZI, *Intermediario e organizzatore di viaggi: regime di responsabilità e controlli pubblici* in *Arch. giur.*, 1979, v. CXCVI, fasc. 1, p. 49 ss.

<sup>27</sup> In particolare C. CARRASSI, *op. cit.*, p. 106, sottolinea che la configurazione della tesi del mandato, comportando l'applicazione dei principi vigenti in tema di ordinaria diligenza, non si adatta certamente ad una reale tutela del contraente debole.

D'altronde, a nostro avviso, non sembra nemmeno ipotizzabile e quantomeno sostenibile la ricostruzione della natura giuridica e relativa qualificazione di una fattispecie così complessa sulla base di una mera autoqualificazione operata unilateralmente dall'imprenditore turistico nel documento contrattuale.

In tal senso cfr. App. Paris, 1ère ch., 25 marzo 1958, in *Jurisclasseur Périodique*, 1958, II, 10, p. 617 ss., che esclude qualsiasi valore alle clausole autoqualificatorie di un contratto «*considérant que ce sont les caractères propres et la nature réelle d'un contrat qui doivent déterminer sa qualification et qu'il appartient aux juges de lui restituer cette qualification véritable si les contractants en ont faussement adopté une autre*».

<sup>28</sup> È interessante da segnalare la posizione critica nei confronti di tale orientamento assunta da M. ARATO, *op. cit.*, p. 445, il quale obietta che nella sostanza il mandatario impone la sua volontà al mandante-turista, poiché gli vende un viaggio pre-confezionato, senza che il cliente nemmeno conosca la controparte contrattuale con la quale, in virtù della spendita del nome fatto del mandatario, direttamente è legato. Si avrebbe in tal caso un'inversione della *ratio* degli artt. 1703 c.c. ss.

<sup>29</sup> Per una completa disamina delle pronunzie che intendono ricondurre il contratto turistico nell'ambito della fattispecie del mandato v.: App. Milano, 17 marzo 1939, in *Riv. dir. nav.*, 1939, II, p. 263 ss., e in *Foro it.*, 1939, I, c. 1003 ss.; Trib. Napoli, 16 aprile 1957, in *Monit. Trib.*, 1958, p. 58 ss.; Pret. Roma, 13 marzo 1973, in *Nuovo Diritto*, 1973, p. 598 ss.; Pret. Roma, 17 dicembre 1974, in *Giur. di merito*, 1976, I, p. 21 ss.; Cass., 28 maggio 1977, n. 2202, in *Riv. dir. comm.*, 1978, II, p. 354 ss., e in *Foro it.*, 1977, I, c. 2701 ss.; App. Milano, 20 ottobre 1978, in *Arch. Civ.*, 1979, p. 653 ss.

cato di interpretare e regolare tale complesso fenomeno in costante evoluzione<sup>29</sup>.

A tale riguardo è degna di essere menzionata la sentenza della Corte di Cassazione n. 1929 del 24 febbraio 1987, in base alla quale l'agente di viaggio è responsabile del mancato ingresso del turista in un paese straniero non avendolo preventivamente informato dell'ostacolo amministrativo vigente nel paese di destinazione alla fruizione del servizio<sup>30</sup>.

Quindi l'intermediario *de quo* viene condannato al risarcimento dei danni subiti dal cliente avendo contravvenuto il preciso obbligo di comunicare ogni notizia relativa alla concreta realizzabilità del programma turistico. È interessante notare i risvolti di ordine pratico e di evoluzione giurisprudenziale che tale orientamento ha il pregio di evidenziare. Difatti, se da un lato a causa dell'autorevolezza dell'organo giudicante, la Suprema Corte, è prevedibile oltre che auspicabile una larga e consolidata diffusione del principio – che pone a carico dell'agente di viaggio l'obbligo di fornire tutte quelle indicazioni utili alla effettiva esecuzione del programma – nella giurisprudenza delle Corti di Merito; dall'altro la portata della sentenza farà in modo che gli operatori turistici si preoccupino di fornire tutti quegli elementi di cognizione che evitino al turista impedimenti di qualsiasi natura alla regolare fruizione del servizio, al fine di scongiurare il rischio di incorrere in onerose responsabilità.

Partendo dalla inidoneità degli orientamenti sin qui esaminati a costituire un valido riferimento di ordine giuridico dei rapporti contrattuali turistici, autorevole dottrina ha avanzato l'ipotesi di inquadrare la fattispecie in esame nell'ambito della disciplina dell'appalto prevista dagli artt. 1655 c.c. e segg.<sup>31</sup>.

Tale elaborazione dottrinale, almeno secondo i suoi sostenitori, sarebbe quella più consona alla realtà degli attuali rapporti tra agenzia turistica e turista, poiché quest'ultimo soggetto è interessato ad un servi-

<sup>30</sup> Cass., 24 febbraio 1987, n. 1929, in *Giur. it.*, 1987, I, 1, c. 1564: «Le circostanze che il mandatario, a norma dell'art. 1710 c. c., è tenuto a rendere note al mandante e che possono determinare la revoca o la modificazione del mandato non sono solo le sopravvenute, intendendosi tali anche quelle preesistenti delle quali il mandatario abbia avuto conoscenza successivamente al conferimento del mandato, ma, in considerazione della ratio della norma che è diretta ad ovviare allo squilibrio fra la conoscenza del mandatario e l'ignoranza del mandante, anche le circostanze da quello conosciute prima del mandato, ovvero assunte contestualmente alla conclusione di quel contratto».

<sup>31</sup> Così M. GRIGOLI, *op. cit.* p. 802 ss.; E. MOSCATI, *La disciplina uniforme dei contratti di viaggio ed il diritto privato italiano*, in *Legislazione economica*, a cura di F. Vassalli - G. Visentini, Milano, 1979, p. 352 ss.; M. ARATO, *op. cit.*; G. MINERVINI, *Il contratto turistico*, in *Riv. dir. comm.*, 1974, I, p. 274 ss.

zio considerato nel suo risultato complessivo e nella sua utilità finale, piuttosto che alle singole prestazioni che compongono il *package travel*<sup>32</sup>.

Orbene, la configurazione del contratto in esame nell'ambito della disciplina dell'appalto di servizi è quantomeno idonea a riunire, sotto il profilo meramente giuridico, un'operazione tecnico-commerciale frantumata in diversi contratti, rappresentando una «creazione di utilità economicamente valutabile a vantaggio del committente» come è stato affermato dalla giurisprudenza<sup>33</sup>. Inoltre, la figura dell'appalto di servizi, consentirebbe realmente di approntare una snella ed efficace tutela dell'utente fruitore di beni e servizi turistici<sup>34</sup>.

In definitiva, comunque si ritenga di risolvere il problema della qualificazione giuridica del contratto di organizzazione di viaggio, va sicuramente considerata prioritaria l'esigenza di individuare uno strumento giuridico che, non solo tuteli il contraente debole rappresentato dall'utente turista ma – altrettanto importante – sia aderente alla realtà socio-economica del settore turistico onde assicurare contemporaneamente una equilibrata diffusione ed espansione dell'attività degli operatori professionali, all'insegna della certezza e della chiarezza del diritto.

<sup>32</sup> In tal senso C. CARRASSI, *op. cit.*, sostiene che tale tesi consente di impegnare l'agente al conseguimento di un risultato piuttosto che allo svolgimento di una attività, di renderlo responsabile dell'operato dei terzi che prestano i servizi come se fossero ausiliari propri e di addossargli l'*onus probandi* dovendo dimostrare che l'inadempimento non gli è imputabile.

<sup>33</sup> Cass., 28 maggio 1977, n. 2002, *op. cit.*, in cui si stabilisce che «l'agenzia di viaggio turistica è un'impresa avente funzioni economiche che possono consistere non solo nella prestazione di un'attività d'intermediazione fra le imprese di trasporto e la massa di coloro che fanno domanda dei relativi servizi, ma anche nell'organizzazione ed esecuzione, in nome e per conto proprio, di viaggi turistici, attraverso mezzi presi a noleggio o mediante l'opera di una o più subvettori. In questo secondo caso, l'agenzia stipula con i viaggiatori un vero e proprio contratto di trasporto, assumendo la veste di vettore e, ove faccia eseguire il trasporto da subvettori, conclude con costoro un ulteriore contratto di trasporto che si pone, rispetto all'altro, su un piano distinto, ma parallelo. Nel caso invece che l'agenzia limiti la sua attività alla prestazione dell'assistenza turistica, due diverse configurazioni giuridiche possono essere adottate. Se fra i compiti dell'agenzia si considera essenziale quello della conclusione dei contratti di trasporto per conto dei turisti, attribuendosi agli altri compiti carattere meramente accessorio, la situazione appare in tutto analoga a quella che, rispetto al trasporto di cose, dà vita al contratto di spedizione. Se invece si ha riguardo all'insieme delle operazioni svolte dall'agenzia nel predisporre i mezzi necessari per il compimento del viaggio organizzato, considerando quella diretta ad assicurare il trasporto come una delle varie attività da porre sullo stesso piano in una visione unitaria dei compiti assunti dall'agenzia, la situazione presenta aspetti equiparabili a quelli propri dell'appalto di un servizio. I viaggiatori, anche se rimangono estranei al contratto di trasporto stipulato dall'agenzia organizzatrice del viaggio, possono esperire l'azione extracontrattuale di responsabilità per fatto illecito.»

<sup>34</sup> In tal senso vedasi M. DEIANA, *La disciplina del contratto di organizzazione di viaggio turistico nei viaggi interni*, in *Diritto dei trasporti*, 1988, p. 148 ss.



**CAPITOLO TERZO**

**LA CONVENZIONE INTERNAZIONALE  
RELATIVA AL CONTRATTO DI VIAGGIO (C.C.V.)**



SOMMARIO: 1. La disciplina giuridica della Convenzione internazionale relativa al Contratto di Viaggio (C.C.V.): campo di applicazione. - 2. Obblighi e diritti dell'organizzatore, dell'intermediario di viaggi e dei viaggiatori. - 3. La disciplina della responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggi.

1. *La disciplina giuridica della Convenzione internazionale relativa al Contratto di Viaggio (C.C.V.): campo di applicazione*

Nonostante i continui tentativi e le numerose - e spesso contrastanti - elaborazioni dottrinali delineino un certo tipo di regolamentazione dei diritti e dei doveri delle parti contraenti del contratto turistico<sup>1</sup>, occorre, seppur brevemente, considerare la disciplina della Convenzione internazionale relativa al Contratto di Viaggio (C.C.V.) stipulata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata e resa esecutiva dallo Stato italiano con L. 27 dicembre 1977 n. 1084<sup>2</sup>, ed entrata in vigore nel nostro ordinamento il 4 ottobre 1979<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Per una compiuta informazione bibliografica, cfr. E. ROPPO, *Sull'ambito di applicazione della Convenzione Internazionale di Bruxelles relativa al contratto di viaggio* (l. 27-12-1977, n. 1084), in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1979, p. 3, nota 4.

<sup>2</sup> Pubblicata in G.U.R.I. del 17 settembre 1977, n. 255.

<sup>3</sup> Per un'accurata ed esauriente analisi del testo della Convenzione vedasi E. ROPPO, *Commentario alla C.C.V.*, in *Le nuove leggi civ. e comm.*, 1978, p. 1757 ss.; in cui si sottolinea che: «con la sua ricezione nell'ordinamento italiano, questo si è arricchito della definizione e della disciplina di un nuovo tipo legale di contratto, o meglio di due nuovi sottotipi, che andranno ad aggiungersi alla serie di quelli già previsti dal legislatore nel codice civile o in leggi speciali: tipi di contratto corrispondenti ad operazioni economico-sociali la cui veste giuridica da tempo costituisce materia, per dottrina e giurisprudenza, di una difficile e delicata attività di qualificazione, concretamente intesa per lo più a definire l'ambito della responsabilità degli operatori turistici nei confronti di chi si avvale dei loro servizi..... Le definizioni dei due tipi di contratto (COV e CIV) hanno ad oggetto

In *primis* l'art. 2, n. 1 afferma che la Convenzione «si applica a qualunque contratto di viaggio concluso da un organizzatore di viaggio o da un intermediario di viaggi qualora la sua sede di lavoro principale, o, in mancanza di tale sede, il suo domicilio abituale o la sede di lavoro per tramite della quale il contratto di viaggio è stato concluso, si trovi in uno stato contraente».

Orbene, secondo l'art. 1, n. 1 si intende per «contratto di viaggio sia un contratto di organizzazione di viaggio, sia un contratto di intermediario di viaggio»<sup>4</sup>. Trattasi, naturalmente, di una formulazione opportunamente ispirata dalla esigenza, pregnante in un consesso internazionale, di reperire schemi dalla latitudine più ampia possibile.

Ma l'area di operatività della disciplina giuridica contenuta nella C.C.V. viene ulteriormente delineata dall'art. 2, n. 2, il quale dispone che la «presente Convenzione si applica senza il pregiudizio delle legislazioni speciali che stabiliscono trattamenti più favorevoli per certe categorie di viaggiatori».

È evidente in tal senso la *ratio legis* di tutelare la situazione giuridica soggettiva dei viaggiatori non privandoli di vantaggi e garanzie eventualmente disposti da discipline legali diverse dalla C.C.V.; la quale andrebbe concepita come un vero e proprio intervento normativo diretto ad assicurare un «*minimum* uniforme» di protezione ai turisti degli Stati contraenti<sup>5</sup>.

Da notare poi che nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano il campo di applicazione della C.C.V. è stato ulteriormente delineato attraverso l'utilizzo della riserva di cui all'art. 40, n. 1, lettera A, della quale l'Italia si è avvalsa all'atto del deposito dello strumento di ratifica.

gli elementi per così dire costitutivi dell'operazione. Il contratto di organizzazione di viaggio (COV) è caratterizzato dall'essere concluso direttamente tra il soggetto che s'impegna a fornire le prestazioni di trasporto e di soggiorno ed il soggetto che ne fruisce, e dall'aver per oggetto immediato e diretto l'erogazione di tali prestazioni. Sua caratteristica saliente è quella di riguardare appunto un complesso di prestazioni tra loro combinate, nel cui ambito quella di trasporto riveste carattere essenziale nel doppio senso che essa non può comunque mancare, e deve inoltre avere, nell'economia dell'operazione, carattere prevalente e non meramente accessorio..... Il contratto di intermediario di viaggio (CIV) riguarda per contro una o più prestazioni di trasporto, di soggiorno o di altro genere che possono sì giustapporsi, ma non integrano mai quel complesso organico di servizi cui nella prassi del ramo si allude parlando di *tour package*».

<sup>4</sup> In tal senso convergono le disposizioni della C.C.V. relative alla distinzione tra intermediario e organizzatore di viaggio e ai rispettivi regimi di responsabilità, che venivano puntualmente richiamate dal dispositivo previsto dall'art. 9 della L. 17 maggio 1983, n. 217 (Legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica).

<sup>5</sup> Tale indirizzo è stato espresso chiaramente da E. ROPPO, *op. cit.*, p. 1765.

In base a detta riserva la Convenzione in oggetto è valida in riferimento «ai soli contratti di viaggio internazionali che dovrebbero essere eseguiti totalmente o parzialmente in uno Stato diverso dallo Stato dove il contratto è stato stipulato o da dove il viaggiatore è partito»<sup>6</sup>.

Di conseguenza sarebbe esclusa la possibilità di invocare le norme della Convenzione per la disciplina dei viaggi che si svolgono esclusivamente all'interno dei confini dello Stato italiano a meno che, come prassi consolidata conferma, i documenti (*dépliants, brochures*, programmi di viaggio di vario genere) non operino un esplicito rinvio ricettizio alla medesima disciplina assumendola, quindi, come parte integrante del testo contrattuale.

Nel caso in cui, invece, non vi sia un esplicito richiamo delle norme della Convenzione, opinione predominante (precedente alla entrata in vigore della disciplina prevista dalla Direttiva CEE n.314/90 del 13 giugno 1990) sosteneva che per la regolamentazione dei rapporti contrattuali tra intermediari e/o organizzatori di viaggi e turisti si potevano rispettivamente applicare le discipline del mandato e dell'appalto previste dal codice civile.

Attualmente in dottrina<sup>7</sup> si concorda sulla considerazione che ormai «la Direttiva CEE e la CCV si pongono come fonti normative concorrenziali quantomeno per i contratti di viaggio svolti fuori dalla comunità, ma poiché la direttiva non distingue tra viaggi compiuti da cittadini sul proprio territorio e viaggi compiuti in altri paesi della comunità, il suo ambito di applicazione è certo più vasto della CCV»<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> In particolare G. CIURNELLI, *Il contratto di organizzazione e di intermediazione di viaggio*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1989, p. 677 ss. pone l'accento anche sulla limitata rilevanza internazionale di tale Convenzione poiché gli Stati firmatari sono stati solo: Italia, Belgio, San Marino, Costa d'Avorio, Portogallo, Città del Vaticano, Libano, Marocco, Nigeria, Filippine, Taiwan, Togo, Alto Volta; e quelli che in seguito vi hanno aderito solo Argentina, Benin e Camerun. Lo stesso autore afferma: «Bisogna rilevare che l'art. 40 della C.C.V. prevedeva la formulazione della riserva all'atto della sottoscrizione, adesione o ratifica, mentre lo stato italiano si è avvalso di essa nel momento del deposito dello strumento di ratifica».

<sup>7</sup> Vedasi G. CIURNELLI, *Il contratto di viaggio e la vendita di «pacchetti turistici»*, in *Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI (diretto da), II<sup>a</sup> ed., Torino, 2003, pp. 487-525.

<sup>8</sup> In tal senso A. LEZZA, *I contratti di viaggio*, in *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di Nicolò Lipari, II ed., 2003, IV vol., p. 263.

## 2. *Obblighi e diritti dell'organizzatore, dell'intermediario di viaggi e dei viaggiatori*

Il secondo capitolo della Convenzione si occupa degli obblighi generali degli organizzatori e intermediari di viaggi e dei viaggiatori.

Gli obblighi generali degli operatori professionali (*Tour operators* e Agenzie di viaggio) che scaturiscono dalla conclusione di un contratto di viaggio consistono nella protezione dei diritti e degli interessi dei viaggiatori secondo i principi generali del diritto e dei buoni usi in questo campo<sup>9</sup>.

Invece gli obblighi generali a carico del viaggiatore vengono delineati sulla base di individuazioni più analitiche, poiché essi devono fornire tutte le necessarie informazioni che sono espressamente richieste e rispettare i regolamenti relativi al viaggio, al soggiorno o a qualsiasi altro servizio, affinché sia il *tour operator* che l'agente di viaggi possano eseguire correttamente le loro prestazioni.

È opportuno segnalare che, oggetto particolare della regolamentazione contenuta nella Convenzione, sono: i documenti di viaggio, il recesso dal contratto, la responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggio; anche in considerazione del prevalente riconoscimento della necessità di predisporre regimi differenziati per attività profondamente e sostanzialmente diverse nella loro stessa natura tecnico-economica.

Gli artt. 5-7 prevedono che il documento di viaggio sottoscritto e rilasciato dall'organizzatore di viaggi contenga una serie articolata di indicazioni tra cui:

- a) il dettaglio delle prestazioni e il prezzo globale;
- b) l'eventuale numero minimo di viaggiatori;
- c) le clausole di recesso;
- d) il riferimento alla C.C.V. oppure il riferimento a un «programma di viaggio» contenente tutte le informazioni.

Gli artt. 18-19 prevedono che nel documento di viaggio (analogo al precedente) sottoscritto e rilasciato dall'intermediario debbano figurare:

- a) nome e indirizzo dell'organizzatore o del prestatore dei singoli servizi;
- b) nome e indirizzo dell'intermediario con l'esplicita indicazione che l'intermediario agisce come tale (in mancanza di tale annotazione è considerato come organizzatore).

<sup>9</sup> La dottrina e la giurisprudenza hanno tentato di attribuire un significato concreto e compiuto a tale enunciazione di principio includendovi la diligenza professionale, l'espletamento di tutte le formalità (di natura anche amministrativa), l'obbligo di informazione e di assistenza.

Da notare che tali documenti di viaggio sono previsti non tanto per la validità del contratto (*ad substantiam*) quanto al fine di provarne l'esistenza (*ad probationem*), svolgendo una più generale funzione di garanzia della certezza dei rapporti giuridici<sup>10</sup>.

La C.C.V. regola puntualmente (agli artt. 8-11 e 20), con una disciplina orientata tendenzialmente alla tutela dell'imprenditore turistico, le ipotesi di modificazioni del rapporto contrattuale.

Difatti è previsto in maniera dettagliata che il viaggiatore può farsi sostituire nell'esecuzione del viaggio da altra persona idonea, indennizzando l'organizzatore e/o l'intermediario di tutte le spese causate dalla sostituzione, e che può altresì recedere dal contratto in maniera parziale o totale in qualsiasi momento purché indennizzi la controparte conformemente alla legislazione nazionale vigente o secondo quanto stabilito nelle disposizioni del contratto.

L'organizzatore a sua volta può annullare il viaggio sia prima che durante l'esecuzione del contratto, per:

- circostanze eccezionali ed imprevedibili che, se conosciute in anticipo, non gli avrebbero consentito di organizzare il viaggio e concludere i contratti relativi;
- mancato raggiungimento del numero minimo di viaggiatori previsto nel contratto.

In caso di recesso dell'organizzatore nessun indennizzo è dovuto ai viaggiatori oltre il rimborso di quanto pagato, purché questi ultimi siano avvisati – almeno 15 giorni antecedenti l'inizio del viaggio – del mancato raggiungimento del numero minimo.

Inoltre, in caso di annullamento del viaggio prima dell'esecuzione, l'organizzatore è tenuto a rimborsare al cliente soltanto quanto pagato; mentre se l'annullamento ha luogo in corso di esecuzione, è previsto un equo indennizzo reciproco.

Da tener presente anche che l'organizzatore può variare il prezzo globale (a condizione che questa possibilità sia stata prevista nel documento di viaggio) solo nel caso di variazioni avvenute:

<sup>10</sup> Di diverso convincimento è V. CUFFARO, voce «Contratto turistico», in *Digesto IV - Discipline privatistiche - Sezione Civile*, Vol. IV, Torino, 1989, p. 294 ss., il quale sostiene che non si tratti nemmeno di forma *ad probationem* in quanto l'aspetto saliente delle disposizioni in oggetto è quello dell'efficacia *inter partes* di particolari condizioni che, ove non vengano evidenziati dal documento di viaggio, non entrano a far parte del regolamento contrattuale che resta disciplinato dalla normativa uniforme. Su tale argomento, inoltre, E. ROPPO, *op. cit.*, p. 1772, è dell'opinione che il formalismo in questione è *sui generis*: non ha incidenza e valore probatorio, bensì sostanziale; trattasi però di un'incidenza sostanziale che si esprime su un piano differente da quello dell'invalidità. In ogni caso tale formalismo ricopre una fondamentale funzione di garanzia della certezza dei rapporti giuridici e, quindi, di prevenzione delle liti.

- nel corso dei cambi o
- nelle tariffe aeree dei vettori di linea.

In ultimo va segnalato che, nel caso in cui l'aumento ecceda del 10% il prezzo globale originario, il viaggiatore può recedere senza alcuna penalità avendo diritto al rimborso di quanto pagato<sup>11</sup>.

### 3. *La disciplina della responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggi*

Il punto saliente di tutta la disciplina della C.C.V. è sicuramente quello relativo alla disciplina della responsabilità dell'operatore turistico nei confronti del viaggiatore-turista.

Gli artt. 12 e 21 sanciscono in capo alle figure dell'organizzatore e dell'intermediario di viaggi una responsabilità di tipo oggettivo poiché questi rispondono degli atti e delle omissioni dei loro impiegati e degli agenti nell'esercizio delle loro funzioni come se fossero loro propri<sup>12</sup>.

Per quanto concerne la responsabilità dell'organizzatore è utile distinguere l'attività di organizzazione e di preparazione del viaggio da quella di mera esecuzione e svolgimento dello stesso.

Nella prima fase – attività di organizzazione e preparazione – l'operatore è responsabile di qualunque pregiudizio arrecato al viaggiatore per inadempimento totale o parziale degli obblighi che derivano dal contratto o dalla Convenzione, salvo che non provi di essersi comportato da organizzatore diligente.

Nella seconda – attività di esecuzione o di svolgimento – invece vi sono due ipotesi:

<sup>11</sup> Come osserva E. ROPPO, *op. cit.*, p. 1777, l'art. 11 presenta un accentuato *favor* unilaterale nei confronti del *tour operator* in quanto gli consente «di lucrare profitti differenziali dalla oscillazione di cambi e tariffe, senza essere esposto al rischio corrispondente.... Proponendo aumenti esagerati del prezzo globale, costui può costringere, di fatto il viaggiatore a recedere sulla base di essa: un recesso che, in queste circostanze, sarebbe però solo formalmente del viaggiatore, dovendo nella sostanza imputarsi alla deliberata volontà dell'OV di risolvere il contratto. In tal modo l'OV si assicurerebbe, di fatto, una illimitata facoltà di recedere «senza indennizzo»».

<sup>12</sup> In tal senso E. ROPPO, *op. cit.*, p. 1780, afferma che si tratta di regole parallele a quella dell'art. 1228 del cod. civ., ma che operano «in senso più favorevole al viaggiatore di quanto lo sarebbe la disciplina del codice; ai sensi di questo, la responsabilità per il fatto degli ausiliari vale soltanto «salva diversa volontà delle parti» e dunque può essere pattizamente declinata...» Tale pattuizione sarebbe inammissibile nel contesto della C.C.V. poiché l'art. 31, n. 1, sancisce la nullità di «qualsiasi stipulazione che, direttamente o indirettamente, deroghi alle disposizioni della presente Convenzione in un senso sfavorevole al viaggiatore. La nullità di tale stipulazione non comporta la nullità del contratto».

- 1) i servizi (trasporto, alloggio, ristorazione, animazione ed altri) sono prestati direttamente dal *tour operator*: in tal caso questi risponde di qualsiasi pregiudizio causato al viaggiatore secondo le disposizioni che regolano detti servizi;
- 2) i servizi stessi sono effettuati da terzi: allora l'organizzatore risponde dell'inadempimento totale o parziale come se li avesse effettuati personalmente e, nel caso di cattiva esecuzione, può fornire la prova liberatoria di essersi comportato diligentemente nella scelta degli esecutori.

È previsto che la responsabilità dell'organizzatore sia limitata, salvo il caso di dolo o colpa grave e se il *tour operator* svolge in proprio i servizi di alloggio e trasporto, per ogni viaggiatore a 50.000 franchi-oro per danno alle persone, a 2.000 franchi-oro per danno alle cose e a 5.000 franchi-oro per qualsiasi altro danno<sup>13</sup>. Tali limiti di indennizzo non valgono se l'organizzatore presta in proprio servizi di alloggio o di trasporto.

Da notare che l'organizzatore che abbia indennizzato il viaggiatore subentra ai diritti di quest'ultimo nei confronti del prestatore di servizi ed ha anche diritto di rivalsa verso i fornitori per le infrazioni contrattuali effettuate nello svolgimento dei servizi. Il viaggiatore dal canto suo ha diritto a un'azione diretta contro terzi responsabili per un indennizzo totale o complementare del pregiudizio subito.

La C.C.V. disciplina anche in tema di responsabilità dell'intermediario di viaggi. Questi, ai sensi dell'art. 22, sarà responsabile per il pregiudizio causato dall'inosservanza che commette nell'inadempimento dei suoi obblighi (ad esempio: corrette ed esaurienti informazioni sui viaggi e servizi offerti, corretta prenotazione ed emissione di documenti di viaggio, corretto espletamento delle formalità amministrative, corrette ed esaurienti informazioni generali sui paesi, documenti personali, disposizioni sanitarie, ecc.).

Tale responsabilità è limitata, salvo il caso di dolo o colpa grave, a 10.000 franchi-oro per viaggiatore. Comunque va precisato che l'intermediario non è responsabile dell'inadempimento totale o parziale di viaggi, soggiorni o altri servizi che sono oggetto del contratto di viaggio; e questo perché il viaggiatore può agire direttamente nei confronti dell'organizzatore di viaggio o dell'impresa erogatrice dei vari servizi, in forza del rapporto diretto che fra essi si instaura ai sensi dell'art. 17<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Questi massimali sono rapportati ad un'unità di misura, il franco-oro *Germinal*, del peso di 10/31 di grammo e del titolo millesimale di 0,900 di fino.

<sup>14</sup> L'art. 17 dispone: «Qualunque contratto stipulato dall'intermediario di viaggi con

Tralasciando, in tale sede, di analizzare anche gli altri aspetti giuridici relativi alla disciplina della C.C.V. è doveroso accennare ad alcuni spunti di riflessione.

Senza dubbio positivo è il giudizio relativo alle importanti innovazioni a favore della tutela del viaggiatore che la Convenzione introduce: si va dalla responsabilità diretta degli organizzatori di viaggio per l'inadempimento derivante dai servizi effettuati da terzi, alla responsabilità dell'intermediario di viaggi in quanto fornito di mandato con rappresentanza; dalla possibilità da parte del viaggiatore-danneggiato di esercitare sia l'azione contrattuale contro il *tour operator* che quella (totale o complementare) extracontrattuale nei confronti dell'impresa erogatrice, alla nullità di ogni clausola contraria alla C.C.V. e sfavorevole al viaggiatore.

Si tratta in ogni caso di un primo tentativo di riequilibrio delle situazioni giuridiche soggettive in causa, di affermazioni di principio che sono certamente necessarie ma non sufficienti, tenuto conto soprattutto della scarsa rilevanza che la C.C.V. riscuote a livello internazionale.

Difatti tale Convenzione è stata sottoscritta da pochi Paesi ed in Europa vi hanno aderito solo Italia (con la riserva cui si è accennato), Belgio, Portogallo, Città del Vaticano e San Marino. Tra gli aderenti quindi mancano i grandi paesi ad «alta vocazione turistica» come Germania<sup>15</sup>, Francia, Spagna, U.S.A. e Giappone, con conseguenze facilmente immaginabili.

D'altronde «l'obiettivo di dare disciplina internazionale uniforme è stato sostanzialmente fallito dalla Conferenza Diplomatica di Bruxelles, che portò all'approvazione del progetto UNIDROIT sulla C.C.V.; tanto da realizzare piuttosto che l'uniformazione, la diversificazione delle discipline normative sul contratto di viaggio perfino all'interno dei paesi membri della CEE»<sup>16</sup>.

un organizzatore di viaggi o con persone che gli forniscono servizi separati, è considerato come se fosse stato concluso dal viaggiatore».

<sup>15</sup> Basti pensare al caso della ex Germania Federale che, nonostante l'entrata in vigore della C.C.V. in data 26 febbraio 1976 (in Belgio, Benin, Camerun, Taiwan e Togo, a seguito del deposito del quinto strumento di ratifica o di adesione secondo quanto previsto dall'art. 36, n. 2), invece di ratificare la medesima Convenzione, integrò il BGB - con l. 10 maggio 1979 di diritto interno c.d. «*Reiservertragsgesetz*» disciplinando il settore dei viaggi e soggiorni organizzati. In tal senso vedasi R. PARDOLESI, *Turismo organizzato e tutela del consumatore: la legge tedesca sul contratto di viaggio*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, p. 55 ss.

<sup>16</sup> G. SILINGARDI, *La politica comunitaria in materia di turismo e la figura dell'agente di viaggio*, in *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1992, p. 643.

**CAPITOLO QUARTO**

**LA DIRETTIVA CEE N. 314/90 DEL 13/6/1990  
CONCERNENTE I VIAGGI E LE VACANZE E CIRCUITI  
«TUTTO COMPRESO» E IL DECRETO LEGISLATIVO  
17 MARZO 1995, N. 111**



SOMMARIO: 1. Finalità dell'intervento comunitario in tema di servizi turistici «tutto compreso». - 2. La disciplina della Direttiva (CEE) n. 314/90. - 3. Brevi considerazioni in tema di efficacia degli atti comunitari. - 4. L'attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» tramite il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111. - 5. L'attuazione dell'art. 7 della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» tramite l'art. 21 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, il dm. 23 luglio 1999, n. 349 e la relativa evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia delle comunità europee.

1. *Finalità dell'intervento comunitario in tema di servizi turistici «tutto compreso»*

La direttiva in esame rappresenta un valido modello di regolamentazione comune tra gli Stati che fanno parte dell'Unione europea, riguardante i rapporti che intercorrono tra l'organizzatore e/o l'intermediario di viaggi e il viaggiatore<sup>1</sup>.

Tale intervento normativo persegue una duplice finalità.

Da un lato l'intento è quello di ravvicinare e uniformare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali in materia di viaggi, di vacanze e di circuiti «tutto compreso», che risultano essere notevolmente divergenti e, quindi, foriere di gravi ostacoli alla libera prestazione di detti servizi e di distorsioni alla concorrenza tra gli operatori turistici degli Stati membri.

Dall'altro, l'obiettivo concorrente ma non certo secondario, è quello di offrire un adeguato quanto puntuale livello di salvaguardia dei diritti del turista<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 158, del 23 giugno 1990.

<sup>2</sup> In tal senso v. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, intitolata «Un

- vietando che la pubblicità, le indicazioni e le clausole contrattuali siano enunciate in forma non chiara, incomprensibile ed inaccessibile al grande pubblico;
- dettando precise prescrizioni in materia di facoltà di recesso dal contratto da parte del consumatore e di responsabilità degli organizzatori e dei venditori di servizi «tutto compreso» (in caso di inadempimento dei medesimi soggetti);
- approntando una serie articolata di garanzie in grado di far fronte anche alle ipotesi di insolvenza e/o di fallimento degli operatori professionali.

Non è un caso, quindi, che la direttiva abbia avuto un *iter* piuttosto complesso, evidenziando in maniera lampante il ruolo che ormai riveste il turismo in ambito comunitario<sup>3</sup>.

## 2. La disciplina della Direttiva (CEE) n. 314/90

Oggetto della presente direttiva sono i viaggi, le vacanze e gli itinerari (*rectius* circuiti) «tutto compreso»: intendendosi per esso la combinazione di due dei seguenti tre elementi: trasporto, alloggio e altri servizi turistici<sup>4</sup> non accessori al trasporto o all'alloggio, che costituiscono una parte significativa del «*tour package*»<sup>5</sup>.

nuovo impulso alla politica di tutela dei consumatori» e approvata mediante la Risoluzione del Consiglio del 6 maggio 1986, in *G.U.C.E.*, n. C 118, del 7 marzo 1986, la quale menziona al punto 37, tra le misure proposte dalla Commissione, l'armonizzazione delle legislazioni in materia di servizi tutto compreso.

<sup>3</sup> Difatti gli atti formali che hanno dato origine alla Direttiva n. 314/90 sono: il Trattato istitutivo CEE (in particolare l'art. 100 A); la Proposta di Direttiva della Commissione del 23 marzo 1988, in *G.U.C.E.*, n. C 96, del 12 aprile 1988; la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 febbraio 1989, in *G.U.C.E.*, n. C 69, del 20 marzo 1989; il Parere del Comitato economico e sociale del 23 febbraio 1989, in *G.U.C.E.*, n. C 102, del 24 aprile 1989. Per un primo commento a tali atti vedasi: G. SILINGARDI, *La tutela del consumatore nella recente proposta di direttiva CEE sui viaggi e vacanze tutto compreso*, in *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1988, p. 411 ss.; G. CIURNELLI, *Il contratto di organizzazione e di intermediazione di viaggio*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1989, p. 677 ss.

<sup>4</sup> La direttiva sembra ricalcare la *ratio* ispiratrice della legge tedesca sul contratto di organizzazione di viaggio che, al § 651 A, comma 2, del Codice civile, dispone: «la dichiarazione di concludere contratti con le persone che devono eseguire le singole prestazioni non viene considerata se, da ulteriori circostanze, risulti specificatamente che il dichiarante rende sotto la propria responsabilità le prestazioni di viaggio previste dal contratto».

<sup>5</sup> Da notare che l'art. 2, n. 1 c) dispone: «...La fatturazione separata di vari elementi di uno stesso servizio tutto compreso non sottrae l'organizzatore o il venditore agli obblighi della presente direttiva».

L'ambito di applicazione della direttiva, essendo riferito all'intero territorio comunitario (a differenza della C.C.V.), riguarderebbe i viaggi sia esterni che interni allo Stato italiano (mentre per i viaggi effettuati all'interno dei nostri confini che non vengono disciplinati dalla Convenzione – purché questa non venga espressamente richiamata nel documento di viaggio – abbiamo dinanzi visto che si applicherebbe la disciplina del contratto di appalto per quanto concerne la figura dell'organizzatore di viaggi, e quella del contratto di mandato per l'intermediario)<sup>6</sup>.

In tale provvedimento comunitario non viene operata alcuna distinzione tra l'attività di organizzazione di viaggi e quella di intermediazione, accomunando entrambi gli operatori turistici nell'ambito di un unico e identico profilo giuridico-normativo e avendo cura di introdurre alcuni fondamentali principi di salvaguardia dei diritti del turista<sup>7</sup>.

In *primis*, in tema di offerta al pubblico di servizi tutto compreso e di opuscoli, vi è l'obbligo da parte degli organizzatori e degli intermediari di viaggio di fornire al viaggiatore materiale informativo «leggibile, comprensibile e preciso» in merito a: destinazione del viaggio; caratteristiche, classificazioni ufficiali, categorie e livello di *comfort* dei mezzi di trasporto e delle sistemazioni; pasti; itinerari; notizie generali concernenti le condizioni applicabili ai cittadini degli Stati membri in materia di documenti personali, formalità sanitarie; acconti e saldi; eventuale numero minimo dei partecipanti e particolare attenzione alle indicazioni ingannevoli<sup>8</sup>.

Il turista ha diritto ad ottenere una copia del contratto recante tutte le condizioni oltre al c.d. «programma turistico» che deve contenere, fra gli altri, i seguenti elementi: orari, soste intermedie e coincidenze, posti assegnati sui mezzi di trasporto, indirizzo e telefono dei rappresentanti locali.

<sup>6</sup> In tal senso è stato modificato l'orientamento espresso nella Proposta di Direttiva della Commissione del 23 marzo 1988 che ne limitava l'applicazione ai viaggi, vacanze e circuiti turistici tutto compreso organizzati e/o venduti da «una società di viaggi registrata nella Comunità».

<sup>7</sup> In tal senso vedasi l'indagine condotta da G. SILINGARDI, *La politica comunitaria in materia di turismo e la figura dell'agente di viaggio*, in *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1992, p. 633 ss.

<sup>8</sup> A tal proposito l'art. 3, n. 2 g) prevede: «...Le informazioni contenute nell'opuscolo impegnano l'organizzatore o il venditore a meno che:

- prima della conclusione del contratto siano state chiaramente comunicate al consumatore modifiche delle prestazioni stesse, l'opuscolo deve fare esplicito riferimento a quanto sopra;
- si apportino successivamente modifiche in seguito ad un accordo tra le parti del contratto».

Nell'allegato al testo della direttiva vengono precisati in maniera dettagliata tutti gli elementi descrittivi del servizio e le informazioni che devono esservi incluse.

In aggiunta a questo particolare obbligo di informazione (sia anteriore che posteriore alla conclusione del contratto) è previsto in capo all'«organizzatore e/o venditore», sia un obbligo di assistenza (permanente) nei confronti dei minori e nei casi di emergenza, sia quello di sottoporre al viaggiatore una polizza assicurativa, facoltativa, in grado di fronteggiare le spese di annullamento del viaggio e le spese di rimpatrio forzato in caso di incidenti o malattie.

È altresì riconosciuta al turista che sia nell'impossibilità di usufruire del servizio tutto compreso la possibilità di cedere la propria prenotazione – dopo aver informato l'organizzatore o il venditore entro un termine ragionevolmente anteriore a quello previsto per la partenza – a una persona che soddisfi le condizioni richieste per il viaggio pagando le eventuali spese supplementari indotte dal cambiamento<sup>9</sup>.

Varie sono le disposizioni contenute nella direttiva in esame che tendono a salvaguardare la situazione giuridica soggettiva del viaggiatore contro gli aumenti ingiustificati del prezzo convenuto.

Da segnalare che, mentre la disciplina prevista dall'art. 11, n. 2, della C.C.V. consente all'organizzatore di viaggi una illimitata facoltà di recesso «senza indennizzo» in tutti i casi in cui l'aumento del prezzo globale ecceda il 10% di quello inizialmente previsto<sup>10</sup> ed anche la possibilità di effettuare aumenti ingiustificati entro il suddetto limite, nell'atto adottato dalla Comunità europea le modificazioni del prezzo da parte degli operatori turistici sono previste – a condizione che il programma indichi chiaramente le modalità di calcolo – solo per tener conto delle variazioni avvenute nei:

- a) costi di trasporto;
- b) diritti e tasse (ad es. di imbarco e sbarco o di atterraggio);
- c) tassi di cambio.

È tassativamente vietato qualsiasi aumento di prezzo nel rigoroso termine di venti giorni antecedenti la data prevista per la partenza (art. 4, n. 4).

<sup>9</sup> Naturalmente il viaggiatore-cedente e il cessionario sono solidalmente responsabili nei confronti degli operatori turistici (*tour operators* o agenti di viaggio) sia per il pagamento del saldo del prezzo, che per le eventuali spese supplementari che ne derivano. L'art. 4, n. 3 della direttiva amplia sensibilmente la tutela a favore del turista in quanto (contrariamente a quanto previsto dall'art. 8 della C.C.V.) non prevede che la facoltà di sostituzione possa essere esclusa mediante la predisposizione di un'apposita clausola pattizia.

<sup>10</sup> Cfr. E. ROPPO, *Commentario alla C.C.V.*, in *Le nuove leggi civ. e comm.*, 1978, p. 1777.

La disciplina del recesso sia da parte del viaggiatore che dell'organizzatore – dettagliatamente regolata ai nn. 5 e 6 dell'art. 4 della direttiva – è orientata a realizzare un reale riequilibrio delle condizioni contrattuali previste dalla C.C.V.

Quest'ultima attua un'accentuata disparità di trattamento<sup>11</sup> in quanto per il turista sorge sempre l'obbligo dell'indennizzo (art. 9), per l'organizzatore, al contrario, è possibile esercitare il diritto di recesso senza commisurare alcuna indennità (art. 10).

A questo proposito la direttiva individua le ipotesi di modifiche di elementi essenziali del contratto da parte dell'organizzatore (quale il prezzo) che consentono al viaggiatore di recedere senza alcun obbligo di pagamento di penali.

Inoltre, in caso di annullamento del viaggio, l'organizzatore che non è in grado di effettuare al completo la prestazione e i servizi previsti, deve offrire al cliente un viaggio o i servizi equivalenti e di qualità non inferiore, pena il rimborso totale delle quote e l'indennizzo per l'inadempimento contrattuale. Se, invece, dopo la partenza l'organizzatore non è in grado di fornire dei servizi essenziali e nemmeno una valida alternativa, il viaggiatore ha diritto al rimpatrio immediato e al risarcimento del danno.

In tema di obblighi assicurativi (art. 7) la direttiva prevede che l'organizzatore e/o il venditore debbano dimostrare di poter fornire adeguate garanzie in caso di insolvenza e di fallimento al fine di assicurare il rimpatrio e il rimborso dei fondi depositati dai clienti<sup>12</sup>.

L'intervento comunitario in tale fattispecie presenta degli interessanti aspetti di analogia con la scelta approntata da tempo dal legislatore regionale di imporre alle agenzie di viaggio e turismo, oltre all'obbligo di versare un «congruo deposito cauzionale» (ex art. 9, L. n. 217, del 17 maggio 1983), anche quello di stipulare delle polizze assicurative a garanzia degli esatti adempimenti che sono stati assunti nei confronti dei clienti<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> G. SILINGARDI, *Condizioni generali di contratto e tutela dell'utente nella recente direttiva CEE n. 314 del 13 giugno 1990*, in *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1991, p. 933 ss.; M. DEMARCHI, *La direttiva sui viaggi «tutto compreso»*, in *Resp. civ. prev.*, 1992, p. 518 ss.

<sup>12</sup> Da notare che l'art. 7 della Proposta di Direttiva della Commissione del 23 marzo 1988, in *G.U.C.E.*, n. C 96, del 12 aprile 1988, prevedeva l'obbligo dell'organizzatore di provvedere alla copertura assicurativa della responsabilità civile e di predisporre adeguati fondi di garanzia, separati, per il rimborso ed il pagamento delle somme non diversamente coperte. La norma che poi è stata formulata in sede definitiva pur essendo ispirata a criteri meno rigorosi rappresenta, comunque, un *minimum* uniforme di tutela a cui tutti gli Stati membri dovranno attenersi.

<sup>13</sup> Per una puntuale ed ampia panoramica delle previsioni normative attuate a livello

Ma tra gli aspetti più salienti della disciplina prevista dalla direttiva CEE n. 314, vi è senza dubbio quello riguardante la responsabilità degli operatori turistici.

All'art. 5, n. 1, si dispone chiaramente che l'organizzatore e/o il venditore sono responsabili nei confronti del turista della buona esecuzione degli obblighi risultanti dal contratto, sia di quelli che debbano essere eseguiti direttamente da loro stessi, che di quelli eseguiti da altri prestatori di servizi; fatto salvo il diritto dell'organizzatore e/o del venditore di rivalersi presso questi altri prestatori di servizi<sup>14</sup>.

Tale regime di responsabilità (non derogabile a sfavore del turista), prevede delle ipotesi tassative di esonero da parte dell'operatore turistico in caso di:

- interventi imprevedibili e insormontabili di terzi estranei alla fornitura dei servizi;
- cause di forza maggiore;
- mancanze imputabili al viaggiatore.

Per quanto concerne il risarcimento dei danni derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, è prevista la possibilità che gli Stati membri limitino l'ammontare dell'indennizzo in conformità delle

regionale in *subiecta* materia si rimanda a G. SILINGARDI - M. RIGUZZI - E. GRAGNOLI, *Responsabilità degli operatori turistici*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1988, p. 41 ss., nota 14.

<sup>14</sup> La portata innovativa di tale formulazione risalta anche dal confronto rispetto all'originario testo della proposta, poiché in quest'ultima non era menzionata la locuzione «organizzatore e/o venditore». Ma un'analisi accurata del reale significato di tale locuzione ai fini della esatta identificazione della fattispecie in esame, è stata condotta da G. SILINGARDI, *Gli obblighi dell'agente di viaggio nella legislazione comunitaria*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1991, p. 568 ss. L'autore prospetta due ipotesi di interpretazione della responsabilità prevista dal testo della Direttiva. Da un lato si ipotizza una responsabilità dell'agente intermediario sussidiaria e solidale rispetto a quella dell'organizzatore qualora il nominativo di quest'ultimo non sia stato reso noto all'utente. In tal caso si sostiene che si tratti di un tipo di responsabilità analoga a quella prevista a carico dell'intermediario ex art. 19, n. 2 della C.C.V., e avvalorata anche da un interessante precedente in tema di responsabilità posta a carico del fornitore per danni cagionati da prodotti difettosi in conseguenza proprio della mancata individuazione del produttore (ex art. 4 del D.P.R. del 24 maggio 1988 n. 224 di attuazione della Direttiva CEE n. 374/85). Dall'altro, si avanza l'ipotesi di una vera e propria responsabilità diretta dell'agente di viaggi nei confronti del turista anche per l'operato dell'organizzatore, salvo rivalsa nei rapporti interni, con piena facoltà demandata all'utente di pretendere l'esatto adempimento delle prestazioni (e l'eventuale risarcimento dei danni) indifferentemente dal *tour operator* o dall'intermediario. In quest'altro caso, è quantomeno opportuno considerare, che si prospetta una soluzione per certi aspetti simile a quella adottata attraverso il recepimento della Direttiva del Consiglio CEE del 30 maggio 1978 n. 473 sulla coassicurazione comunitaria che, in deroga al disposto dell'art. 1911 c.c., consente all'assicurato di pretendere il pagamento dell'indennità assicurativa per l'intero, a sua discrezionale scelta, dal coassicuratore delegatario o, pro quota, dai singoli coassicuratori.

convenzioni che disciplinano dette prestazioni (trattasi oltre alla C.C.V. in precedenza esaminata, della Convenzione di Varsavia del 1929<sup>15</sup> sul trasporto aereo<sup>16</sup> internazionale<sup>17</sup>, della Convenzione di Berna sui trasporti ferroviari del 1961<sup>18</sup>, della Convenzione di Parigi sulla responsabilità degli albergatori del 1962 e della Convenzione di Atene sul trasporto via mare del 1974<sup>19</sup>).

Per i danni diversi da quelli corporali, invece, l'indennizzo potrà essere limitato in virtù del contratto purché tale limitazione non risulti irragionevole.

Comunque è stabilito che l'organizzatore e/o il venditore devono agire con la massima sollecitudine per venire in aiuto al consumatore che si trovi in difficoltà.

In ultimo va segnalato che – secondo quanto disposto dall'art. 8 – è lasciata la libertà agli Stati membri di adottare o mantenere in vigore disposizioni più rigorose al fine di approntare misure e strumenti più idonei alla protezione del consumatore turistico.

### 3. *Brevi considerazioni in tema di efficacia degli atti comunitari*

A tal punto, è opportuno riflettere brevemente sulla *vexata quaestio* in tema di efficacia delle direttive comunitarie non tempesti-

<sup>15</sup> La Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 è stata ratificata con Legge 19 maggio 1932, n. 841.

<sup>16</sup> Da notare che la sentenza della Corte Costituzionale n. 132, del 2-6 maggio 1985, ha sancito la non conformità ai principi costituzionali delle limitazioni di responsabilità contenute nella Convenzione di Varsavia del 1929 sul trasporto aereo, poiché detti limiti non garantiscono un rimborso adeguato in caso di lesione o di morte dei viaggiatori.

<sup>17</sup> Bisogna considerare le seguenti questioni:

- una nuova Convenzione sul trasporto internazionale è stata firmata a Montreal il 28 maggio 1999;
- adozione del Regolamento del Consiglio CE n. 2027 del 9 ottobre 1997 in tema di responsabilità del vettore aereo comunitario per danno alla persona del passeggero;
- adozione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio CE n. 889/2002 del 13 maggio 2002 che modifica il Regolamento CE n. 2027/1997 in tema di responsabilità del vettore aereo comunitario per danno alla persona del passeggero.

Dato che la Convenzione di Montreal non ha ancora ottenuto il numero di ratifiche o adesioni necessario per la sua entrata in vigore, ciò comporta l'inapplicabilità del Regolamento europeo e del Consiglio CE n. 889/2002 del 13 maggio 2002 che all'art. 2 modifica il Regolamento CE n. 2027/1997 in tema di ritardo del passeggero e danni al suo bagaglio.

<sup>18</sup> Una nuova Convenzione sui trasporti ferroviari internazionali siglata a Vilnius il 3 giugno 1999 non ha ancora ottenuto il numero di ratifiche o adesioni necessario per la sua entrata in vigore.

<sup>19</sup> La Convenzione di Atene del 13 dicembre 1974 in tema di trasporto marittimo internazionale di persone e bagagli ha visto l'avvicinarsi di Protocolli modificativi di Londra 19 novembre 1976 e 29 marzo 1990 (in attesa di ratifica da parte dell'Italia).

La Corte Costituzionale attraverso un graduale processo evolutivo (vedi da ultimo, le sentenze n. 64 del 18/1 - 2/2 1990 e n. 168 dell'8/4/1991), a sua volta, ha riconosciuto l'immediata applicabilità delle direttive comunitarie nel nostro ordinamento a condizione che:

- 1) contengano prescrizioni incondizionate (vale a dire, tali da non lasciare apprezzabili margini di discrezionalità al legislatore nazionale nella loro attuazione);
- 2) le singole disposizioni siano sufficientemente precise;
- 3) lo Stato italiano sia inadempiente per essere trascorso inutilmente il termine fissato per darvi attuazione<sup>25</sup>.

Inoltre una recente sentenza della Corte di giustizia <sup>26</sup> (in data 19 novembre 1991 – cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich contro Repubblica Italiana) compie un importante passo in avanti nell'intento di rafforzare l'efficacia, la portata e il valore delle direttive nelle ipotesi in cui gli organi nazionali non ne abbiano disposto il tempestivo recepimento nell'ambito dell'ordinamento interno. Viene affermato un fondamentale principio di diritto comunitario secondo cui «gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili»<sup>27</sup>.

*Corte di giustizia e della Corte costituzionale, in Foro it., 1991, IV, c. 130 ss.; il quale si sofferma sul fatto che alla base dei recenti orientamenti giurisprudenziali comunitari vi sia una valutazione contenutistica degli atti CEE la cui qualificazione viene fatta dipendere dalla sostanza precettiva più che dalla veste formale.*

<sup>25</sup> Da notare che, secondo la Consulta, l'accertamento in concreto di tali presupposti nelle disposizioni delle singole direttive, può essere effettuato direttamente dal giudice nazionale oppure demandato alla Corte di giustizia ex art. 177, 2° comma, del Trattato CEE.

Un interessante riferimento giurisprudenziale può anche essere rintracciato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 170 dell'8 giugno 1984 che cita: «nelle materie riservate alla sfera di competenza della Comunità il giudice ordinario deve egli stesso provvedere ad assicurare la piena e continua osservanza delle norme comunitarie direttamente applicabili nell'ordinamento senza tener conto delle leggi nazionali, anteriori o successive, eventualmente confliggenti e senza quindi che sia necessario rivolgersi alla Corte Costituzionale per far dichiarare l'illegittimità costituzionale di tali leggi».

<sup>26</sup> Cfr. A. BARONE - R. PARDOLESI, *Il fatto illecito del legislatore*, in *Foro it.*, 1992, c. 146 ss.; G. PONZANELLI, *L'Europa e la responsabilità civile*, *ivi*, 1992, c. 150 ss.; G. GIACALONE, *Il Commento*, in *Il Corriere Giuridico*, 1992, p. 57 ss.; L. DANIELE, *Novità in tema di efficacia delle direttive comunitarie non attuate*, in *Foro it.*, 1992, IV, c. 173 ss.

<sup>27</sup> Nella specie, la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee ha posto fine alla controversia fra due lavoratori italiani e lo Stato in tema di tutela dei dipendenti in caso di insolvenza del datore di lavoro. Tale materia era stata regolata dalla direttiva 80/987, la quale introduce garanzie specifiche per il pagamento dei crediti retributivi dei lavoratori nel caso di datore di lavoro insolvente. Poiché lo Stato italiano non ha recepito tale direttiva entro il termine previsto (23 ottobre 1983) è tenuto a risarcire i danni causati ai privati cittadini per tale inadempienza.

La responsabilità dello Stato viene subordinata alla sussistenza di tre distinte condizioni necessarie e sufficienti:

- 1) il risultato prescritto della direttiva deve implicare l'attribuzione di diritti a favore dei singoli;
- 2) il contenuto di tali diritti deve essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva;
- 3) l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi<sup>28</sup>.

È facilmente comprensibile la portata innovatrice di tale pronunzia e la potenziale capacità espansiva di tale indirizzo che potrebbe essere adottato anche in materia di tutela dei consumatori e, quindi, di utenti turisti ex art. 5, n.1 e n. 2, della Direttiva n. 314 del 13 giugno 1990.

D'altronde va precisato che, in una particolare ipotesi, la tutela del turista prevista da tale direttiva in tema di responsabilità del *tour operator* è già operante nel nostro ordinamento giuridico in quanto espressamente richiamata dall'art. 5 del Regolamento CEE n. 295/91 del Consiglio del 4 febbraio 1991, entrato in vigore l'8 aprile 1991, che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea<sup>29</sup>.

Difatti si ricorda che: «In caso di negato imbarco nel quadro di un viaggio «tutto compreso» il vettore aereo è tenuto al versamento di una compensazione all'operatore che ha concluso un contratto con il passeggero ed è responsabile nei suoi confronti dell'adempimento del contratto per tale viaggio «tutto compreso», in forza della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso». Senza pregiudizio dei diritti e degli obblighi a norma della direttiva 90/314/CEE, l'operatore è tenuto a trasferire al passeggero le somme ricevute ...».

4. *L'attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» tramite il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111*

A seguito di un *iter* alquanto travagliato e con un notevole ritardo rispetto al termine previsto per la trasposizione nell'ordinamento giuridico da parte degli Stati membri, il nostro Paese ha adottato la diret-

<sup>28</sup> Cfr. D. SIMON - A. BARAV, *La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire*, in *Revue Marché Commun*, 1987, p. 165 ss.; D. SIMON, *Une étape décisive dans la protection des droits des justiciables communautaires*, in *Juriclasseur Europe*, Dicembre 1991, p. 1 ss.

<sup>29</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 36, dell'8 febbraio 1991.

tiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» tramite il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111<sup>30</sup>, in base al disposto di cui all'art. 24, legge 22 febbraio 1994, n. 146<sup>31</sup>, «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1993».

La disciplina introdotta nell'ordinamento giuridico italiano risente particolarmente dell'esplicita indicazione<sup>32</sup> di coordinamento della normativa comunitaria della direttiva con la disciplina uniforme dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, seguendo un orientamento opposto a quello seguito dal legislatore belga<sup>33</sup>.

Tale scelta di tecnica legislativa, pur avendo individuato nella CCV una fonte normativa di riferimento, non ha certamente consentito di risolvere in maniera esaustiva i problemi di coordinamento e di sovrapposizione tra la disciplina di diritto uniforme e quella di rango comunitario<sup>34</sup> (anche in considerazione dell'eventuale problema di conflitto con la disciplina prevista dalla direttiva n. 93/13/CEE sulle clausole abusive, alla quale è stata data attuazione ex art. 25 della legge 26 febbraio 1996, n. 52, con l'introduzione nel codice civile degli artt. 1469 bis e ss.).

L'applicabilità del decreto è comunque estesa anche ai pacchetti turistici negoziati al di fuori dei locali commerciali restando valide le

<sup>30</sup> Pubblicato in *G.U.* n. 83 del 14 aprile 1995.

<sup>31</sup> Da notare che il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, è stato emanato solo due giorni prima la scadenza del termine previsto dalla pubblicazione della legge 22 febbraio 1994, n. 146.

<sup>32</sup> L'art. 24, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1993» prevede che «l'attuazione della direttiva del Consiglio 90/314/CEE sarà informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) l'offerta del servizio tutto compreso ed il relativo contratto sono disciplinati tenendo conto delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge 27 dicembre 1977, n. 1084;
- b) il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, derivanti da inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni, sarà ammesso nei limiti stabiliti dalla legge 27 dicembre 1977, n. 1084 ....».

<sup>33</sup> Cfr. C. NOTARSTEFANO, *Protection juridique des touristes et intégration européenne. Bilan et perspectives*, C.N.R./C.U.M., Bari, 1997, pp. 127-135.

<sup>34</sup> E. ROPPO, *Contratti turistici e clausole vessatorie*, in *Foro it.*, 1996, I, c. 1571 ss., Nota a Trib. Orvieto, 11 febbraio 1992, sostiene che il quadro normativo dei contratti di viaggio e soggiorno organizzati è caratterizzato da un «mix di discipline orizzontali e discipline verticali [...] entro il quale si affiancano fonti già vigenti e fonti in via di formazione, fonti interne, fonti comunitarie, fonti di diritto uniforme, di origine convenzionale».

disposizioni previste dal decreto legislativo, 15 gennaio 1992, n. 50, attuativo della direttiva n. 85/577/CEE del 25 dicembre 1985 in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali.

Ad una prima sintetica analisi del decreto legislativo<sup>35</sup> si segnala che l'effettiva entrata in vigore – prevista *ex* articolo 22 per il 15 ottobre 1995 –, ha definitivamente risolto il problema della c.d. natura *self executing* della direttiva n. 90/314/CEE che, quindi, riguarda unicamente gli eventi avvenuti tra il 1° gennaio 1993 ed il 14 ottobre 1995.

In tema di responsabilità in caso di mancato o inesatto adempimento il legislatore italiano<sup>36</sup>, se da un lato ha cercato di risolvere il problema della ricostruzione esegetica della formula «organizzatore e/ o venditore» *ex* art. 5, comma 1 della direttiva, che aveva dato adito a diverse soluzioni interpretative in dottrina (responsabilità solidale, sussidiaria o alternativa), dall'altro sembra delineare un «sistema di responsabilità formalmente disgiunta e strutturalmente differenziata dell'organizzatore del pacchetto turistico o del venditore del servizio tutto compreso, distinguendo le rispettive responsabilità contrattuali in funzione della sostanziale diversità delle prestazioni economiche esercitate dal *tour operator* e dal *travel agent*»<sup>37</sup>.

In tal senso l'orientamento seguito nella trasposizione della direttiva nel nostro ordinamento giuridico non è scevro da rilievi critici in merito a particolari elementi di incoerenza, disomogeneità, ambiguità, incongruenza, delle norme del decreto legislativo proprio in riferimento alle soluzioni legislative adottate da alcuni Stati membri<sup>38</sup>.

A titolo meramente esemplificativo in tale sede possiamo segnalare che:

- il regime normativo improntato su un sistema di responsabilità solidale tra *tour operator* e *travel agent* è stato adottato dalla

<sup>35</sup> Per una completa disamina della disciplina introdotta dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, vedasi G. SILINGARDI - F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici». La direttiva 13 giugno 1990, n. 90/314/CEE, ed il d.lg. 17 marzo 1995, n. 111*, Torino, 1996, pp. 324.

<sup>36</sup> Difatti la lettera c) dell'art. 24, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1993» dispone che «l'organizzatore ed il venditore, in relazione alle rispettive responsabilità, sono tenuti a stipulare un contratto di assicurazione per il risarcimento dei danni derivanti da inadempimento o cattiva esecuzione del servizio, per il rimborso dei fondi depositari ed il rimpatrio».

<sup>37</sup> G. SILINGARDI - F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici». La direttiva 13 giugno 1990, n. 90/314/CEE, ed il d.lg. 17 marzo 1995, n. 111*, Torino, 1996, p. 153.

<sup>38</sup> Cfr. C. NOTARSTEFANO, *Les droits du touriste européen. Analyse juridique comparée dans les États membres de l'U.E.*, Collana «Profili di innovazione», Bari, 2001, pp. 158.

- Danimarca<sup>39</sup> (legge 25 giugno 1993, n. 473) e dal Portogallo (decreto legge 27 maggio 1993, n. 198);
- il regime normativo improntato su un sistema di responsabilità alternativa tra *tour operator* e *travel agent* è stato adottato dalla Francia<sup>40</sup> (legge 13 luglio 1992, n. 645), dal Regno Unito<sup>41</sup> (Statutory Instrument 22 dicembre 1992, n. 3288), dal Belgio (legge 16 febbraio 1994), dalla Svizzera<sup>42</sup> sebbene non aderisca all'Unione Europea e all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (legge 18 giugno 1993);
  - il regime normativo improntato su un sistema di responsabilità differenziata tra *tour operator* e *travel agent* è stato adottato dalla Spagna (legge 6 luglio 1995, n. 21).
5. *L'attuazione dell'art. 7 della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» tramite l'art. 21 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, il dm. 23 luglio 1999, n. 349 e la relativa evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia delle comunità europee*

Il testo dell'art. 7<sup>43</sup> direttiva 90/314, che recita: «l'organizzatore e/ o il venditore parte del contratto danno prove sufficienti di disporre di garanzie per assicurare, in caso di insolvenza o di fallimento, il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio del consumatore», ha ricevuto un suo primo riferimento giuridico all'art. 21<sup>44</sup> del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111.

<sup>39</sup> S. STORM, *La protection des consommateurs dans les voyages à forfait - la loi danoise relative aux voyages à forfait*, in *Revue Européenne de Droit de la Consommation*, 1994, pp. 164-175.

<sup>40</sup> P. PY, *La loi n. 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relative à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours*, in *Actualité Législative Dalloz*, n. 4/5, 4/18 mars 1993, pp. 33-38/39-46.

<sup>41</sup> D. GRANT - S. MASON, *Holiday Law*, Sweet & Maxwell, London, 1995.

<sup>42</sup> C. NOTARSTEFANO, *Importanza e portata innovativa della Loi Fédérale sur les voyages à forfait del 18 giugno 1993 nell'ambito dell'esperienza giuridica elvetica*, in *Diritto dei Trasporti*, 1995, pp. 761-770.

<sup>43</sup> M. FRAGOLA, *Profilo comunitario del turismo*, 1996, Padova, p. 332.

<sup>44</sup> L'articolo 21 («Fondo di garanzia»), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 dispone precisamente che: «1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - rubrica 43 relativa alle spese per il turismo e lo spettacolo - un fondo nazionale di garanzia, per consentire, in caso di insolvenza o di fallimento del venditore o dell'organizzatore, il rimborso del prezzo versato ed il rimpatrio del consumatore nel caso di viaggi all'estero, nonché per fornire una immediata disponibilità economica in caso di rientro forzato di turisti da Paesi extracomunitari in occasione di emergenze, imputabili o meno al comportamento dell'organizzatore.

Successivamente<sup>45</sup> e con notevole ritardo è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Fondo nazionale di garanzia che ha avuto la sua concreta attuazione con l'adozione (da parte del Ministero Industria, commercio e artigianato) del decreto 23 luglio 1999, n. 349, concernente il «Regolamento per la gestione ed il funzionamento del Fondo nazionale di garanzia per il consumatore del pacchetto turistico»<sup>46</sup>.

Recentemente la percentuale sui premi assicurativi obbligatori stipulati che le imprese di viaggi e turismo sono obbligate a versare a garanzia dei casi di insolvenza o fallimento, è stata elevata dallo 0,50% al 2% (ex art. 15, 2° comma, legge 5 marzo 2001, n. 57).

È opportuno in questo contesto considerare la recente evoluzione giurisprudenziale (consolidatasi in relazione all'articolo 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso) della Corte di giustizia delle comunità europee che, in caso di insolvenza o di fallimento di un organizzatore, ha più volte ribadito il fatto che i consumatori debbano ottenere il rimborso di tutte le spese sostenute per il rimpatrio e di tutti i fondi depositati.

Nella causa C-178/94 (Dillenkofer)<sup>47</sup>, la Corte ha stabilito che il

2. Il fondo è alimentato annualmente da una quota pari allo 0,5% dell'ammontare del premio delle polizze di assicurazione obbligatoria di cui all'art. 20 che è versata all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnata, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, al fondo di cui al comma 1.

3. Il fondo interviene, per le finalità di cui al comma 1, nei limiti dell'importo corrispondente alla quota così come determinata ai sensi del comma 2.

4. Il fondo potrà avvalersi del diritto di rivalsa nei confronti del soggetto inadempiente.

5. Entro tre mesi dalla pubblicazione del presente decreto verranno determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del tesoro le modalità di gestione e di funzionamento del fondo.»

<sup>45</sup> Vedasi G. CIURNELLI, *Il contratto di viaggio e la vendita di pacchetti turistici*, in *Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI (diretto da), II<sup>a</sup> ed., Torino, 2003, p. 525; M. DELANA, *Garanzia del consumatore-turista per l'insolvenza del «tour operator»*, in *Diritto trasp.*, 2000, p. 97.

<sup>46</sup> E. GUERINONI, *Il regolamento sul Fondo di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico*, in *Contratti*, 2000, p. 173.

<sup>47</sup> Sentenza della Corte dell'8 ottobre 1996. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula e Trosten Knor contro Bundesrepublik Deutschland. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Landgericht Bonn - Germania. Cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1996, I, p. 4845. La decisione "Dillenkofer" ha riscontrato notevole interesse dottrinale, cfr.: S. BASTIANON - G. CATALANO, *Nuova condanna per uno Stato inadempiente al diritto comunitario (verso una riscrittura di Francovich?)*, in *Danno e resp.*, 1997, p. 680; N. PECCHIOLI, *La Corte di giustizia chiude il cerchio: una nuova pronuncia in materia di responsabilità dello Stato per mancata attuazione di una direttiva*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, p. 112; G. DELLA CANANEA, *La Corte di giustizia e i rimedi contro*

mancato recepimento da parte della Germania della direttiva relativa ai viaggi tutto compreso ha fatto sorgere la responsabilità civile dello Stato membro nei confronti dei consumatori che avevano subito danni a causa della mancanza di provvedimenti di attuazione dell'articolo 7 della direttiva. Il governo tedesco aveva sostenuto che già prima dell'entrata in vigore della legge di recepimento della direttiva, vi era una giurisprudenza costante a favore dei consumatori, in base alla quale l'organizzatore, prima di consegnare al consumatore «documenti costituenti titolo di credito» aveva la possibilità di chiedere un acconto non superiore al 10% del prezzo del viaggio, e che comunque non può eccedere i 500 DM.

La Corte<sup>48</sup> ha rigettato tale tesi, statuendo che

- a) qualora uno Stato membro consenta all'organizzatore del viaggio «tutto compreso» di chiedere un anticipo sul prezzo del viaggio non superiore al 10% di tale prezzo e fino ad un massimo di 500 DM, l'obiettivo di protezione perseguito dall'articolo 7 della direttiva è raggiunto solo purché sia garantito anche il rimborso di tale anticipo in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio; e che
- b) la protezione che l'articolo 7 riconosce ai consumatori potrebbe essere compromessa se questi ultimi fossero costretti a far valere documenti costituenti titoli di credito nei confronti di terzi che non hanno, in ogni caso, l'obbligo di rispettarli e che, d'altro canto, sono anch'essi esposti al rischio di fallimento.

Nella causa<sup>49</sup> C-364/96 (VKI contro Österreichische Kreditver-

*le omissioni del legislatore, in Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 822; F. REGALDO, *Recenti sviluppi in tema di responsabilità dello Stato per la mancata attuazione delle direttive comunitarie: la causa Dillenkofer*, in *Giur. it.*, 1988, p. 210; P. CASSINIS, *Recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di responsabilità extracontrattuale degli Stati membri: la mancata attuazione di una direttiva fonte di diritti per i singoli, quale violazione del diritto comunitario idonea a fare sorgere un obbligo risarcitorio da parte dello Stato*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 1997, p. 885; S. FURLAN, *Il risarcimento dei danni causati dalla mancata attuazione di una direttiva: la sentenza Dillenkofer*, in *Dir. Unione europea*, 1997, p. 463.

<sup>48</sup> Nella sentenza della Corte è contenuto un terzo punto, anche se esposto in maniera piuttosto vaga: il rimborso deve essere effettuato con sollecitudine e senza troppa burocrazia. Un sistema che imponesse al consumatore di «far valere documenti costituenti titoli di credito nei confronti di terzi» non può essere considerato conforme alla direttiva.

<sup>49</sup> Sentenza della Corte (Quinta sezione) del 14 maggio 1998. Verein für Konsumenteninformation contro Österreichische Kreditversicherung AG. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Bezirksgericht für Handelssachen Wien-Austria. Causa C-364/96, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1998, I, p. 2949. La pronuncia *Verein für*

sicherung) la Corte di giustizia ha stabilito che l'articolo 7 della direttiva deve essere interpretato «nel senso che rientra nel suo ambito di applicazione a titolo di rimborso dei fondi depositati una situazione in cui l'acquirente di un viaggio «tutto compreso», che prima del viaggio ha pagato una somma di denaro per le spese di soggiorno all'organizzatore, sia costretto, a seguito dell'insolvenza di quest'ultimo, a pagare la stessa somma all'albergatore, non potendo altrimenti lasciare l'albergo per effettuare il viaggio di ritorno». Nella sua sentenza, la Corte ha affermato che «lo scopo dell'articolo 7 è quello di proteggere i consumatori contro i rischi economici derivanti dall'insolvenza o dal fallimento dell'organizzatore». Nella fattispecie, viene sottolineato che devono essere coperti tutti i rischi derivanti dall'insolvenza dell'organizzatore.

Nella causa C-140/97 (Rechberger)<sup>50</sup> la Corte di giustizia ha stabilito per la prima volta che le misure adottate da uno Stato membro erano state chiaramente insufficienti per recepire l'articolo 7 della direttiva in questione: «l'articolo 7 della direttiva 90/314 non è stato correttamente recepito in diritto interno allorquando una normativa nazionale si limiti ad imporre, per la copertura del rischio, un contratto di assicurazione o una garanzia bancaria con un capitale assicurato pari almeno al 5% del fatturato derivante dall'attività dell'organizzatore nel corrispondente trimestre dell'anno civile precedente, e prescrive ad un organizzatore esordiente di basarsi sulla stima del fatturato corrispondente alla prevista attività di organizzatore di viaggi, senza prendere in considerazione gli aumenti del fatturato dell'organizzatore che si verifichino nell'anno in corso».

*Konsumenteninformation contro Österreichische Kreditversicherung AG* è stata annotata da: R. PARDOLESI, in *Il Foro it.*, 1998, IV, p. 289; A. CORRADO, *Rischi di insolvenza o fallimento dell'organizzatore e tutela del viaggiatore*, in *Contratti*, 1988, p. 628; M. FRAGOLA, *Ancora sulla tutela prevista dall'art. 7 della direttiva 90/314/Cee che l'agente di viaggio deve garantire in caso di insolvenza o fallimento*, in *Dir. comunit. scambi int.*, 1998, p. 421; M. MAZIER, *Agenzie di viaggio. Interpretazione dell'art. 7 della direttiva 13 giugno 1990 n. 90/314 Cee*, in *Dir. maritt.*, 1998, p. 474.

<sup>50</sup> Sentenza della Corte del 15 giugno 1999. Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister e altri contro Repubblica d'Austria. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Landesgericht Linz - Austria. Causa C-140/97. La sentenza Rechberger è stata annotata da: N. COGGIOLA, *Corte di Giustizia Ce: ambito di applicazione della tutela comunitaria in materia di viaggi "tutto compreso" e responsabilità dello Stato membro per mancata corretta trasposizione di direttive comunitarie*, in *Resp. civ.*, 2000, p. 310; M. FRAGOLA, *Il caso Rechberger tra problemi di trasposizione della direttiva sui viaggi "tutto compreso" e responsabilità dello Stato*, in *Dir. comunit. scambi int.*, 1999, p. 751; T. TORRESI, *Appunti in materia di illecito comunitario dello Stato ed accertamento del nesso di causalità*, in *Giur. it.*, 2000, p. 1346.

La sentenza nella causa C-410/96 (Ambry)<sup>51</sup> ricordava taluni aspetti relativi al mercato unico dell'attuazione dell'articolo 7 della direttiva 90/314. Il gestore di un'agenzia di viaggi di Metz (Francia) è stato imputato in un procedimento penale per avere svolto un'attività relativa all'organizzazione ed alla vendita di viaggi o di soggiorni senza essere in possesso della licenza richiesta dall'articolo 4 della legge francese n. 92/645 o per aver concorso all'esercizio della stessa. Egli non aveva ottenuto la licenza perché la polizza assicurativa che aveva stipulato per la copertura dei rischi di cui all'articolo 7 della direttiva 90/314 non era stata conclusa con una compagnia assicurativa francese, bensì con una compagnia italiana che non aveva sedi in Francia.

Le autorità francesi non avevano accettato tale scelta in quanto la normativa francese impone che «la garanzia finanziaria prestata da un istituto di credito o da una società di assicurazioni è ammessa solo se tale istituto o società ha la propria sede nel territorio di uno Stato membro della Comunità europea o una succursale in Francia. Questa garanzia finanziaria deve in ogni caso essere immediatamente operativa per assicurare il rimpatrio della clientela (...). Se l'istituto di credito o la società di assicurazioni ha sede in uno Stato membro della Comunità europea diverso dalla Francia, un accordo a tal fine deve essere concluso tra questo istituto e un istituto di credito o una compagnia di assicurazioni con sede in Francia».

Peraltro, la Corte ha anche dichiarato che «l'art. 59 del Trattato CE nonché la seconda direttiva del Consiglio 15 dicembre 1989, 89/646/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE, e la direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE (terza direttiva «assicurazione non vita»), si oppongono ad una normativa nazionale che, ai fini dell'attuazione dell'art. 7 della direttiva del consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso», richiede, all'atto della costituzione di garanzie finanziarie preso un istituto di credito o un'impresa di assicurazioni con sede in un altro Stato membro, che tale garante concluda un accordo supplementare con un isti-

<sup>51</sup> Sentenza della Corte del 1° dicembre 1998. Procedimento penale a carico di André Ambry. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunal de grande instance de Metz - Francia. Causa C-410/96. *Raccolta della Giurisprudenza*, 1998, I, 7875.

tuto di credito o un'impresa di assicurazioni con sede nel territorio nazionale».

In definitiva, le misure nazionali di recepimento dell'articolo 7 della direttiva sui servizi «tutto compreso» non devono portare ad una distorsione della concorrenza<sup>52</sup> con l'imporre una «solidarietà coercitiva» ai venditori, costringendoli a partecipare a sistemi chiusi su base nazionale.

<sup>52</sup> «Alla luce della sintesi delle sentenze emesse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee in merito all'articolo 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso, si evince che le misure nazionali che attuano tale disposizione dovrebbero osservare i seguenti principi.

- La garanzia deve coprire per intero tutti i rischi derivanti dall'insolvenza o dal fallimento dell'organizzatore del viaggio (compresi ad es. i costi per il soggiorno che il consumatore è costretto a pagare prima di poter intraprendere il viaggio di ritorno).
- Il garante (che sia una società di assicurazioni, un istituto di credito, un fondo fiduciario o un fondo comune di garanzia) dovrebbe assumersi una responsabilità illimitata. La somma da rimborsare non può essere limitata ad un importo massimo o ad una percentuale massima.
- La garanzia deve essere fornita dal garante se questi a sua volta non è esposto al rischio di insolvenza o di fallimento. Il garante deve essere sufficientemente indipendente dall'organizzatore del viaggio e deve mantenere fondi sufficienti per coprire il rischio assicurato.
- La garanzia, indipendentemente dalla sua natura, dovrebbe essere immediatamente disponibile. Tutti i servizi ed i rimborsi al consumatore ai sensi dell'articolo 7 della direttiva dovrebbero essere effettuati prontamente e senza troppa burocrazia.
- Le autorità pubbliche dovrebbero assicurare che nessun organizzatore/venditore offra servizi tutto compreso sul mercato a meno che non abbia dato prova di disporre di sufficienti garanzie come richiesto dall'articolo 7 della direttiva. Indipendentemente dall'esistenza di sistemi di concessione di licenze, è necessario effettuare un costante monitoraggio del mercato ed eliminare quei professionisti che non ottemperano al requisito della garanzia.
- Sarebbe necessario creare un mercato unico per i servizi di garanzia richiesti dall'articolo 7 della direttiva. In tal modo, i garanti (compagnie di assicurazioni, società finanziarie, e così via) dovrebbero essere liberi di offrire i propri servizi in tutti gli Stati membri. La legislazione nazionale non deve ingiustificatamente riservare il diritto di offrire tali servizi a talune imprese o istituzioni.
- Parimenti, gli Stati membri (senza pregiudizio per i principi di cui sopra) riconoscono reciprocamente i loro sistemi di attuazione della direttiva, garantendo che un professionista che ha fornito la garanzia richiesta dalla legislazione di uno Stato membro sia autorizzato ad operare in tutti gli altri Stati membri.», in *SEC(1999) 1800 finale - Relazione sul recepimento della direttiva 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso», nella legislazione nazionale degli Stati membri CE*, Bruxelles, 1999, p. 75.



**CAPITOLO QUINTO**

**REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO N. 295/91  
DEL 4 FEBBRAIO 1991 CHE STABILISCE NORME  
COMUNI RELATIVE AD UN SISTEMA  
DI COMPENSAZIONE PER NEGATO IMBARCO  
NEI TRASPORTI AEREI DI LINEA**



SOMMARIO: 1. Il fenomeno dell'«overbooking aereo». - 2. La disciplina del Regolamento (CEE) del Consiglio dei Ministri n. 295/91. - 3. La proposta di modifica della disciplina del Regolamento (CEE) del Consiglio dei Ministri n. 295/91.

### 1. *Il fenomeno dell'«overbooking aereo»*

Il Regolamento del Consiglio n.295/91 del 4 febbraio 1991<sup>1</sup> – che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea – scaturisce dall'avvertita necessità di un'azione comunitaria nel campo della tutela degli interessi degli utenti del trasporto aereo al fine di garantire uno sviluppo armonico del settore.

Tale intervento normativo, entrato in vigore nel nostro ordinamento l'8 aprile 1991, disciplina il fenomeno c.d. dell'«*overbooking aereo*» (detto anche «volo aereo superprenotato» o «negato imbarco»).

L'«*overbooking*» consiste nella pratica, piuttosto diffusa nelle diverse Compagnie aeree, di accettare un numero di prenotazioni superiore ai posti effettivamente disponibili sul veivolo in correlazione al fatto - statisticamente accertato - che una determinata percentuale di viaggiatori in possesso di regolare prenotazione non acquisterà il biglietto e di conseguenza non si presenterà all'imbarco dando luogo al noto fenomeno del «*no-show*»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> In *G.U.C.E.*, n. L 36, dell'8 febbraio 1991.

<sup>2</sup> Il fenomeno del «*no-show*» ha origine nella diffusa pratica attuata da parte di alcuni viaggiatori, i quali, dovendo viaggiare spesso su brevi percorsi e per motivi di lavoro, prenotano il posto su diversi aerei riservandosi di scegliere all'ultimo momento (e senza quindi in maniera corretta annullare le prenotazioni superflue) il volo. Tra i vari rimedi da più parti ipotizzati, si è ritenuto di dover escludere, per una serie di motivi economici e pratici, l'applicazione di sanzioni pecuniarie a carico dei passeggeri c.d. «*no-show*».

dotte che non siano accessibili direttamente o indirettamente al pubblico dei consumatori<sup>7</sup>.

Interessante, sotto il profilo della tutela del diritto all'informazione e all'assistenza da parte del turista, è l'obbligo imposto alle compagnie aeree di porre a disposizione del pubblico - presso i propri uffici di accettazione e/o presso le agenzie di viaggio - i documenti contenenti le disposizioni che disciplinano dettagliatamente i casi di mancato imbarco dei passeggeri<sup>8</sup>.

Ma ancora più rilevante, da un punto di vista privatistico di un equo contemperamento degli interessi in gioco in materia di viaggio organizzato «tutto compreso», è l'art. 5.

Esso prevede che «in caso di mancato imbarco nel quadro di un viaggio tutto compreso il vettore aereo è tenuto al versamento di una compensazione all'operatore che ha concluso un contratto con il passeggero, ed è responsabile nei suoi confronti dell'adempimento del contratto per tale viaggio «tutto compreso» in forza della Direttiva 90/314 CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso». Senza pregiudizio dei diritti e degli obblighi a norma della Direttiva 90/314 CEE, l'operatore è tenuto a trasferire al passeggero le somme ricevute».

Come si può ben intendere in tale fattispecie la tutela del turista è attuata in maniera esaustiva e puntuale, in quanto l'onere della responsabilità per inadempimento del contratto di viaggio organizzato «tutto compreso», a seguito di un mancato imbarco su un volo aereo di linea, incide sul soggetto a cui è effettivamente ed inequivocabilmente imputabile il pregiudizio; vale a dire il vettore aereo.

Ulteriore elemento distintivo di tale normativa è che malgrado gli indennizzi e i servizi accessori previsti, rimane impregiudicato il diritto del passeggero di adire le vie legali per richiedere un risarcimento supplementare del danno<sup>9</sup>, ad eccezione del caso in cui si tratti di un «passeggero volontario», vale a dire di un passeggero disposto a rinunciare al proprio posto, in cambio di una compensazione.

<sup>7</sup> Vedi M. CAVALLI - P. DONDI, Regolamento CEE sull'«overbooking» nei trasporti aerei, in *Dir. comun. scambi intern.*, 1991, pp. 429-30.

<sup>8</sup> Inoltre si raccomanda di tenere nella giusta considerazione le diverse condizioni e interessi dei passeggeri rimasti a terra, dando la precedenza all'imbarco a coloro che siano in particolari condizioni (es. persone con difficoltà di movimento e bambini non accompagnati).

<sup>9</sup> Per comprendere l'importanza di tale disposizione è sufficiente accennare al caso in cui il mancato imbarco comporti l'annullamento di un importante appuntamento d'affari con i relativi danni derivanti.

In definitiva il nuovo Regolamento non considera illecita la prassi dell'overbooking ma si preoccupa, invece, di dettare le regole cui le compagnie aeree devono adeguarsi per garantire un livello minimo di tutela del turista.

In tal senso è doveroso precisare che tale regolamento non è valido per i voli «charter», ma solo per i «voli di linea»<sup>10</sup> e che – punto debole di tale disciplina – non sono previste particolari forme di controllo dell'applicazione di tale disciplina da parte delle compagnie aeree.

### 3. *La proposta di modifica della disciplina del regolamento (CEE) del Consiglio dei Ministri n. 295/91*

Da alcuni anni si sta sempre più diffondendo ed intensificando una generale situazione di insoddisfazione da parte dei passeggeri del settore dell'aviazione civile per quanto riguarda la qualità dei servizi, la mancanza di informazioni, l'assistenza ai viaggiatori quando insorgono difficoltà<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art. 2 lett. c) si intende per «volo di linea», un volo che «è effettuato, a titolo oneroso, con un aeromobile, adibito al trasporto di passeggeri o di passeggeri e di merci e/o di posta in condizioni tali che i posti siano messi in vendita al pubblico direttamente dal vettore aereo o dai suoi agenti autorizzati ed è organizzato in modo da assicurare il traffico tra due o più punti:

- in base ad un orario pubblicato, oppure
- con voli tanto regolari o frequenti da costituire una serie sistematica evidente».

Da segnalare che le definizioni elaborate dall'I.C.A.O. (*International Civil Aviation Organization*) individuano il trasporto regolare o di linea, essenzialmente in base alle seguenti caratteristiche:

- offerta al pubblico del trasporto;
- carattere oneroso del medesimo;
- frequenza e regolarità tali da far apparire il singolo volo come facenti parte di una sistematica serie di voli programmati.

In tal senso vedasi G. ROMANELLI, *Il trasporto aereo di persone*, Padova, 1959.

<sup>11</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21 giugno 2000, (COM-2000/365 definitivo) «Protezione dei passeggeri del trasporto aereo nell'Unione europea», Bruxelles 21/6/2000, che sostiene «... Il fenomeno risulta preoccupante in quanto la Comunità ha adottato un corpus normativo volto a proteggere gli interessi dei passeggeri del trasporto aereo e composto da disposizioni che vanno dal risarcimento per il mancato imbarco, alla responsabilità in caso di incidenti, ai sistemi di prenotazione telematica e ai viaggi tutto compreso» e che «... è compito della politica superare l'ambito proprio al legislatore e dei codici di natura volontaristica sulla qualità del servizio. I passeggeri domandano confronti aggiornati delle prestazioni delle compagnie aeree per effettuare una scelta informata tra i vari vettori. Essi sono spesso delusi e frustrati dal seguito riservato ai loro reclami e alla difficoltà di comporre le

La Commissione già nella sua comunicazione sul settore del trasporto aereo "L'industria del trasporto aereo in Europa: dal mercato unico alle sfide mondiali"<sup>12</sup>, identificava le carenze del quadro normativo e proponeva iniziative per completare l'integrazione del mercato e incentivare l'adattamento da parte dei vettori comunitari.

Un sistema giuridico improntato ad una maggiore tutela dei passeggeri, che derivi dalla concomitante opera del legislatore e/o dall'assunzione di impegni di natura volontaristica e/o dalla disponibilità di informazioni comparate sulle prestazioni delle compagnie aeree, può spingere inoltre queste ultime ad offrire un servizio migliore.

Le imprese europee così saranno ulteriormente motivate a dare concreto riscontro alle richieste dei passeggeri, a mantenere *standard* elevati cercando di evitare tutte quelle le inefficienze del servizio che suscitano senso di insoddisfazione.

Ciò dovrebbe migliorare la loro posizione sul mercato internazionale sul quale le imprese sono concorrenti sotto il duplice profilo delle tariffe e della qualità dei servizi complessivamente erogati e, quindi, mirate iniziative d'ordine regolamentare in materia di protezione dei passeggeri possono anche risultare propedeutiche a contribuire positivamente alla stessa concorrenzialità dei vettori comunitari.

In tale contesto si collocavano le discipline comunitarie adottate nell'intento di proteggere specificamente gli interessi dei passeggeri del trasporto aereo, in materia di responsabilità delle compagnie aeree nei confronti dei passeggeri in caso di incidenti<sup>13</sup> e di sistemi telematici di prenotazione<sup>14</sup>.

Inoltre la Commissione prevedeva e proponeva<sup>15</sup> di modificare<sup>16</sup>

vertenze, problemi che sono di competenza della politica. Inoltre i loro interessi sono spesso debolmente rappresentati, mentre tale rappresentanza andrebbe rafforzata per controbilanciare quella delle compagnie aeree e degli aeroporti».

<sup>12</sup> COM(1999) 182 def. del 20.5.1999.

<sup>13</sup> Regolamento (CEE) n. 2027/97 del Consiglio, del 9 ottobre 1997, sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti, in GUCE n. L 285 del 17.10.1997.

<sup>14</sup> Regolamento (CEE) n. 2299/89 del Consiglio, del 24 luglio 1989, relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione, modificato dal regolamento (CEE) n. 3089/93 del 29 ottobre 1993 e dal regolamento (CE) n. 323/99 dell'8 febbraio 1999.

<sup>15</sup> Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 295/91 che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea. COM(1998) 41 def. del 30.1.1998.

<sup>16</sup> Cfr. documento di lavoro della Commissione "Diritti dei passeggeri del trasporto aereo nell'Unione europea" SEC(2000) 535 del 23.3.2000.

la normativa<sup>17</sup> in caso di negato imbarco, per estenderla anche alla cancellazione del volo<sup>18</sup>.

In data 21 dicembre 2001 la Commissione<sup>19</sup> presentava una specifica proposta<sup>20</sup> finalizzata a rafforzare la tutela dei passeggeri, introducendo tra l'altro misure per ridurre la frequenza dei dinieghi di imbarco.

In caso di negato imbarco, la proposta<sup>21</sup> impone agli operatori prima di tutto a rivolgersi a volontari affinché rinuncino al posto in cambio di determinati vantaggi (gli operatori sono autorizzati a negare l'imbarco se, e soltanto se, il numero di volontari non è sufficiente, e,

<sup>17</sup> Da notare che «...Di fatto, il passeggero è in posizione negoziale debole rispetto alla compagnia aerea quando acquista un biglietto o quando in seguito effettua il volo. Il passeggero deve conformarsi alle condizioni di trasporto e alle pratiche operative decise dalla compagnia aerea, ma spesso non sarà perfettamente al corrente delle condizioni esatte ed avrà poche alternative alla loro accettazione, anche se non le trova di suo gradimento. La posizione del cliente è ulteriormente indebolita dall'obbligo di pagare per il servizio prima di prendere effettivamente il volo. Sotto questo profilo il trasporto differisce da molti altri servizi per i quali solo una parte del prezzo è corrisposta prima della prestazione del servizio, il che lascia al cliente un certo potere negoziale se il servizio non è all'altezza delle sue aspettative. Infine un passeggero dipende in misura rilevante dall'efficienza e dalla buona volontà della compagnia aerea in caso di difficoltà, ad esempio quando i voli sono ritardati o soppressi e il bagaglio smarrito o danneggiato. Con tutta probabilità il passeggero non sarà in grado di predisporre un'altra soluzione avendo già avuto un esborso finanziario, essendo difficile reperire voli alternativi o in caso di assoluta impossibilità di utilizzare altre forme di trasporto quali il treno o l'automobile.» (COM-2000/365 definitivo).

<sup>18</sup> Nel gennaio 2000 la Commissione ha distribuito a fini consultivi un documento sulla protezione dei passeggeri del trasporto aereo che esaminava tra gli altri i temi del contratto tra la compagnia aerea e il passeggero, le condizioni di trasporto, la responsabilità in caso di morte e lesioni alle persone, ritardi, cancellazioni e prenotazioni in eccesso; smarrimento e danni al bagaglio; trasferibilità dei biglietti; uso in sequenza dei tagliandi di viaggio; assistenza ai portatori di handicap.

<sup>19</sup> In GUCE n. C 103/E del 30 aprile 2002.

<sup>20</sup> Trattasi della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato, e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (COM(2001) 784 def. - 2001/0305 (COD)).

<sup>21</sup> L'iter procedurale si è avviato in data 21 dicembre 2001, quando la Commissione ha presentato al Parlamento europeo ed al Consiglio una proposta di regolamento. Alla seduta plenaria del 17-18 luglio 2002 il Comitato economico e sociale europeo ha espresso parere favorevole (il Comitato delle regioni non ha espresso alcun parere). Il 24 ottobre 2002 il Parlamento europeo ha approvato la proposta in prima lettura, con riserva di emendamenti. Il 4 dicembre 2002 la Commissione ha adottato una proposta modificata che accoglieva alcuni degli emendamenti del Parlamento europeo (COM(2002) 717 def.). Il 18 marzo 2003 il Consiglio ha adottato una posizione comune a maggioranza qualificata. Il 25 marzo 2003 la Commissione ha adottato un parere in merito alla posizione comune (SEC(2003) 361 def.). Il 3 luglio 2003, in seconda lettura, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che modifica la posizione comune.

in tal caso, devono indennizzare i passeggeri, come prevede il regolamento in vigore).

Al fine di dare alle compagnie aeree un forte incentivo a trovare volontari e di creare un potente deterrente contro il negato imbarco contrario alla volontà del passeggero, la medesima proposta<sup>22</sup> intende aumentare l'ammontare della compensazione rispetto al regolamento in vigore ed ampliare i diritti menzionati, comprendendovi anche:

- le cancellazioni dei voli quando la responsabilità è della compagnia aerea, allo scopo tra l'altro di ridurre il numero di passeggeri vittime di cancellazioni tardive;
- i voli non di linea (poiché tali voli fanno spesso parte dei viaggi «tutto compreso», il regolamento impone obblighi anche agli operatori turistici, e non solo alle compagnie aeree);
- i voli di ritorno da paesi terzi verso un paese dell'Unione europea, se l'operatore è un vettore comunitario.

La proposta, in definitiva, mira anche a creare quei presupposti giuridici soggettivi in favore dei diritti dei passeggeri costretti a ritardi prolungati.

<sup>22</sup> In data 11 agosto 2003, la Commissione ha adottato un parere sugli emendamenti del Parlamento europeo alla posizione comune del Consiglio COM(2003) 496 definitivo.

**CAPITOLO SESTO**

**I SISTEMI DI PAGAMENTO NEL TURISMO:  
IL CASO DELLE CARTE DI CREDITO**



SOMMARIO: 1. Il sistema dei pagamenti nel settore turistico: il ruolo delle carte di credito. - 2. Le carte di credito quale evoluzione degli strumenti di pagamento in relazione al fenomeno della diffusione dei sistemi elettronici di trasferimento fondi. - 3. Le carte di credito: principali tipologie, classificazioni e distinzioni. - 4. Disciplina di diritto comparato e iniziative in ambito comunitario. - 5. Gli ostacoli all'utilizzo dei sistemi di pagamento nel turismo: realtà e prospettive.

## 1. *Il sistema dei pagamenti nel settore turistico: il ruolo delle carte di credito*

Il sistema dei pagamenti vigente nel comparto turistico presenta alcuni aspetti peculiari che sono difficilmente riscontrabili in altri fondamentali settori socio-economici.

Sicuramente saliente risulta essere l'accentuato carattere di transnazionalità del complesso delle attività turistiche in quanto strettamente correlato con la stessa natura «internazionale» del fenomeno.

In tal senso, i criteri di efficienza a cui un sistema di pagamento internazionale dovrebbe rispondere consistono principalmente nella celerità delle transazioni, nella trasparenza degli oneri (commissioni, costi, spese di cambio, ecc.) e delle disposizioni regolamentari (diritti, obblighi, regime di responsabilità, modalità di funzionamento), in un elevato livello di sicurezza tecnologica e di flessibilità procedurale, nell'assenza di eccessive limitazioni o restrizioni operative.

È opportuno considerare che, tra le abitudini (di utilizzo dei mezzi di pagamento) più consolidate nel pubblico dei turisti, il denaro contante riveste ancora oggi un ruolo del tutto predominante.

Praticamente insostituibile nei piccoli pagamenti, più semplice da ottenere e da usare, il contante raramente risulta essere facilmente trasportabile – per ragioni di sicurezza – in grosse quantità. Basti

pensare ai notevoli rischi di smarrimento, sottrazione e deterioramento che l'uso delle banconote inevitabilmente comporta; rischi che incombono pericolosamente anche sui viaggiatori più avveduti.

Sostanzialmente la situazione non migliora di molto con l'utilizzo dei classici mezzi di pagamento rappresentati dagli assegni bancari e circolari in ragione della loro limitata accettabilità<sup>1</sup>, circoscritta per lo più al territorio nazionale.

Tale ultimo ostacolo verrebbe agevolmente superato attraverso l'impiego del sistema dei bonifici bancari<sup>2</sup>, in grado di trasferire fondi dal conto corrente bancario del soggetto creditore a quello del debitore. Trattasi, però, di una modalità di pagamento poco usata dai turisti (anche a causa delle elevate commissioni richieste) in quanto presuppone l'esistenza di una relazione tra i titolari dei conti correnti e la conoscenza delle coordinate bancarie del conto creditore.

Importanza ben diversa, invece, assumono i *travellers' chèques*<sup>3</sup>, gli *eurochèques*<sup>4</sup> e i *vouchers*<sup>5</sup>, generalmente utilizzati in ragione di particolari caratteristiche tecnico-operative.

I *travellers' chèques* o *chèques de voyage* («assegni turistici») costituiscono un particolare tipo di assegni a copertura garantita. Si tratta di *chèques* a taglio fisso, raccolti in un blocchetto il cui importo globale viene corrisposto all'istituto bancario al momento del rilascio, che hanno la caratteristica di essere pagabili presso svariate banche corrispondenti in numerose piazze nazionali ed estere. Essendo emessi da grandi istituti di credito e assoggettati, per il pagamento, a controllo

<sup>1</sup> Tali titoli di credito sono generalmente accettati per il pagamento dei servizi turistici forniti dagli alberghi, dalle compagnie aeree, dalle agenzie di viaggio e dai *tour operators* purché siano accompagnati da un documento di identificazione.

<sup>2</sup> La dottrina dominante è concorde nell'attribuire alla fattispecie dei bonifici bancari la stessa natura giuridica dei giroconti. Si tratterebbe dell'istituto giuridico della delegazione di pagamento (ex art. 1269 c.c.) che si innesta su due rapporti di conto corrente bancario, intercorrenti l'uno tra l'ordinante e la banca ordinata, l'altro tra l'ordinatario e la banca ordinata.

<sup>3</sup> In dottrina, fra gli altri cfr., F. JR. FERRARA, *Il traveller's check nel diritto e nella prassi italiana*, in *Banca e borsa*, 1966, I, p. 210; MICHELI - G. DE MARCHI, *Assegno turistico*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958, p. 367 ss.; G. MOLLE, *L'assegno turistico nella pratica italiana*, in *Banca e borsa*, 1969, I, p. 335 ss.; G. MOLLE - L. DESIDERIO, *Gli assegni turistici*, in *Manuale di diritto bancario e dell'intermediazione finanziaria*, IV<sup>a</sup> edizione, Milano, 1994, I, pp. 95-96.

<sup>4</sup> Da notare che per ogni *eurochèque* emesso il pagamento è garantito fino ad un importo massimo giornaliero prestabilito, senza che vengano richieste ulteriori informazioni alla banca del soggetto emittente.

<sup>5</sup> Vedasi C. NOTARSTEFANO, «*Les moyens de paiement dans le tourisme: le cas des cartes de paiement et de crédit*», *Collection Les Cahiers du Tourisme*, Série C n. 182, Centre des Hautes Études Touristiques, Université de Droit, d'Économie et des Sciences, Aix-en-Provence/Marseille III, 1993, p. 63.

mediante il sistema della doppia firma, i *travellers' chèques* circolano alla stregua dei biglietti di banca internazionali e vengono accettati per il regolamento delle transazioni commerciali anche da compagnie di viaggio, società di navigazione e di trasporto, alberghi, grandi catene di magazzini. Gli assegni turistici – espressamente previsti e disciplinati dall'art. 44 del R.D. del 21 dicembre 1933, n. 1736 (Disposizioni sull'assegno bancario, sull'assegno circolare e su alcuni titoli speciali dell'Istituto di emissione, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia) – sono orientati a proteggere i possessori dai rischi di furto e di smarrimento del titolo. Per raggiungere tale scopo è prevista la subordinazione del pagamento alla doppia sottoscrizione del prenditore sul titolo: di queste la prima viene apposta alla presenza del traente, la seconda dinanzi al trattario oppure al giratario, i quali, contestualmente provvedono alla verifica della somiglianza, *icto oculi*, delle due sottoscrizioni, negando in caso di mancato riscontro, rispettivamente l'importo indicato nel titolo o l'accettazione del medesimo in pagamento. In ordine alla natura giuridica dell'assegno turistico l'opinione dominante, peraltro confermata dalla scelta operata dal legislatore, è concorde nel ricondurre tale titolo nell'ambito della disciplina dell'assegno.

Gli *Eurochèques* afferiscono al sistema europeo di pagamento multi-valuta costituitosi, nel maggio del 1968, a Francoforte tra i maggiori istituti di credito. Le carte *Uniform Eurochèques* e *Eurochèques* sono direttamente collegate al conto corrente bancario del possessore. Tale strumento di pagamento, nato come documento di garanzia degli assegni, in seguito è stato anche dotato di apposita banda magnetica. La carta *Uniform Eurochèque* può essere compilata in diverse valute e, quindi, utilizzata sia per il prelievo di contante dalle banche corrispondenti che per il regolamento delle transazioni commerciali poste presso gli esercenti. La carta *Eurochèque*, a sua volta, può essere utilizzata presso i *cash dispensers* e i terminali *P.O.S.* del paese del possessore ed anche all'estero, consentendo l'erogazione di banconote nazionali ai portatori stranieri di *Eurochèques*.

I *vouchers* (o buoni di cambio) sono quei documenti – comprovanti la prenotazione e/o l'avvenuto pagamento dei servizi turistici da parte del turista – che vengono generalmente rilasciati dalle agenzie di viaggio con l'intento di dettagliare le caratteristiche delle prestazioni richieste.

Comunque, proprio il settore delle *credit cards* rappresenta il sistema di pagamento dotato di maggiori potenzialità e il più idoneo a semplificare ed agevolare le modalità di regolamentazione delle transazioni commerciali relative ai servizi turistici.

Non a caso il sistema delle *charge cards* e la comparsa da alcuni decenni di grandi organizzazioni internazionali<sup>6</sup> emittenti le *travel & entertainment cards* hanno favorito lo sviluppo turistico alleviando i numerosissimi problemi incontrati dai viaggiatori.

Le *travel & entertainment cards* offrono una vasta gamma di prestazioni e servizi accessori che, nel corso degli ultimi anni, si è sensibilmente ampliata. Tra questi servizi si possono annoverare:

- a) Servizi collegati ai viaggi (sconti su tariffe aeree, alberghiere, presso esercenti commerciali e compagnie di noleggio auto; centri di informazione e di assistenza telefonica; prenotazioni garantite di *hotels* e autonoleggi; *travellers' chèques* gratuiti; *check in* automatico e *quick check out* negli alberghi);
- b) Servizi finanziari (anticipo contante e prelievo dai *cash dispensers* all'estero; incasso assegni; richiesta di estratti conto; linea di credito «rotativo»<sup>7</sup>; versamenti; acquisti per corrispondenza);
- c) Servizi assicurativi (polizze per incidenti di viaggio, infortuni, decesso; sottrazione, smarrimento o danneggiamento o ritardi del bagaglio; copertura medica; annullamento o cambiamento nei programmi di viaggio e/o di soggiorno; responsabilità personali; piani di protezione degli acquisti contro i rischi di smarrimento, furti o danni; polizze di assicurazione della casa durante il periodo di vacanza);
- d) Servizi sanitari (assistenza medica 24 ore al giorno durante il soggiorno; soluzioni mediche per trasporto/rimpatrio; convalescenza in *hotel* dopo il ricovero ospedaliero);
- e) Altri (assistenza legale; numero verde per l'assistenza clienti; remissione della carta di credito; abbonamenti a riviste specializzate e spettacoli sportivi e culturali; regali ed incentivi per la promozione all'uso; *bonus* e premi per i cc.dd. *frequent travellers*).

La diffusione e l'evoluzione dell'internazionalizzazione dei pagamenti nel settore dei viaggi e turismo va dunque ascritta principalmente all'operato svolto dalle organizzazioni emittenti le *charge travel &*

<sup>6</sup> Trattasi essenzialmente della Diners Club International (1950), della American Express Company (1850) e del Japan Credit Bureau (1961). Tali organismi internazionali emittenti le cc.dd. *Travel & Entertainment cards* controllano direttamente i rapporti intercorrenti sia con i possessori che con gli intermediari al fine di adeguare le strategie commerciali ai recenti mutamenti intervenuti nel mercato.

<sup>7</sup> Il «*Revolving Credit*» rappresenta una delle modalità di rimborso tra le quali il titolare della carta di credito può scegliere sia al momento della sottoscrizione del contratto che successivamente attraverso il *coupon* di variazione presente in tutti gli estratti conto inviati periodicamente dall'emittente. Trattasi della soluzione ideale per spese di basso-medio importo in quanto il credito a disposizione si ricostituisce automaticamente con il rimborso delle singole rate.

*entertainment cards*, le quali, sono attualmente attivamente impegnate a valutare tutte le opportunità ed applicazioni funzionali delle cc.dd. *smart cards*<sup>8</sup>, note anche come *memory cards*, *chip cards*, *IC (Integrated Circuit) cards*, carte intelligenti.

Ovviamente non è certo un caso che le prospettive di applicazione delle «*smart cards*» nel turismo risultano essere particolarmente interessanti:

- le compagnie aeree prevedono a breve termine l'utilizzo di una carta destinata a funzionare sia come biglietto sia come carta d'imbarco negli aeroporti dotati di strutture *self-service* per i viaggiatori d'affari utilizzatori dei «*frequent flyer programs*»;
- gli istituti di credito stanno studiando la possibilità di consentire l'accesso diretto ai conti correnti per i viaggiatori ad elevata capacità di spesa;
- i villaggi turistici dei maggiori *tour operators* si stanno attrezzando per l'impiego della carta dotata di microprocessore per il prepagamento e il successivo accesso dei servizi prenotati (è il caso del Club Méditerranée che, da alcuni anni, nelle strutture ricettive di Agadir e Marbella sperimenta in sostituzione del celebre «*collier*» una carta nominativa di un certo valore da usarsi per le consumazioni al bar, gli extra, le telefonate e per accelerare le operazioni di *check in* e *check out*);
- alcune organizzazioni internazionali specializzate nel servizio di assistenza medica d'urgenza stanno già utilizzando con successo la possibilità di memorizzare sulle carte *IC* le informazioni riguardanti le cartelle sanitarie ed assicurative contro le malattie dei turisti titolari di carte di credito (al fine di disporle facilmente in caso di un'emergenza);
- interessanti applicazioni sono allo studio per migliorare il livello di sicurezza esistente negli impianti aeroportuali attraverso l'impiego di carte dotate di microprocessore che consentono l'identificazione, l'accesso selettivo e le procedure interne di controllo dei passeggeri e dei bagagli (tutte misure utili a scongiurare i tentativi di attentati terroristici).

<sup>8</sup> Non a caso la falsificazione delle carte di credito è un fenomeno di proporzioni impressionanti: uno studio della *Cornell University* ha rilevato che nel 1992, le perdite causate dall'attività criminale a danno delle carte di credito negli U.S.A., hanno raggiunto la quota di un miliardo e trecento milioni di dollari.

## 2. *Le carte di credito quale evoluzione degli strumenti di pagamento in relazione al fenomeno della diffusione dei sistemi elettronici di trasferimento fondi*

L'utilizzo dei sistemi elettronici di trasferimento fondi, (i cc.dd. «EFTS» in base all'acronimo di derivazione anglosassone *Electronic Fund Transfer Systems*) intesi nella loro accezione più ampia, è ormai entrato nel nostro costume socio-economico<sup>9</sup> in maniera talmente diffusa e penetrante da trasformarsi in pratica generalizzata.

Difatti per EFTS<sup>10</sup> si indicano tutti quei «sistemi di pagamento nei quali l'attività di elaborazione e di comunicazione necessaria per la produzione e distribuzione dei servizi inerenti o collegati agli scambi economici è svolta in tutto, o quanto meno in larga parte, mediante l'uso di apparecchi elettronici»<sup>11</sup>.

Proprio accogliendo tale ampia definizione è possibile inquadrare e analizzare la problematica giuridica attinente le carte di credito nell'ambito del fenomeno dei sistemi elettronici di trasferimento fondi<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> A tal riguardo emblematiche risultano essere le apparecchiature utilizzate per l'effettuazione di tali operazioni. Si possono menzionare:

- a) le *Automated Teller Machines* o *Automated Teller Systems* (indicate rispettivamente con gli acronimi *ATM* e *ATS*); trattasi di terminali elettronici collegati con gli elaboratori centrali degli istituti bancari che, sorti inizialmente come *cash dispensers*, e quindi semplici strumenti di prelievo di denaro, attualmente consentono di compiere una vasta gamma di operazioni bancarie che vanno dal versamento al controllo del saldo e dei movimenti del conto corrente, dal pagamento di fatture e bollette al rilascio del  *carnet*  di assegni, dalla richiesta di estratti conto alla consultazione del corso dei cambi.
- b) i *Points of Sale* (indicati con l'acronimo *POS*); trattasi dei punti di vendita muniti di terminali elettronici collegati con gli elaboratori centrali delle banche e attivabili generalmente mediante apposite carte magnetiche. Attraverso i *POS* è possibile effettuare il pagamento di beni o servizi acquistati senza l'impiego di moneta e concludere anche (nei sistemi maggiormente evoluti) contratti a distanza. Da notare che è in fase di graduale diffusione l'inserimento nella rete telematica dei *POS* di supermercati, distributori di carburante, agenzie di viaggio e altri centri commerciali.
- c) le *Automated Clearing Houses* (indicate con l'acronimo *ACH*); trattasi delle stanze di compensazione automatica che provvedono simultaneamente a regolare, e «compensare», le operazioni compiute in giornata dagli istituti di credito.

<sup>10</sup> È opportuno in tale sede accennare, seppur brevemente, alla distinzione esistente in dottrina tra i trasferimenti *off-line* e quelli *on-line*. I primi sono caratterizzati dalla presenza di terminali che sono permanentemente o temporaneamente sconnessi dalla unità centrale di elaborazione. Di conseguenza tali terminali possono produrre i risultati di elaborazione soltanto a intervalli relativamente poco frequenti. I secondi, invece, consentono il trasferimento completo ed immediato in tempo reale ed in forma elettronica dei fondi.

<sup>11</sup> Naturalmente nell'analisi in oggetto si è optato per la soluzione interpretativa dei trasferimenti *off-line* al fine di ricomprendere in tale vasta categoria anche il fenomeno delle carte di credito.

<sup>12</sup> Tale definizione è tratta dal rapporto della *US National Commission on Electronic*

In via preliminare è indispensabile osservare che, al fine di operare un corretto approccio all'analisi delle molteplici tipologie contrattuali esistenti, è necessaria una preventiva definizione, individuazione e classificazione della fattispecie in esame.

Con l'espressione «carta di credito» si suole intendere quel particolare strumento di regolamento delle transazioni commerciali generalmente contraddistinto da una tessera di plastica (indicante il nome del titolare, la riproduzione della sua firma, un numero di codice, il periodo di validità e il circuito utilizzato: VISA, EUROCARD-MASTERCARD, AMEXCO) che consente al titolare di effettuare, presso gli esercenti convenzionati con gli istituti emittenti, l'acquisto di beni e/o servizi senza il contestuale esborso di moneta legale o l'utilizzo immediato di assegni bancari<sup>13</sup>.

Come si può comprendere, trattasi di una formulazione finalizzata a racchiudere le caratteristiche essenziali di tale moderno strumento di pagamento in costante e progressiva ascesa nelle statistiche di diffusione e nelle sfere di abitudini dei consumatori<sup>14</sup>.

### 3. *Le carte di credito: principali tipologie, classificazioni e distinzioni*

Orientarsi nella galassia delle diverse tipologie che si fanno comunemente rientrare nella categoria delle *credit cards*, non è affatto compito agevole, ma risulta essere indispensabile ai fini di una ricostruzione teorica di tale importante istituto.

Una fondamentale distinzione preliminare che può senz'altro operarsi all'interno della vasta area dei sistemi di pagamento è quella che si basa sul *profilo operativo-funzionale*.

Da un lato vi sono le vere e proprie *credit cards* intese – in senso stretto – oggetto della nostra analisi, dall'altro, invece, abbiamo le carte di debito<sup>15</sup>.

*Funds Transfers* (NCEFT) creata dal Congresso americano con la *Public Law 93-495*. In tal senso cfr. E. GIANNANTONIO, *Trasferimenti elettronici dei fondi e autonomia privata*, Milano, 1986, p. 6, nota 3.

<sup>13</sup> G. DE MARCHI, *Carte di credito e carte bancarie*, in *Banca e Borsa*, 1970, I, p. 321 ss., invece definisce la carta di credito come «un documento che legittima il possessore – previa semplice apposizione di una firma sulla fattura o su moduli contabili similari – ad acquistare a credito dagli esercenti associati, merci e servizi, per il pagamento dei quali resta obbligato (primariamente) l'emittente della «carta»».

<sup>14</sup> Dimostrazione ne è l'intenso processo di trasformazione che sta interessando nel nostro paese il tradizionale assetto dei sistemi di pagamento. Le carte di credito, affacciate a partire dagli anni '70, probabilmente rappresentano il caso più emblematico di diffusione di uno strumento sostitutivo del contante caratterizzato da precipi connotati di praticità, facilità e immediatezza: segni indelebili dei nostri tempi.

<sup>15</sup> Una distinzione speculare in tema di sistemi di trasferimento elettronico di fondi

loro affidabilità economica, in quanto, generalmente, prevedono un limite di utilizzo con scadenza mensile per l'acquisto di beni e/o servizi presso i punti di vendita convenzionati<sup>21</sup>. Un'aggressiva ed incessante politica di *marketing* ha condotto tali istituti di credito a creare una nuova categoria di carte di credito bancarie (*affinity cards*) destinate a particolari fasce di clientela accuratamente segmentate e individuate in base a precise e specifiche caratteristiche comuni<sup>22</sup>.

Le *fidelity cards* o carte di credito commerciali, invece, vengono emesse da società ed enti operanti in diversi settori per fidelizzare la propria clientela: si va dalla grande e media distribuzione alla vendita commerciale, alla fornitura di servizi<sup>23</sup>. Caratteristiche comuni di tali carte sono quelle di essere gratuite, personalizzate con il logo dell'emittente e solitamente destinate alla clientela più assidua. Negli ultimi tempi si è assistito ad una capillare ed intensa diffusione di tali carte emesse in alcuni casi anche da associazioni spontanee di commercianti.

Le *charge cards* o *travel & entertainment cards* (turismo e tempo libero) sono delle carte ad addebito totale senza possibilità di rateizzazione o di pagamento dilazionato emesse da società finanziarie<sup>24</sup>. Non avendo un limite di spesa prestabilito, sono destinate a una clientela primaria che offra particolari garanzie in quanto è richiesto il pagamento integrale della spesa effettuata al ricevimento dell'estratto conto. Consentono, inoltre, una serie di servizi accessori particolarmente utili in caso di viaggi quali: acquisto di biglietti aerei, prenotazioni di alberghi e di villaggi turistici, noleggio di auto, assicurazioni varie, cambio assegni.

Sotto il *profilo giuridico*, sicuramente più gravida di conseguenze è la distinzione esistente in dottrina tra le carte di credito bilaterali e quelle trilaterali<sup>25</sup>.

Le prime, nate e affermatesi negli Stati Uniti d'America sin dai primi decenni del nostro secolo<sup>26</sup>, sono contraddistinte<sup>27</sup> dal rapporto

<sup>21</sup> Tipici esempi di carte di credito bancarie sono la CartaSi e la Bank Americard.

<sup>22</sup> È il caso delle: CartaSi Campus, CartaSi Business, CartaSi Alitalia,

<sup>23</sup> Trattasi ad esempio delle carte Viacard, Coin card, Canguro card, Hertz, Avis, Feltrinelli, ecc.

<sup>24</sup> *Leaders* incontrastati di tale segmento di mercato sono la *American Express card* e la *Diner's Club*.

<sup>25</sup> Di avviso contrario è F. CHIOMENTI, *I titoli di credito. Fattispecie e disciplina*, Milano, 1977, p. 198, nota 5, il quale afferma che tale distinzione giuridicamente non rappresenta una definizione puntuale poiché, in caso di carte di credito emesse dallo stesso gruppo economico dotato di una vasta rete di *Pos*, il rapporto si svolge sempre tra tre parti.

<sup>26</sup> Basti pensare alla «*Hotel Credit Letter Company*» del lontano 1894.

<sup>27</sup> P. SPADA, *Carte di credito: «terza generazione dei mezzi di pagamento»*, in *Riv.*

bilaterale esclusivo e diretto che si instaura tra l'emittente, rappresentato generalmente da una grande impresa commerciale dotata di una vasta rete distributiva, e il titolare. Tali carte di credito (definite anche *special purpose cards* in quanto consentono l'acquisto di beni e/o servizi di un solo tipo o comunque di un genere limitato) abilitano il titolare a effettuare le transazioni presso gli stessi esercizi commerciali dell'emittente<sup>28</sup> nell'ottica di una strategia di *marketing* principalmente rivolta alla promozione e diffusione della clientela. Ne risulta che la dottrina dominante riconduce il fenomeno relativo alle carte di credito bilaterali ad una semplice dilazione di pagamento del prezzo concessa dal fornitore, configurandola come una forma esasperata di distribuzione dei beni e servizi per quelle imprese commerciali disposte a praticare il credito mercantile<sup>29</sup>.

Le carte di credito trilaterali<sup>30</sup>, di gran lunga le più diffuse, sono caratterizzate dalla presenza di un rapporto trilaterale che coinvolge appunto tre distinti soggetti: l'ente emittente, il titolare della carta di credito e gli esercenti aderenti al sistema.

*Dir. Civ.*, 1977, I, p. 483 ss., sostiene che nelle carte di credito bilaterali è possibile individuare «il coordinamento d'un contratto normativo interno o bilaterale con un documento di legittimazione» e, sostanzialmente, ravvisa il contratto normativo come fonte di obbligazione. Comunque, secondo tale autorevole dottrina, anche escludendo l'efficacia obbligatoria al contratto normativo «interno» e, quindi, l'obbligo per l'emittente di consentire al titolare il regolamento differito, l'emittente stesso sarebbe sempre responsabile nei confronti di quest'ultimo ex art. 1377 c.c. «in quanto socialmente riconoscibile come imprenditore, invita a contrattare il pubblico tutto e poi un settore «preidentificato della sua clientela a particolari condizioni di favore»...». Inoltre la carta di credito bilaterale, consistendo in un invito rivolto ai titolari (tramite l'esposizione nei punti di vendita dell'emittente, della vetrofania del servizio) a contrattare con modalità di pagamento differito, potrebbe configurarsi ex art. 1366 c.c. come un'offerta al pubblico. Per una esauriente e approfondita analisi del contratto normativo vedasi: A. HUECK, *Normenvertrage*, in *Jherings Jahrb.*, 73, 1923, pp. 33-118; H. SINZHEIMER, *Der korporative Arbeitsnormenvertrag*, I, Lipsia, 1907 e II, Lipsia, 1908; A. BECHMANN, *System des Kaufs nach gemeinen Recht*, Erlangen, 1884, pp. 281-292; D. BARBERO, *Il contratto-tipo nel diritto italiano*, Milano, 1935; L. CARIOTA FERRARA, *Riflessioni sul contratto normativo*, in *Arch. giur.*, 1937, p. 52 ss.; G. GUGLIEMMETTI, *I contratti normativi*, Padova, 1969; A. CALTABIANO, *Riflessioni sull'efficacia del contratto normativo*, in *Studi in onore di Gualandì*, Urbino, 1969, p. 90.

<sup>28</sup> Come espressioni tipiche di carte bilaterali possono segnalarsi quelle emesse dalle compagnie petrolifere (Texaco, Esso, Shell, American Oil Company), aeree (Air Travel Card), di noleggio (Hertz, Avis, Europcars) e dalle catene alberghiere.

<sup>29</sup> In tal senso cfr. A. A. DOLMETTA, *La carta di credito*, Milano, 1982, p. 2, nota 1; GUEST, *La vente à crédit en Angleterre*, in *Rev. intern. dr. comp.*, 1973, p. 656 ss.; V. DOTI, *Carte assegni e carte di credito*, in *Corti Brescia*, 1975, p. 9 ss.; WYMEERSCH, *Les cartes de paiement en Belgique*, in *Rapports belges au VIIIème Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, 1970, p. 346 ss.

<sup>30</sup> Tali carte vengono anche definite *all purpose credit cards* in quanto sono utilizzabili per l'acquisto di qualsiasi bene e/o servizio offerto dalla rete dei commercianti associati e, tendono a divenire sempre più carte «universali».

In tal senso l'ente emittente (trattasi solitamente di società finanziarie o di istituti di credito) viene ad assumere una fondamentale funzione intermediatrice tra gli esercizi commerciali convenzionati e i consumatori, esercitando in maniera professionale le attività di emissione delle carte, di esecuzione dei pagamenti dovuti ai fornitori di beni e servizi, di riscossione dei corrispettivi dovuti dai titolari.

Il rapporto trilaterale si fonda, quindi, su di una articolata serie di convenzioni concluse dall'ente emittente con una grande varietà di esercizi commerciali (convenzioni di associazione o di affiliazione) e con gli intestatari delle carte (convenzioni di rilascio)<sup>31</sup>. Ed è proprio la combinazione intrinseca di tali rapporti che distintamente si instaurano fra le parti interessate, e delle rispettive obbligazioni che ne derivano, a realizzare simultaneamente ed efficacemente il contemperamento di interessi alquanto eterogenei.

#### 4. *Disciplina di diritto comparato e iniziative in ambito comunitario*

Le esigenze di tutela dei titolari delle carte di credito e, quindi del vasto pubblico degli utenti dei sistemi elettronici di trasferimento fondi, hanno iniziato a ricevere una particolare considerazione attraverso recenti e significative esperienze socio-economiche sviluppatesi principalmente in alcuni paesi occidentali<sup>32</sup> e concretizzatesi nella predisposizione di interessanti e validi interventi normativi<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> La caratteristica peculiare delle carte di credito trilaterali consiste nel mettere in moto un articolato meccanismo capace di soddisfare nell'ambito di una complessa operazione gli interessi di tre distinte categorie: i consumatori, gli esercenti e gli emittenti.

I primi sostanzialmente avvertono l'importanza di eliminare i rischi e le inefficienze dell'uso del contante e degli assegni nel regolamento delle transazioni commerciali, avendo la possibilità di:

- a) aumentare la giacenza media dei conti correnti e quindi degli interessi attivi;
- b) acquistare con dilazione e far fronte a spese impreviste;
- c) ritirare (ancora in alcuni casi) contante o valuta all'estero e cambiare assegni all'estero;
- d) usufruire di un'ampia gamma di servizi aggiuntivi.

Gli esercenti commerciali vedono trasferito il rischio delle frodi a carico dell'emittente, ed eliminato quello relativo all'uso del contante e degli assegni; hanno la possibilità di:

- a) aumentare la quota di mercato e fidelizzare la clientela;
- b) promuovere azioni dirette a *targets* selezionati;
- c) utilizzare il sistema come strumento di riconoscimento e di immagine.

<sup>32</sup> Gli emittenti a loro volta consolidano e allargano la clientela offrendo un servizio innovativo, riducendo i costi e i tempi delle normali operazioni cartacee (contanti, assegni), aumentando la giacenza media sui depositi dei conti correnti (in caso di emittenti bancari), consentendo l'erogazione di prestiti al consumo.

<sup>33</sup> Vedasi New Zealand Ministry of Consumer Affairs, *Code of Practice to Cover the Issue and Use of Electronic Funds Transfer Cards within New Zealand*, Wellington, May

A tale proposito emblematica risulta essere l'esperienza statunitense contraddistinta dalla presenza di un sistema giuridico orientato alla predisposizione di una capillare legislazione in tale materia<sup>34</sup>. Il provvedimento cardine sul quale è imperniata la complessa problematica inerente la tutela del consumatore è l'*Electronic Fund Transfer Act* emanato dal Congresso nel giugno del 1978, entrato in vigore il 10 maggio 1980 nel quadro del più vasto *Consumer Credit Protection Act*, integrato in seguito dalla *Regulation E*<sup>35</sup>. Le norme contenute nell'*EFTA* e nella *Regulation E* si riferiscono a tutte le istituzioni finanziarie, bancarie e non, che detengano *consumer asset accounts* per tutte quelle operazioni attuate tramite l'utilizzo di strumenti elettronici, del telefono o del *computer*<sup>36</sup>.

Tale *corpus* di regole alquanto articolato sancisce espressamente la responsabilità dell'istituto bancario - salvo le ipotesi di: guasto tecnico noto all'utente al momento dell'invio dell'ordine, forza maggiore, caso fortuito - per i danni causati dal mancato adempimento di un ordine di trasferimento fondi o dal mancato adempimento di una richiesta di sospensione di pagamento già ordinato dall'utente, ove ciò fosse possibile.

Ipotesi di responsabilità penale sono stabilite in caso di: utilizzo, vendita e trasferimento di mezzi di pagamento elettronico contraffatti, alterati, persi, rubati o ottenuti fraudolentemente; mancata osservanza degli obblighi informativi e di comunicazione; uso, ricezione, occultamento, trasferimento o fornitura di beni, servizi, valori, denaro, bi-

1987; *Debit Cards Law* israeliana del 9 luglio 1986, in *Sefer Ha Chukkim*, 1986, n. 1185; *Government's Recommended Procedures* australiane del 1986.

<sup>34</sup> D'altronde nel *Senate-Report* nn. 95-915, 2ª sessione del Congresso del 1978, si avvertono i timori del legislatore «...the substantial benefits which EFT promises are accompanied by a broad range of new policy questions. Chief among these issues are the rights and liabilities of the consumer who uses an EFT service. These questions are particularly acute because existing state laws covering checks and Federal consumer protection laws governing credit cards were not drafted with EFT in mind, leaving the rights of consumers, as well as financial institutions and retailers, underfined in the law».

<sup>35</sup> La *Regulation E* venne emanata dal *Board of Governors of the Federal Reserve System* «to carry on the purpose of the Act, including, primarily, the protection of individual consumer engaging in electronic transfers».

<sup>36</sup> In tal senso, la definizione dell'*EFTA* (non a caso suggestivamente qualificato come *Magna Charta* della *cashless and checkless society* da LOSANO, Il diritto privato dell'informatica, Torino, 1986, p. 143) dispone che: «The term «electronic fund transfer» means any transfer of funds, other than a transaction originated by check, draft or similar paper instrument, which is initiated through an electronic, terminal, telephonic instrument, or computer or magnetic tape so as to order, instruct or authorize a financial institution to debit or to credit an account. Such term includes, but is not limited to, point-of-sale transfers, automated teller machine transactions, direct deposits or withdrawals of funds and transfers initiated by telephone».

glietti di trasporto, ottenuti o acquistati mediante l'uso di mezzi di pagamento elettronico contraffatti, alterati, persi, rubati o ottenuti fraudolentemente<sup>37</sup>.

È altresì previsto che i mezzi di accesso al sistema *EFT* (carte magnetiche, tessere e simili) possano essere emessi esclusivamente dietro apposita richiesta dell'avente diritto o a seguito di rinnovo – sempre dopo apposito controllo – degli stessi in quanto scaduti<sup>38</sup>.

La disciplina relativa alle carte di credito va ricercata nel *Truth In Lending Act (TILA, 1988)* e nella *Regulation Z*, ed è rivolta alle carte con cui è possibile effettuare operazioni a credito ed anche a quelle che consentono il mero differimento del pagamento senza il computo degli interessi<sup>39</sup>.

Nella *Subpart B della Regulation Z* si stabilisce che in caso di trasferimento fondi non autorizzati, il cliente è sempre responsabile fino ad un massimo di 50 dollari; tale limite di responsabilità sale a 500 dollari – qualora egli ometta di comunicare all'istituto lo smarrimento o il furto della carta di credito – ed è privo di qualsiasi tetto se l'utente ometta di indicare all'istituto finanziario i trasferimenti di fondi errati o non autorizzati contenuti nel rendiconto periodico inviato, entro 60 giorni dal suo ricevimento<sup>40</sup>. In definitiva l'esperienza statunitense è contraddistinta dalla presenza di diverse fonti normative il cui comune denominatore risiede nella continua e assidua ricerca di una equilibrata simbiosi tra le esigenze di protezione del consumatore e la fondamentale libertà contrattuale spettante agli istituti finanziari<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Cfr. M. MANCINI e M. PERASSI, *op. cit.*, p. 56.

<sup>38</sup> In tema di trasferimento elettronico di fondi occorre tener presente anche la disciplina prevista dall'*Uniform Commercial Code (UCC, art. 4A)* avente per oggetto le transazioni di rilevante importo economico effettuate fra le istituzioni finanziarie e i maggiori operatori commerciali (*wholesale wire transfers*). Si veda M. C. MALAGUTI, *I trasferimenti elettronici di fondi in Italia: spunti da un'analisi comparata. L'inserimento dell'art. 4A nell'Uniform Commercial Code statunitense*, in *Contratto e Impresa*, 1991, p. 1065 ss.

<sup>39</sup> Per un'ampia panoramica in tema di tutela dei consumatori di servizi finanziari vedasi E. CARLUCCIO, *La tutela del consumatore di servizi finanziari negli Stati Uniti*, in *La tutela del consumatore di servizi finanziari*, a cura di R. Ruozi, Milano, 1990, p. 267 ss.

<sup>40</sup> Da notare che il legislatore statunitense prevedendo l'inversione dell'onere della prova a carico dell'istituto bancario intende perseguire una finalità d'ordine sostanziale più che processuale. In tal senso accollare sulle imprese finanziarie i rischi di danni per inadempimento derivanti dai sistemi informatici sarebbe la soluzione più idonea a ristabilire un certo equilibrio contrattuale tra le parti, tenuto conto anche della circostanza che sono le stesse imprese finanziarie a valutare e adottare in maniera del tutto autonoma le tecnologie informatiche e gestionali relative agli *EFTS*.

<sup>41</sup> La letteratura giuridica nordamericana in tale materia risulta essere notevolmente ampia. Tra i contributi più significativi si segnalano: J. REVELL, *Banking and Electronic Funds Transfer*, Paris, (OCSE), 1983; F. SCHROEDER, *Compliance Costs and Consumer Benefits of the Electronic Fund Transfer Act: Recent Survey Evidence*, Board of Govern-

Nella stessa direzione si muove la disciplina danese prevista dal *Payments Cards Act* del 6 giugno 1984, entrato in vigore il 1° giugno 1985, che regola dettagliatamente i rapporti tra gli istituti emittenti le carte di pagamento o altri mezzi analoghi e gli utenti. In particolare va segnalata la presenza di un apposito organo di controllo pubblico, il *Consumers' Ombudsman* che, assistito dal *Payment Card Committee*, esercita una funzione di vigilanza di natura sia preventiva – attraverso l'esame di idoneità tecnologica delle misure di protezione e di sicurezza dei sistemi *EFTs*, la verifica delle condizioni contrattuali predisposte, la predisposizione di raccomandazioni e di indicazioni operative – che di vero e proprio intervento (attraverso negoziati o, se necessario, anche con un potere d'ingiunzione) qualora le norme stabilite non vengano rispettate<sup>42</sup>. Trattasi di una soluzione dalle interessanti prospettive di applicazione nel moderno e innovativo settore del sistema di pagamenti tramite *EFT*, considerata la diffidenza con la quale vengono accolte nell'ambito della nostra cultura giuridica e politica le istanze di controllo sociale delle attività economiche sotto forma di *authorities*.

Nel quadro delle molteplici iniziative intraprese in questi ultimi anni dagli organi dell'Unione Europea, vanno sicuramente annoverati quegli interventi operati dalla Commissione in materia di trasferimento elettronico fondi e tutela degli utenti, finalizzati alla predisposizione

nors of the Federal Reserve System, Washington, D.C., aprile 1985; A. POLLARD, K. ELLIS, J. PASSAIC, J. DALY, *Banking Law in the United States*, Butterworth Legal Publishers, United States, 1988; E. SELBY - J. WILLIAMS, «*The Consumer Advisory Council: A Critical Appraisal*», *Issues in Bank Regulation*, Winter 1983; K. SPONG, *Banking Regulation: Its Purposes, Implementation and Effects*, Federal Reserve Bank of Kansas City; J. MARSHALL, «*Discrimination in Consumer Credit*», *Regulation of Consumer Financial Services*, a cura di A. HEGGESTAD, Abt Books, Cambridge, Massachusetts, 1981; A. HEGGESTAD - J. MINGO, *The Costs and Benefits of Public Regulation of Consumer Financial Services*, Final Report to the National Science Foundation, Abt Associates Inc., Cambridge, Massachusetts, 1978; D. FISHEL - S. GROSSMAN, «*Customer Protection in Futures and Securities Markets*», *The Journal of Futures Markets*, n. 3, 1984; K. MCELDFOWNEY, «*The role of local consumer groups in the US*», *Money and the Consumer*, a cura di J. Mitchell, Money Management Council, London, 1988; H. NELSON, «*The consumer agenda for the financial services industry*», *ivi*; S. BROBECK, «*Discriminatory bank practices in the US and loss of access to basic banking*», *ivi*; J. BROWN, «*Consumers, payments and technology in the US*», *op. cit.*; G. ELLIEHAUSEN - R. KURTZ, *Scale Economies in Compliance Costs for Consumer Credit Regulations: The Truth in Lending and Equal Credit Opportunity Laws*, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C., maggio 1985; D. SMITH, «*Revision of the Board's Equal Credit Regulation: An Overview*», *Federal Reserve Bulletin*, dicembre 1985.

<sup>42</sup> Il *Consumers' Ombudsman* di regola è responsabile della tenuta di un apposito registro aperto al pubblico nel quale si possono rintracciare le principali informazioni relative ai sistemi di pagamento operanti, gli istituti emittenti le carte di pagamento e le condizioni contrattuali applicate agli utenti.

di una disciplina uniforme di tale fondamentale settore dell'attività economica all'interno degli Stati membri<sup>43</sup>.

In *primis* la Raccomandazione Cee n. 87/598 dell'8 dicembre 1987<sup>44</sup> (Relazioni fra istituti finanziari, commercianti-prestatori di servizio e consumatori) relativa ad un codice europeo di buona condotta in materia di pagamento elettronico intende delineare una serie di *guidelines* di notevole rilievo<sup>45</sup>.

Oltre a formulare le definizioni di: pagamento elettronico, emittente, prestatori, consumatori, tale atto comunitario prevede che i contratti conclusi dagli emittenti (o dal loro rappresentante) sia con i prestatori che con i consumatori debbano indicare con precisione le condizioni generali e particolari dell'accordo e che le specifiche condizioni di rescissione del contratto siano portate a conoscenza delle parti prima della conclusione del medesimo. Pur affermandosi il principio della irreversibilità dei pagamenti elettronici (par. III, 4 a) è stabilito che «ogni tariffazione dovrà essere trasparente, tenendo conto degli oneri e dei rischi reali, e non dar luogo a restrizioni alla libera concorrenza».

Con la Raccomandazione Cee n. 88/590 del 17 novembre 1988<sup>46</sup> – concernente i sistemi di pagamento, in particolare il rapporto fra il proprietario della carta e l'emittente della carta – si ha un più incisivo intervento *in subiecta* materia prevalentemente orientato alla tutela dei titolari delle carte di pagamento<sup>47</sup>. Difatti è previsto a carico dell'istituto emittente l'obbligo di predisporre «con espressioni facilmente comprensibili ed in una forma tipografica facilmente leggibile» un contratto scritto che regoli in maniera equa ed esauriente l'emissione e l'uso degli strumenti di pagamento<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> Cfr. U. BURANI, «I sistemi di pagamento elettronici nel mirino della normativa della CEE», in *Bancaria*, n. 1, 1987; P. LATHAM, *Electronic payment systems and consumer protection in the European Community*, in *Money and the Consumer*, a cura di J. Mitchell, London, 1988; M. VASSEUR, «Les problèmes juridiques de l'Europe financière», in *La Revue Banque*, 1988 - *Supplément Banque & Droit*. L'importanza della materia è anche evidenziata dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, «Una prospettiva per l'Europa: le carte elettroniche di pagamento», 12 gennaio 1987.

<sup>44</sup> In G.U.C.E., n. L. 365 del 24 dicembre 1987.

<sup>45</sup> In tal senso vedasi R. D'ORAZIO, *L'azione comunitaria in tema di carte di pagamento*, in *Dir. Inf.*, 1988, p. 958 ss..

<sup>46</sup> In G.U.C.E., n. L. 317 del 24 novembre 1988.

<sup>47</sup> Da notare che la Raccomandazione Cee n. 88/590 ha un campo di applicazione alquanto ampio, comprendendo i pagamenti elettronici, i ritiri di banconote presso casse automatiche e le operazioni bancarie a domicilio.

<sup>48</sup> Cfr. R. D'ORAZIO, *Aspetti evolutivi della disciplina CEE delle carte di pagamento*, in *Dir. Inf.*, 1989, p. 765 ss.

È stabilito anche che il titolare: adotti tutte quegli accorgimenti idonei a garantire la sicurezza della carta e dei dati (es. P.I.N.); si impegni a non revocare l'ordine impartito tramite uno strumento di pagamento; informi immediatamente l'emittente della perdita/furto della carta e/o dei dati, dell'addebito di un'operazione non autorizzata, degli errori/irregolarità nella gestione del conto.

Una volta adempiuti tali obblighi – in particolare la notifica della perdita o sottrazione della tessera – il titolare non è responsabile dei danni cagionati dall'uso fraudolento della carta o del P.I.N. in quanto questi ricadono direttamente sull'istituto emittente (prima della comunicazione all'istituto emittente, invece, l'utente è responsabile degli abusivi prelievi entro il limite di 150 Ecu per ogni prelievo). Da notare che, in caso di trasferimenti contestati, l'onere della prova è a carico degli istituti emittenti i quali sono tenuti a rilasciare uno scontrino per ogni singola operazione effettuata.

Tali atti normativi comunitari, pur se privi dell'efficacia vincolante insita nei regolamenti o nelle direttive, hanno indotto le Federazioni Europee rappresentative dei sistemi creditizi – Associazione delle Banche Cooperative, Federazione Bancaria della Comunità Europea e Gruppo delle Casse di Risparmio della Comunità Europea, denominate *E.C.S.A. (European Credit Sector Associations)* – ad elaborare nel gennaio del 1990 un Codice di Autoregolamentazione (*Code of Best Practice*) relativo ai rapporti fra il titolare di una carta e l'emittente<sup>49</sup>. Va senz'altro avvertito che il campo di applicazione di tale codice è circoscritto all'utilizzo delle carte di pagamento – carte di credito e di debito – nelle operazioni effettuate tramite *Automated Teller Machines* e *Points of Sale (A.T.M. e P.O.S.)* e non si estende, quindi, a tutta la gamma di transazioni azionabili mediante gli attuali sistemi elettronici di trasferimento fondi<sup>50</sup>.

Per quanto concerne il regime della responsabilità e della ripartizione dei rischi si riproducono sostanzialmente gli indirizzi, gli orientamenti e il sistema di *risks allocation* previsti dalle raccomandazioni dinanzi accennate salvo alcune novità<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Cfr. R. D'ORAZIO, *Il Codice europeo di autodisciplina bancaria sul pagamento elettronico*, op. cit., 1990, p. 863 ss.

<sup>50</sup> Si veda F. MAIMERI, *Contratti bancari-tipo e protezione del consumatore nei sistemi di pagamento*, in *Bancaria*, 1991, p. 51 ss.

<sup>51</sup> F. MAIMERI, op. ult. cit., p. 53, avverte però l'opportunità di discostarsi dalla disposizione prevista dal Codice di Autoregolamentazione e dalla Raccomandazione Cee n. 88/590 che pone a carico del titolare della carta di credito l'obbligo di risarcire i danni – anche se entro il limite di 150 Ecu per operazione – derivanti dai prelievi posti in essere con carte falsificate. Difatti, ai fini di una efficace allocazione ed equidistribuzione dei

Fra queste va segnalata la previsione relativa all'efficacia probatoria del tabulato delle registrazioni interne che l'istituto emittente ha l'obbligo di conservare per un determinato periodo di tempo o dello scontrino emesso dalla rete di terminali elettronici (*cash dispensers*, *A.T.M.* e *P.O.S.*).

Di notevole rilievo risulta essere anche la Raccomandazione Cee n. 90/109 del 14 febbraio 1990<sup>52</sup> concernente la trasparenza delle condizioni bancarie applicabili alle transazioni finanziarie transfrontaliere. I tratti salienti di tale atto – riguardante gli ordini di trasferimento fondi internazionali effettuati con messaggi scritti, orali ovvero elettronici – sono rintracciabili nei sei principi enunciati nell'allegato e finalizzati a delineare una serie uniforme di regole di comportamento e di criteri deontologici basate su regole comuni di trasparenza e di correttezza professionale.

A ciò si aggiunga che nel settembre 1990, la Commissione CEE adottò un documento di lavoro COM(90)447, intitolato «*Les paiements dans le marché intérieur européen*» nell'intento di approfondire il dibattito in tema di mezzi di pagamento (contante, assegni, trasferimento fondi, *Eurochèques*, carte di credito e di pagamento). Le direttrici individuate riguardano la salvaguardia ed il potenziamento dei meccanismi per la concorrenza, un'effettiva trasparenza dei costi (e quindi dei prezzi) applicati agli utilizzatori dei mezzi di pagamento, una maggiore rilevanza attribuita all'esigenza di «protezione giuridica del consumatore».

Una considerazione d'ordine tecnico va riferita allo strumento giuridico utilizzato dagli organi comunitari per disciplinare la fattispecie *de quo* in quanto, ai sensi dell'art. 155 del Trattato istitutivo la Comunità economica europea, si è optato per l'adozione delle Raccomandazioni<sup>53</sup>: atti normativi privi di efficacia vincolante.

Trattasi, in genere, di fonti di diritto comunitario che, non comportando la nascita immediata di obblighi giuridici internazionali,

rischi, la responsabilità per tale categoria di eventi alquanto diffusa nella prassi, viene solitamente attribuita agli istituti emittenti, i quali, con l'ausilio anche di opportune polizze assicurative, mantengono totalmente indenni gli utenti dagli indebiti prelievi.

<sup>52</sup> G.U.C.E., n. L. 67 del 15 marzo 1990.

<sup>53</sup> Cfr. si veda B. CONFORTI, *Raccomandazione internazionale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1987, vol. XXXVIII, p. 187 ss., il quale mette in risalto l'effetto della raccomandazione diretto a promuovere il consenso, ad agevolare la conclusione di accordi, quale atto meramente esortativo. In tale contesto si veda anche F. POCAR, *Lezioni di diritto delle comunità europee*, 3ª ed., Milano, 1986, p. 251 ss.; E. CORTESE PINTO, *Le raccomandazioni nel diritto della CEE*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1989, p. 339 ss.; P. MENGOZZI, *Diritto privato e diritto comunitario*, nel *Trattato di diritto privato* diretto da P. Rescigno, vol. XXI, Torino, 1987, p. 100 ss.

necessitano di una norma giuridica interna per la loro effettiva applicazione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri (d'altronde, proprio la duttilità di tali provvedimenti avrebbe dovuto consentire di tener il passo con l'evoluzione dei moderni sistemi di pagamento<sup>54</sup> e di orientarne la relativa disciplina verso un equo temperamento degli interessi direttamente coinvolti).

Successivamente ad altre iniziative intraprese in concomitanza dell'avvento della moneta unica (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 31 gennaio 2000 su «I pagamenti al dettaglio nel mercato interno», nonché le Risoluzioni del Parlamento europeo del 26 ottobre 2000 sulla comunicazione della Commissione e del 4 luglio 2001 sui mezzi per aiutare gli operatori economici nel passaggio all'euro, e le relazioni della Banca centrale europea del settembre 1999 e 2000 sul miglioramento dei servizi di pagamenti transfrontalieri) che hanno tutte sottolineato l'assoluta ed imprescindibile necessità e l'urgenza di miglioramenti concreti in questo settore, gli interventi comunitari si sono manifestati in questi ultimi anni attraverso l'adozione di specifici atti normativi più pregnanti tra quali si segnalano :

la Direttiva 97/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui bonifici transfrontalieri<sup>55</sup>;

il Regolamento (CE) n. 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001 relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro<sup>56</sup>.

Mentre la direttiva sui bonifici transfrontalieri era essenzialmente finalizzata a migliorare i servizi di bonifico transfrontaliero e, in particolare, la loro efficienza (consentendo ai consumatori e alle piccole e medie imprese di effettuare bonifici in modo rapido affidabile ed

<sup>54</sup> Sull'argomento, tra gli altri: Y. POULLET e X. THUNIS, *Réflexions sur le mouvement électronique de fonds*, in *La Télématique*, II, Bruxelles, 1983, p. 247 ss.; N. L'HEREUX, *Le transfert électronique de fonds en regard du contrat bancaire*, in *65 Rev. du barreau canadien*, 1986, p. 159 ss.; D. MARTRES e G. SABATIER, *La monnaie électronique*, Paris (Coll. *Que sais-je?*), 1987; T. PADOA-SCHIOPPA, *Sistema bancario e sistema dei pagamenti*, in *Bancaria*, 1986, p. 83 ss.; A. BERTRAND - P. LE CLECH, *La pratique du droit des cartes*, Bruxelles, 1988; P. FRAZER, *Plastic and electronic money*, Cambridge, 1985; M. SCHAUSS e X. THUNIS., *Aspects juridiques du paiement par carte*, Bruxelles, 1988; Y. GERARD e A. SVENDSEN, *La Raccomandation de la Commission sur les relations entre organismes financiers et porteurs de cartes de paiement*, in *Droit de l'informatique et des tél.*, 1989, n. 2, p. 47 ss.; T. BOURGOIGNIE - M. GOYENS (éds.), *Transfert électronique de fonds et protection du consommateur*, Bruxelles, 1990; B. STAUDER, *Le contrat entre l'émetteur des moyens d'accès au système de transfert électronique de fonds et le consommateur*, *ivi*, p. 225 ss.

<sup>55</sup> In G.U.C.E., n. L. 43 del 14 febbraio 1997.

<sup>56</sup> In G.U.C.E., n. L. 344 del 28 dicembre 2001.

economico), il Regolamento (CE) n. 2560/2001 intende dettare norme sui pagamenti transfrontalieri in euro, destinate ad assicurare che le commissioni applicate a tali pagamenti siano uguali a quelle applicate a tali pagamenti in euro effettuati all'interno di uno Stato membro.

##### 5. *Gli ostacoli all'utilizzo dei sistemi di pagamento nel turismo: realtà e prospettive*

Una minuziosa indagine svolta dal BEUC<sup>57</sup> (Bureau Européen des Unions des Consommateurs) sull'utilizzo dei sistemi di pagamento transfrontalieri nel settore turistico ha messo in luce diversi e interessanti aspetti sui principali ostacoli esistenti in tale materia in ambito comunitario.

Sotto il profilo della trasparenza dei costi e delle informazioni relative alle condizioni contrattuali si è riscontrata una carenza quasi assoluta di pubblicità<sup>58</sup> nei seguenti mezzi di pagamento: *travellers' chèques*, carte di credito (*Visa, Eurocard/Mastercard, American Express e Diner's Club*), *Eurochèques* e *Postchèques* internazionali.

Per quanto concerne, invece, l'accettabilità internazionale degli strumenti di pagamento – tenuto conto che oggetto dello studio sono stati essenzialmente le carte di credito *Visa, Eurocard/Mastercard, American Express e Diner's Club*, e gli *Eurochèques* e i *Postchèques* – il responso è stato sufficientemente confortante in quanto la situazione generale si evolve rapidamente verso una consolidata diffusione e affermazione dei suddetti mezzi<sup>59</sup>.

In particolare l'accettabilità delle carte di credito negli Stati membri va analizzata caso per caso in ragione delle rilevanti differenze esistenti tra i vari sistemi di pagamento nazionali. Difatti:

<sup>57</sup> In tal senso cfr. BEUC/UFC/168/92, *L'argent des vacances, Rapport préparé pour la Commission des Communautés Européennes - «Service Politique des Consommateurs»* –, Bruxelles, Juin 1992. Tale studio si è sviluppato attraverso l'analisi dei sistemi di pagamento transfrontalieri vigenti all'interno degli Stati membri della Comunità economica europea (escluso il Lussemburgo) ed ha coinvolto le associazioni dei consumatori, le compagnie emittenti carte di credito e/o di pagamento internazionali e le associazioni bancarie.

<sup>58</sup> A tal riguardo dallo studio effettuato dal BEUC risulta evidente l'informazione alquanto deficitaria fornita al consumatore di tali mezzi di pagamento. Raramente sono comunicati in maniera dettagliata ed esauriente il complesso degli oneri relativi, ad esempio, alla concessione di una carta di credito (costo annuale, commissioni, tasso di interesse applicato per il rimborso rateale di un «*revolving credit*», tassi di cambio per la conversione in moneta di conto, spese per l'invio periodico degli estratti conto).

<sup>59</sup> Attualmente tre multinazionali dominano il mercato delle carte di credito e delle *charge cards*: *Visa* con il 52%, *Master Card* con il 29%, *American Express* con il 13%, il rimanente 6% è distribuito tra altre aziende compresa la *Diner's Club*.

- *Visa*: non presenta problemi in Francia (dove mediante il servizio *Minitel* è possibile ottenere la lista dei *cash dispensers* convenzionati *Visa* nella zona interessata), Regno Unito, Spagna, Grecia, Belgio e Olanda. Qualche difficoltà si incontrano negli altri Stati membri, specie in Italia e in Germania.
- *Eurocard/Mastercard*: accettabilità quasi simile a quella della *Visa* (solo in Germania la situazione è migliore), ma si riscontrano maggiori difficoltà in Irlanda e Danimarca.
- *American Express*: i *cash dispensers* sono diffusi in Francia, Spagna, Regno Unito, Belgio e Portogallo; rari in Italia, Germania, Olanda, Irlanda e Danimarca. Non vengono resi noti il numero degli esercizi commerciali convenzionati.
- *Diner's Club*: la maggiore accettabilità si riscontra in Germania, buona la diffusione nel Regno Unito e in Francia. I *cash dispensers* sono diffusi nel Regno Unito, meno in Germania, inesistenti in Danimarca, Portogallo e Francia.

- *Eurochèques*: è il sistema di pagamento maggiormente utilizzato in Belgio, Germania, Lussemburgo, Olanda, Austria e Svizzera.

Da notare che la tematica inerente i sistemi di pagamento transfrontalieri ha interessato da diversi anni la Comunità europea<sup>60</sup>, la quale è attivamente impegnata nello studio e nella ricerca di soluzioni atte e idonee a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la completa realizzazione dell'Unione economica e monetaria.

La Commissione ha da tempo emesso diversi documenti e, nel settembre del 1990, ha pubblicato un documento di discussione<sup>61</sup> che da un lato sottolineava l'insopprimibile esigenza di migliorare il funzionamento dei sistemi di pagamento transfrontalieri al dettaglio (SPTFD) e dall'altro evidenziava gli elevati costi e la notevole variabilità dei livelli di qualità dei servizi. Proseguendo nella stessa direzione, nel marzo del 1991, la Commissione ha costituito due gruppi di lavoro<sup>62</sup> al fine di individuare e definire le azioni prioritarie da intraprendere.

<sup>60</sup> Basti pensare che ogni anno vengono effettuati nella Comunità europea oltre 200 milioni di pagamenti transfrontalieri al dettaglio e che il programma di Unione economica e monetaria approvato a *Maastricht* sicuramente comporterà un sensibile incremento di tale impressionante cifra. Per una panoramica degli studi effettuati dal BEUC in tale ambito vedasi: «*Les transferts d'argent dans la CE*», BEUC/76/88, avril 1988; «*L'argent des vacances*», BEUC/1/88, juillet 1988; «*La mise en oeuvre de la Recommandation CE concernant les moyens de paiement*», BEUC/CB/105/90, avril 1990; «*L'argent des vacances*», BEUC/UFC/154/91, avril 1991.

<sup>61</sup> Cfr. «*I sistemi dei pagamenti nel mercato interno europeo*», COM/90/447, del 26 settembre 1990.

<sup>62</sup> I due gruppi di lavoro erano: il Gruppo di sviluppo tecnico dei sistemi di pagamento (GSTSP) composto dai rappresentanti delle banche centrali e degli enti creditizi,

Dall'esame dei rapporti<sup>63</sup> presentati dai due gruppi di esperti la Commissione ha elaborato un documento di lavoro intitolato «Pagamenti transfrontalieri più facili: come rimuovere gli ostacoli»<sup>64</sup> che stabilisce le *guidelines* di riferimento per un'azione comunitaria orientata al miglioramento della trasparenza, della celerità, dell'affidabilità e del costo dei sistemi di pagamento transfrontalieri al dettaglio.

Inoltre, nel comunicato del 25 marzo 1992, la stessa Commissione ha presentato la «Carta europea degli utenti»<sup>65</sup> di pagamenti transfrontalieri<sup>66</sup>.

In tale documento, privo comunque di una valenza giuridica vincolante, vengono enunciati, fra gli altri, il diritto dell'utente al miglior servizio di pagamento transfrontaliero possibile in termini di costi-efficienza-sicurezza, il diritto ad un'informazione completa, esauriente e trasparente.

Ma, al di là di ogni formulazione teorica di principi, vanno, seppure brevemente, prese in considerazione anche quelle prassi diffuse nello svolgimento delle attività turistiche che limitano<sup>67</sup> di fatto un normale utilizzo delle carte di credito<sup>68</sup>.

e il Gruppo di collegamento degli utenti dei sistemi di pagamento (GCUSP) formato dai rappresentanti delle banche, dei consumatori e delle piccole e medie imprese.

<sup>63</sup> Vedasi: «Rapport du Groupe de liaison des utilisateurs de systèmes de paiement à Sir Leon Brittan, Vice-Président de la Commission», 14/2/1992; «Rapport du Groupe de développement technique des systèmes de paiement à l'intention de Sir Leon Brittan, Vice-Président de la Commission», 20/2/1992.

<sup>64</sup> Cfr. COM(92)117, mars 1992. Tale comunicazione contiene un dettagliato programma d'azione che la Commissione intende attuare prontamente per agevolare e promuovere i miglioramenti auspicati.

<sup>65</sup> Communiqué de presse, «Faciliter les paiements transfrontaliers: éliminer les barrières», P(92)17 du 25 mars 1992.

<sup>66</sup> Per una puntuale critica della «Carta europea degli utenti» si veda il comunicato stampa redatto dal BEUC il 7 luglio 1992.

<sup>67</sup> Cfr. l'Orario F.S. 26/5/92 - 26/9/92. Regolamento delle FS in tema di «Acquisto di biglietti su presentazione di carta di credito Bankamericard/Visa, CartaSi, American Express e Diner's Club», in cui era espressamente stabilito: «Presso le Biglietterie delle sottoelencate stazioni è possibile acquistare - fino ad un importo massimo di lire 250.000 o 500.000 a seconda della convenzione - biglietti per le stazioni della Rete F.S. mediante presentazione delle carte di credito Bankamericard/Visa, CartaSi, American Express e Diner's Club». Da ciò risultava che il passeggero in partenza per una qualsiasi località estera, potrebbe utilizzare la carta di credito solo per il tratto italiano della Rete F.S., mentre per il restante tragitto non resta altra alternativa che l'uso del contante. In tal senso C. NOTARSTEFANO, «Lineamenti privatistici delle attività turistiche», II ed., Bari, 1998, p. 120. «Le ragioni, peraltro difficilmente condivisibili, di tale limitazione territoriale vengono solitamente ricondotte alla complessità tecnico-contabile degli storni necessari per l'accreditamento alle F.S. dei memorandum di spesa firmati dai turisti. Ma ciò non ci sembra sufficiente per giustificare il trasferimento in capo ai viaggiatori delle inefficienze gestionali e tecnico-organizzative del vettore».

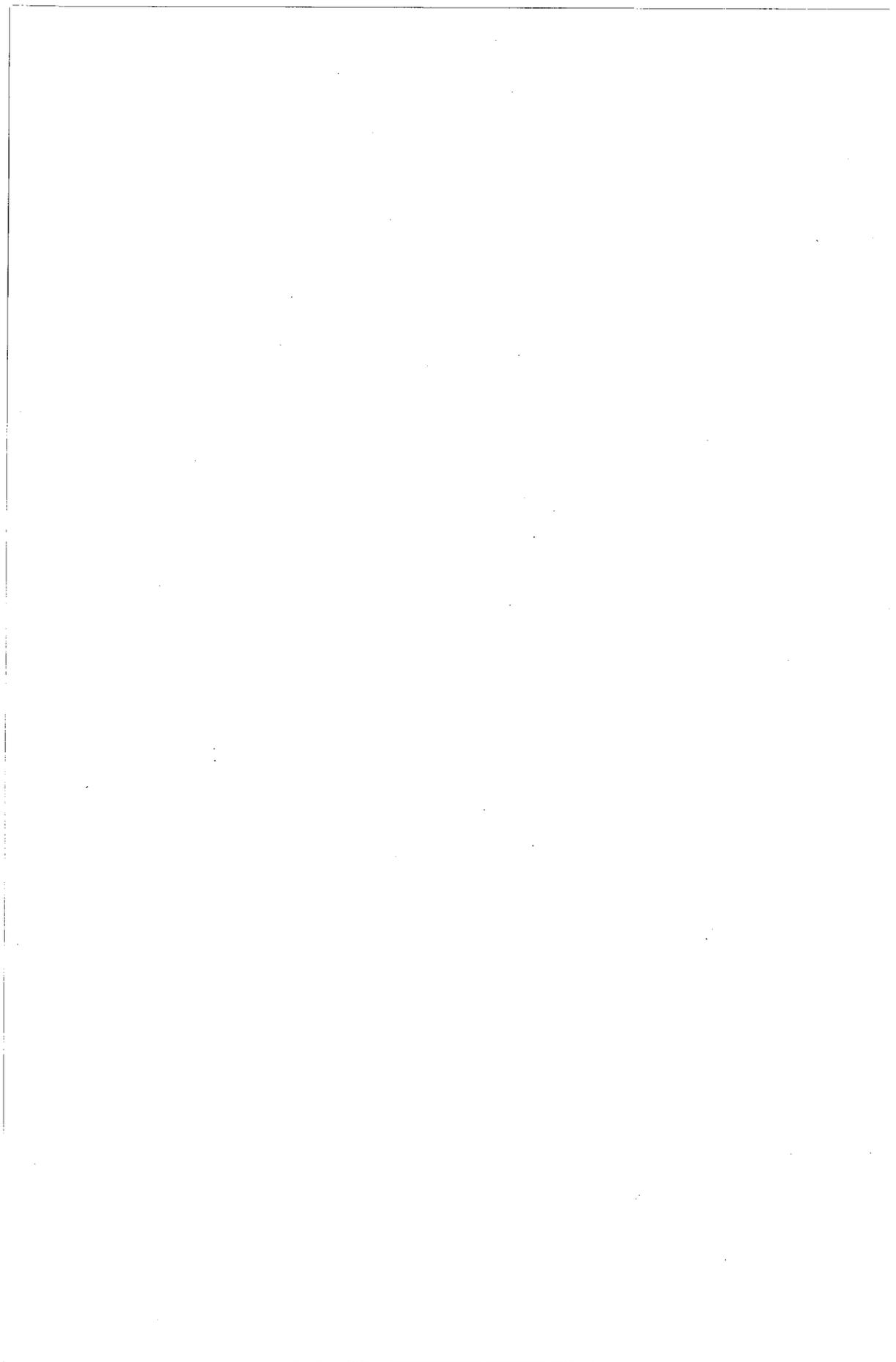
<sup>68</sup> Cfr. C. NOTARSTEFANO, «Carte di credito e tutela del turista», Collection Les

Al riguardo singolare risulta essere la prassi c.d. dell'«*impending stay*», attuata da alcuni albergatori (e in minima parte anche da qualche compagnia straniera), consistente nel blocco delle disponibilità finanziarie del turista presentatosi in albergo con una carta di credito<sup>69</sup>.

In pratica avviene che i viaggiatori titolari di carte di credito che soggiornano per un dato periodo nella struttura ricettiva si vedano, a loro insaputa e in modo del tutto arbitrario, limitare il *plafond* di spesa loro concesso dalle società emittenti in seguito ad una particolare procedura intrapresa dagli albergatori. Questi, sin dall'arrivo del turista, provvedono a calcolare una cifra – equivalente all'incirca al valore globale del soggiorno – che, una volta trasmessa (tramite *telex*) alle organizzazioni internazionali, viene bloccata immediatamente sul conto corrente personale dell'intestatario.

*Cahiers du Tourisme*, Série C - n.° 198, Centre des Hautes Études Touristiques, Université de Droit, d'Économie et des Sciences, Aix-en-Provence/Marseille III, Juin 1996, 80 pp.

<sup>69</sup> L'intento perseguito dagli albergatori attraverso tale usanza è quello di mettersi al riparo da spiacevoli sorprese in relazione ai pagamenti di soggiorni usufruiti presso le loro strutture ricettive. C'è da precisare che l'area geografica particolarmente interessata da tale fenomeno è quella orientale (specie Thailandia, Malaysia, Hong Kong, Cina, Indonesia, Birmania) e che tale tendenza sembra non aver preso piede nel continente europeo.



SOMMARIO: 1. L'evoluzione della disciplina nazionale delle attività professionali turistiche: a) la disciplina antecedente la legge quadro sul turismo; b) l'art. 11 della legge 17 maggio 1983 n. 217; c) la disciplina amministrativa anteriore alla riforma. - 2. Le leggi quadro sulle guide alpine e sui maestri di sci. - 3. Profili di diritto comunitario nella disciplina delle professioni turistiche.

## 1. *L'evoluzione della disciplina nazionale delle attività professionali turistiche*

La complessità della materia e la relativa difficoltà di individuarne i tratti peculiari richiedono che in via preliminare vi sia chiarezza su di un aspetto terminologico al fine di delinearne in modo adeguato la conseguente disciplina giuridica.

Con l'espressione "professioni turistiche" la dottrina<sup>1</sup> intende generalmente definire una gamma variegata di attività professionali in-

<sup>1</sup> Per una panoramica della dottrina si vedano fra gli altri: A. BARBARITO MARANI TORO, *Guide e interpreti*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 993; A. BOZZI., *Commento agli artt. 9 e 19 del d.p.r. n. 616 del 1977*, in CAPACCIOLI-SATTA, *Commento al d.p.r. n. 616*, Milano, 1980, p. 224 e p. 372; CEDEFOP, *Le professioni nel settore turistico alberghiero in ambito comunitario*, Lussemburgo, 1991; *Analisi della struttura dei profili professionali nel settore del turismo in Italia*, Lussemburgo, 1991; *Le professioni del settore turistico, Una analisi comparata in nove Stati della Comunità*, Lussemburgo, 1994; C. NOTARSTEFANO, *Contributo alla disciplina delle professioni turistiche: lineamenti giuridici ed evoluzione normativa*, Bari, 2000, p. 50; L. RIGHI, *La dimensione comunitaria del turismo ed il suo impatto sull'ordinamento italiano*, *Riv. it. dir. pubb. comun.*, 1992, p. 633; M.P. CHITI, *Le professioni turistiche tra "mestieri" e "libere professioni"*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1987, p. 439; M. CIURNELLI, *Libertà di concorrenza, di stabilimento e di prestazione dei servizi per le imprese turistiche*, in *Riv. giur. di circ.e tr.*, 1990, p. 358. L. RIGHI, *Professioni turistiche*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. 39, 1997; G. RODDI, *Guide turistiche e interpreti*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 63; G. SILINGARDI, *Le professioni turistiche: profili organizzatori nell'ordinamento interr.o ed in quello comunitario*, in *Rivista giuridica di circolazione e trasporti*, 1993, p. 677; L. RIGHI, *Turismo*, in M. P. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, Parte speciale, vol. II, p. 1373.

traprese in maniera autonoma per consentire l'erogazione di una serie di prestazioni di servizi a beneficio dei turisti tali da rendere fruibili e godibili l'intero viaggio e/o soggiorno.

E, proprio il requisito della professionalità – inteso nello «svolgimento in via prevalente, abituale, non occasionale ed in forma individuale»<sup>2</sup> – distingue le attività in questione da quelle che, pur essendo analogamente strettamente connesse al fenomeno turistico, vengono esercitate in forma di impresa, prevedendo l'utilizzo di un'organizzazione di mezzi, come nel caso dei *tour operators*, delle agenzie di viaggi e delle imprese ricettive.

a) *la disciplina antecedente la legge quadro sul turismo*

A discapito della assoluta rilevanza socio-economica del fenomeno turistico e dell'importanza che rivestono le relative figure professionali, sino alla emanazione della legge quadro, il legislatore<sup>3</sup> aveva espressamente considerato solo alcune delle attività in questione disciplinando con una prospettiva in cui i profili di pubblica sicurezza prevalevano su quelli più aderenti alla evoluzione nel frattempo intervenuta.

La prima disciplina di un'attività professionale connessa al turismo – riferita in particolare alla categoria delle guide – si riscontra, nella legge 23 dicembre 1888, n. 5888, successivamente confluita nel Testo unico 30 giugno 1889, n. 6144 (e relativo regolamento di pubblica sicurezza di cui al Regio decreto 8 novembre 1889, n. 6517)<sup>3</sup>, che la considerava tra i c.d. “mestieri girovaghi”, assoggettandone l'esercizio alla vigilanza degli organi di polizia ed al possesso di un certificato di iscrizione nell'apposito registro.

L'adozione nel 1926 del nuovo T.u.l.p.s. (r.d. 6 novembre 1926, n.1848 e relativo regolamento di esecuzione r.d. 21 gennaio 1929, n. 62) con l'individuazione nell'art. 124 anche di criteri di rilevanza prettamente turistica quale condizione per l'ottenimento della licenza per lo svolgimento dell'attività di guida turistica e degli altri “mestieri girovaghi” connessi al turismo (quali quelli di interprete e di corriere), testimonia una prima inversione di tendenza.

L'architettura giuridica si rimodella nella successiva legislazione di pubblica sicurezza (artt. 123 e 125, T.u.l.p.s. 18 giugno 1931, n. 773 e artt. 234-241 del relativo regolamento di esecuzione, r.d. 6 maggio 1940, n. 635), oltre che in quella specifica relativa alle attività

<sup>2</sup> Per una dettagliata ed aggiornata ricognizione della materia vedasi L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, in *Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI (diretto da), II<sup>a</sup> ed., Torino, 2003, pp. 283-306.

<sup>3</sup> In tal senso L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, in *Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - G. SILINGARDI (diretto da), I<sup>a</sup> ed., Torino, 1999, pp. 231-248.

di guida, interprete e corriere, di cui al r.d.l. 18 gennaio 1937, n. 448, rimanendo immutato – ad eccezione del trasferimento al Sindaco del potere di rilasciare le relative licenze di pubblica sicurezza, operato dall'art. 19, d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616 – sino alla legge quadro.

Il processo di regionalizzazione delle competenze in materia turistica iniziato con il primo provvedimento di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali – d.p.r. 14 gennaio 1972 n. 6 – e giunto a compimento con l'attribuzione ai Comuni – in virtù dell'art. 19 del d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616 –, della competenza a rilasciare le licenze per l'esercizio del mestiere di guida, interprete, corriere o portatore alpino e per l'insegnamento dello sci, di cui all'art. 123 del T.u.l.p.s., costituisce sicuramente una fondamentale tappa della evoluzione della disciplina (tenendo anche conto che tale trasferimento si realizza nel contesto più generale della diretta attribuzione ai Comuni delle funzioni di interesse prettamente locale in materia di polizia amministrativa)<sup>5</sup>.

b) *l'art. 11 della legge 17 maggio 1983 n. 217*

La principale fonte giuridica della disciplina delle professioni turistiche – sino alla entrata in vigore della riforma della legislazione nazionale del turismo – si colloca nel dispositivo dell'art. 11 della legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica del 17 maggio 1983, n. 217.

Si ravvisa diffusamente la considerazione in maniera non tassativa dell'elenco delle professioni turistiche contenuto nell'art. 11 della legge quadro anche perché viene espressamente consentito alle Regioni<sup>6</sup> di individuare e regolamentare (nell'ambito delle rispettive prerogative e competenze) altre tipologie di attività pro-

<sup>4</sup> Rispetto agli altri "mestieri girovagi" l'attività di guida veniva comunque differenziata, poiché il rilascio del certificato di iscrizione al registro era condizionato ad un preventivo giudizio di affidabilità morale e di idoneità tecnica (art. 78).

<sup>5</sup> Non a caso il comma 3, art. 19, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, in merito alle funzioni trasferite ai Comuni, conserva al Ministero dell'interno, «per esigenze di pubblica sicurezza», il potere di «impartire, per il tramite del Commissario del Governo, direttive ai Sindaci che sono tenuti ad osservarle».

<sup>6</sup> Ciò ha provocato un proliferare di numerose iniziative legislative regionali che se per un verso evidenziano la sensibilità e l'attenzione delle Regioni nei confronti del settore e dello sviluppo di nuove forme di turismo, collegate al rinnovato interesse nei confronti dell'ambiente e della natura (turismo naturalistico ed escursionistico, turismo rurale, ecc.), dall'altro hanno creato le premesse a complessi problemi di natura giuridica di sovrapposizione con gli ambiti di attività di professioni già istituzionalizzate a livello generale o addirittura con altre regolate a livello regionale.

fessionali turistiche<sup>7</sup> accertandone<sup>8</sup> i requisiti per l'esercizio delle specifiche figure professionali.

La dottrina concorda nel raggruppare le dieci figure professionali individuate dall'art. 11 in tre distinti comparti costituiti da:

1) "classiche" professioni turistiche tradizionali di:

- guida turistica (colui che per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone alle visite ed opere d'arte, a musei, a gallerie, a scavi archeologici, illustrando le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali),
- interprete turistico (chi, per professione, presta la propria opera di traduzione nell'assistenza ai turisti stranieri),
- accompagnatore turistico<sup>9</sup> o corriere (chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nei viaggi attraverso il territorio nazionale o all'estero, fornendo elementi significativi e notizie di interesse turistico sulle zone di transito, fuori dell'ambito di competenza delle guide).

Tali figure professionali si caratterizzano per l'oggetto dell'attività che svolgono con alcune peculiarità che rimangono sostanzialmente immutate sia dal punto di vista della definizione dell'ambito di attività, sia da quello dei criteri di accesso, basato, con particolare riferimento alle guide turistiche, sulla necessità di accertare, secondo modalità da stabilirsi a livello regionale, oltre all'esatta conoscenza di una

<sup>7</sup> È il caso della figura professionale di "guida naturalistica" - o "accompagnatore naturalistico" (L.R. Friuli-Venezia Giulia 10 gennaio 1987, n. 2; L.R. Piemonte 18 luglio 1989, n. 41; L.R. Liguria 25 gennaio 1993, n. 6), altrove definite "guide escursionistiche" o "accompagnatori della natura" (L.R. Valle d'Aosta 23 agosto 1991, n. 34; L.R. Abruzzo 24 gennaio 1984, n. 15; L.R. Basilicata 2 novembre 1989, n. 27; L.R. Umbria 22 giugno 1989, n. 18), od anche "assistente" o "accompagnatore di turismo equestre" (L.R. Piemonte 18 luglio 1989, n. 41; L.R. Sardegna 15 luglio 1988, n. 26; L.R. Umbria 22 giugno 1989, n. 18; legge della Provincia di Trento 14 febbraio 1992, n.12).

<sup>8</sup> Alcune particolari figure professionali turistiche non previste nell'elenco *ex art.* 11 della legge quadro sono state previste da alcune regioni al fine di garantire la qualità dei servizi turistici, specie ricettivi, disciplinando l'istituzione della figura del "direttore di albergo", quale soggetto incaricato della direzione tecnica e amministrativa della struttura ricettiva e subordinando l'esercizio dell'attività ad appositi esami di abilitazione ed iscrizione in elenchi regionali (L.R. Calabria 28 marzo 1985, n. 13; L.R. Umbria 22 giugno 1989, n. 20; L.R. Piemonte 29 ottobre 1992, n. 44; L.R. Liguria 15 dicembre 1993, n. 58; L.R. Puglia 24 maggio 1994, n. 16, successivamente abrogata dalla L.R. 11 febbraio 1999, n. 11; L.R. Abruzzo 6 aprile 1995, n. 42).

<sup>9</sup> È singolare l'assenza di qualsiasi indicazione normativa circa i requisiti di idoneità tecnica necessari per l'accesso alle professioni di accompagnatore turistico o corriere e di interprete turistico oltre alla perdurante situazione di incertezza che accompagna la definizione della figura dell'accompagnatore, al fine di meglio identificarne l'ambito di attività rispetto a quello della guida, ulteriormente acuita da alcune pronunce enunciate a livello comunitario dalla Corte di Giustizia.

o più lingue straniere, delle opere d'arte, dei monumenti, dei beni archeologici, delle bellezze naturali e comunque delle risorse ambientali della località in cui dovrà essere esercitata la professione (ex comma 12, art. 11).

2) "nuove" (almeno tali erano considerate all'epoca dell'approvazione della legge quadro n. 217) figure professionali che trovano un primo riconoscimento normativo:

- l'organizzatore congressuale (colui che, per professione, svolge la propria opera nell'organizzazione di iniziative, simposi o manifestazioni congressuali),
- l'animatore turistico (ovvero chi, per professione, organizza il tempo libero di gruppi di turisti con attività ricreative, sportive, culturali).

L'art. 11 si limita a prevedere solo alcuni criteri da seguirsi da parte delle Regioni in ordine ai requisiti necessari per lo svolgimento della professione<sup>10</sup>, che vengono opportunamente individuati nella «conoscenza di due lingue straniere ed un comprovato tirocinio nelle attività congressuali a carattere nazionale ed internazionale».

3) da alcune attività il cui contenuto tecnico-professionale è in realtà maggiormente attinente a quelle discipline sportive che ricadono anche sotto l'egida e la vigilanza delle rispettive Federazioni sportive:

- l'istruttore nautico, ovvero chi, per professione, insegna a persone singole o a gruppi di persone la pratica del nuoto o di attività nautiche;
- il maestro di sci<sup>11</sup>, definito come chi, per professione, insegna a persone singole o gruppi di persone la pratica dello sci;
- la guida alpina<sup>12</sup>, ovvero chi, per professione, accompagna singole persone o gruppi di persone in scalate o gite di alta montagna;

<sup>10</sup> Da notare che resta praticamente irrisolta la delicata questione dei conflitti di competenza potenzialmente riproducibili tra l'attività degli organizzatori congressuali e quella delle agenzie di viaggio e/o dei *tour operators*. In tal senso è da segnalare anche la posizione avvalorata da una parte della dottrina di prevedere una specifica disciplina nazionale che riconosca, tuteli e delimiti la figura dell'organizzatore congressuale, chiarendone la natura dell'attività, definendone gli ambiti di responsabilità nei confronti degli stessi committenti.

<sup>11</sup> La definizione di maestro di sci è stata opportunamente modificata dalla legge 8 marzo 1991, n. 81.

<sup>12</sup> La definizione di guida alpina è stata successivamente modificata dalla legge 2 gennaio 1988, n. 6, che ha anche definito le attività proprie dell'accompagnatore di mezza montagna e quelle delle guide vulcanologiche, figure professionali non contemplate dal disposto dell'art. 11 della legge quadro per il turismo - cfr. infra d).

- l'aspirante guida alpina o portatore alpino, ovvero chi, per professione, accompagna singole persone o gruppi di persone in ascensioni di difficoltà non superiori al terzo grado, potendo altresì – secondo l'art. 11 in esame – fungere da capo cordata in ascensioni superiori solo insieme ad una guida alpina<sup>13</sup>;
- la guida speleologica, definita come chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi nell'esplorazione di grotte o cavità naturali.

Tutte queste attività richiedono una specifica competenza con connotati di tipo tecnico-sportivo e che, tenuto conto la loro rilevanza turistica, il legislatore ha ritenuto opportuno disciplinare espressamente nell'ambito della legge quadro. Naturalmente, la marcata peculiarità di tali professioni rispetto a quelle precedentemente enunciate di natura strettamente turistica, determina significative conseguenze circa il regime dell'accesso e della vigilanza che risulta parzialmente diverso e – per certi aspetti – più complesso.

Ciò comporta l'assoggettamento ad un'abilitazione che – in base al disposto normativo dell'art. 11 della legge quadro – impone l'accertamento delle specifiche conoscenze tecnico-operative da effettuarsi secondo i criteri didattici elaborati per i vari gradi di professionalità dalle relative Federazioni sportive, o comunque dagli enti appositamente competenti (a questi ultimi competono comunque i rispettivi poteri di controllo e vigilanza sugli aspetti più propriamente sportivi dell'attività professionale).

### *c) la disciplina amministrativa anteriore alla riforma*

In tema di riparto di competenze tra legislazione dello Stato e delle Regioni il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", già nel Capo IX dedicato al Turismo (Titolo II - Sviluppo economico e Attività produttive) per definirne la materia e individuarne le funzioni rimandava (art. 43) al D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

Gli artt. 44 e 45 del decreto ribadivano che dovevano intendersi conferite alle Regioni tutte quelle funzioni amministrative statali concernenti il turismo mantenendo comunque allo Stato – sempre in ac-

<sup>13</sup> La formazione e l'aggiornamento professionale delle guide alpine speleologiche rientrano tra i compiti istituzionali esercitati dal C.A.I. – Club Alpino Italiano, inizialmente sorto nel lontano 1863 come associazione di natura privatistica e successivamente riconosciuto, in riferimento alla rilevanza generale della sua attività, quale ente pubblico ai sensi della legge 26 gennaio 1963, n. 91 e legge 24 dicembre 1985, n. 776 –; tuttavia l'accertamento dei requisiti e la relativa disciplina dell'attività sono di competenza delle Regioni.

cordo con le Regioni – la prerogativa di individuare principi ed obiettivi generali per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico e relativo coordinamento (potere da estrinsecarsi tramite la fissazione di “linee guida” contenute in un documento da approvarsi, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in forma di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative della categoria degli operatori turistici, dei consumatori e del turismo sociale).

Ma ben più significativo – nel contesto dell’attuazione dei principi di semplificazione e decentramento sanciti dalla prima delle c.d. “leggi Bassanini” legge 15 marzo 1997, n. 59 – per la disciplina delle professioni turistiche risulta essere l’art. 46 poiché comporta una serie di abrogazioni tra cui (comma 3) quello dell’obbligo della licenza di pubblica sicurezza previsto dall’art. 123 del T.u.l.p.s.<sup>14</sup>, r.d. 18 giugno 1931, n. 773.

Ne consegue che l’esercizio delle attività professionali turistiche è subordinato unicamente alla mera abilitazione<sup>15</sup> disciplinata dalla legislazione regionale che, pur se presenta una certa eterogeneità di soluzioni (si oscilla dai casi di leggi organiche sulla disciplina delle professioni turistiche, ad altri in cui il legislatore regionale ha proceduto per gruppi di professioni, o in cui si sono adottate discipline

<sup>14</sup> Da notare che l’art. 123 del T.u.l.p.s. (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) subordinava «all’ottenimento della previa licenza di pubblica sicurezza – il cui rilascio era stato trasferito ai Comuni per effetto dell’art. 19, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 – l’esercizio delle sole attività di guida, interprete, corriere, guida o portatore alpino e maestro di sci, onde si poneva il problema dell’assoggettamento o meno a tale disciplina delle ulteriori figure professionali definite dalla legge quadro». Al riguardo, «la maggior parte delle leggi regionali di attuazione avevano risolto la questione in senso positivo (cfr. a titolo esemplificativo L.R. Umbria 18 gennaio 1989, n. 4; L.R. Basilicata 2 novembre 1989, n. 27, art. 3; L.R. Campania 16 marzo 1986, n. 11, art. 3), configurando la licenza comunale come un nulla osta, avente come presupposto l’abilitazione, anche se non mancavano esempi in cui il legislatore regionale aveva adottato una diversa soluzione (è il caso della L.R. Piemonte 18 luglio 1989, n. 41, art. 3, ove l’uso delle qualifiche di istruttore nautico, animatore turistico, accompagnatore naturalistico e accompagnatore di turismo equestre è assoggettato alla sola iscrizione negli elenchi regionali, prescindendo dalla licenza comunale ex art. 19, d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616)». Così L. RIGHI, *Le professioni turistiche, in Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - G. SILINGARDI (diretto da), I<sup>a</sup> ed., Torino, 1999, pp. 238.

<sup>15</sup> Va anche segnalato che a differenza di alcune attività attinenti al turismo (è il caso della disciplina delle agenzie di viaggio), nei quali la legislazione regionale ha attuato una programmazione numerica, per le professioni turistiche non ha avvertito la medesima necessità (pur prevedendo «meccanismi selettivi basati sull’accertamento delle capacità professionali e del possesso di determinati requisiti di affidabilità e moralità) e, quindi, tralasciando l’ipotesi di ulteriori limitazioni basate su una preventiva determinazione del fabbisogno (vero o presunto) del mercato turistico (come già era avvenuto per le guide turistiche cfr. il rd.l. 18 gennaio 1937, n. 448)», L. RIGHI, *op. ult. cit.*, p. 239.

specifiche per ciascuna professione considerata ed anche normative regionali che non contemplano professioni pur espressamente previste dall'art. 11 della legge quadro), è piuttosto uniforme in riferimento alla disciplina dell'accesso alle professioni considerate<sup>16</sup>.

## 2. *Le leggi quadro sulle guide alpine e sui maestri di sci*

Le attività professionali esercitate dalle guide alpine e dai maestri di sci sono state oggetto di due apposite<sup>17</sup> leggi quadro statali:

- legge 2 gennaio 1989, n. 6 “Ordinamento della professione di guida alpina”
- legge 8 marzo 1991, n. 81 “Legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina”.

Entrambi i testi normativi<sup>18</sup> definiscono con maggiore dettaglio dell'art.11 legge n.217, i diversi ambiti di attività evitando margini di incertezza e confusione:

- il “maestro di sci” (art. 2, legge n. 81 del 1991), come colui che insegna professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo, a singole persone o gruppi di persone, le tecniche sciistiche in tutte le loro specializzazioni, esercitate con qualsiasi

<sup>16</sup> «Il conseguimento dell'abilitazione avviene a seguito del superamento di appositi esami, tendenti ad accertare il possesso di titoli di studio (spesso il diploma di scuola media superiore, ma per alcune professioni talune Regioni richiedono il diploma di scuola media inferiore, o la frequenza di appositi corsi di formazione – come ad esempio per: L.R. Piemonte 18 luglio 1989, n. 41; L.R. Basilicata 2 novembre 1989, n. 27) e di specifici requisiti di idoneità tecnica ed affidabilità per gli utenti – variabili a seconda delle diverse professioni – da parte di commissioni di esperti istituite a livello regionale o, nei casi in cui le relative funzioni sono state delegate, provinciale. Il superamento dell'esame attribuisce il diritto all'iscrizione in appositi albi o elenchi tenuti direttamente dalla Regione, ovvero, dalle Province, il cui territorio costituisce l'ambito di esercizio della professione (per talune di esse, come in particolare quella di guida turistica, la stretta connessione con un determinato contesto territoriale e storico-culturale costituisce elemento qualificante delle conoscenze necessarie per l'esercizio dell'attività e limite della stessa validità dell'abilitazione», L. RIGHI, *op. ult. cit.*, p. 239. Si conferma, quindi, l'assoggettamento delle professioni turistiche al controllo amministrativo, in ordine alla necessità di vigilare sugli interessi di tipo economico-sociale connessi allo svolgimento di tali attività.

<sup>17</sup> M. PRADI, *Guide e portatori alpini*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 58.

<sup>18</sup> Tali leggi sono ispirate dall'esigenza di creare un minimo di omogeneità a fronte di una certa eterogeneità di leggi regionali che sia prima che dopo la legge n. 217 del 1983 avevano variamente disciplinato le due professioni (ad es. L.R. Abruzzo 24 gennaio 1984, n. 15; L.R. Basilicata 12 aprile 1990, n. 13; L.R. Campania 8 marzo 1985, n. 14; L.R. Friuli-Venezia Giulia 15 giugno 1984, n. 20 e n. 21; L.R. Piemonte 13 agosto 1979, n. 41 e 16 maggio 1989, n. 30; L.R. Toscana 27 ottobre 1981, n. 77; L.P. Bolzano 22 ottobre 1984, n. 12 e 28 dicembre 1984, n. 15; L.R. Umbria 26 aprile 1985, n. 14).

- tipo di attrezzo, su piste di sci, itinerari sciistici, percorsi di sci fuori pista ed escursioni con gli sci che non comportino difficoltà richiedenti l'uso di tecniche e materiali alpinistici (quali corda, piccozza, ramponi);
- la "guida alpina" (art. 2, legge n. 6 del 1981), come colui che svolge professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo, le seguenti attività:
    - a) accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio o in escursioni in montagna;
    - b) accompagnamento di persone in ascensioni sci-alpinistiche o in escursioni sciistiche;
    - c) insegnamento delle tecniche alpinistiche e sci-alpinistiche con esclusione delle tecniche sciistiche di discesa e di fondo.

Le leggi in questione<sup>19</sup> prevedono che, per lo svolgimento della professione, ci si debba munire di apposita abilitazione conseguita, previo esame da sostenersi di fronte ad apposita commissione di esperti, al termine di corsi teorico-pratici, organizzati su base regionale (cfr., per le guide alpine, art. 7, legge n. 6 del 1989 e, per i maestri di sci, artt. 6-9, legge n. 81 del 1991).

L'abilitazione costituisce il presupposto per la necessaria iscrizione ad appositi albi regionali, tenuti dai nuovi organi di autogoverno delle rispettive categorie (artt. 4 e 5, legge n. 6 del 1989 e artt. 3 e 4, legge n. 81 del 1991). Inoltre gli artt. 13, legge n. 6 del 1989 e legge n. 81 del 1991 prevedono nei rispettivi ambiti di applicazione la costituzione di "collegi regionali" quali organi di autodisciplina ed autogoverno delle professioni, attribuendo agli stessi le correlate funzioni (iscrizione e tenuta degli albi, vigilanza sull'esercizio della professione, applicazione di sanzioni disciplinari, collaborazione con le autorità regionali). I collegi regionali confluiscono in un "collegio nazionale" (artt. 15 e 16, legge n. 6 del 1989 e legge n. 81 del 1991), con compiti di fissare norme deontologiche, decidere sui ricorsi contro i provvedimenti disciplinari dei collegi regionali e di mantenere i rapporti con le associazioni professionali e le competenti autorità statali e regionali.

<sup>19</sup> La vicenda delle leggi quadro sulle guide alpine e sui maestri di sci è rilevante anche perché proprio il carattere di professione di rilievo nazionale acquisito dalle stesse in virtù della disciplina di principio di cui alle leggi n. 6 del 1989 e n. 81 del 1991 ha costituito motivo essenziale per giustificare, da parte della Corte costituzionale, l'intervento del legislatore statale in materia (cfr. sentenze n. 372 del 1989 e n. 360 del 1991 sui ricorsi proposti da alcune Regioni e Province autonome contro le citate leggi).

### 3. *Profili di diritto comunitario nella disciplina delle professioni turistiche*

La disciplina delle attività professionali turistiche trova il suo naturale completamento con la necessaria integrazione di principi e regole del diritto comunitario.

Nonostante la perdurante assenza di una vera politica turistica dell'Unione europea<sup>20</sup> vanno certamente annoverati quegli interventi comunitari destinati a realizzare (tramite l'applicazione dei principi di uguaglianza per tutti i cittadini degli Stati membri di esercitare le corrispondenti attività all'interno del territorio dell'Unione ed il corrispondente obbligo per gli ordinamenti nazionali di rimuovere gli ostacoli che, direttamente o indirettamente, impediscano o intralcino il completo esplicarsi dei suddetti principi, con particolare riferimento a quelle restrizioni che abbiano carattere discriminatorio, specie se basate sulla nazionalità) i principi di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi di attività indipendenti quali quelle alberghiere, di ristorazione, di somministrazione di cibi e bevande e quelle esercitate da alcune figure professionali. Si tratta dei seguenti atti comunitari:

- Direttive del Consiglio 15 ottobre 1968, nn. 68/367/Cee e 68/368/Cee<sup>21</sup>.
- Direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/368/Cee concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex classe 01-classe 85 CITI)<sup>22</sup> comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività.

<sup>20</sup> Risulta difficile giustificare la totale assenza di qualsiasi esplicito riferimento alla materia turistica sia nel Trattato di Roma del 1957, che nel testo dell'Atto unico europeo del 1986. A ciò si aggiunga che l'unica espressa menzione del turismo tra le competenze di attribuzione degli organi comunitari - tuttora riscontrabile anche dopo che l'art. 3, lett. t), del Trattato di Maastricht si è limitato ad inserire il turismo tra i settori in cui la Comunità può emanare "misure" per il raggiungimento degli obiettivi elencati nell'art. 2 - è costituita dai principi del Trattato che garantiscono la libera circolazione di persone, di stabilimento e la libera prestazione dei servizi in ambito comunitario.

<sup>21</sup> La Direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968 n. 68/368/Cee enuncia una serie di indicazioni che impongono agli Stati membri l'obbligo di informazione sulla legislazione vigente in tema di attività ristorative e ricettive e prevede il riconoscimento della formazione professionale in base all'esercizio dell'attività per un certo numero di anni nel paese di origine.

<sup>22</sup> La Direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/368/Cee in merito alle professioni di interprete turistico e "guida accompagnatrice" (mentre è esclusa dal campo di azione della direttiva la professione di guida turistica) introduce l'obbligo da parte del nostro ordinamento giuridico del riconoscimento delle funzioni esercitate per un certo numero di anni nel settore turistico.

- Direttiva del Consiglio 29 giugno 1982, n.82/470/Cee concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività non salariate di taluni ausiliari dei trasporti e dei titolari di agenzie di viaggio (gruppo CITI), nonché dei depositari (gruppo 720 CITI)<sup>23</sup>.

Anche la legge quadro sul turismo (comma 13 art. 11) aveva cercato, in maniera alquanto inopportuna, di tener conto del principio di equiparazione ai cittadini italiani, ai fini dell'esercizio delle attività professionali turistiche, dei cittadini dei Paesi membri della Comunità, condizionandola tuttavia ad una situazione di reciprocità di trattamento che nell'ottica di un processo di integrazione europea sembrava ormai superata.

Non a caso la Corte di Giustizia il 15 ottobre 1986<sup>24</sup>, condannò - nella causa n. 168/85 Commissione contro Italia intentata ex art. 169 - la Repubblica Italiana per violazione degli artt. 48 (libera circolazione dei lavoratori), 52 (diritto di stabilimento) e 59 (libera circolazione dei servizi) del Trattato, avendo mantenuto in vigore nel proprio ordinamento disposizioni legislative in contrasto con il principio della parità di trattamento tra i cittadini comunitari, per quanto attiene l'accesso a talune professioni<sup>25</sup>.

A distanza di oltre quattro anni l'art. 11 della legge comunitaria per il 1990 (legge 29 dicembre 1990, n. 428) ha provveduto a modificare il comma 13 eliminando la suddetta condizione.

A ciò si aggiunga che l'art. 16 della stessa legge comunitaria per il 1990 dispose la delega a favore del Governo per dare attuazione alle direttive n. 75/368/CEE e n. 75/369/CEE, contenenti disposizioni dirette a favorire l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi per quanto concerne una serie di attività,

<sup>23</sup> La Direttiva del Consiglio 29 giugno 1982, n. 470 è stata all'origine della sentenza della Corte di Giustizia 21 giugno 1988 a seguito di ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione ex art. 169 nei confronti del Regno del Belgio per non averla adottata nei termini.

<sup>24</sup> Si trattava dell'accesso alle professioni di giornalista professionista, giornalista praticante e pubblicista; l'accesso ai concorsi per l'attribuzione delle sedi farmaceutiche e per l'accesso alle attività professionali legate al turismo (animatore turistico, guida turistica, interprete turistico, accompagnatore, organizzatore congressuale).

<sup>25</sup> In tale sede è opportuno rammentare, seppur brevemente, alcune pronunce della Corte di Giustizia che affermano la questione dell'applicabilità ai turisti dei principi di libera circolazione. Intendiamo riferirci a: - sentenza 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone, in cause riunite 268/82 e 26/83, che stabilisce «i turisti ..... devono essere considerati destinatari di servizi», - sentenza 2 febbraio 1989, Ian William Cowan, in causa 186/87, che conferma la concezione del turista come «utente di servizi».

comprese quelle di accompagnatore turistico, corriere ed interprete turistico. Con il susseguente Decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 391, vennero, finalmente emanate le relative norme nazionali di recepimento, con cui, oltre a disposizioni dirette a facilitare l'adempimento da parte dei cittadini di altri Paesi membri degli oneri di documentazione collegati alla prova del possesso dei requisiti di onorabilità e capacità professionale richiesti per l'esercizio delle attività in questione, nonché per ottenerne a riconoscimento delle attività svolte e dei titoli acquisiti nel Paese di provenienza, è stato previsto (ex art. 3) un obbligo di informazione, a carico delle pubbliche amministrazioni competenti ed a favore dei cittadini comunitari che vogliano stabilirsi in un Paese diverso da quello di origine, in merito alla relativa disciplina<sup>26</sup>.

In riferimento alla formazione professionale delle figure attinenti al fenomeno turistico è utile sottolineare che la stessa Commissione ha inteso valutare le concrete possibilità di armonizzazione e relativo riconoscimento di alcune professioni (assistente di viaggio, assistente congressuale, operatore dell'organizzazione turistica pubblica locale, impiegato uffici di viaggio, *sommelier*, animatore, ecc.) con la Comunicazione (92/C 320/01) del 7 dicembre 1992 relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle Comunità europee in applicazione della Decisione del Consiglio del 16 luglio 1985 n. 85/368/CEE.

La disciplina generale della Direttiva 18 giugno 1992, n. 92/51/CEE relativa ad un "secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale", recepita dal decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319, prevede nel dettaglio il riconoscimento dei titoli abilitanti rilasciati da un Paese membro e attestanti una formazione professionale al cui possesso venga subordinato l'esercizio di una determinata professione.

In riferimento al settore delle professioni turistiche ed in particolare modo nel caso delle guide turistiche, proprio la disciplina prevista dalla direttiva n. 92/51/CEE ha ulteriormente delineato alcuni aspetti complessi emersi da quattro sentenze<sup>27</sup> della Corte di Giustizia delle

<sup>26</sup> In merito ai requisiti attinenti la capacità professionale, ai sensi dell'art. 6 Decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 391, viene espressamente riconosciuto quale titolo valido ai fini dell'ottenimento dei provvedimenti autorizzatori che condizionano l'esercizio della professione, lo svolgimento dell'attività protratto per un determinato periodo di tempo, talvolta accompagnato, a seconda dei casi, da una congrua formazione professionale, attestata in forme idonee secondo la legislazione dello Stato di appartenenza.

<sup>27</sup> Si tratta delle seguenti pronunce della Corte di Giustizia del Lussemburgo: - sentenza 26 febbraio 1991, cause C-180/89, C-154/89, C-198/89, rispettivamente riguardanti l'Italia, la Grecia, il Belgio; - sentenza 22 marzo 1994, causa C-375/92 riguardante la Spagna.

Comunità Europee (note come “sentenze guide turistiche”) che hanno infatti dichiarato l’illegittimità per contrasto all’articolo 59 del Trattato della disciplina vigente in alcuni Stati membri – Italia, Grecia, Belgio, Spagna. In particolare la Corte del Lussemburgo ha sancito che è illegittimo subordinare la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagni un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro nell’ambito di visite guidate in luoghi diversi da musei o monumenti storici richiedenti l’intervento di “guide specializzate”, al possesso di apposita licenza rilasciata a seguito dell’acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame. Quindi, l’orientamento giurisprudenziale comunitario ritiene che l’assoggettamento dell’esercizio di un’attività professionale turistica a provvedimenti di tipo autorizzatorio o abilitativo è, illegittimo, qualora questi costituiscano un ostacolo ai principi comunitari di libera circolazione, essendo finalizzati al perseguimento di finalità diverse da quelle di garantire l’accertamento di una competenza professionale specifica a tutela dell’utente (principio di estrema rilevanza per la figura delle guide turistiche le cui competenze e conoscenze sono necessariamente correlate alle caratteristiche storiche, artistiche, economiche e culturali del territorio in cui la professione viene esercitata).

A quasi quattro anni dalla sentenza della Corte di Giustizia del 26 febbraio 1991 nella causa C-180/89, in data 13 dicembre 1995 veniva emanato il decreto del Presidente della Repubblica “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di guide turistiche”<sup>28</sup> nei confronti delle Regioni, alle quali si demandava (art. 2) di individuare, d’intesa con le competenti Sovrintendenze del Ministero per i beni e le attività culturali, ai fini di una migliore fruizione del valore culturale del patrimonio storico ed artistico nazionale, i siti che possono essere illustrati ai visitatori solo da guide specializzate (vale a dire dotate dell’apposita abilitazione prevista e disciplinata dalla legislazione nazionale e regionale in relazione ai siti oggetto di visita turistica). Tali siti dovranno essere indicati tra beni ed aree di interesse archeologico, artistico e storico, istituti di antichità ed arte, musei, monumenti e chiese, aventi un rilievo particolarmente importante nell’ambito del patrimonio storico, artistico e archeologico nazionale, comprendendo anche quelli riconosciuti dall’U.N.E.S.C.O. come facenti parte del “patrimonio culturale dell’umanità”.

I turisti provenienti da un altro Stato membro dell’Unione europea, nel corso di un viaggio organizzato “a circuito chiuso”, potranno essere accompagnati e guidati anche da un professionista non dotato

<sup>28</sup> In G.U.R.I., Serie generale, 28 febbraio 1996.

testimoniare validamente come, la preferenza accordata a livello comunitario alle dinamiche del mercato concorrenziale (anche in ordine agli aspetti giuridici e normativi delle professioni turistiche), intendono fornire un contributo su una materia alquanto complessa e in continua evoluzione al fine di suggerire e favorire l'adozione di misure di politica legislativa atte ad assicurare che l'elevato potenziale turistico "labour intensive"<sup>35</sup> venga adeguatamente valorizzato<sup>36</sup>.

*Agevolazioni discriminatorie per l'ingresso ai musei e libera prestazione dei servizi*, in *Dir. tur.*, 2003, 2, pp. 144-148, acutamente sostiene che si tratta in sostanza di «...una brutta figura che poteva, e doveva, essere evitata... È di tutta evidenza che l'ennesima condanna dell'Italia per infrazione al diritto comunitario poteva essere evitata, con un minimo sforzo di diligenza. Tra l'altro in questo caso, l'universale notorietà dei monumenti e musei in questione non può che amplificare i danni che il procedimento di infrazione e la sentenza di condanna vengono ad arrecare, sul piano dell'immagine, ad un Paese che fa delle ricchezze artistiche e dell'ospitalità dei turisti stranieri il proprio punto di forza sul mercato mondiale del turismo....»

<sup>35</sup> Vedasi la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni (1999/C 178/03), "Rafforzare il potenziale del turismo per l'occupazione. Seguito delle conclusioni e raccomandazioni del Gruppo ad alto livello sul turismo e sull'occupazione", che conferma «L'importanza dell'industria turistica ampiamente presente in tutti i Paesi dell'UE (circa 2 milioni d'impresе, essenzialmente PMI, assicurano il 5,5% del PIL, il 6% dell'occupazione e il 30% del commercio estero di servizi), che costituisce un valido banco di prova per la realizzazione della strategia europea per l'occupazione nel settore dei servizi.». Inoltre la relazione del Gruppo ad alto livello (GAL) sul turismo e l'occupazione e la relazione del Parlamento europeo su "Le professioni del futuro in Europa" (Consiglio europeo di Lussemburgo 21-22 novembre 1997) confermano questa analisi e sottolineano la necessità di un maggiore coordinamento delle iniziative prese ai vari livelli al fine di sfruttare le potenzialità del turismo in vista della creazione di nuovi e migliori posti di lavoro attraverso uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Ciò implica un approccio integrato e transettoriale in fatto di programmazione, sviluppo e funzionamento delle attività turistiche.

<sup>36</sup> Per le novità introdotte dalla riforma della legislazione del turismo legge n. 135 del 29 marzo 2001 ed il relativo d.P.C.M. attuativo del 13 settembre 2002 si rimanda al capitolo successivo.

**CAPITOLO OTTAVO**

**LA LEGGE N. 135 DEL 29 MARZO 2001**  
**Riforma della legislazione nazionale del turismo**  
**E LA DISCIPLINA DI SETTORE**



SOMMARIO: 1. Considerazioni in ordine alla attuazione della legge di riforma della legislazione nazionale del turismo. - 2. La disciplina della legge 29 marzo 2001 n. 135, brevi riflessioni: a) Capo I - Principi, competenze e strutture (artt. 1-5), b) Capo II - Imprese e professioni turistiche (art. 7), c) Capo III - Semplificazione di norme e fondo di rotazione per il prestito e per il risparmio turistico (artt. 8-10), d) Capo IV - Abrogazione, disposizioni transitorie e finanziarie (artt. 11-12). - 3. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2002. - 4. La disciplina di settore: «turismo sessuale», «strade del vino», «turismo termale», «turismo nautico».

## 1. *Considerazioni in ordine alla applicazione della nuova legge di riforma del turismo*

Si è accennato in precedenza<sup>1</sup> al travagliato<sup>2</sup> *iter*<sup>3</sup> che ha caratterizzato l'approvazione definitiva della riforma della legislazione nazionale del turismo e la relativa complessità della entrata in vigore della nuova disciplina in riferimento sia, alla emanazione<sup>4</sup> del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome (ai sensi del comma 4 dell'articolo 2), che alla abrogazione

<sup>1</sup> V. *infra* Introduzione.

<sup>2</sup> Si pensi all'annosa problematica della riforma della legislazione turistica che ha trovato una soluzione (anche se certamente non esaustiva) con la «sua approvazione definitiva al termine di un estenuante *iter* parlamentare ed alle soglie della conclusione della XIII<sup>a</sup> legislatura», così F. MORANDI, *I sistemi turistici locali. Il «nuovo ordine turistico» tra utopia e realtà*, in *Dir. Tur.*, 2003, I, p. 14.

<sup>3</sup> Per una dettagliata documentazione dell'*iter* parlamentare della legge 29 marzo 2001 n. 135 «Riforma della legislazione nazionale del turismo» vedasi A. TRENTINI, *La riforma del turismo. Commento alla legge 29 marzo 2001, n. 135*, Rimini, 2002 (in particolare l'appendice legislativa) pp. 207-222.

<sup>4</sup> Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri veniva emanato in data 13 settembre 2002, pubblicato nella G.U.R.I. n. 225 del 25 settembre ed entrava in vigore dal 10 ottobre 2002, abrogando di fatto la disciplina della legge quadro n. 217 del 17 maggio 1983.

della precedente legge quadro n. 217 del 17 maggio 1983 (secondo quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 11).

La non tempestiva adozione del d.P.C.M. ha anche acuito i fondati dubbi della dottrina<sup>5</sup> in merito alla particolare natura giuridica del medesimo decreto<sup>6</sup> che di fatto recepisce l'Accordo sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (siglato in data 14 febbraio 2002) fra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e Province autonome.

A ciò si aggiunga che il concomitante processo di riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (ordinamento regionale e locale) perfezionatosi con l'emanazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha sostanzialmente rimodulato i criteri di ripartizione delle potestà legislative fra lo Stato e le regioni.

Con la nuova formulazione dell'art. 117<sup>7</sup> la disciplina turistica

<sup>5</sup> M. ATELLI opportunamente sostiene che «non è agevole stabilire se, in ragione delle sue caratteristiche, siffatto d.P.C.M., sia da considerare una sorta di regolamento di delegificazione, contenente disposizioni di rango sostanzialmente equivalente a quello proprio delle norme contenute nelle leggi di cui all'art. 117, comma 1, Cost., oppure un regolamento più semplicemente attuativo (che come tale può però essere adottato solo al di fuori delle materie riservate alla competenza regionale). Più probabilmente, la soluzione preferibile è comunque la seconda (...), perché del regolamento di delegificazione troppi requisiti paiono nella specie far difetto, a cominciare dalla forma, che dovrebbe essere quella del d.P.R., in base all'art. 17, comma 2, l. n. 400/1998», *La riforma della legislazione sul turismo*, in *Corriere giuridico*, 2001, n. 10, p. 1378.

<sup>6</sup> Si pensi che il d.P.C.M. «contempla una serie così vasta di materie da rischiare di nuovo di provocare quei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni che per anni hanno contrassegnato la storia della precedente legge quadro»; così C. ALVISI - S. ZUNARELLI, *Lezioni di legislazione del turismo*, Bologna, 2002, pp. 8-9.

<sup>7</sup> «Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informa-

non costituisce più materia di potestà legislativa concorrente e ripartita fra i suddetti livelli istituzionali, ma viene ad essere considerata potestà normativa attribuita alle Regioni in maniera «piena»<sup>8</sup>, «esclusiva»<sup>9</sup>, «residuale»<sup>10</sup>.

In conseguenza di tali complesse situazioni diverse Regioni (Lombardia, Piemonte, Veneto, Liguria) presentavano ricorso alla Corte Costituzionale per presunta illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge 29 marzo 2001, n. 135 (oltre agli artt. 1 e 2 della legge 15 marzo 1997 n. 59 ed artt. 43 e 44 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998) in merito al carattere eccessivamente dettagliato delle norme ad esse demandato e per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>11</sup>.

tico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.....».

<sup>8</sup> In tal senso M. MALO, *L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata (note sul sistema delle fonti dopo il d.P.C.M. 13 settembre 2002*, in *Dir. Tur.*, 2003, I, p. 72.

<sup>9</sup> Cfr. C. ALVISI - S. ZUNARELLI, *op. cit.*, 2002, pp. 10-11.

<sup>10</sup> Vedasi TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 2/3, p. 342 ss.

<sup>11</sup> Le Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria, con ricorsi notificati rispettivamente il 17 maggio 2001, il 19 maggio 2001, il 21 maggio 2001 ed il 18 maggio 2001, e depositati rispettivamente il 25 successivo (Regioni Piemonte e Lombardia), il 28 successivo (Regione Veneto) ed il 31 successivo (Regione Liguria), hanno sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 (Regione Piemonte), 2 (tutte le Regioni ricorrenti), 3, 4, 5 e 6 (Regioni Piemonte e Veneto), 7 (Regioni Piemonte, Lombardia e Veneto), 8 (Regione Piemonte), 9 (Regioni Piemonte e Veneto), 10 (Regione Piemonte) e 11 (Regioni Piemonte e Lombardia) della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), in riferimento agli articoli 3 (Regione Veneto), 5 (Regioni Piemonte, Veneto e Liguria), 87 e 97 (Regione Veneto), 117, 118 (tutte le Regioni ricorrenti) e 119 (Regione Veneto) della Costituzione, al principio di leale cooperazione (Regione Veneto) ed "anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59" (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione ammi-

Ma, con sentenza n. 197 del 23 maggio 2003 (depositata in data 5 giugno 2003), la Corte Costituzionale statuiva riunendo i quattro distinti ricorsi e, con apposito giudizio di legittimità costituzionale in via principale dichiarava «inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 87, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, agli artt. 1 e 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) ed agli artt. 43 e 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe»<sup>12</sup>.

Secondo la Corte Costituzionale<sup>13</sup>, quindi, essendo mutato il prospettato quadro normativo ed istituzionale<sup>14</sup> a seguito dell'emanazione del d.P.C.M. del 13 settembre 2002 ed entrando in vigore la disciplina nuova prevista dal Titolo V Parte seconda della Costituzione<sup>15</sup>, è evidente la sopravvenuta carenza di interesse delle Regioni all'annulla-

nistrativa) «ed agli artt. 43 e 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) (Regione Liguria).

<sup>12</sup>D'altronde la medesima sentenza recita «... Si tratta quindi di un'ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr. sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione. In tal modo risulta chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poiché la loro "persistenza" nell'ordinamento non preclude affatto, come già rilevato, l'adozione di apposite normative regionali in materia e non può comunque -secondo quanto infondatamente ritenuto dalla difesa della Regione Lombardia - "legittimare in futuro l'Esecutivo a dettare i principi e gli obiettivi (...) sulla base di una semplice intesa con le Regioni in una materia che è divenuta di competenza esclusiva delle Regioni", tanto più che non risulta presentato alcun ricorso avverso il predetto d.P.C.M. 13 settembre 2002....».

<sup>13</sup> Per una panoramica relativa alle questioni di legittimità afferenti alla disciplina della legge 29 marzo 2001, n. 135 si segnala M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato torna protagonista*, in *Giorn. di dir. ammin.*, 2001, 1195 e segg.

<sup>14</sup> Vedasi in tal senso T. GROPPI, *Rassegna Costituzionale. Impugnate varie disposizioni della riforma della legislazione del turismo*, in *Diritto e Giustizia*, n. 26, 2003, pp. 109-110.

<sup>15</sup> Vedasi M. MALO, *Il sistema delle fonti*, in *Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI (diretto da), II<sup>a</sup> ed., Torino, 2003, pp. 3-34.

mento delle disposizioni censurate, considerato che la loro «persistenza» nell'ordinamento non esclude né tanto meno preclude l'adozione delle disposizioni normative regionali in materia di turismo.

## 2. *La disciplina della legge 29 marzo 2001 n. 135: brevi riflessioni*

L'impianto normativo introdotto dalla legge 29 marzo 2001 n. 135 «Riforma della legislazione nazionale del turismo» si articola in dodici articoli racchiusi in quattro distinti capi che ricalcano una *ratio*<sup>16</sup> ispiratrice antecedente la riforma del Titolo V Parte seconda Costituzione e orientata sostanzialmente alla definizione:

- del quadro normativo di riferimento dell'intero settore
- della disciplina delle imprese, delle professioni turistiche e della tutela del turista
- della promozione e del sostegno finanziario
- degli interventi di semplificazione procedurale e di abrogazione delle norme.

Tale provvedimento era originariamente destinato a superare la concezione fortemente centralistica della precedente legge n. 217 del 17 maggio 1983, tentando di ridefinire i rapporti<sup>17</sup> tra Stato, regioni ed enti locali alla luce anche delle rilevanti modifiche intervenute nel corso degli ultimi anni che hanno riguardato sia il piano delle competenze istituzionali che quello degli interventi volti alla promozione e al sostegno del sistema turistico.

### *Capo I – Principi, competenze e strutture (artt. 1-6)*

Nell'articolo 1 vengono delineati i presupposti giuridici di una politica del turismo disponendo che: «i principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione ed ai sensi dell'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

<sup>16</sup> Secondo G. DE GRASSI, *La natura giuridica della nuova legge quadro*, in *La Rivista del Turismo*, n. 5/6, 2001, p. 7 «Gli obiettivi fondamentali che la legge persegue sono: - la flessibilità, cioè la capacità di assorbire tutti i rapidissimi mutamenti che avvengono nei settori economici, ma ancor più nel turismo, poiché è il quadro normativo che deve adattarsi alla realtà e non viceversa; - la organicità ovvero l'ambizione di rinnovare contestualmente il quadro giuridico per tutti gli aspetti rilevanti.»

<sup>17</sup> Si veda U. FRAGOLA, *Primo approccio sulla legge 29 marzo 2001, n. 135, "Riforma della legislazione nazionale del turismo"*, in *Nuova rass. di dottr., legist. e giurispr.*, 2001, p. 1358.

Proseguendo al secondo comma in maniera quasi onnicomprensiva si dispone che «La Repubblica:

- a) riconosce il ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese nel contesto internazionale e dell'Unione europea, per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi;
- b) favorisce la crescita competitiva dell'offerta del sistema turistico nazionale, regionale e locale, anche ai fini dell'attuazione del riequilibrio territoriale delle aree depresse;
- c) tutela e valorizza le risorse ambientali, i beni culturali e le tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile;
- d) sostiene il ruolo delle imprese operanti nel settore turistico con particolare riguardo alle piccole e medie imprese e al fine di migliorare la qualità dell'organizzazione, delle strutture e dei servizi;
- e) promuove azioni per il superamento degli ostacoli che si frappongono alla fruizione dei servizi turistici da parte dei cittadini, con particolare riferimento ai giovani, agli anziani percettori di redditi minimi ed ai soggetti con ridotte capacità motorie e sensoriali;
- f) tutela i singoli soggetti che accedono ai servizi turistici anche attraverso l'informazione e la formazione professionale degli addetti;
- g) valorizza il ruolo delle comunità locali, nelle loro diverse ed autonome espressioni culturali ed associative, e delle associazioni *pro loco*;
- h) sostiene l'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale;
- i) promuove la ricerca, i sistemi informativi, la documentazione e la conoscenza del fenomeno turistico;
- l) promuove l'immagine turistica nazionale sui mercati mondiali, valorizzando le risorse e le caratteristiche dei diversi ambiti territoriali»<sup>18</sup>.

Di fondamentale rilievo per l'intera disciplina della legge di riforma è l'articolo 2 che prevede da parte dello Stato e delle regioni il riconoscimento sia – in base al principio di sussidiarietà – del ruolo dei comuni e delle province (nei corrispondenti ambiti territoriali per l'attuazione delle politiche intersettoriali ed infrastrutturali necessarie alla qualificazione dell'offerta turistica); sia dell'apporto dei soggetti privati per la promozione e lo sviluppo dell'offerta turistica (comma 1).

<sup>18</sup> Cfr. P. ANTONETTO, *La nuova legge quadro: luci ed ombre*, in *La Rivista del Turismo*, n. 5/6, 2001, pp. 13-16.

Inoltre si dispone a cura del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato – ora delle attività produttive – lo svolgimento delle funzioni e dei compiti conservati allo Stato in materia di turismo (coordinamento intersettoriale degli interventi statali connessi al turismo, indirizzo e coordinamento delle attività promozionali svolte all'estero, rappresentanza unitaria in sede di Consiglio dell'Unione europea in materia di turismo).

A parte l'indiscussa rilevanza rivestita dal comma 4 in riferimento alla data di entrata in vigore della medesima legge di riforma (cui si è già trattato in precedenza), lo stesso comma stabilisce i contenuti del successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che definisce i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico.

Difatti nell'intento «di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche» vengono stabiliti:

- «a) le terminologie omogenee e lo *standard* minimo dei servizi di informazione e di accoglienza ai turisti;
- b) l'individuazione delle tipologie di imprese turistiche operanti nel settore e delle attività di accoglienza non convenzionale;
- c) i criteri e le modalità dell'esercizio su tutto il territorio nazionale delle imprese turistiche per le quali si ravvisa la necessità di *standard* omogenei ed uniformi;
- d) gli *standard* minimi di qualità delle camere di albergo e delle unità abitative delle residenze turistico-alberghiere e delle strutture ricettive in generale;
- e) gli *standard* minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche cui riferire i criteri relativi alla classificazione delle strutture ricettive;
- f) per le agenzie di viaggio, le organizzazioni e le associazioni che svolgono attività simile, il livello minimo e massimo da applicare ad eventuali cauzioni, anche in relazione ad analoghi *standard* utilizzati nei Paesi dell'Unione europea;
- g) i requisiti e le modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore;
- h) i requisiti e gli *standard* minimi delle attività ricettive gestite senza scopo di lucro;
- i) i requisiti e gli *standard* minimi delle attività di accoglienza non convenzionale;

- l) i criteri direttivi di gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze concessi per attività turistico-ricreative, di determinazione, riscossione e ripartizione dei relativi canoni, nonché di durata delle concessioni, al fine di garantire termini e condizioni idonei per l'esercizio e lo sviluppo delle attività imprenditoriali, assicurando comunque l'invarianza di gettito per lo Stato;
  - m) gli *standard* minimi di qualità dei servizi forniti dalle imprese che operano nel settore del turismo nautico;
  - n) i criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche».
- Il successivo comma 5 delinea altresì «principi ed obiettivi relativi:
- a) allo sviluppo dell'attività economica in campo turistico di cui deve tenere conto il Comitato interministeriale per la programmazione economica nello svolgimento dei compiti ad esso assegnati, con particolare riferimento all'utilizzo dei fondi comunitari;
  - b) agli indirizzi generali per la promozione turistica dell'Italia all'estero;
  - c) alle azioni dirette allo sviluppo di sistemi turistici locali, come definiti dall'articolo 5, nonché dei sistemi o reti di servizi, di strutture e infrastrutture integrate, anche di valenza interregionale, ivi compresi piani di localizzazione dei porti turistici e degli approdi turistici di concerto con gli enti locali interessati;
  - d) agli indirizzi e alle azioni diretti allo sviluppo di circuiti qualificati a sostegno dell'attività turistica, quali campi da golf, impianti a fune, sentieristica attrezzata e simili;
  - e) agli indirizzi per la integrazione e l'aggiornamento della Carta dei diritti del turista di cui all'articolo 4;
  - f) alla realizzazione delle infrastrutture turistiche di valenza nazionale e allo sviluppo delle attività economiche, in campo turistico, attraverso l'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari».

L'impianto normativo si ispira al «rispetto dei principi di completezza ed integralità delle modalità attuative, di efficienza, economicità e semplificazione dell'azione amministrativa, di sussidiarietà nei rapporti con le autonomie territoriali e funzionali» (prevedendo che ogni regione, entro nove mesi dalla data di emanazione del dPCM dia attuazione ai principi e agli obiettivi stabiliti) e, allo «scopo di tutelare e salvaguardare gli interessi unitari non frazionabili, in materia di libertà di impresa e di tutela del consumatore» le disposizioni del comma 4 si applicano, decorsi inutilmente i suddetti termini, alle regioni a statuto ordinario, fino alla data di entrata in vigore di ciascuna disciplina regionale di attuazione delle linee guida (comma 6 e 7).

L'articolo 3 prevede l'istituzione della Conferenza nazionale del turismo indetta con cadenza almeno biennale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed organizzata dall'attuale Ministero delle attività produttive, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano al fine di:

- esprimere orientamenti per la definizione e gli aggiornamenti del documento contenente le linee guida;
- verificare l'attuazione delle linee guida, con particolare riferimento alle politiche turistiche e a quelle intersettoriali riferite al turismo;
- favorire il confronto tra le istituzioni e le rappresentanze del settore.

Vengono convocati per la Conferenza: i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCCEM), del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e delle altre autonomie territoriali e funzionali, i rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative degli imprenditori turistici, dei consumatori, del turismo sociale, delle associazioni *pro loco*, delle associazioni senza scopo di lucro operanti nel settore del turismo, delle associazioni ambientaliste e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

La dottrina si è soffermata sulla questione della natura giuridica della Conferenza nazionale del turismo avanzando sia l'ipotesi di una ricostruzione di tipo "restrittivo" (mero incontro di operatori pubblici e privati del settore quale forum di dibattito) che di tipo "rafforzativo" («organo straordinario della pubblica amministrazione, dotato di compiti consultivi e poteri di impulso»<sup>19</sup>) e pervenendo anche alla soluzione non certo agevole di «organo straordinario e strumentale del Governo centrale»<sup>20</sup>.

Da segnalare con estremo interesse è la previsione contenuta nell'articolo 4 della redazione in almeno quattro lingue della «Carta dei diritti del turista», a cura del Ministero – attualmente delle attività produttive – sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore turistico, e le associazioni nazionali di tutela dei consumatori.

Tale importante documento<sup>21</sup> dovrà contenere (ai sensi del comma 1):

<sup>19</sup> In tal senso O. FORLENZA, in "Guida al Diritto", n. 24 del 23 giugno 2001.

<sup>20</sup> Opinione espressa da A. TRENTINI, *La riforma del turismo. Commento alla legge 29 marzo 2001, n. 135*, Rimini, 2002, p. 88.

<sup>21</sup> R. SAPIO, *La carta dei diritti del turista*, in *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*, a cura di M. Gola, 2002, pp. 211-214 lucidamente afferma «...Interessante risulta in *primis* osservare l'utilizzo in sede legislativa di uno strumento come la

- a) informazioni sui diritti del turista per quanto riguarda la fruizione di servizi turistico-ricettivi, ivi compresi quelli relativi alla nautica da diporto, comunque effettuata, sulle procedure di ricorso, sulle forme di arbitrato e di conciliazione per i casi di inadempienza contrattuale dei fornitori dell'offerta turistica;
- b) informazioni sui contratti relativi all'acquisizione di diritti di godimento a tempo parziale dei beni immobili a destinazione turistico-ricettiva, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 9 novembre 1998, n. 427, recante attuazione della direttiva 94/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 1994;
- c) notizie sui sistemi di classificazione esistenti e sulla segnaletica;
- d) informazioni sui diritti del turista quale utente dei mezzi di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, delle autostrade e dei servizi di trasporto su gomma;
- e) informazioni sui diritti e sugli obblighi del turista quale utente delle agenzie di viaggio e turismo, dei viaggi organizzati e dei pacchetti turistici;
- f) informazioni sulle polizze assicurative, sull'assistenza sanitaria, sulle norme valutarie e doganali;
- g) informazioni sui sistemi di tutela dei diritti e per contattare le relative competenti associazioni;
- h) informazioni sulle norme vigenti in materia di rispetto e tutela del sistema turistico ed artistico nazionale e dei beni culturali;
- i) informazioni concernenti gli usi e le consuetudini praticati a livello locale e ogni altra informazione che abbia attinenza con la valorizzazione, la qualificazione e la riconoscibilità del sistema turistico.

La Carta dei diritti del turista<sup>22</sup> rappresenta una fondamentale tappa per il riconoscimento giuridico dei medesimi diritti (oltre a fornire anche utili consigli) che giunge a compimento dopo un lungo periodo

Carta dei diritti al fine di garantire e tutelare i diritti, appunto, ma anche gli obblighi di una categoria ben determinata di soggetti: i turisti».

<sup>22</sup> M. ATELLI lamenta che «...sarebbe stato necessario un maggior grado di precisione. A ben vedere, infatti, *i*) indeterminata è la stessa tempistica di redazione della Carta, *ii*) indeterminata la formata giuridica della Carta, anche in ragione del ruolo assegnato, in sede di sua formazione, al parere (obbligatorio, ma non vincolante) delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore turistico, nonché delle associazioni nazionali di tutela dei consumatori, *iii*) indeterminate sono soprattutto, le modalità secondo le quali la Carta dovrebbe essere portata a conoscenza dei suoi destinatari, onde assolvere la finalità informativa che gli è connaturata, *iv*) indeterminate (e quindi dal punto di vista giuscontabilistico nulle) sono, infine, le risorse finanziarie necessarie per la promozione di una diffusa conoscenza del contenuto della Carta», *op. cit.*, p. 1379.

durante il quale si erano succeduti una serie di lodevoli tentativi di disciplina puntualmente naufragati sino alla adozione della presente legge di riforma. È il caso, tra gli altri<sup>23</sup>, sia della proposta di legge n. 813 «Norme in materia dei diritti del turista» presentata alla Camera il 20 maggio del 1992<sup>24</sup> e del progetto di legge n. 122 «Carta dei diritti del turista» presentato alla Camera il 9 maggio 1996.

Il secondo comma<sup>25</sup> prevede delle significative modifiche alla disciplina concernente la tutela dell'acquirente di diritti della c.d. multiproprietà (disposta dal decreto legislativo 9 novembre 1998, n. 427, di attuazione della direttiva 94/47/CE), ampliando notevolmente l'ambito oggettivo di applicazione e facendo gravare sui venditori non aventi la forma giuridica di società di capitali (o un capitale sociale inferiore a 10 miliardi delle vecchie lire) e non aventi sede legale e sedi secondarie nel territorio dello Stato, l'obbligo di prestare fidejussione bancaria o assicurativa, salvo che si tratti di immobili in costruzione.

Trattasi, ovviamente, di un sensibile rafforzamento della situazione giuridica soggettiva dell'acquirente di diritti di godimento turnario nell'intento di fornire maggiori garanzie rimanendo invariato l'obbligo di menzionare espressamente il rilascio della fidejussione nel contratto a pena di nullità.

Per la risoluzione<sup>26</sup> delle controversie tra imprese e tra imprese e

<sup>23</sup> In tal senso si rimanda al testo della proposta di legge n. 812 in C. NOTARSTEFANO, *Lineamenti privatistici delle attività turistiche*, 1ª ed., Bari, 1993, p. 190.

<sup>24</sup> In tema di tutela del turista vedasi anche L. BARBIERA, *La protezione del turista in due recenti proposte di legge*, in *Rass. dir. civ.*, 1989, pp. 1003-1004.

<sup>25</sup> Il comma 2 dell'art. 4 dispone «Ad integrazione di quanto stabilito alla lettera b) del comma 1 del presente articolo, al decreto legislativo 9 novembre 1998, n. 427, di attuazione della direttiva 94/47/CE, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera d) del comma 1 dell'articolo 1 è sostituita dalla seguente: b) "d) "bene immobile": un immobile, anche con destinazione alberghiera, o parte di esso, per uso abitazione e per uso alberghiero o per uso turistico-ricettivo, su cui verte il diritto oggetto del contratto";

c) b) l'articolo 7 è sostituito dal seguente: "Art. 7. - (*Obbligo di fidejussione*). - 1. Il venditore non avente la forma giuridica di società di capitali ovvero con un capitale sociale versato inferiore a lire 10 miliardi e non avente sede legale e sedi secondarie nel territorio dello Stato è obbligato a prestare fidejussione bancaria o assicurativa a garanzia della corretta esecuzione del contratto.

2. Il venditore è in ogni caso obbligato a prestare fidejussione bancaria o assicurativa allorché l'immobile oggetto del contratto sia in corso di costruzione, a garanzia dell'ultimazione dei lavori.

3. Delle *fidejussioni* deve farsi espressa menzione nel contratto a pena di nullità.

4. Le garanzie di cui ai commi 1 e 2 non possono imporre all'acquirente la preventiva escussione del venditore".

<sup>26</sup> In dottrina C. LEO, afferma che «La costruzione di detti grossi complessi turistici - alberghieri o residenziali - comporta l'impiego di capitali notevoli destinati alla costruzione del complesso immobiliare, alla promozione e alla pubblicità dell'iniziativa e all'or-

- e) promuovere il *marketing* telematico dei progetti turistici tipici, per l'ottimizzazione della relativa commercializzazione in Italia e all'estero.

Al comma 6 si prevede la possibilità di poter destinare ulteriori provvidenze ed agevolazioni allo sviluppo dei sistemi turistici locali in riferimento a quelli costituiti da comuni caratterizzati da un afflusso di turisti tale da alterare – in un periodo dell'anno non inferiore a tre mesi – il parametro dei residenti.

L'articolo 6 dispone l'istituzione presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (attuale Ministero delle attività produttive) di un apposito Fondo di cofinanziamento al fine di migliorare la qualità dell'offerta turistica.

I criteri e le modalità di ripartizione delle disponibilità del Fondo vengono determinati con decreto ministeriale previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281<sup>34</sup>.

Le risorse vengono ripartite per il 70 per cento tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che erogano le somme per gli interventi previsti e, il restante 30 per cento attraverso bandi annuali di concorso predisposti sentita la citata Conferenza unificata.

Per queste ultime risorse le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano predispongono, sentiti gli enti locali promotori e le associazioni di categoria interessate, piani di interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'offerta turistica (compresa la promozione e lo sviluppo dei sistemi turistici locali di cui all'articolo 5) con impegni di spesa, coperti con fondi propri, non inferiori al 50 per cento della spesa prevista per la loro realizzazione<sup>35</sup>.

#### *b) Capo II – Imprese e professioni turistiche (art. 7)*

I primi quattro commi dell'articolo 7 della legge n. 135 del 29 marzo 2001 disciplinano l'impresa turistica ampliandone notevolmente i connotati giuridici quale impresa che «esercita attività economiche, organizzate per la produzione, commercializzazione, intermedia-

<sup>34</sup> Da notare che l'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, prevede la definizione e l'ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e l'unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

<sup>35</sup> «Come si può agevolmente evincere, i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse anzidette sono stabiliti dall'articolo in esame, essendo previsto unicamente un coinvolgimento delle Regioni nella misura dell'«intesa», che come si è avuto occasione di osservare commentando l'articolo 2, fra le attività attribuite alla Conferenza Stato-Regioni (ed enti locali), è quella più marginale», così A. TRENTINI, *op. cit.*, Rimini, 2002, p. 137.

zione e gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica» (comma 1).

Per l'individuazione delle specifiche tipologie di imprese turistiche, la nuova legge di riforma rinvia (comma 2) esplicitamente al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e dal combinato disposto si evince che l'elemento qualificante diviene esclusivamente la natura dell'attività svolta dall'impresa.

Inoltre l'impresa turistica deve essere iscritta in forma ordinaria nel registro delle imprese (e non più nella sezione speciale come previsto nella precedente legge quadro n. 217/1983<sup>36</sup>) di cui alla legge n. 580 del 1993 – da effettuare nei termini e secondo le modalità di cui al d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, costituendo, tale iscrizione, condizione<sup>37</sup> per l'esercizio della stessa attività turistica (comma 3).

Nell'intento di estendere a favore della variegata gamma di imprese turistiche le agevolazioni, i contributi, le sovvenzioni, gli incentivi e i benefici di qualsiasi genere previsti dalle norme vigenti per l'industria, si è previsto (comma 4) di ampliarne la fruibilità, fermi restando i limiti disposti dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese e dalle risorse finanziarie a tale fine disponibili.

<sup>36</sup> A. S. ALIBRANDI, *L'impresa turistica*, in *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*, a cura di M. Gola, 2002, pp. 133-146 delinea una disamina approfondita sulla centralità dell'impresa turistica nella legge n. 135 del 29 marzo 2001 sostenendo che «... Si tratta di una norma quasi "onnicomprendensiva", che, identificando, in ultima analisi, nel concorso alla formazione dell'offerta turistica il tratto saliente della categoria in discorso (con riferimento dunque a tutto l'insieme di soggetti che operano nella filiera produttiva del turismo), porta agli estremi quel processo di lenta dilatazione, avviato dalla legislazione regionale, della nozione molto ristretta e limitativa già prevista dalla legge n. 217 del 1983. È ben vero – conviene ribadirlo ancora una volta – che il nuovo sistema normativo si limita alla sola indicazione di alcuni requisiti considerati essenziali per l'esercizio dell'attività, rinviando ad un successivo regolamento di delegificazione il compito di individuare le diverse tipologie di imprese turistiche e di definirne compiutamente la relativa disciplina. Ciò nonostante, però, i tratti salienti dell'impresa turistica, che richiamano le caratteristiche proprie della definizione di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c. e, segnatamente, dell'imprenditore commerciale di cui all'art. 2195 c.c., risultano tracciati».

<sup>37</sup> A. S. ALIBRANDI, *op. ult. cit.*, p. 144, avverte che il terzo comma «... contiene un'imprecisione del legislatore: secondo la sua formulazione letterale .... Ciò in aperto contrasto – e senza che vi sia alcuna giustificazione tecnica – con la disciplina di diritto privato generale, di cui all'art. 2188 e ss. c.c., che attribuisce all'iscrizione una mera efficacia dichiarativa e non certo costitutiva della qualità di impresa o della possibilità di esercitare l'attività imprenditoriale. Da quest'angolo visuale, se è auspicabile che tale imprecisione venga corretta, quantomeno dalle legislazioni regionali, sembra però verosimile ritenere che, anche in presenza dell'attuale dato normativo di settore, prevalga comunque la regolamentazione privatistica generale».

Altresì si prevede che le associazioni senza scopo di lucro che operano per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali, possono esercitare attività di impresa turistica esclusivamente per i propri aderenti ed associati<sup>38</sup> e, godono – al pari delle associazioni *pro-loco* – di particolari benefici qualora operino per la promozione del turismo giovanile, culturale, dei disabili e delle fasce meno abbienti della popolazione (commi 9 e 10).

Di particolare rilievo risultano essere i commi 5, 6, 7, 8, in riferimento alla disciplina delle professioni turistiche.

Contrariamente a quanto previsto dall'articolo 11 della precedente legge quadro sul turismo n. 217 del 17 maggio 1983 che forniva un elenco dettagliato delle professioni turistiche con le rispettive sintetiche definizioni, la legge di riforma del turismo evita di individuare tipologicamente le professioni demandandone la regolamentazione specialistica alla legislazione regionale<sup>39</sup>.

Vengono, quindi, considerate professioni turistiche «... quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti» che sono soggette alla autorizzazione regionale con validità su tutto il territorio nazionale, fatta eccezione per le guide e per le abilitazioni conseguite antecedentemente alla entrata in vigore della nuova disciplina.

La definizione specifica dei requisiti e delle modalità di esercizio specialmente delle nuove ed emergenti professioni turistiche veniva delegata al successivo d.P.C.M. nell'intento di delineare profili omogenei ed uniformi. Difatti, l'Accordo tra lo Stato e le regioni e province autonome (sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell'adozione del provvedimento attuativo dell'art. 2, comma 4, della legge 29 marzo 2001, n. 135) allegato al d.P.C.M. del 13 settembre 2002 prevede che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente i criteri uniformi per l'abilitazione all'esercizio delle professioni eserci-

<sup>38</sup> «...A tal fine le predette associazioni devono uniformarsi a quanto previsto dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV), resa esecutiva con legge 27 dicembre 1977, n. 1084, dal decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 392, di attuazione della direttiva n. 82/470/CEE nella parte concernente gli agenti di viaggio e turismo, e dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, di attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"».

<sup>39</sup> Va considerato che in dottrina si è sostenuto che la legge n. 135 del 29 marzo 2001 sia un «consistente passo indietro rispetto agli esiti del nuovo percorso di attuazione dell'art. 5 della Costituzione voluto anche in materia turistica dalla legge n. 59 del 1997» così M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giorn. di dir., ammin.*, 12, 2001, p. 1195.

tate in forma autonoma in relazione alla tipologia professionale<sup>40</sup> e disciplinano accertandone i requisiti comuni per l'esercizio delle professioni turistiche tradizionali ed emergenti esercitate in forma autonoma, curandone la qualificazione professionale, organizzando corsi di formazione alle professioni turistiche<sup>41</sup>.

Opportunamente si dispone che sia le imprese turistiche che gli esercenti le professioni turistiche non appartenenti ai Paesi membri dell'Unione europea possono essere autorizzati a stabilirsi e ad esercitare le loro attività in Italia, secondo il principio di reciprocità, previa iscrizione delle imprese nel registro di cui al comma 3, a condizione che posseggano i requisiti richiesti, nonché previo accertamento, per gli esercenti le attività professionali del turismo, dei requisiti richiesti dalle leggi regionali e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Ciò consentirebbe, ovviamente, di adeguarsi in maniera conforme alla disciplina comunitaria vigente<sup>42</sup>.

*c) Capo III - Semplificazione di norme e fondo di rotazione per il prestito e per il risparmio turistico (artt. 8 -10)*

L'articolo 8 dispone la sostituzione del preesistente testo dell'articolo 109 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza<sup>43</sup> comportando il

<sup>40</sup> lettera g) Requisiti e modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche.

<sup>41</sup> lettera n) Criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni dai contratti collettivi di lavoro.

<sup>42</sup> In tale ottica cfr. M. FRAGOLA, *Commento*, Sentenza del 27 dicembre 2001 - Giudice di pace di Venezia «I. Il cittadino comunitario, in possesso di regolare abilitazione conseguita nel proprio Paese, che svolga professionalmente l'attività di guida turistica, accompagnando in Italia un gruppo di visitatori stranieri, esercita legittimamente le proprie funzioni. - II. La normativa regionale limitativa del principio della libera circolazione dei lavoratori all'interno dei Paesi membri della Comunità europea può essere disapplicata dal giudice italiano in quanto si ponga in contrasto con i principi sanciti dalla normativa comunitaria, ipotesi che ricorre quando detta norma preveda il rilascio di una licenza per l'esercizio della professione di guida turistica, conseguente al superamento di un apposito esame di abilitazione professionale.», *La disciplina regionale delle professioni turistiche alla prova del diritto comunitario*, in *Dir. Tur.*, n. 2, 2003, pp. 163-171.

<sup>43</sup> Il nuovo testo così dispone «Art. 109. - 1. I gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, comprese quelle che forniscono alloggio in tende, *roulotte*, nonché i proprietari o gestori di case e di appartamenti per vacanze e gli affittacamere, ivi compresi i gestori di strutture di accoglienza non convenzionali, ad eccezione dei rifugi alpini inclusi in apposito elenco istituito dalla regione o dalla provincia autonoma, possono dare alloggio esclusivamente a persone munite della carta d'identità o di altro documento idoneo ad attestarne l'identità secondo le norme vigenti.

2. Per gli stranieri extracomunitari è sufficiente l'esibizione del passaporto o di altro documento che sia considerato ad esso equivalente in forza di accordi internazionali, purché munito della fotografia del titolare.

venir meno dell'obbligo di conservazione della scheda di dichiarazione delle generalità del cliente strumentale all'adempimento degli obblighi informativi nei confronti dell'autorità locale di pubblica sicurezza.

L'articolo 9 regola, invece, le attività relative all'apertura, al trasferimento e alla chiusura degli esercizi ricettivi, rifacendosi al regime autorizzatorio di natura parzialmente semplificato del silenzio-assenso (specie per l'apertura ed il trasferimento di sede).

Da notare che l'autorizzazione abilita il titolare anche all'esercizio di attività di vario genere (somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate, ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati; fornitura di giornali, riviste, pellicole per uso fotografico e di registrazione audiovisiva, cartoline e francobolli alle persone alloggiate; installazione, ad uso esclusivo di dette persone, di attrezzature e strutture a carattere ricreativo), ma può essere revocata sempre dal sindaco qualora:

- a) il titolare dell'autorizzazione, salvo proroga in caso di comprovata necessità, non attivi l'esercizio entro centottanta giorni dalla data del rilascio della stessa ovvero ne sospenda l'attività per un periodo superiore a dodici mesi;
- b) il titolare dell'autorizzazione non risulti più iscritto nel registro di cui al comma 3 dell'articolo 7;
- c) accertato il venir meno della rispondenza dello stato dei locali ai criteri stabiliti per l'esercizio dell'attività dalle regioni o alle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica e igienico-sanitaria, nonché a quelle sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici.

L'ultimo comma fa riferimento alle procedure di semplificazione amministrativa (rilascio di licenze, autorizzazioni e nulla osta riguardanti le attività e le professioni turistiche) che si conformano ai principi di speditezza, unicità e semplificazione, ivi compresa l'introduzione degli sportelli unici attribuendo ad un'unica struttura organizzativa la responsabilità del procedimento.

3. I soggetti di cui al comma 1, anche tramite i propri collaboratori, sono tenuti a consegnare ai clienti una scheda di dichiarazione delle generalità conforme al modello approvato dal Ministero dell'interno. Tale scheda, anche se compilata a cura del gestore, deve essere sottoscritta dal cliente. Per i nuclei familiari e per i gruppi guidati la sottoscrizione può essere effettuata da uno dei coniugi anche per gli altri familiari, e dal capogruppo anche per i componenti del gruppo. I soggetti di cui al comma 1 sono altresì tenuti a comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza le generalità delle persone alloggiate, mediante consegna di copia della scheda, entro le ventiquattro ore successive al loro arrivo. In alternativa, il gestore può scegliere di effettuare tale comunicazione inviando, entro lo stesso termine, alle questure territorialmente competenti i dati nominativi delle predette schede con mezzi informatici o telematici o mediante *fax* secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno».

Ai sensi dell'art. 10 viene istituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (attuale Ministero delle attività produttive) un Fondo di rotazione<sup>44</sup> per il prestito ed il risparmio turistico deputato alla raccolta di:

- a) risparmi costituiti da individui, imprese, istituzioni o associazioni private quali circoli aziendali, associazioni *non-profit*, banche, società finanziarie;
- b) risorse derivanti da finanziamenti, donazioni e liberalità, erogati da soggetti pubblici o privati.

Il Fondo è finalizzato alla erogazione di prestiti turistici a tassi agevolati e intende favorire il risparmio turistico delle famiglie e dei singoli con redditi minimi sostenendo i pacchetti vacanza in modo da concretizzare strategie per destagionalizzare i flussi turistici<sup>45</sup>.

Tale Fondo si collega con un sistema di buoni vacanza gestito a livello nazionale dalle associazioni *non-profit*, dalle associazioni delle imprese turistiche e dalle istituzioni bancarie e finanziarie, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge provvede con decreto a stabilire:

- i criteri e le modalità di organizzazione e di gestione del Fondo;
- la tipologia delle agevolazioni e dei servizi erogati;
- i soggetti che possono usufruire delle agevolazioni;
- le modalità di utilizzo degli eventuali utili derivanti dalla gestione per interventi di solidarietà a favore dei soggetti più bisognosi.

*d) Capo IV – Abrogazione, disposizioni transitorie e finanziarie (artt. 11-12)*

L'articolo 11 acquista particolare rilievo per una serie di previsioni (numerose ritenute anacronistiche) tra le quali sicuramente la più pregnante risulta essere il comma 6 che subordina all'entrata in vigore del d.P.C.M. del 13 settembre 2002 (avvenuta in data 10 ottobre 2002) la definitiva abrogazione della legge quadro n. 217 del 17 maggio 1983.

Si considerano, inoltre, abrogate le seguenti disposizioni in riferimento a:

<sup>44</sup> Art. 10 «...Hanno inoltre priorità nell'assegnazione delle agevolazioni le istanze relative a pacchetti di vacanza localizzati nell'ambito delle aree depresse...».

<sup>45</sup> L.F. MARRANGHELLO, ricorda che «Il Fondo di cofinanziamento rappresenta pertanto un ulteriore strumento di sostegno allo sviluppo del comparto turistico che si affianca alle leggi attualmente vigenti che prevedono interventi finanziari per il turismo che sono destinante comunque ad operare», *op. cit.*, 2001, Bologna, p. 67.

- pubblicità dei prezzi negli alberghi;
- soppressione anche della sezione speciale del registro degli esercenti il commercio (REC), istituita dall'art. 5 della legge 17 maggio 1983, n. 217;
- al decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 1995, n. 203: a) l'articolo 1, commi 6, 7, 8 e 9; b) l'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), per quanto di competenza del settore del turismo; c) l'articolo 10, comma 14; d) l'articolo 11; e) l'articolo 12.

Le disposizioni finanziarie (articolo 12) prevedono risorse scadenzate per ogni anno e, a partire dall'anno 2004, lo stanziamento complessivo del Fondo di cui all'articolo 6 è determinato dalla legge finanziaria con le modalità *ex* articolo 11, comma 3, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

### 3. *Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2002*

In dottrina si è già discusso in merito alla «strana vicenda»<sup>46</sup> della riforma della legge-quadro sul turismo e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2002<sup>47</sup>.

A ciò si aggiunga<sup>48</sup> la sentenza n. 197 del 23 maggio 2003, della Corte Costituzionale che afferma «... il prospettato quadro normativo è mutato con l'emanazione, ai sensi dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 135 del 2001, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, che ha dato piena attuazione alla stessa legge recependo integralmente l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni in data

<sup>46</sup> L. RIGHI, oltre a considerare «il valore esemplare del turismo nelle problematiche connesse al nuovo assetto delle competenze legislative statali e regionali», si sofferma sulla «strana vicenda» della riforma della legge-quadro sul turismo e della sua attuazione «a prescindere del nuovo assetto costituzionale» in riferimento alla emanazione in data 13 settembre 2002 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, *Il "precario equilibrio" del turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Dir. Tur.*, n. 2, 2003, pp. 127-140.

<sup>47</sup> Opportunamente F. MORANDI, *La nuova disciplina del turismo: alcune considerazioni a prima lettura*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 2002, pp. 377-418, rileva che «nonostante l'impegno profuso nella ricerca di un delicato equilibrio tra interessi contrapposti – privati e pubblici, regionali e statali, interni e comunitari – che non è sempre agevole ricondurre a una matrice comune e cristallizzare in principi coerenti, anche il nuovo testo si espone inevitabilmente ad alcune riserve di natura politico-istituzionale, oltre che ad alcune censure di carattere strettamente tecnico».

<sup>48</sup> Depositata in data 5 giugno 2003.

14 febbraio 2002, nel cui ambito, tra l'altro, si è espressamente concordato tra le parti che "il turismo è materia di esclusiva competenza regionale"...

Nel decreto vengono delineati i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, nell'intento di assicurare l'unitarietà del comparto, la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche, nonché degli operatori e dei lavoratori del settore.

L'individuazione delle specifiche caratteristiche qualitative dell'offerta turistica italiana viene demandata all'intesa tra le varie regioni alle quali è assegnato il compito di definizione dei criteri e degli *standard* comuni per i servizi turistici. Ciò per taluni rischia di «appesantire» un quadro normativo<sup>49</sup> contraddistinto dalla legge statale n. 135 del 29 marzo 2001, dall'atto di accordo Stato-Regioni (recepito dal dPCM 13 settembre 2002), dagli atti d'intesa fra le regioni e dalle conseguenti leggi regionali di disciplina del fenomeno.

Proprio per tali considerazioni le regioni costituiscono i principali soggetti pubblici in grado di esercitare pieni poteri in materia di turismo avvalendosi dell'identità locale territoriale collegata alle tradizioni, alle caratteristiche culturali e del paesaggio<sup>50</sup>.

#### 4. *La disciplina di settore: «turismo sessuale», «strade del vino», «turismo termale», «nautica da diporto»*

Un breve richiamo (qui esposto in ordine cronologico) ad alcune discipline di interesse turistico introdotte in questi ultimi cinque anni, si rende opportuno al fine di delineare gli elementi normativi essenziali in tema di: «turismo sessuale», «strade del vino», «turismo termale», «nautica da diporto».

<sup>49</sup> D'altronde la Corte Costituzionale con la sentenza 23 luglio 2002, n. 376, confermava la validità del «principio di continuità» sostenendo che «l'eventuale incidenza delle nuove norme costituzionali, in termini di modifiche delle competenze rispettive di Stato e Regione, ... [risulti] suscettibile di tradursi solo in nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione o dello Stato, senza che però venga meno ... l'efficacia della normativa preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione».

<sup>50</sup> In tal senso M. MALO, *L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata (note sul sistema delle fonti dopo il d.P.C.M. 13 settembre 2002)*, in *Dir. Tur.*, 2003, n. 1, pp. 72-75 che concorda nel sostenere «non giovano né alla certezza delle regole, né allo sviluppo, testi normativi e protocolli ripetitivi, prolissi, mal confezionati, che per lo più si limitano a rinviare *sine die* l'adozione di una disciplina».

a) *Legge 3 agosto 1998, n. 269 – Norme contro lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù.*

La legge 3 agosto 1998, n. 269<sup>51</sup> - “Norme contro lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù” costituisce un fondamentale intervento normativo finalizzato a ridurre (se non proprio a cercare di estirpare) uno dei fenomeni più vergognosi della nostra epoca.

La *ratio* ispiratrice di tale disciplina è rappresentata dalla tutela dei fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale a salvaguardia del loro sviluppo fisico, psicologico, spirituale, morale e sociale, quale obiettivo primario perseguito dall’Italia in conformità sia ai principi della Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>52</sup>, sia a quanto sancito dalla dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma<sup>53</sup> (art. 1).

L’inserimento nella sezione I del capo III del titolo XII del libro secondo del codice penale, dopo l’articolo 600, degli articoli 2 (Prostituzione minorile), 3 (Pornografia minorile), 4 (Detenzione di materiale pornografico), 5 (Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile), 6 (Circostanze aggravanti ed attenuanti) e 7 (Pene accessorie) della presente legge (che quindi diventano da 600-*bis* a 600-*septies*), introducono particolari deterrenti al complesso fenomeno.

Alcune disposizioni prevedono un esplicito riferimento al comparto turistico in riferimento ad alcuni reati che rischiano di diffondersi. In tal senso si richiama che:

– Chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da lire trenta milioni a lire trecento milioni (art. 5).

Gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno obbligo, per un periodo non inferiore a tre anni decorrenti dalla data di cui al comma 2, di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi o, in mancanza dei primi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la seguente avvertenza: «Comunicazione obbligatoria ai sensi dell’articolo ...della legge... n...

<sup>51</sup> Pubblicata nella Gazz. Uff. 10 agosto 1998, n. 185.

<sup>52</sup> Ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

<sup>53</sup> Adottata il 31 agosto 1996.

La legge italiana punisce con la pena della reclusione i reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, anche se gli stessi sono commessi all'estero» (art. 16 comma 1).

– Quanto prescritto nel comma 1 (art. 16) si applica con riferimento ai materiali illustrativi o pubblicitari o ai documenti utilizzati successivamente al centottantesimo giorno dopo la data di entrata in vigore della presente legge. Gli operatori turistici che violano tale l'obbligo sono assoggettati alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire due milioni a lire dieci milioni (art. 16 comma 2).

La rilevanza di tale disciplina si acuisce in riferimento anche a recenti orientamenti giurisprudenziali<sup>54</sup> (sentenza n. 44153 del 10 dicembre 2001 – Corte di Cassazione III sezione penale – Organizzazione di viaggi – viaggi a sfondo sessuale – attività di procacciamento di clienti a prostitute – configurabilità del reato di lenocinio) che si auspica in futuro possano costituire un valido deterrente a tali ignobili episodi<sup>55</sup>.

*b) Legge 27 luglio 1999, n. 268 - Disciplina delle «strade del vino»*

La legge 27 luglio 1999, n. 268<sup>56</sup> - «Discipline delle «strade del vino»» mira alla piena valorizzazione dei territori a vocazione vinicola, specie in riferimento ai luoghi delle produzioni qualitative di cui alla legge 10 febbraio 1992, n. 164, e successive modificazioni.

È da segnalare in maniera positiva la previsione che le «strade del vino» si sviluppino e si diramino tramite percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli, lungo i quali insistono valori naturali, culturali e ambientali, vigneti e cantine di aziende agricole singole o associate aperte al pubblico; costituendo un valido strumento attraverso il quale i territori vinicoli e le relative produzioni possono essere divulgati, commercializzati e fruiti in forma di offerta turistica.

Le disposizioni della presente legge si applicano anche per la realizzazione delle «strade» finalizzate alla valorizzazione, anche con-

<sup>54</sup> La sentenza pur attenendo specificamente al reato di lenocinio, risulta essere la prima pronuncia censita nell'archivio CED della Corte di Cassazione sul delicato tema dell'organizzazione viaggi a sfondo sessuale. Difatti «Integra il reato di lenocinio (art. 3 della legge 20 febbraio 1958 n. 75) aggravato, ai sensi dell'art. 4, primo comma n. 7), della stessa legge – eventualmente concorrente con il delitto di organizzazione di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile di cui all'art. 600 quinquies Cod. pen. – la condotta di chi, attraverso l'organizzazione di viaggi a sfondo sessuale, realizza una intermediazione diretta a procurare clienti a varie prostitute individuabili, in quanto fotografate in un album, anche se non compiutamente identificate».

<sup>55</sup> Per una puntuale disamina del fenomeno si rimanda a P. MONNI, *L'Arcipelago della vergogna. Turismo sessuale e pedofilia*, Roma, 2001, p. 321.

<sup>56</sup> Pubblicata nella Gazz. Uff. 9 novembre 1999, n. 185.

giunta, di altre produzioni di qualità, con particolare riguardo all'olio d'oliva ed in genere ai prodotti tipici delle realtà locali.

Da notare che le attività di ricezione e di ospitalità (comprese la degustazione dei prodotti aziendali e l'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche), svolte da aziende agricole nell'ambito delle «strade del vino», possono essere ricondotte alle attività agrituristiche di cui all'articolo 2 della legge 5 dicembre 1985, n. 730<sup>57</sup>, secondo i principi in essa contenuti e secondo le disposizioni emanate dalle regioni.

Inoltre, in deroga alle disposizioni vigenti, le cantine industriali e le enoteche presenti nell'ambito delle «strade del vino» ed aderenti al disciplinare, possono effettuare la presentazione, la degustazione e la miscita di prodotti vitivinicoli, nel rispetto delle norme<sup>58</sup> previste per le aziende agricole produttrici.

Le regioni determinano tempi e modalità per l'adeguamento e il riconoscimento (in base alle disposizioni previste da tale legge) delle «strade del vino» e delle «strade dell'olio» precedentemente istituite definendo strumenti – a) disciplinare della «strada del vino» sottoscritto dai vari soggetti aderenti; b) comitato promotore; c) comitato di gestione; d) sistema della segnaletica; e) guide e materiale illustrativo, divulgativo e promozionale - e, anche di intesa con gli enti locali interessati, specifiche strutture e infrastrutture funzionali.

c) *Legge 24 ottobre 2000, n. 323 - Riordino del settore termale*

La legge 24 ottobre 2000, n. 323<sup>59</sup> - «Riordino del settore termale», costituisce un tassello di assoluto rilievo al fine di promuovere la tutela e la valorizzazione del patrimonio idrotermale anche ai fini dello sviluppo turistico dei territori termali garantendo quel nesso intrinseco esistente tra turismo e termalismo<sup>60</sup>.

In tal senso lo Stato e le regioni<sup>61</sup>, nell'ambito delle rispettive competenze, possono promuovere, con idonei provvedimenti di incentivazione e sostegno, la qualificazione del patrimonio idrotermale,

<sup>57</sup> Cfr. L. F. PAOLUCCI, *Agriturismo e agrobusiness*, in GALGANO F., *Contratti del commercio, dell'industria e del mercato finanziario*, Torino, tomo II, 1995, p. 1715 e segg. Vedasi altresì: S. BUSTI, *L'agriturismo*, in *Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI (diretto da), II<sup>a</sup> ed., Torino, 2003, pp. 217-230; F. M. AGNOLI, *Agriturismo, Problemi giuridici e legislazione*, Bologna, 1991.

<sup>58</sup> L. FRANCIARIO, *La tutela dell'agriturista*, in *La tutela del turista*, (a cura di) G. SILINGARDI - V. ZENO ZENCOVICH, 1993, p. 201 ss.

<sup>59</sup> Pubblicata nella Gazz. Uff. 8 novembre 2000, n. 261.

<sup>60</sup> Vedasi M. MALO, *Tipologie di turismo e discipline di settore*, in *Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI (diretto da), II<sup>a</sup> ed., Torino, 2003, p. 203 ss.

<sup>61</sup> M. BREGANZE, *Urbanistica e città termali*, in *Riv. giur. urb.*, 1993 p. 251 ss.

ricettivo e turistico e la valorizzazione delle risorse naturali e storico-artistiche dei territori termali.

La nuova disciplina si pone all'attenzione del giurista<sup>62</sup> anche per le particolari innovazioni apportate in termini di:

- rilevanza sociale ed economica del patrimonio termale
- efficacia terapeutica delle cure
- definizione di aziende termali
- definizione di territorio termale (con una o più concessioni)<sup>63</sup>
- marchio di qualità termale ed ambientale.

Non a caso è previsto che «nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili e nell'esercizio della propria attività istituzionale l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT) inserisce nei propri piani e programmi idonee iniziative per la promozione del termalismo nazionale all'estero quale parte integrante della complessiva offerta turistica italiana, utilizzando anche a tale fine l'apporto tecnico-organizzativo di organismi consortili eventualmente costituiti con la partecipazione delle aziende termali e di istituzioni, enti ed associazioni pubblici o privati interessati allo sviluppo dell'economia dei territori termali» (art. 12).

Altrettanto interessante per le finalità di promozione istituzionale e territoriale risulta essere la creazione del marchio di qualità termale, assegnato con decreto del Ministro dell'ambiente ai titolari di concessione mineraria per attività termali in riferimento a determinati requisiti (compresa l'attività di promozione, certificata dalla competente azienda di promozione turistica, per la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e storico-artistiche proprie del territorio termale)<sup>64</sup>.

La legge di riordino del settore termale sembra essere (con le opportune integrazioni ed evoluzioni) normativamente compatibile con la stessa disciplina della legge n. 135 del 29 marzo 2001, al fine di realizzare modalità di sinergia istituzionali – quali ad es. i distretti ambientali termali della salute – nell'ottica di una rete delle località termali e della salute con la specificità ed il valore aggiunto del benessere termale, integrando terme, ricettività termale ed altri servizi.

<sup>62</sup> U. FRAGOLA, *Comuni turistici e comuni termali: effetti dell'eventuale doppia qualifica. Profili giuridici e organizzativi*, in *Nuova rass.*, 1991, p. 1967 ss.; R. DEL PUNTA, *La nuova disciplina delle cure termali (legge 30 dicembre 1991, n. 412 e decreto 12 agosto 1992 del ministero della sanità*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, p. 222 ss.

<sup>63</sup> Le aree termali si distinguono fondamentalmente in: località termali caratterizzate dalla prevalenza di curandi locali (come nel caso di Castel San Pietro); località turistico-termali con la prevalenza di presenze di curandi che sono anche turisti (curisti) in quanto pernottano in esercizi ricettivi nella località od aree limitrofe, come nel caso di Salsomaggiore e di Montecatini; località turistiche con presenze termali ove i curisti sono una componente minoritaria rispetto ad altre tipologie turistiche, come nel caso di Sirmione o di Rimini.

<sup>64</sup> Da notare che «Nell'ambito dell'attività di cui all'articolo 12, l'ENIT promuove la diffusione del marchio di qualità termale sul mercato turistico europeo ed extraeuropeo» (art. 13 comma 5).

*d) Legge 8 luglio 2003, n. 172 - Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico*

La disciplina introdotta dalla legge 8 luglio 2003, n. 172<sup>65</sup> "Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico" introduce importanti modifiche alla precedente legge 11 febbraio 1971, n. 50 e successive modifiche, tenuto conto anche della complessità del quadro normativo evolutosi anche a seguito delle integrazioni di rango comunitario.

Alcune disposizioni sono di particolare interesse turistico:

- navi destinate esclusivamente al noleggio per finalità turistiche (art. 3);
- azioni emesse da società concessionarie di porti o approdi turistici (art. 12);
- disposizioni concernenti le concessioni di beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative nonché l'esercizio di attività portuali; (art. 13).

A ciò si aggiunga che il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con gli altri Ministri interessati, un decreto legislativo recante il codice delle disposizioni legislative sulla nautica da diporto, in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi: *a)* coordinamento e armonizzazione di tutte le normative nazionali e comunitarie comunque rilevanti nella materia della nautica da diporto; ...*f)* previsione dell'impegno della scuola pubblica e privata nell'insegnamento dell'educazione marinara anche prevedendo la creazione di specifici corsi di istruzione per il settore del turismo nautico.

Quest'ultimo costituisce un significativo riconoscimento all'azione che il settore dell'istruzione e della formazione può svolgere quale volano fondamentale per la crescita culturale ed il relativo rilancio del turismo nautico<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Pubblicata nella Gazz. Uff. n. 161 del 14 luglio 2003.

<sup>66</sup> L'art. 15 comma 1 dispone: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati: *a)* gli articoli 2, 3, 29, 34, 40, 41 e 42 della legge 11 febbraio 1971, n. 50, e successive modificazioni; *b)* gli articoli 15, 17 e 18 della legge 6 marzo 1976, n. 51, e successive modificazioni; *c)* l'articolo 15 della legge 5 maggio 1989, n. 171, e successive modificazioni; *d)* il comma 3-*bis* dell'articolo 1 della legge 12 luglio 1991, n. 202, e successive modificazioni; *e)* i commi 6 e 12-*bis* dell'articolo 65 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427; *f)* l'articolo 3 del decreto-legge 16 giugno 1994, n. 378, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n. 498, e successive modificazioni; *g)* gli articoli 11, 12, 13, 14, 18, comma 2, e 19, comma 3, del decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 436, e successive modificazioni».

**CAPITOLO NONO**

**LA TUTELA DEL TURISTA**

ralmente suole intendersi quella particolare situazione giuridica soggettiva<sup>2</sup>, facente capo al soggetto fruitore di beni e servizi turistici. Avendo fatto riferimento – in relazione alla figura del turista – alla qualifica di situazione giuridica soggettiva<sup>3</sup> è utile soffermarsi in su-

Id., voce: *Consumatore (tutela, Diritto della Comunità europea, Diritto comparato e straniero*, in *Enc. giur. Treccani*, VIII, Roma, 1988; G. ALPA - M. BESSONE, *Il consumatore e l'Europa*, Padova, 1979; Id., *La responsabilità del produttore*, Milano, 1980, Id., *Danno da prodotti e responsabilità dell'impresa*, Milano, 1980; Id., *La responsabilità del produttore*, Milano, 1987; M. BESSONE, *La disciplina delle attività d'impresa e le norme costituzionali a tutela della persona del consumatore*, in *Giust. civ.*, 1981, p. 414 ss.; Id., *La tutela civilistica dei consumatori e gli strumenti del controllo giudiziale*, in *Rass. dir. civ.*, 1981, p. 983 ss.; IBID., *Economia di mercato, strategie d'impresa e statuto costituzionale dei diritti del consumatore*, 1983, p. 929 ss.; IBID., *Consumatori oggi. Quale partecipazione al governo dell'economia?*, 1985, p. 2 ss.; F. GALGANO, *La democrazia dei consumatori*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1981, p. 38 ss.; G. GHIDINI, *La responsabilità del produttore di beni di consumo, I, Profili precontrattuali*, Milano, 1970; C. M. MAZZONI, *Contro una falsa categoria: i consumatori*, in *Giur. comm.*, 1976, I, p. 622 ss.; E. ROPPO, *Protezione del consumatore e teorie delle classi*, in *Pol. dir.*, 1975, p. 701 ss.; U. RUFFOLO, *La tutela individuale e collettiva del consumatore, I, Profili di tutela individuale*, Milano, 1979.

<sup>2</sup> In dottrina vi sono delle divergenze in merito alla definizione terminologica utilizzata. Secondo A. M. OFFIDANI, *Contributo alla teoria della posizione giuridica*, Torino, 1952, per situazione giuridica andrebbe intesa “una determinazione obiettiva di comportamento, riferita (o imputata) ad un termine giuridico individuato (soggettivo, impersonale o materiale)” mentre per posizione giuridica si intenderebbe “la condizione in cui si trova un termine giuridico individuato nei confronti di uno o più altri termini ad esso contrapposti, valutata alla stregua delle rispettive possibilità di intervento diretto nell'altrui sfera di autonomia giuridica, e costituente presupposto di una serie indeterminata di atti e rapporti giuridici concreti”. Diversa formulazione è operata dalla dottrina tedesca (in particolare K. LARENZ) ispirata alla teoria c.d. della *Rechtstellung*, vale a dire della “posizione giuridica”, volta a sostituire all'idea del diritto soggettivo quella del “posto spettante nell'ordinamento della comunità”, intesa, quindi, come un concreto modo di essere del diritto oggettivo.

<sup>3</sup> Per approfondimenti: M. ALLARA, *Le nozioni fondamentali del diritto civile*, Torino, 1958; Id., *Pagine di teoria delle vicende del rapporto giuridico*, a cura di Sarasso, Milano, 1983; A. BERTINI, *Norma e situazione nella semantica giuridica*, Milano, 1958; L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F. D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto Civile*, I, 1, Torino, 1986, p. 253 ss.; E. BUCHER, *Das subjektive Recht als Normsetzungsergebnis*, Tübingen, 1965; P. CALAMANDREI, *Il processo come situazione giuridica*, in *Riv. dir. proc.*, 1927, p. 219 ss.; S. CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956; J. CASTÀN TOBEÑAS, *Situaciones Jurídicas Subietivas*, Madrid, 1963; F. CORDERO, *Le situazioni soggettive nel processo penale*, Torino, 1956; L. DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901; Id., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1921; J. GOLSCHIMDT, *Der Prozess als Rechtslage*, Berlin, 1925; U. FRAGOLA, *Le situazioni giuridiche nel diritto amministrativo*, Milano, 1939; V. FROSINI, *Il soggetto del diritto come situazione giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 1969, I, p. 227 ss.; Id., *Situazione giuridica*, in *Noviss. Dig. It.*, XVII, Torino, 1970, p. 468 ss.; K. LARENZ, *Rechtsperson und subjektives Recht. Zur Wandlung der Rechtsgrundbegriffe (Grundfragen der neuen Rechtswissenschaft)*, 1935, pag. 238 ss.; R. LATOURNERIE, *Etude sur la classification des diverses situation juridiques*, in *Rev. droit publ.*, 1933, p. 327 ss.; C. MAIORCA, *Vicende giuridiche*, in *Noviss. Dig. It.*, XX, Torino, 1975; A. M. OFFIDANI, *op. cit.*; P. ROUBIER, *Droits subjek-*

*biecta* materia al fine di sgombrare il campo da eventuali equivoci che tale prospettazione ermeneutica può creare.

Possiamo negare l'attribuzione al turista di un vero e proprio diritto soggettivo<sup>4</sup> quale espressione – secondo la dottrina tradizionale – della situazione giuridica soggettiva principe che realizza la più ampia protezione degli interessi del singolo. La considerazione appare evidente (vista l'improponibilità a favore del soggetto di una *facultas agendi* o addirittura di un *agere licere*) e viene ulteriormente avvalorata dall'esame *de jure condito* che delinea un panorama giuridico contraddistinto da una tutela non ancora esauriente del consumatore turista.

Ugualmente non ci sembra possibile ricondurre la figura del turista nell'ambito dell'interesse legittimo<sup>5</sup> in quanto trattasi della situa-

*tives et situations juridiques*, Paris, 1963; G. SPERDUTI, *Contributo alla teoria delle situazioni giuridiche soggettive*, Milano, 1944.

<sup>4</sup> La bibliografia esistente in tema di diritto soggettivo è pressoché sterminata. Tra gli innumerevoli contributi vedasi: A. THON, *Rechtsnorm und subjektives Recht*, 1878 (trad. it. a cura di A. LEVI, *Norma giuridica e diritto soggettivo*, Padova, 1939); K. LARENZ, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1960 (trad. it., *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, 1966); R. JHERING, *Der Kampf um's Recht*, 1872 (trad. it. a cura di R. MARIANO, *La lotta per il diritto*, rist., Bari, 1960); G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, 1892 (trad. it. 2<sup>a</sup> ed. del 1905, a cura di G. VITAGLIANO, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, 1912); H. KELSEN, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Prolegomenik*, Leipzig-Wien, 1934); B. WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette*, (trad. it. di C. Fadda e P. E. Bensa, Torino, 1902); R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, in *Jus*, 1960, p. 149 ss.; In., *Azione, diritti soggettivi, persone giuridiche*, Bologna, 1978; In., *Verso l'unità della conoscenza giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984 p. 635 ss.; Id., *Le nozioni di ordinamento giuridico e di esperienza giuridica nella scienza del diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 959 ss.; P. PERLINGERI, *Profili istituzionali di diritto civile*, Napoli, 1979; Id., *Tendenze e metodi della civilistica italiana*, Napoli, 1979; W. CESARINI SFORZA, voce: *Diritto soggettivo*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 659 ss.; Id., *Avventure del diritto soggettivo (L'esperienza pratica e le sue forme fondamentali)*, Milano, 1942.

<sup>5</sup> Per una panoramica sull'interesse legittimo v.: E. CANNADA BARTOLI, *Il diritto soggettivo come presupposto dell'interesse legittimo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, p. 334 ss.; E. CAPACCIOLI, *Interesse legittimo e risarcimento dei danni*, in *Diritto e processo*, Padova, 1978, p. 100 ss.; E. CASETTA, *Diritto soggettivo e interesse legittimo: problemi della loro tutela giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 611 ss.; E. GABRIELLI, *Appunti sui diritti soggettivi, interessi legittimi; interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1984, p. 969 ss.; F. LA VALLE, *L'interesse legittimo come profondo di ulteriore rilevanza delle libertà e dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 764 ss.; G. MIELE, *Potere, diritto soggettivo e interesse*, in *Riv. dir. comm.*, 1944, p. 123 ss.; R. MONTEFUSCO, *Rilevanza dei requisiti di differenziazione e qualificazione nell'individuazione delle posizioni di interesse legittimo (l'interesse legittimo tra interesse a ricorrere e interesse illegittimo)*, in *Dir. proc. amm.*, 1985, p. 408 ss.; L. PICCARDI, in AA.Vv., *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, II, Roma, 1932, p. 115 ss.; O. RANELLETTI, *Diritti subiettivi e interessi legittimi*, in *Foro it.*, 1893, I, c. 481 ss.; A. ROMANO, *Diritto soggettivo, interesse legittimo e assetto costituzionale*, in *Foro it.*, 1980, V, c. 260 ss.; R.

zione giuridica soggettiva, tradizionalmente antitetica al diritto soggettivo, modellata essenzialmente su schemi di natura pubblicistica<sup>6</sup>.

La stessa Costituzione si occupa di interessi legittimi in tre distinte disposizioni: all'art. 24 essi vengono considerati assieme ai diritti soggettivi al fine della garanzia, piena e generale, della loro tutela giurisdizionale; all'art. 103 rappresentano il parametro di riferimento della giurisdizione del giudice amministrativo; all'art. 113 beneficiano al pari dei diritti soggettivi della tutela giurisdizionale prevista nei confronti degli atti della pubblica amministrazione. Orbene, non potendoci dilungare sull'esatta configurazione giuridica degli interessi legittimi, va da sé che la dottrina dominante è solita sostenere che essa si sostanzierebbe nella difformità di situazioni esistenti tra la posizione soggettiva del singolo e quella rappresentata dalla pubblica amministrazione intesa in senso lato.

Ne consegue che se tale figura consentirebbe al consumatore-utente di beni e servizi della pubblica amministrazione) di affinare e rinforzare i suoi strumenti di tutela nei confronti dei pubblici poteri, altrettanto dovrebbe verificarsi per il turista dovendo quest'ultimo interagire generalmente con un interlocutore privato, sia esso un organizzatore e/o un intermediario di viaggi, o un prestatore di servizi accessori.

Proprio l'impostazione di partenza incentrata sulla tutela del consumatore, peraltro seguita dalla dottrina nelle sue varie articolazioni, suggerisce di condurre l'analisi della figura del turista in direzione della fattispecie rappresentata dai cc.dd. interessi diffusi<sup>7</sup>. In questa

SCOGNAMIGLIO, *In tema di risarcibilità di danni derivanti da lesione di interessi legittimi da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. civ.*, 1965, 1, p. 55 ss.; B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985; G. ZANOBINI, *Interessi legittimi nel diritto privato*, in *Studi in memoria di F. Ferrara*, II, Milano, 1943, p. 702 ss. (ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, p. 345 ss.).

<sup>6</sup> *Contra* v. L. BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, 1967; L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F. D. BUSNELLI - U. NATOLI, *op. cit.*, p. 331, in cui si afferma che "il rifiuto della categoria nell'ambito privatistico costituisce l'indice di un preconcepito, da un lato; di un inadeguato apprezzamento della reale funzione pratica cui, anche in tale ambito, la figura sembra destinata ad assolvere, dall'altro".

<sup>7</sup> Al fine di affrontare un'indagine di più ampio respiro e portata in materia di interessi diffusi si possono annoverare, fra gli altri, i contributi di: G. ALPA, *Mezzi giudiziali e stragiudiziali di tutela del consumatore. Appunti sul ruolo degli strumenti privatistici e sulla rilevanza degli interessi diffusi*, in *Foro it.*, 1976, V, c. 279 ss.; G. BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, in *Jus*, 1982, p. 68 ss.; T. BOURGOIGNIE, *L'accès des consommateurs a la justice dans la communauté européenne: apports de droit comparé*, Bruxelles, 1983; M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in *Le azioni a tutela degli interessi collettivi* (Atti del Congresso di Pavia, 11-12 giugno 1974), Padova, 1976; B. CARAVITA, *La tutela giurisdizionale*

prospettiva ci preme rammentare che, nonostante gli interessi diffusi siano stati elevati a dignità giuridica soprattutto in considerazione della loro rilevanza giurisprudenziale, è nostro convincimento che essi possano, anzi debbano, avere una loro autonoma rilevanza sostanziale<sup>8</sup>.

In particolare si ritiene che il turista sia portatore di un interesse diffuso proprio in virtù del fatto che tale *tertium genus* (accanto ai già accennati diritti soggettivi e interessi legittimi), venga concepito come "un fascio di interessi individuali, aventi diversi soggetti e identico oggetto"<sup>9</sup>.

## 2. Verso uno "status" giuridico del turista? Esperienze e tendenze

L'aver considerato il turista quale soggetto portatore di interessi giuridicamente rilevanti e meritevoli di tutela secondo l'ordinamento, inevitabilmente apre il dibattito sulla possibilità di poter individuare in tale figura un'eventuale forma embrionale di *status* giuridico<sup>10</sup>.

*degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. privato*, 1985, p. 318 ss.; Id., *Elaborazione giurisprudenziale e intervento legislativo nella tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 1986, p. 132 ss.; A. CORASANITI, *Interessi diffusi*, in *Diz. dir. priv.*, Irti, Milano, 1980, p. 419 ss.; V. DENTI, voce: *Interessi diffusi*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, IV, Torino, 1983, p. 305 ss.; Id., *Interessi diffusi e controllo della legittimazione*, in *Le Regioni*, 1983, p. 539 ss.; R. FEDERICI, *Gli interessi diffusi*, Padova, 1984; G. GHIDINI, *L'intérêt des consommateurs comme intérêt "diffus" et sa défense*, in *Riv. dir. comm.*, 1978, I, p. 33; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, c. 7 segg.; N. REICH, *La promotion des intérêts diffus par la Communauté Européenne*, ZERP, Brema, 1985; E. ROPPO, *Tutela degli interessi diffusi e modelli di controllo sociale dei contratti "standard"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 307 ss.; U. RUFFOLO, *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, Milano, 1985; F. G. SCOCA, *Sulle implicazioni del carattere sostanziale dell'interesse legittimo*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, III, Milano, 1988, p. 667 ss.; V. VIGORITI, *Metodi e prospettive di una recente giurisprudenza in tema di interessi diffusi e collettivi*, in *Giur. it.*, 1980, IV, c. 305 ss.

<sup>8</sup> A tal riguardo A. DI MAJO, *La tutela dei diritti civili*, Milano, 1993, p. 39, afferma che "Non si potrà intendere tuttavia né apprezzare il *quid novi* se non si fuoriesce dall'idea o dallo schema secondo cui gli unici modelli di riferimento sono forniti dall'alternativa *interessi generali - interessi individuali* e dalle figure soggettive (conseguenti) rappresentate dalla *potestà amministrativa* di cura dell'interesse pubblico) e dal *diritto soggettivo* del privato. Dovrà invece accettarsi l'ipotesi che, accanto a questi modelli, si collochi (e comunque si legittimi) modello diverso che sia espressione di modi diversi e autonomi di rilevanza, e quindi di cura e di tutela di *interessi*, non immutabili né alla collettività generale di cui è tutore il pubblico potere né all'individuo atomisticamente considerato *uti singulus* e visto prevalentemente come portatore di *interessi patrimoniali*".

<sup>9</sup> In tal senso F. G. SCOCA, voce: *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989, p. 15.

<sup>10</sup> Incline a tale orientamento (specie) in relazione ai diritti del consumatore è G. ALPA, *Diritto privato dei consumi*, op. cit., p. 56 ss., il quale giustamente avverte che ad ogni interesse non sempre corrisponde un'apposita tutela e, quindi, una correlata situazione giuridicamente rilevante.

A nostro avviso tale ipotesi, orientata essenzialmente a far prevalere quelle ragioni pur socialmente apprezzabili di protezione degli interessi dei consumatori turisti, non può essere condivisa in quanto si ritiene più coerente e rispondente alla realtà giuridica operare al caso in esame l'inquadramento nell'ambito della figura della situazione giuridica soggettiva.

Autorevole dottrina si è soffermata sull'analisi della rilevanza che i termini situazione e *status* ricoprono nell'ambito dell'esperienza giuridica, sostenendo che essi "esprimono modi profondamente diversi di valutazione".

La *situazione* ha carattere episodico e temporaneo: un frammento di azione e di vita concluso nei confini ristretti di un rapporto con uno o più soggetti o di una relazione coi beni del mondo esterno.

Lo *status*<sup>11</sup>, al contrario, richiama l'idea di una condizione personale destinata a durare, capace di dar vita a prerogative e doveri, e di giustificare vicende molteplici dell'attività e della vita della persona<sup>12</sup>.

Pertanto è necessario operare una sintetica rassegna – *de jure condito* – delle disposizioni che possono essere evocate in tema di tutela del turista al fine di argomentare l'opinione (di situazione giuridica soggettiva) avanzata in questa sede.

Al riguardo si precisa che il termine turista, pur essendo di comune accezione e impiego nelle varie elaborazioni dottrinali, solo recentemente, contrariamente a quanto è avvenuto nella maggior parte dei paesi occidentali (ed in occasione dell'adozione della legge n. 135 del 29 marzo 2001 "Riforma della legislazione nazionale del turismo" ex art. 4 "Promozione dei diritti del turista" con la previsione della Carta dei diritti del turista e del decreto 23 luglio 1999, n. 349 "Regolamento recante norme per la gestione ed il funzionamento del Fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico"), riceve un esplicito riconoscimento proprio nell'ambito del vocabolario giuridico del nostro ordinamento.

Il ritardo cronologico che si accusa rispetto alle corrispondenti esperienze straniere (basti pensare agli esempi fornitici da Germania,

<sup>11</sup> In tema di *status* cfr.: A. CICU, *Il concetto di status*, in *Studi in onore di V. Simoncelli* (Napoli, 1917, p. 61 ss.), ora in *Scritti minori*, I, t. 1, Milano, 1965, p. 181 ss.; G. CRISCUOLI, *Variazioni e scelte in tema di status*, in *Riv. dir. civ.*, 1984, p. 161 ss.; A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939; C. MAZZO, *Status del soggetto, ordinamento democratico e fruizione dei beni*, in *Dir. fam.*, 1980, p. 1013 ss.; R. ORESTANO, *Status libertatis, civitatis, familiae*, in *Noviss. Dig. It.*, XVIII, 1971, p. 384; P. PELINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972; M. REHBINDER, *Status, contract and the Welfare-state*, in *Stanford law review*, 1971, XXIII, n. 5, p. 941 ss.

<sup>12</sup> Cfr. P. RESCIGNO, *Situazione e "status" nell'esperienza del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, 1, p. 209 ss.

Francia, Spagna<sup>13</sup>, Regno Unito e da diversi Stati europei), può forse spiegarsi considerando come nel nostro paese il fenomeno turistico abbia troppo spesso rivestito – specie a livello politico-istituzionale – un ruolo spesso marginale, comportando *de facto* l'assenza persino di una corretta prospettiva terminologica.

Ciò malgrado, si ritiene possibile evocare alcune disposizioni normative che, pur non avendo ad oggetto precipuo o come punto di riferimento immediatamente diretto la figura del turista, risultano suscettibili di applicazione anche alla fattispecie *de quo*.

Trattasi di quelle previsioni normative che prendono in esame volta per volta il passeggero o il "trasportato" del contratto di trasporto (vedasi ad es. l'art. 1681 del codice civile o l'art. 415 del codice di navigazione), il cliente della struttura ricettiva alberghiera o ad essa assimilata (in base al disposto degli artt. 1783-1786 c.c.), il viaggiatore nei contratti di organizzazione e/o di intermediario di viaggio previsti dalla Convenzione internazionale di Bruxelles del 23 aprile 1970 (nonché dalla Convenzione di Varsavia del 1929 sul trasporto aereo internazionale, della Convenzione di Berna sui trasporti ferroviari del 1961, della Convenzioni di Parigi sulla responsabilità degli albergatori del 1962 e della Convenzione di Atene sul trasporto via mare del 1974); tutte manifestazioni, quindi, del variegato atteggiarsi del consumatore turista nei molteplici rapporti giuridici all'uopo instaurati.

Naturalmente la prospettiva di tutela del turista ivi propugnata risulterebbe sicuramente inadeguata e del tutto insufficiente qualora venisse limitata unicamente – e in maniera alquanto semplicistica – al riferimento delle suddette disposizioni.

Sorreggono a tal fine proprio quelle recenti indicazioni normative d'origine (come si è dinanzi visto) per lo più comunitaria che si inseriscono all'interno del nostro ordinamento arricchendolo di nuove e interessanti fattispecie. Intendiamo fare riferimento innanzitutto ai regolamenti comunitari in quanto atti normativi di portata generale, obbligatori in tutti i loro elementi e dotati di una diretta e immediata applicabilità all'interno di ciascuno degli Stati membri.

È il caso del Regolamento CEE n. 295 del 4 febbraio 1991 (entrato in vigore l'8 aprile 1991) che, stabilendo norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei

<sup>13</sup> Da notare che la disciplina delle attività turistiche introdotta in Spagna già dal 1988, si contraddistingue per la creazione (da parte dell'amministrazione turistica) in ogni regione di un'apposita commissione arbitrale incaricata di risolvere le controversie che insorgono tra i turisti e gli operatori professionali.

di linea, delinea un primo strumento di tutela del turista in quanto passeggero vittima del fenomeno dell'*overbooking* aereo<sup>14</sup>.

In tale ottica non vanno del pari trascurate le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 393 del 26 novembre 1991 (che hanno attuato le Direttive n. 641 del 10 dicembre 1984 e nn. 343-344 del 22 giugno 1987 "in materia di assicurazioni di assistenza turistica, crediti e cauzioni e tutela giudiziaria"), in quanto esse hanno consentito al nostro ordinamento giuridico di ampliare concretamente il livello di garanzia e di salvaguardia dei turisti delineando una disciplina direttamente e appositamente predisposta nei confronti delle compagnie e società di assistenza turistica, le quali vengono assoggettate ad un particolare ed efficace regime di controlli pubblici.

Non meno rilevanti risultano essere – anche alla luce della progressiva evoluzione del fenomeno turistico nel variegato complesso delle attività socio-economiche contemporanee – le disposizioni contenute nell'articolo 6 della Legge 19 febbraio 1992, n. 142, (c.d. legge comunitaria del 1991) che dettano i criteri per il recepimento delle direttive nn. 364, 365 e 366 del 28 giugno 1990 relative al diritto di soggiorno dei cittadini CEE e in specie degli studenti.

Altresì dicasi del Regolamento CEE n. 3925/91 del 19 dicembre 1991, relativo all'eliminazione dei controlli e delle formalità applicabili ai bagagli a mano e ai bagagli registrati delle persone che effettuano voli intracomunitari nonché ai bagagli delle persone che effettuano una traversata marittima intracomunitaria<sup>15</sup>. Tale intervento normativo – applicabile sin dal 1° gennaio 1993 – costituisce un ulteriore e valido impulso all'affermazione del principio di libertà di movimento delle persone (e quindi anche dei turisti), in concomitanza del generale orientamento volto ad eliminare tutti quegli ostacoli che impediscono de *facto* una completa e reale fruizione dei servizi turistici.

Ma, a nostro parere, ancor più gravida di conseguenze risulta essere l'analisi *de jure condendo*, finalizzata a delineare le linee evolutive della tutela del consumatore turista a livello sia nazionale che comunitario.

Si è accennato in precedenza al ritardato recepimento della Direttiva CEE n. 314/90 del 13 giugno 1990, concernente i viaggi le vacanze ed i circuiti "tutto compreso".

<sup>14</sup> D'altronde non sono prive di conseguenze immediatamente operative le prescrizioni normative previste (ex art. 5) dal Regolamento CEE n. 295/91 *sull'overbooking* che riguardano espressamente e direttamente l'agenzia di viaggi nella sua duplice veste di *tour operator* e di intermediario di viaggi.

<sup>15</sup> A proposito dell'idoneità degli strumenti di tutela del passeggero nel contratto di trasporto marittimo vedasi il contributo di L. TULLIO, *La tutela del passeggero e dell'auto al seguito nel contratto di trasporto marittimo*, in *Bollettino degli Interessi sardi. Studi di economia e diritto*, 1992, p. 383 ss.

A parte le considerazioni già svolte in merito alla diretta e immediata applicazione di alcune disposizioni contenute in tale atto comunitario, il fondamentale dispositivo normativo risiede nella legge n. 135 del 29 marzo 2001 "Riforma della legislazione nazionale del turismo" che prevede *ex art. 4* anche la redazione in almeno quattro lingue della «Carta dei diritti del turista»<sup>16</sup>, a cura del Ministero – attualmente delle attività produttive –, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore turistico, e le associazioni nazionali di tutela dei consumatori.

Sul fronte della politica comunitaria vanno altresì segnalate due importanti iniziative intraprese in *subiecta* materia dal Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

La prima riguarda la Decisione del Consiglio n. 421/92 del 13 luglio 1992<sup>17</sup> concernente un piano di azioni comunitarie a favore del turismo. Essa consta di 6 articoli e dell'allegato indicante in maniera dettagliata, sia le azioni comunitarie a favore del turismo da intraprendere durante il triennio 1993 -'95, che il relativo calendario delle priorità da osservare entro il 1993. L'importanza di tale atto normativo va valutata in una visuale prospettica ed evolutiva dell'intero fenomeno turistico. In tal senso non può non risultare di fondamentale rilevanza il riconoscimento esplicito contenuto nel titolo n. 4 – Turisti come consumatori – del Piano delle azioni comunitarie stabilendo che: «L'azione della Comunità è intesa a sostenere le iniziative che migliorano l'informazione e la protezione dei turisti nei settori quali i sistemi di classificazione esistenti, la segnaletica, la multiproprietà ("timeshare"), la prenotazione in eccesso e le procedure di ricorso».

La seconda iniziativa comunitaria che merita di essere menzionata è la direttiva n. 94/47 CE "concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili"<sup>18</sup>, emanata in data 26 ottobre 1994 dal Parlamento Europeo di concerto con il Consiglio con l'intento di indicare una serie di principi ispiratori tesi a ricomprendere gli aspetti normativi regolanti gli elementi costitutivi del contratto, le modalità di trasmissione, le procedure di recesso e di risoluzione, le forme di pubblicità e d'informazione.

<sup>16</sup> In tema di tutela del turista vedasi C. NOTARSTEFANO, *Tourists' rights and duties, Droits et devoirs des touristes, Derechos y deberes de los turistas*, 2001, Bari, 2001, p.48; L. BARBIERA, *La protezione del turista in due recenti proposte di legge*, in *Rass. dir. civ.*, 1989, pp. 1003-1004.

<sup>17</sup> In *GUCE*, n. L 231, del 13 agosto 1992.

<sup>18</sup> In *GUCE*, n. L 280 del 29/10/1994, p. 83 ss.

Dall'ambito di applicazione della direttiva viene espressamente esclusa l'opera di uniformazione della configurazione giuridica del diritto di godimento a tempo parziale di uno o più beni immobili, lasciando tale questione alla esclusiva competenza degli Stati membri sottolineandone l'orientamento nazionale della disciplina dei diritti reali (confermata dall'art. 222 del trattato CE che lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri).

Naturalmente gli obiettivi che la presente direttiva comunitaria si prefiggeva sono diversi e tutti rilevanti; dalla creazione di una base di principi comuni che garantiscano il buon funzionamento del mercato intracomunitario dei contratti di *timeshare*, (armonizzando le differenti legislazioni dei paesi membri) a quella della tutela del consumatore assicurandogli sia la completezza dell'informazione che il divieto di indicazioni che possano risultare ingannevoli<sup>19</sup>. Per un'efficace tutela dell'acquirente la disciplina comunitaria<sup>20</sup> ritiene opportuno stabilire una serie di obblighi a carico dei venditori, come quello, di fornire al consumatore una documentazione contenente i requisiti minimi del contratto, indicati nell'allegato della direttiva (identità e domicilio del venditore e dell'acquirente, garanzie da fornire nel caso in cui l'immobile sia ancora in costruzione, elenco spese di manutenzione e di gestione a carico dell'acquirente, possibilità o meno di partecipare ad un sistema di scambio).

Sotto il profilo oggettivo a norma dell'art. 2, il contratto regolato dalla direttiva, riguarda solo beni immobili e non anche mobili e il diritto di godimento deve avere la durata minima di tre anni per un turno annuale non inferiore ad una settimana. I soggetti del contratto individuati sono il venditore (quale persona fisica o giuridica che nell'ambito della sua attività professionale costituisce, trasferisce o s'impegna a trasferire il diritto di godimento) e l'acquirente (persona fisica che acquista il diritto di godimento a tempo parziale "per scopi estranei alla sua attività professionale"). Il principio della trasparenza rappresenta il punto di riferimento costante in quanto è funzionale al principio della completezza dell'informazione e all'esigenza di evitare indicazioni che possano risultare ingannevoli per il consumatore (non a caso il contratto è sottoposto ad una forma doppiamente vincolata essendo obbligatoriamente redatto per iscritto e in particolari lingue o traduzioni connesse alla residenza o alla cittadinanza dell'acquirente<sup>21</sup>).

<sup>19</sup> G. TASSONI, "Trasparenza e *jus poenitendi*", in *I Contratti*, n. 1, 1995.

<sup>20</sup> G. CASELLI, *La situazione negli stati membri*, in *La Multiproprietà. La Direttiva Comunitaria 94/47 CE del 26 ottobre 1994*, 1995, p. 136.

<sup>21</sup> G. TASSONI, "Consumer protection" e diritti a tempo parziale su beni immobili, in *op. cit.*

Non potendoci, in tale sede, soffermare ad un esame più approfondito della direttiva, va comunque considerato che il settore della multiproprietà, in costante e continua diffusione, ha costituito nel corso degli ultimi anni un fertile campo di indagine<sup>22</sup>. È evidente che si tratta di un problema di rilevanza certamente non trascurabile in quanto riveste almeno due aspetti della situazione giuridica soggettiva del turista: la posizione di risparmiatore per la dimensione di investimento finanziario che molto spesso l'acquisto di quote di multiproprietà comporta, ma riguarda anche la posizione di acquirente per la dimensione di fruizione del tempo libero che si associa a questo genere di acquisto.

Da ricordare che con decreto legislativo 9 novembre 1998, n. 427<sup>23</sup>, si è data attuazione<sup>24</sup> alla direttiva 94/47/CE del Parlamento

<sup>22</sup> La letteratura italiana sull'argomento nell'ultimo ventennio si è arricchita di importanti contributi. Senza pretesa di completezza e a titolo esemplificativo si segnalano: AA.VV., "Multiproprietà", *confronto a più voci*, a cura di L. Barbiera, Milano, 1986; Id., *La multiproprietà. Contributo allo studio delle prassi*, Napoli, 1989; Id., *La multiproprietà in Italia, Analisi degli aspetti sociali, economici e legislativi*, 1984, Milano; Id., *La multiproprietà. Aspetti giuridici della proprietà turnaria e della proprietà turistico-alberghiera*, a cura di G. Alpa, Bologna, 1983; P. ANDRIANI, *Per una definizione della multiproprietà. (Una rassegna dei contributi monografici in tema)*, in *Riv. not.*, 1985, p. 910 ss.; G. ALPA, "Multiproprietà" e vincolo alberghiero, in *Pol. dir.*, 1979, p. 642 ss.; G. BENACCHIO, *Dal condominio alla multiproprietà*, in *Riv. not.*, 1982, p. 5 ss.; O. CALLIANO, *La multiproprietà*, in *Tratt. Rescigno*, VII, 1, Torino, 1982, p. 229 ss.; Id., *Multiproprietà*, in *Noviss. Dig. It., Appendice*, V, Torino, 1984, p. 155 ss.; E. CALÒ - T. A. CORDA, *La multiproprietà, principi teorici, precedenti dottrinari e giurisprudenziali, leggi straniere, formule usuali*, Roma, 1984; P. C. CAPPARELLI - P. SILVESTRO, *Multiproprietà*, in *Diz. dir. priv. Irti*, I, *Diritto Civile*, Milano, 1980, p. 573 ss.; G. CASELLI, *La multiproprietà. Problemi giuridici*, Milano, 1984; M. CONFORTINI, *La multiproprietà*, I, Padova, 1983; D. DE MARTINI, *Proprietà e disponibilità dei beni negli investimenti comuni, nel leasing, nella multiproprietà*, Padova, 1988; C. GRANELLI, *La "multiproprietà" o le "multiproprietà"*, in *Quadrimestre*, 1984, p. 187 ss.; R. LANZILLO, *Le varie forme di multiproprietà. Prospettive di indagine*, in *Riv. dir. comm.*, 1983, I, p. 317 ss.; A. LEZZA, *La multiproprietà cooperativa*, Napoli, 1989; A. LEZZA - S. G. SELVAROLO, *Un modello di proprietà: la "multiproprietà"*, in *Riv. giur. ed.*, 1977, II, p. 17 ss. (con aggiornamenti ed integrazioni anche in *Legislazione economica. Rassegne e problemi*, a cura di F. Vassalli e G. Visentini, V, settembre 1980 - dicembre 1981, Milano, 1983, p. 893 ss.); S. MAIORCA, *La multiproprietà. Analisi di un modello di appartenenza*, Appendice a *Le obbligazioni; le loro fonti e le loro garanzie*, Torino, 1982, p. 501 ss.; U. MORELLO, *Multiproprietà e autonomia privata*, Milano, 1984; A. NATUCCI, *La tipicità dei diritti reali*, II, Padova, 1985, p. 83 ss.; M. PETRONE, *La multiproprietà, individuazione dell'oggetto e schemi reali tipici*, Milano, 1985; E. QUADRI, *La multiproprietà tra logica speculativa e interessi sociali*, in *Foro it.*, 1984, V, c. 226 ss.; S. SANGIORGI, *Multiproprietà immobiliare e funzione del contratto*, Napoli, 1983; F. SANTORO PASSERELLI, *Multiproprietà e comproprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 19 ss.

<sup>23</sup> In G.U.R.I. n. 291 del 14 dicembre 1998.

<sup>24</sup> In tema di attuazione della Direttiva Direttiva 94/47/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 1994 concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni

europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 1994 e che la stessa Corte di giustizia si è già pronunciata in tre distinte occasioni in tale disciplina (22 aprile<sup>25</sup>, 25 febbraio<sup>26</sup> e 14 settembre<sup>27</sup> 1999), con interessanti rilievi dottrinali<sup>28</sup>.

Come si può ben comprendere le istanze di salvaguardia del turista sono orientate a divenire<sup>29</sup> (nell'arco dei prossimi anni) qualcosa di ben più pregnante che un mero sforzo logico di concettualizzazione ermeneutica prodotto dalla dottrina grazie – ancora una volta – all'importante opera di sensibilizzazione profusa dagli stessi organi comunitari.

In ultima analisi è opportuno fare riferimento ad un significativo ed interessantissimo orientamento giurisprudenziale in tema di tutela dei diritti dei turisti cittadini degli Stati membri della Comunità europea.

Tale indirizzo può senz'altro essere rintracciato nella sentenza della Corte di Giustizia della Comunità europea del 2 febbraio del 1989 (causa n. 186/87 Ian William Cowan contro il Procuratore del Tesoro francese).

In essa si dispone che: «Il principio di non discriminazione, sancito in particolare dall'art. 7 del trattato CEE, deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro, per quanto riguarda i soggetti il cui diritto comunitario garantisce la libertà di recarsi in detto Stato, non può subordinare la concessione di un indennizzo statale, volto alla riparazione del danno subito sul suo territorio dalla vittima di un'aggressione che le abbia cagionato una lesione personale, al requisito di una tessera di residente o della cittadinanza di un paese che abbia concluso un accordo di reciprocità con questo Stato membro»<sup>30</sup>.

immobili vedasi: G. TASSONI, *La multiproprietà*, in *Manuale di diritto del turismo*, V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI (diretto da), II<sup>a</sup> ed., Torino, 2003, pp. 239-254.

<sup>25</sup> Causa Travel Vac/Antem Sanchis C-423/97

<sup>26</sup> Causa Commissione contro Regno del Belgio C-319/98

<sup>27</sup> Causa Commissione contro Repubblica ellenica C-401/98.

<sup>28</sup> Cfr. ECKERT H.-W., *Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht*, 2000, pp. 695-696; M.J. LÓPEZ FRIAS, *Revista crítica de Derecho inmobiliario*, 2000 pp. 2233-2255; P. MENGOZZI, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2000 n° 2 pp. 313-336; E. IORIATTI, *European Review of Private Law /Revue européenne de droit privé /Europäische Zeitschrift für Privatrecht*, 2001, pp. 441-448

<sup>29</sup> C. NOTARSTEFANO, *Les droits du touriste européen. Analyse juridique comparée dans les États membres de l'U.E.*, Collana "Profili di innovazione", Bari, 2001, p. 158.

<sup>30</sup> Cfr., *Anche il turista è protetto dal diritto CEE*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1991, pp. 93-94. Il caso in esame concerne un turista britannico (Ian William Cowan) rimasto vittima di un'aggressione (che gli ha provocato una grave lesione personale) da parte di ignoti all'uscita della metropolitana durante un breve soggiorno a Parigi. In tali casi, in base agli artt. 706-3, 706-13 e 706-15 del Codice di procedura penale francese è possibile ricorrere alla *Commission d'indemnitation des victimes d'infraction* del tribunale francese competente al fine di chiedere l'indennizzo dei danni subiti. Comunque ai sensi dell'art. 706-15 tale indennizzo è limitato solo alle "persone di cittadinanza francese o quelle di cittadinanza straniera che dimostrino:

Ne discende, quindi, una ragguardevole estensione delle fattispecie di salvaguardia dei diritti dei turisti soprattutto in relazione al risarcimento dei danni subiti.

Orbene, l'ampliamento della gamma di ipotesi (peraltro ancora rigorosamente limitate nel numero) di previsione normativa in tema di tutela dei diritti del consumatore turista, non ci consente allo stato attuale di poter individuare a capo di tale soggetto un vero e proprio *status* giuridico autonomo, inteso quale reale centro unitario di imputazione di effetti giuridici rilevanti.

Ciò nonostante la figura dell'utente fruitore di beni e servizi turistici rappresenta – seppure ad uno stato ancora embrionale e in fase di ulteriore e progressiva definizione – una situazione giuridica soggettiva meritevole di particolare attenzione da parte del legislatore (specie quello nazionale), al fine di apprestarne una reale quanto efficace tutela.

### 3. *La tutela del turista e il danno da «vacanza rovinata»*

È noto come la rapida e continua espansione del variegato complesso delle attività turistiche rappresenta uno degli aspetti più eclatanti della nostra epoca.

L'innalzamento dei livelli di redditi, l'universalità delle comunicazioni, il progressivo aumento del tempo libero, la maggiore mobilità interna ed esterna, l'emancipazione culturale, l'affermarsi di nuovi stili di vita, l'ampliamento della gamma di servizi sociali offerti dagli operatori pubblici e privati, il diffondersi di nuove formule e di nuove esigenze di svago e di divertimento, sono tutti fattori che hanno contribuito a modificare, in maniera nitida e significativa, la concezione e le stesse modalità di attuazione del fenomeno.

A tal punto l'analisi degli interessi giuridici, economici e politico-legislativi in gioco, relativamente alla tematica della responsabilità degli operatori turistici (agenzie di viaggio e *tour operators*), indica –

- di essere cittadine di uno Stato che ha concluso con la Francia un accordo di reciprocità, per l'applicazione di dette norme e di possedere i requisiti stabiliti in detto accordo;
  - oppure di essere titolari del documento denominato tessera di residente straniero".
- Orbene, il Tribunale di Parigi ha correttamente sottoposto alla Corte di Giustizia del Lussemburgo, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 7. Quest'ultimo stabilisce il principio di non discriminazione disponendo la completa parità di trattamento tra tutti i cittadini degli Stati membri che si trovino in una situazione disciplinata direttamente dal diritto comunitario.

a seconda dei casi – proprio nelle figure dell'intermediario e/o dell'organizzatore di viaggi, i soggetti in capo ai quali appare più opportuno imputare, trasferendolo dal consumatore turista, l'onere dei danni derivanti dall'inadempimento o dell'inesatta esecuzione del contratto turistico.

E naturale pertanto chiedersi, se, e in quale senso e misura, il nostro ordinamento giuridico offra soluzioni positive atte a realizzare la predetta indicazione.

A una prima valutazione, riferita alle norme che per espresso dettato o per comune interpretazione possono ritenersi direttamente o in via mediata applicabili alle ipotesi di tutela del turista, il giudizio sino a pochi anni or sono appariva decisamente insoddisfacente per l'inadeguatezza del sistema normativo previgente.

A ciò si aggiunga che la prassi contrattuale ormai consolidata presentava una serie di situazioni nelle quali l'utente-turista rivolgendosi agli operatori turistici rischia di essere sottoposto a condizioni contrattuali sfavorevoli per tutto il settore<sup>31</sup>.

Ne scaturiva l'esigenza di salvaguardare i diritti del consumatore turista nei confronti del c.d. "potere normativo unilaterale" esercitato dalla controparte in virtù della sua organizzazione e competenza professionale<sup>32</sup>, al fine di riequilibrare l'intero assetto di tale rapporto contrattuale.

Orbene, solo una chiara e mirata disciplina dei rapporti turistici sotto il profilo della responsabilità potrebbe rappresentare lo strumento cardine di riferimento puntuale ed esauriente per tutti coloro – operatori professionali pubblici e privati, imprenditori, utenti e/o consumatori turisti – che a vario titolo sono direttamente interessati al fenomeno turistico. In tal senso è stata attribuita natura oggettiva<sup>33</sup> alle

<sup>31</sup> A tal riguardo, cfr. E. ROPPO, *Nota a Trib. Orvieto il febbraio 1992, Contratti turistici e clausole vessatorie*, in *Foro it.*, 1992, I, c. 1571 e ss., il quale, dopo aver sviluppato un'acuta ed interessante disamina sul contenuto dei contratti turistici e sull'individuazione dei nuclei problematici rilevanti, avverte la particolare presenza dell'*impasse* di tecnica normativa esistente tra la disciplina prevista dalla direttiva CEE n. 314/90 sui viaggi tutto compreso e la disciplina prevista dal progetto di direttiva sulle clausole inique nei contratti conclusi con il consumatore.

<sup>32</sup> Sul piano della valutazione degli interessi afferma G. MINERVINI, *Il contratto turistico*, in *Riv. dir. comm.*, 1974, I, p. 275 ss., che: "l'organizzatore di viaggi è l'unico che conosce i "sous-traitants", i "contractors"; che ha intensi rapporti con essi, e possibilità di esercitare su di loro una forte pressione di fatto al fine di ottenere un adempimento ineccepibile. E l'unico che, sempre in punto di fatto, occorrendo è in condizione di perseguirli agevolmente ed efficacemente in giudizio. Egli inoltre può distribuire il rischio fra una molteplicità di affari, e può assicurarsi contro il rischio, e accrescere del costo del premio il prezzo del viaggio".

<sup>33</sup> Per un'acuta disamina dei principi della responsabilità oggettiva vedasi P. TRIMARCI, *Istituzioni di diritto privato*, 6ª ed., Milano, 1983, p. 149 e p. 350, il quale sostiene che la tendenza solidaristica e pianificatrice dello stato di diritto moderno non può permettere di accettare soluzioni giuridiche che addossino i danni a carico di sfortunati

fattispecie di responsabilità in esame in quanto intrinsecamente collegate al c.d. "rischio d'impresa" e, pertanto, scovre di ogni rigorosa ipotesi di colpa.

Alla base di tale tesi vi è la considerazione divenuta sempre più realistica, che la complessa evoluzione e il susseguente processo di "massificazione del fenomeno turistico, sono inevitabilmente contraddistinti dal costante moltiplicarsi di eventi dannosi non sempre agevolmente prevedibili od evitabili e che di frequente finiscono per gravare proprio in capo ai singoli fruitori di beni e/o servizi turistici.

Per tali motivi, una interpretazione che voglia restare aderente e conforme a meri criteri di equità economico-giuridica, ha inteso risolvere il problema dei "danni da vacanza" garantendone almeno il risarcimento da parte dell'imprenditore turistico, in quanto costui, per realizzare un profitto, crea e mantiene l'impresa ed è, quindi, in grado di sopportare meglio di qualsiasi altro soggetto i rischi connessi alla sua attività economica intrapresa<sup>34</sup>. D'altronde, l'attribuire direttamente all'imprenditore<sup>35</sup> il "rischio di impresa", oltre ad avere la sua causa giustificatrice nella reintegrazione del patrimonio del turista danneggiato<sup>36</sup>, soddisfa anche l'insopprimibile esigenza di un controllo sociale<sup>37</sup> dell'impresa turistica e di una efficiente disciplina dell'intero mercato<sup>38</sup>.

soggetti prescelti dal caso, ma deve piuttosto prevedere ipotesi di responsabilità da parte degli imprenditori comprendenti il rischio di eventi - anche incolpevoli - che rientrino nella loro sfera di organizzazione economica o che, comunque, costituiscano manifestazione di un rischio tipico della sua attività.

<sup>34</sup> Per quanto concerne la "teoria del rischio di impresa" v. G. ALPA, *Responsabilità dell'impresa e tutela del consumatore*, Milano, 1975; G. ALPA - M. BESSONE, *La responsabilità civile (Illecito per colpa, Rischio di impresa, Assicurazione)*, Milano, 1976; P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile, ne Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1977; P. FORCHIELLI, *Responsabilità civile*, Padova, 1983, p. 72 e ss.; G. LEVI, *Responsabilità civile e responsabilità oggettiva*, Milano, 1986.

<sup>35</sup> Per il caso di responsabilità del gestore di campeggi cfr. C. NOTARSTEFANO, *La responsabilità civile del gestore di campeggi*, Nota a App. Bari, 13 febbraio 1991, in *Giur. it.*, 1993,1, 2, c. 473 ss.

<sup>36</sup> Si veda G. SILINGARDI, *La responsabilità dell'impresa turistica: esperienze giuridiche a raffronto*, in *La tutela del consumatore turista*, XXI° Convegno Nazionale dell'ANIEST, Roma 13 dicembre 1989, *Quaderni dell'Aniest 1989 n. 9*, p. 43 ss.

<sup>37</sup> Cfr. G. ALPA - M. BESSONE - F. PRANDI - E. ROPPO, *Disciplina del mercato, controllo sociale dell'impresa, tutela del consumatore. Problemi e prospettive di politica del diritto*, in *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, a cura di N. Lipari, Bari, 1974; S. RODOTÀ, *Tecniche privatistiche e controllo sociale*, in *Il controllo sociale delle attività private*, a cura di G. Amato - S. Cassese - S. Rodotà, Genova, 1972.

<sup>38</sup> In tal senso G. SILINGARDI - M. RIGUZZI, *Rischio d'impresa e dell'organizzazione di viaggi e assicurazione della responsabilità civile*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1980, p. 654 ss., evidenziano che: "l'assicurazione della responsabilità civile si è così trasformata da originario strumento di mero indennizzo della sfera patrimoniale dell'assicurato per le conseguenze pregiudizievoli di pretese risarcitorie del terzo danneggiato, in un prevalente mezzo

2. Successivamente (e più recentemente a partire decisione del Tribunale di Roma, del 6 ottobre 1989) alcune pronunce riconoscono il ristoro dei disagi subiti dai turisti senza attribuire un preciso riferimento normativo:
  - Conciliatore di Roma, 17 giugno 1987<sup>50</sup>
  - Tribunale di Bologna, 15 ottobre 1992<sup>51</sup>
  - Pretura di Roma, 11 dicembre 1996<sup>52</sup>
  - Pretura di Ivrea, 21 settembre 1998<sup>53</sup>
3. Contemporaneamente alcune pronunce sempre favorevoli al turista (e conformi anche alla dottrina prevalente<sup>54</sup>) individuano proprio nell'art 13 della Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV) la fonte normativa attraverso la quale ricondurre nell'oggetto dell'obbligazione risarcitoria anche i pregiudizi non patrimoniali (esprimendo invece parere contrario sulla medesima soluzione nel caso della disciplina prevista dal decreto legislativo n. 111/1995 che ha dato attuazione alla direttiva 90/314/Cee relativa ai «viaggi, vacanze e circuiti “tutto compreso”»):
  - Tribunale di Torino, 8 novembre 1996<sup>55</sup>
  - Tribunale di Milano, 4 giugno 1998<sup>56</sup>
4. Altre recenti pronunce emesse nella direzione della risarcibilità del danno «vacanza rovinata» si sono delineate a partire dalla

<sup>50</sup> In *Temi romana.*, 1988, II, 191.

<sup>51</sup> A. AMBANELLI, *La responsabilità dell'intermediario nel contratto di viaggio*, in *I contratti*, 1993, p. 327 ss.

<sup>52</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, *Il danno da vacanza rovinata: questioni teoriche e prassi applicative*, in *Nuov. giur. civ. comm.*, 1997, I, p. 875 : «Questo giudicante ritiene di aderire all'orientamento in forza del quale l'art. 2059, che limita il risarcimento alle ipotesi derivanti da reato e agli altri casi fissati dalla legge, non osta al riconoscimento nei casi in cui la legge qualifica come inadempimento il comportamento della parte che non ha osservato specifici obblighi. Nella specie la mancata osservanza da parte dell'organizzatore dell'obbligo di informare il viaggiatore su specifiche circostanze atte a incidere sul procedimento di formazione del contratto, concretizza un inadempimento nella cosiddetta fase precontrattuale, generando un danno non patrimoniale, costituito dal disagio per mancata utilizzazione dei servizi promessi ed essenziali nell'economia contrattuale.»

<sup>53</sup> M. GRANIERI, *Nota*, in *Danno resp.*, 1999, p. 565.

<sup>54</sup> E. GUERINONI, *La vacanza rovinata*, in *Nuovi diritti della persona e risarcimento del danno. Tutela civile e penale*, (a cura di Giuseppe Cassano), 2003, t. I, pp. 773-797, sostiene «Quanto alla dottrina, questa ha per lo più assunto un ruolo di fedele descrizione del materiale giurisprudenziale; gli autori che, invece, hanno criticamente trattato della questione, hanno per lo più condiviso l'opinione di quella giurisprudenza che ha individuato nell'art. 13, paragrafo 1, c.c.v., il fondamento positivo all'ammissibilità del risarcimento del danno in questione.»

<sup>55</sup> M. GORGONI, *I giudici e l'inadempimento del contratto di viaggio*, in *Resp. civ. prev.*, 1997, p. 818 ss. e in *Giur. it.*, 1997, I, 2, c. 58.

<sup>56</sup> E. GUERINONI, *Il danno da “vacanza rovinata”*, in *I contratti*, 1999, pp. 39-44.

sentenza del Giudice di pace di Siracusa<sup>57</sup> del 26 marzo 1999 che ha ammesso il risarcimento del danno "biologico" derivante da «vacanza rovinata»:

- Tribunale di Bari, 8 agosto 2000<sup>58</sup>
- Giudice di pace di Milano<sup>59</sup>, 19 novembre 2001, 5 febbraio 2002, 19 febbraio 2002
- Giudice di pace di Lecco, 13 marzo 2002<sup>60</sup>.

Di segnale avverso sono le seguenti pronunce:

- Giudice di pace di Cagliari, 24 gennaio 2000<sup>61</sup>
- Giudice di pace di Venezia, 1° giugno 2000<sup>62</sup>
- Tribunale di Venezia, 24 settembre 2000<sup>63</sup>.

È da salutare con particolare favore l'evoluzione di tale orientamento<sup>64</sup> peraltro già delineatosi:

- nel Regno Unito a causa dell'ordinamento di *common law*, i giudici per primi in Europa riconoscevano il diritto del turista ad ottenere il risarcimento dei *moral damages* derivanti dall'inadempimento di un contratto turistico (il *leading case* *Jarvis V Swan Tours LTD* del 1973)<sup>65</sup>
- in Germania, in *primis* a livello giurisprudenziale a partire dalla pronuncia del B.G.H. del 10 ottobre 1974 (che optava per la natura patrimoniale del danno da "vacanza rovinata"), e affermatosi di seguito con l'esplicita previsione legislativa del *Reiservertrag*<sup>66</sup>

<sup>57</sup> T. SERRA, *Inadempimento del contratto di viaggio e danno da "vacanza rovinata"*, in *Giust. civ.*, 2000, I, 1205.

<sup>58</sup> In *Dir. trasp.*, 2001, p. 783.

<sup>59</sup> In *Giudice di pace*, 2002.

<sup>60</sup> Inedita.

<sup>61</sup> E. GUERINONI, *Ancora sul cosiddetto «danno da vacanza rovinata» e sul «danno biologico» per inadempimento del tour operator*, in *Giudice di pace*, 2001, pp. 39-44.

<sup>62</sup> E. GUERINONI, «Danno da vacanza rovinata» e «danno biologico da viaggio non effettuato», in *Giudice di pace*, 2000, fasc. 4, 307 ss.

<sup>63</sup> E. GUERINONI, *Danno da «vacanza rovinata»*, in *I contratti*, 2001, pp. 580-587; IDEM, *Il danno da vacanza rovinata*, Piacenza, 2003, p. 444.

<sup>64</sup> F. MORANDI, *Il danno da vacanza rovinata*, in P. CENDON - P. ZIVIZ, *Il danno esistenziale. Una nuova categoria della responsabilità civile*, Milano, 2000, 641, considera che «il pregiudizio arrecato all'utente per non aver potuto godere pienamente della vacanza incide su un'attività attraverso la quale l'utente del servizio turistico realizza il suo progetto di vita, determinando una compressione dell'attività non reddituale del viaggiatore; che la lesione dell'interesse del turista a trascorrere una vacanza serena, costretto a sopportare il disagio che deriva dalla mancata realizzazione del programma di viaggio e l'afflizione conseguente alla rinuncia forzata ad un periodo di svago o di riposo, coinvolge certamente la sfera esistenziale del consumatore, alla quale può recare un danno rilevante».

<sup>65</sup> Vedasi L. SESTA, in *Giur. it.*, 2002, pp. 1801-1805

<sup>66</sup> La *Reiservertragsgesetz* fu modificata dalla legge 24 giugno 1994 con cui in Germania è stata recepita la direttiva 90/314/CEE; v. H. DORNER, *République Fédérale d'Allemagne. Voyage à forfait - transposition de la directive. Loi du 24 juin 1994*, in *Riv. Esp. Dir. Com.*, 1994, 256.

(legge sul contratto di viaggio turistico del 4 maggio 1979) al par. 651 f), *Abs.* 2<sup>67</sup>.

- negli Stati Uniti da tempo è espressamente riconosciuto il risarcimento del danno per l'*emotional distress* provocato dalle condizioni di disagio e difficoltà verificatisi a seguito dell'inadempimento dell'operatore turistico (specie nei casi di «viaggi di nozze»).

A confermare ulteriormente l'evoluzione giurisprudenziale favorevole all'ammissibilità del risarcimento del danno da «vacanza rovinata» quale pregiudizio di natura non patrimoniale è intervenuta la sentenza della Corte di giustizia dell'unione europea del 12 marzo 2002<sup>68</sup> (causa 168/00)<sup>69</sup>.

Difatti la Corte (sesta sezione) «pronunciandosi sulla questione sottopostale dal *Landesgericht Linz* con ordinanza 6 aprile 2000 dichiara: l'art. 5 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", deve essere interpretato nel senso che il consumatore ha diritto al risarcimento del danno morale derivante dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni fornite in occasione di un viaggio "tutto compreso"»<sup>70</sup>.

Già in precedenza l'Avvocato generale Antonio Tizzano nelle conclusioni formulate sulla questione pregiudiziale sosteneva che «il gradevole svolgimento della vacanza si qualifica (...) come un valore degno di tutela e il danno conseguente al suo mancato godimento

<sup>67</sup> Vedasi R. PARDOLESI, *Turismo organizzato e tutela del consumatore: la legge tedesca sul contratto di viaggio*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, 56, B. MUSSO, *Evoluzione legislativa e giurisprudenziale del contratto turistico in Francia e Germania*, in AA.VV., *I contratti di viaggi e turismo* (a cura di C. Vaccà), Milano, 1995, 475 ss.

<sup>68</sup> Sentenza "Direttiva 90/314/CEE - Viaggi, vacanze e circuiti tutto compreso" nel procedimento C-168/00, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal *Landgericht Linz* (Austria) nella causa dinanzi ad esso pendente tra il Sig. Leitner e la TUI Deutschland GmbH & Co. KG.

<sup>69</sup> Per una prima panoramica delle sentenze della Corte di giustizia in tema di tutela dei turisti si rimanda a C. NOTARSTEFANO, *La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne en matière de protection des touristes*, in *Economia e diritto del terziario*, 1996, n. 3, pp. 1215-1224.

<sup>70</sup> Cfr. la dottrina iniziale: K. TONNER, in *Neue juristische Wochenschrift*, 2002, pp. 1475-1476; B. JUD, in *Ecolex*, 2002, pp. 307-309; R. DOEHNER, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2002, pp. 340-342; X, in *Recueil Le Dalloz*, 2002, *Jur.* p. 2051; M.B.M. LOOS, in *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2002, p. 157-161; E. KARNER, *Österreichisches Recht der Wirtschaft*, 2002 pp. 204-206; I. BLÄUMAUER, in *Österreichisches Recht der Wirtschaft*, 2002, pp. 271-273; X: *Foro it.*, 2002, IV, pp. 329-331; R. CONTI, *Il Corriere giuridico*, 2002, pp. 1002-1008; M. M. KAROLLUS, in *Juristische Blätter*, 2002 pp. 566-578; A. WITWER, in *European Law Reporter*, 2002, pp. 286-289; O. THÖMMES, in *Der Betrieb*, 2002, pp. 2397-2402; G. FIENGO, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2002, pp. 1149-1152; R. SCARCIGLIA, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2002, pp. 1152-1155; J. CORNIDES, in *Österreichische Juristenzeitung*, 2002, pp. 821-825.

*assume (...) una specificità tale da giustificare l'indennizzo» e, dal confronto con la giurisprudenza comunitaria, con le previsioni normative che disciplinano settori analoghi (quali la C.C.V.) e con l'interesse acuitosi in vari ordinamenti alla risarcibilità del danno da «vacanza rovinata», propugnava che la stessa distinzione presente nel testo della direttiva 90/314/Cee (ma assente nel testo del decreto legislativo n. 111/1995) tra «danni corporali» e «danni diversi da quelli corporali» non poteva che avvalorare l'ammissibilità del pregiudizio *de quo*<sup>71</sup>.*

Quindi, come afferma la Corte, «è pacifico che, nel settore dei viaggi "tutto compreso" l'esistenza di un obbligo di risarcire i danni morali in taluni Stati membri e la sua mancanza in altri avrebbe come conseguenza delle distorsioni di concorrenza notevoli, tenuto conto del fatto che, come osservato dalla Commissione, si rilevano frequentemente danni morali in tale settore. Si deve inoltre rilevare che la direttiva, e più particolarmente il suo art. 5, mira a offrire una tutela ai consumatori e che, nell'ambito dei viaggi turistici, il risarcimento del danno per il mancato godimento della vacanza ha per gli stessi un'importanza particolare.

È alla luce di tali considerazioni che si deve interpretare l'art. 5 della direttiva. Se quest'articolo si limita, nel suo n. 2, primo comma, a rinviare in modo generale alla nozione di danni, si deve rilevare che, prevedendo, al suo n. 2, quarto comma, la facoltà per gli Stati membri di ammettere che, per quanto riguarda i danni diversi da quelli corporali, l'indennizzo sia limitato in virtù del contratto, a condizione che tale limitazione non sia irragionevole, la direttiva riconosce implicitamente l'esistenza di un diritto al risarcimento dei danni diversi da quelli corporali, tra cui il danno morale».

#### 4. Considerazioni conclusive

È ormai assodato ed incontrovertibile ritenere il fenomeno turistico quale componente essenziale delle attività umane contemporanee.

<sup>71</sup> A. PALMIERI, *Foro it.*, 2002, IV, c. 331-332, rileva che «Adottando il criterio ermeneutico secondo cui una direttiva che detta misure di armonizzazione in materia consumeristica deve essere intesa nel modo più favorevole ai destinatari della tutela e valorizzando le decisioni dei giudici nazionali, inclini a concedere, anche dove manca un chiaro fondamento legislativo, il ristoro del pregiudizio correlato al non gradevole svolgimento della vacanza (...), la corte supera di slancio le difficoltà sistematiche che in diversi ordinamenti ostano al riconoscimento di tale voce, per consacrare una nozione onnicomprensiva del danno risarcibile a seguito dell'inadempimento della prestazione promessa al turista».

Favorendo la libera circolazione degli uomini e delle idee, agevola la salvaguardia del patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale, incoraggia le iniziative sociali sia individuali che collettive, promuove la ricerca costante di uno sviluppo completo ed equilibrato dell'esistenza umana e la convivenza civile tra i popoli.

Ne discende un quadro multiforme, con scenari contraddistinti da numerose ipotesi di fattispecie che restituiscono l'immagine di una realtà infinitamente complessa, che non si lascia, per forza di cose, contenere entro i modelli concettuali tradizionali elaborati del pensiero giuridico.

E tuttavia si è visto come la complessa problematica inerente la tutela del turista abbia un significato giuridico univoco in quanto ogni sua manifestazione d'esistenza rappresenta un passo in avanti per la relativa disciplina.

In quest'ottica il giurista non può certamente esimersi dal tentativo di svolgere una compiuta analisi e di affinare i suoi strumenti d'indagine ermeneutica, al fine di stimolare un fecondo approfondimento che trovi puntuale collocazione nel segno della continua evoluzione della materia.

Altresì, va senza dubbio avvertito che, proprio la possibilità di una ricostruzione teorica soddisfacente del fenomeno turistico da parte del giurista<sup>72</sup>, non elimina la necessità evidente e insopprimibile di articolare i nuovi interventi legislativi, almeno in quegli specifici ambiti nei quali sia la disciplina pubblicistica che quella di rilievo privatistico non sono in grado, per i propri rispettivi limiti, di mediare opportunamente i molteplici interessi esistenti in un settore caratterizzato da una costante, ed in alcuni casi incontrollata, espansione.

In questa direzione si sono sviluppati gli orientamenti e le regolamentazioni di livello internazionale convenzionale e comunitario partendo proprio dal presupposto della transnazionalità insito in ogni tipologia di ogni attività turistica.

Ciò non esime dal dover tener conto delle rilevanti evoluzioni normative (legge n. 135/2001 di riforma della disciplina del turismo e legge di revisione costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001) e relativi riflessi giurisprudenziali, seguendo un approccio sistemico in grado di poter avviare una ricostruzione il più possibile organica dell'intero fenomeno, sulla quale sono chiamati a misurarsi le istituzioni di governo del settore a livello nazionale, regionale e locale, ed i soggetti privati a vario titolo coinvolti allo sviluppo dell'offerta turistica.

<sup>72</sup> Una pregevole analisi sul ruolo e sulla reale portata dell'opera del giurista nell'ambito dell'ordinamento giuridico è stata condotta da E. GIANNANTONIO, *Dottrina e giurisprudenza come "fonti del diritto"*, in *Giur. it.*, 1991, IV, c. 375 ss.

## APPENDICE



## I

(Atti per i quali la pubblicazione è una condizione di applicabilità)

**REGOLAMENTO (CE) N. 261/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO  
dell'11 febbraio 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 e che abroga il regolamento  
(CEE) n. 295/91**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE  
EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 80, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione (1),

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo (2),

previa consultazione del Comitato delle Regioni,

deliberando secondo della procedura di cui all'articolo 251 del trattato (3), visto il progetto comune approvato dal comitato di conciliazione il 1° dicembre 2003,

considerando quanto segue:

- (1) L'intervento della Comunità nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, tra le altre cose, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri. Andrebbero inoltre tenute in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale.
- (2) Il negato imbarco, la cancellazione del volo o i ritardi prolungati sono causa di gravi disagi e fastidi per i passeggeri.
- (3) Malgrado il regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991, che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea (4), abbia istituito un regime di base per la protezione dei passeggeri, il numero di persone non consenzienti a cui viene negato l'imbarco continua ad essere eccessivamente elevato, come pure il numero di persone il cui volo viene cancellato senza preavviso o subisce ritardi prolungati.

(4) La Comunità dovrebbe pertanto migliorare le norme di protezione stabilite da detto regolamento, sia per rafforzare i diritti dei passeggeri sia per provvedere affinché, nell'ambito di un mercato liberalizzato, i vettori aerei operino secondo condizioni armonizzate.

(5) Poiché la distinzione tra servizi aerei di linea e non di linea tende ad attenuarsi, siffatta protezione dovrebbe valere non solo per i passeggeri dei voli di linea ma anche per quelli dei voli non di linea, compresi quelli dei circuiti «tutto compreso».

(6) La protezione accordata ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in uno Stato membro dovrebbe essere estesa ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo verso un aeroporto situato in uno Stato membro, se il volo è operato da un vettore comunitario.

(7) Per garantire l'effettiva applicazione del presente regolamento, gli obblighi da esso derivanti dovrebbero incombere al vettore aereo che opera o intenda operare un volo con un aeromobile di proprietà, preso a noleggio con o senza equipaggio o in qualsiasi altra forma.

(8) Il presente regolamento non dovrebbe limitare il diritto del vettore aereo operativo di chiedere un risarcimento a chiunque, inclusi i terzi, conformemente al diritto applicabile.

(9) Il numero di passeggeri non consenzienti a cui viene negato l'imbarco dovrebbe essere ridotto obbligando i vettori aerei a fare appello a persone che rinunciano volontariamente alla prenotazione, in cambio di determinati benefici, invece di negare l'imbarco ai passeggeri, e accordando una piena compensazione pecuniaria ai passeggeri a cui viene in conclusione negato l'imbarco.

(1) GU C 103 E del 30.4.2002, pag. 225 e GU C 71 E del 25.3.2003, pag. 188.

(2) GU C 241 del 7.10.2002, pag. 29.

(3) Parere del Parlamento europeo del 24 ottobre 2002 (GU C 300 E dell'11.12.2003, pag. 556), posizione comune del Consiglio del 18 marzo 2003 (GU C 125 E del 27.5.2003, pag. 63) e posizione del Parlamento europeo del 3 luglio 2003. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 18 dicembre 2003 e decisione del Consiglio del 26 gennaio 2004.

(4) GU L 36 dell'8.2.1991, pag. 5.

- (10) I passeggeri non consenzienti a cui viene negato l'imbarco dovrebbero avere la possibilità di annullare il volo, usufruendo del rimborso del prezzo del biglietto, o di proseguirlo in condizioni soddisfacenti e dovrebbero beneficiare di un'adeguata assistenza durante il periodo di attesa di un volo successivo.
- (11) Occorrerebbe che anche i passeggeri che dietro richiesta rinunciano volontariamente alla prenotazione avessero la possibilità di annullare il volo, usufruendo del rimborso del prezzo del biglietto, o di proseguirlo in condizioni soddisfacenti, in quanto sono confrontati a difficoltà analoghe a quelle dei passeggeri non consenzienti a cui viene negato l'imbarco.
- (12) Sarebbe anche opportuno limitare i disagi e i fastidi causati dalla cancellazione di un volo. Per conseguire tale obiettivo si dovrebbe esigere che i vettori aerei informino della cancellazione del volo i passeggeri interessati prima dell'ora prevista per la partenza e offrano altresì loro di proseguire il viaggio con un volo alternativo ragionevole, affinché essi possano decidere diversamente. Se non ottemperano a questo obbligo i vettori aerei dovrebbero offrire una compensazione pecuniaria ai passeggeri, salvo qualora la cancellazione sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.
- (13) I passeggeri il cui volo è cancellato dovrebbero poter ottenere il rimborso del prezzo del biglietto o avere la possibilità di proseguire il viaggio con un volo alternativo in condizioni soddisfacenti, e dovrebbero beneficiare di un'adeguata assistenza durante il periodo di attesa di un volo successivo.
- (14) Come previsto ai sensi della convenzione di Montreal, gli obblighi che incombono ai vettori aerei operativi dovrebbero essere limitati o dovrebbero non applicarsi nei casi in cui un evento è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso. Siffatte circostanze possono, in particolare, ricorrere in caso di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo.
- (15) Dovrebbe essere considerata una circostanza eccezionale il caso in cui l'impatto di una decisione di gestione del traffico aereo in relazione ad un particolare aeromobile in un particolare giorno provochi un lungo ritardo, un ritardo che comporti un pernottamento o la cancellazione di uno o più voli per detto aeromobile, anche se tutte le ragionevoli misure sono state adottate dal vettore aereo interessato per evitare ritardi o cancellazioni.
- (16) In caso di cancellazione di un viaggio con circuito tutto compreso per motivi diversi dalla cancellazione del volo il presente regolamento non dovrebbe applicarsi.
- (17) I passeggeri il cui volo subisce un ritardo di durata definita dovrebbero beneficiare di un'adeguata assistenza e dovrebbero avere la possibilità di annullare il volo usufruendo del rimborso del prezzo del biglietto o di proseguirlo in condizioni soddisfacenti.
- (18) L'assistenza ai passeggeri in attesa di una soluzione alternativa o di un volo ritardato dovrebbe essere limitata o rifiutata se la prestazione dell'assistenza causa un ulteriore ritardo.
- (19) I vettori aerei operativi dovrebbero tener conto delle speciali esigenze delle persone con mobilità ridotta e dei loro accompagnatori.
- (20) Affinché i passeggeri possano efficacemente esercitare i propri diritti essi dovrebbero essere pienamente informati in merito ai loro diritti in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato.
- (21) Gli Stati membri dovrebbero stabilire le sanzioni applicabili in caso di violazione del presente regolamento ed assicurare che esse siano effettivamente applicate. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.
- (22) Gli Stati membri dovrebbero assicurare e controllare che i loro vettori aerei rispettino il presente regolamento nonché designare un organismo appropriato per l'espletamento di tali compiti. Il controllo non dovrebbe pregiudicare il diritto per i passeggeri e i vettori aerei di chiedere un legittimo risarcimento nelle competenti sedi giurisdizionali secondo le procedure del diritto nazionale.
- (23) La Commissione dovrebbe analizzare l'applicazione del presente regolamento e valutare in particolare l'opportunità di estenderne l'ambito d'applicazione a tutti i passeggeri aventi un contratto con un operatore turistico o un vettore comunitario in partenza da un aeroporto di un paese terzo verso un aeroporto di uno Stato membro.
- (24) Il 2 dicembre 1987, a Londra, il Regno di Spagna e il Regno Unito hanno convenuto, con una dichiarazione comune dei ministri degli Affari esteri dei due paesi, accordi intesi a rafforzare la cooperazione sull'utilizzo dell'aeroporto di Gibilterra. Tali accordi devono ancora iniziare ad esercitare i loro effetti.
- (25) Il regolamento (CEE) n. 295/91 dovrebbe di conseguenza essere abrogato,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

#### Articolo I

#### Oggetto

1. Il presente regolamento stabilisce, alle condizioni in esso specificate, i diritti minimi dei passeggeri in caso di:

- negato imbarco a passeggeri non consenzienti;
- cancellazione del volo;
- ritardo del volo.

2. Resta inteso che l'applicazione del presente regolamento all'aeroporto di Gibilterra lascia impregiudicate le posizioni giuridiche rispettive del Regno di Spagna e del Regno Unito in merito alla controversia relativa alla sovranità sul territorio nel quale detto aeroporto è situato.

3. L'applicazione del presente regolamento all'aeroporto di Gibilterra è sospesa fino alla data in cui gli accordi di cui alla dichiarazione comune resa dai ministri degli Affari esteri del Regno di Spagna e del Regno Unito il 2 dicembre 1987 cominciano ad esercitare i loro effetti. I governi della Spagna e del Regno Unito comunicheranno al Consiglio tale data.

## Articolo 2

### Definizioni

Ai sensi del presente regolamento, si intende per:

- a) «vettore aereo»: un'impresa di trasporto aereo munita di valida licenza di esercizio;
- b) «vettore aereo operativo»: un vettore aereo che opera o intende operare un volo nell'ambito di un contratto con un passeggero o per conto di un'altra persona, fisica o giuridica, che abbia concluso un contratto con tale passeggero;
- c) «vettore comunitario»: un vettore aereo munito di valida licenza di esercizio rilasciata da uno Stato membro ai sensi delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei <sup>(1)</sup>;
- d) «operatore turistico»: un organizzatore, ad esclusione di un vettore aereo, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti «tutto compreso»;
- e) «servizio tutto compreso»: i servizi definiti all'articolo 2, punto 1, della direttiva 90/314/CEE <sup>(2)</sup>;
- f) «biglietto»: un documento in corso di validità che dà diritto al trasporto o un titolo equivalente in forma non cartacea, compresa la forma elettronica, emesso o autorizzato dal vettore aereo o dal suo agente autorizzato;
- g) «prenotazione»: il fatto che il passeggero è in possesso di un biglietto, o di un altro titolo, che attesti che la prenotazione è stata accettata e registrata dal vettore aereo o dall'operatore turistico;
- h) «destinazione finale»: la destinazione indicata sul biglietto esibito al banco di accettazione o, in caso di coincidenza diretta, la destinazione dell'ultimo volo; i voli alternativi in coincidenza disponibili non sono presi in considerazione se viene rispettato l'orario di arrivo originariamente previsto;
- i) «persona con mobilità ridotta»: un soggetto la cui mobilità sia ridotta, nell'uso del trasporto aereo, per via di una minorazione fisica (sensoriale o motoria, permanente o temporanea), di una insufficienza psichica, per ragioni di età o per via di qualunque altro fattore che generi una minorazione

la cui condizione richieda un'attenzione particolare e un adattamento alle sue esigenze del servizio offerto a tutti i passeggeri;

- j) «negato imbarco»: il rifiuto di trasportare passeggeri su un volo sebbene i medesimi si siano presentati all'imbarco nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, salvo se vi sono ragionevoli motivi per negare loro l'imbarco, quali ad esempio motivi di salute o di sicurezza ovvero documenti di viaggio inadeguati;
- k) «volontario»: una persona che si è presentata all'imbarco nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, e risponde affermativamente alla domanda del vettore aereo se vi siano passeggeri disposti a rinunciare alla propria prenotazione in cambio di benefici;
- l) «cancellazione del volo»: la mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stato prenotato almeno un posto.

## Articolo 3

### Ambito di applicazione

1. Il presente regolamento si applica:
  - a) ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato;
  - b) ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo a destinazione di un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato, salvo se i suddetti passeggeri hanno ricevuto benefici o una compensazione pecuniaria e assistenza nel paese terzo in questione, qualora il vettore aereo operante il volo in questione sia un vettore comunitario.
2. Il paragrafo 1 si applica a condizione che i passeggeri:
  - a) dispongano di una prenotazione confermata sul volo in questione e, tranne nei casi di cancellazione di cui all'articolo 5, si presentino all'accettazione:
    - secondo le modalità stabilite e all'ora precedentemente indicata per iscritto (anche per via elettronica) dal vettore aereo, operatore turistico o agente di viaggio autorizzato,
    - oppure, qualora non sia indicata l'ora,
    - al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata; o
  - b) siano stati trasferiti da un vettore aereo o da un operatore turistico dal volo per il quale possedevano una prenotazione ad un altro volo, indipendentemente dal motivo.
3. Il presente regolamento non si applica ai passeggeri che viaggiano gratuitamente o ad una tariffa ridotta non accessibile, direttamente o indirettamente, al pubblico. Tuttavia esso si applica ai passeggeri titolari di biglietti emessi nel quadro di un programma Frequent Flyer o di altri programmi commerciali dei vettori aerei o degli operatori turistici.

<sup>(1)</sup> GU L 240 del 24.8.1992, pag. 1.

<sup>(2)</sup> GU L 158 del 23.6.1990, pag. 59.

4. Il presente regolamento si applica soltanto ai passeggeri trasportati da aeromobili a velatura fissa motorizzata.

5. Il presente regolamento si applica ad ogni vettore aereo operativo che trasporta i passeggeri di cui ai paragrafi 1 e 2. Allorché un vettore aereo operativo che non abbia stipulato un contratto con il passeggero ottempera agli obblighi previsti dal presente regolamento, si considera che esso agisce per conto della persona che ha stipulato un contratto con tale passeggero.

6. Il presente regolamento lascia impregiudicati i diritti dei passeggeri stabiliti dalla direttiva 90/314/CEE. Il presente regolamento non si applica nei casi in cui un circuito «tutto compreso» è cancellato per motivi diversi dalla cancellazione del volo.

#### Articolo 4

##### Negato imbarco

1. Qualora possa ragionevolmente prevedere di dover negare l'imbarco su un volo, il vettore aereo operativo fa in primo luogo appello ai volontari disposti a rinunciare alla prenotazione in cambio di benefici da concordare tra il passeggero interessato e il vettore aereo operativo. I volontari beneficiano di un'assistenza a norma dell'articolo 8. Tale assistenza lascia impregiudicati i benefici di cui al presente paragrafo.

2. Qualora il numero dei volontari non sia sufficiente per consentire l'imbarco dei restanti passeggeri titolari di prenotazioni, il vettore aereo operativo può negare l'imbarco a passeggeri non consenzienti.

3. In caso di negato imbarco a passeggeri non consenzienti, il vettore aereo operativo provvede immediatamente a versare una compensazione pecuniaria ai passeggeri interessati a norma dell'articolo 7 e presta loro assistenza a norma degli articoli 8 e 9.

#### Articolo 5

##### Cancellazione del volo

1. In caso di cancellazione del volo, ai passeggeri interessati:

- a) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 8;
- b) è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 9, paragrafo 2, nonché, in caso di volo alternativo quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il nuovo volo è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato, l'assistenza di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c); e
- c) spetta la compensazione pecuniaria del vettore aereo operativo a norma dell'articolo 7, a meno che:
  - i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure

- ii) siano stati informati della cancellazione del volo nel periodo compreso tra due settimane e sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di due ore prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di quattro ore dopo l'orario d'arrivo previsto; oppure

- iii) siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario d'arrivo previsto.

2. Insieme alla cancellazione del volo, i passeggeri sono informati delle eventuali alternative di trasporto possibili.

3. Il vettore aereo operativo non è tenuto a pagare una compensazione pecuniaria a norma dell'articolo 7, se può dimostrare che la cancellazione del volo è dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

4. L'onere della prova, per quanto riguarda se e quando il passeggero è stato avvertito della cancellazione del volo, incombe al vettore aereo operativo.

#### Articolo 6

##### Ritardo

1. Qualora possa ragionevolmente prevedere che il volo sarà ritardato, rispetto all'orario di partenza previsto

- a) di due o più ore per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1 500 km; o
- b) di tre o più ore per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese tra 1 500 e 3 500 km; o

- c) di quattro o più ore per tutte le altre tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b),

il vettore aereo operativo presta ai passeggeri:

- i) l'assistenza prevista nell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), e nell'articolo 9, paragrafo 2; e
- ii) quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza precedentemente previsto, l'assistenza di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c); e
- iii) quando il ritardo è di almeno cinque ore, l'assistenza prevista nell'articolo 8, paragrafo 1, lettera a).

2. In ogni caso l'assistenza è fornita entro i termini stabiliti dal presente articolo in funzione di ogni fascia di distanza.

### Articolo 7

#### Diritto a compensazione pecuniaria

1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, i passeggeri interessati ricevono una compensazione pecuniaria pari a:

- a) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 chilometri;
- b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1 500 e 3 500 chilometri;
- c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b).

Nel determinare la distanza si utilizza come base di calcolo l'ultima destinazione per la quale il passeggero subisce un ritardo all'arrivo rispetto all'orario previsto a causa del negato imbarco o della cancellazione del volo.

2. Se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo a norma dell'articolo 8, il cui orario di arrivo non supera:

- a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1 500 km; o
- b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1 500 e 3 500 km; o
- c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b),

l'orario di arrivo previsto del volo originariamente prenotato, il vettore aereo operativo può ridurre del 50 % la compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1.

3. La compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1 è pagata in contanti, mediante trasferimento bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, o, previo accordo firmato dal passeggero, con buoni di viaggio e/o altri servizi.

4. Le distanze di cui ai paragrafi 1 e 2 sono misurate secondo il metodo della rotta ortodromica.

### Articolo 8

#### Diritto a rimborso o all'imbarco su un volo alternativo

1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, al passeggero è offerta la scelta tra:

- a) — il rimborso entro sette giorni, secondo quanto previsto nell'articolo 7, paragrafo 3, del prezzo pieno del biglietto, allo stesso prezzo al quale è stato acquistato, per la o le parti di viaggio non effettuate e per la o le parti di viaggio già effettuate se il volo in questione è divenuto inutile rispetto al programma di viaggio iniziale del passeggero, nonché, se del caso:
  - un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale, non appena possibile;

b) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, non appena possibile; o

c) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, ad una data successiva di suo gradimento, a seconda delle disponibilità di posti.

2. Il paragrafo 1, lettera a), si applica anche ai passeggeri i cui voli rientrano in un servizio «tutto compreso», ad esclusione del diritto al rimborso qualora tale diritto sussista a norma della direttiva 90/314/CEE.

3. Qualora una città o regione sia servita da più aeroporti ed un vettore aereo operativo offra ad un passeggero l'imbarco su un volo per un aeroporto di destinazione diverso da quello prenotato dal passeggero, le spese di trasferimento del passeggero dall'aeroporto di arrivo all'aeroporto per il quale era stata effettuata la prenotazione o ad un'altra destinazione vicina, concordata con il passeggero, sono a carico del vettore aereo operativo.

### Articolo 9

#### Diritto ad assistenza

1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, il passeggero ha diritto a titolo gratuito:

- a) a pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa;
- b) alla sistemazione in albergo:
  - qualora siano necessari uno o più pernottamenti, o
  - qualora sia necessario un ulteriore soggiorno, oltre a quello previsto dal passeggero;
- c) al trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione (albergo o altro).

2. Inoltre, il passeggero ha diritto ad effettuare a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica.

3. Nell'applicare il presente articolo il vettore aereo operativo presta particolare attenzione ai bisogni delle persone con mobilità ridotta e dei loro accompagnatori, nonché ai bisogni dei bambini non accompagnati.

### Articolo 10

#### Sistemazione in classe superiore o inferiore

1. Se un vettore aereo operativo sistema un passeggero in una classe superiore a quella corrispondente al biglietto aereo acquistato, non può esigere alcun pagamento supplementare.

2. Se un vettore aereo operativo sistema un passeggero in una classe inferiore a quella corrispondente al biglietto aereo acquistato, rimborsa entro sette giorni, secondo le modalità di cui all'articolo 7, paragrafo 3.

- a) il 30 % del prezzo del biglietto per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1 500 km; o

- b) il 50 % del prezzo del biglietto per tutte le tratte aeree intra-comunitarie superiori a 1 500 km, esclusi i collegamenti fra il territorio europeo degli Stati membri e i dipartimenti francesi d'oltre mare, e per tutte le altre tratte aeree comprese tra 1 500 e 3 500 km; o
- c) il 75 % del prezzo per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b), compresi i collegamenti fra il territorio europeo degli Stati membri e i dipartimenti francesi d'oltremare.

#### Articolo 11

##### Persone con mobilità ridotta o con esigenze particolari

1. I vettori aerei operativi danno la precedenza alle persone con mobilità ridotta e ai loro eventuali accompagnatori o cani da accompagnamento certificati, nonché ai bambini non accompagnati.
2. In caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardi di qualsiasi durata le persone con mobilità ridotta e i loro eventuali accompagnatori nonché i bambini non accompagnati hanno diritto a ricevere al più presto l'assistenza in norma dell'articolo 9.

#### Articolo 12

##### Risarcimenti supplementari

1. Il presente regolamento lascia impregiudicati i diritti del passeggero ad un risarcimento supplementare. Il risarcimento concesso ai sensi del presente regolamento può essere detratto da detto risarcimento.
2. Fatti salvi principi e norme pertinenti del diritto nazionale, inclusa la giurisprudenza, il paragrafo 1 non si applica ai passeggeri che hanno rinunciato volontariamente ad una prenotazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1.

#### Articolo 13

##### Diritti ad azioni di regresso

Qualora il vettore aereo operativo versi una compensazione pecuniaria o ottemperi ad altri suoi obblighi ai sensi del presente regolamento, nessuna disposizione dello stesso può essere interpretata come limitazione al suo diritto di chiedere un risarcimento a chiunque, inclusi i terzi, conformemente al diritto applicabile. In particolare, il presente regolamento non limita in alcun modo il diritto del vettore aereo operativo di chiedere il rimborso ad un operatore turistico o qualunque altra persona con cui abbia stipulato un contratto. Del pari, nessuna disposizione del presente regolamento può essere interpretata come limitazione al diritto di un operatore turistico o di un terzo che non sia un passeggero e con cui il vettore operativo ha stipulato un contratto di chiedere un rimborso o un risarcimento al vettore operativo conformemente al diritto applicabile.

#### Articolo 14

##### Obbligo di informare i passeggeri in merito ai loro diritti

1. Il vettore aereo operativo provvede affinché nella zona di registrazione sia affisso, in modo chiaramente visibile e leggibile per i passeggeri, un avviso contenente il testo seguente: «In caso di negato imbarco o di volo cancellato o ritardato di almeno due ore, rivolgersi al banco di accettazione o alla porta di imbarco per ottenere il testo che enumera i diritti del passeggero, in particolare in materia di compensazione pecuniaria e di assistenza».
2. Se nega l'imbarco o cancella un volo, il vettore aereo operativo presenta ad ogni passeggero interessato un avviso scritto contenente le regole in materia di compensazione pecuniaria ed assistenza ai sensi del presente regolamento. Analogo avviso è presentato ai passeggeri il cui volo subisce un ritardo di almeno due ore. Ai passeggeri vengono inoltre fornite per iscritto le informazioni occorrenti per prendere contatto con l'organismo nazionale designato di cui all'articolo 16.
3. Per quanto concerne i non vedenti o gli ipovedenti, le disposizioni del presente articolo si applicano facendo ricorso a mezzi alternativi adeguati.

#### Articolo 15

##### Irrinunciabilità

1. Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non possono essere oggetto di restrizioni o rinuncia, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive del contratto di trasporto.
2. Qualora una clausola restrittiva o derogatoria sia applicata contro un passeggero o se costui non sia stato correttamente informato dei suoi diritti ed abbia pertanto accettato una compensazione inferiore a quella prevista dal presente regolamento, il passeggero ha comunque il diritto di avviare le necessarie procedure dinanzi ai tribunali od organi competenti per ottenere una compensazione integrativa.

#### Articolo 16

##### Violazioni

1. Ogni Stato membro designa l'organismo responsabile dell'applicazione del presente regolamento per quanto riguarda i voli in partenza dagli aeroporti situati nel suo territorio o i voli provenienti da un paese terzo e diretti in tali aeroporti. Se del caso, tale organismo adotta tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri. Gli Stati membri informano la Commissione circa l'organismo designato a norma del presente paragrafo.

2. Fatto salvo l'articolo 12, ciascun passeggero può presentare reclamo presso qualsiasi organismo designato ai sensi del paragrafo 1 o presso qualsiasi altro organismo competente designato da uno Stato membro in merito ad una presunta violazione del presente regolamento avvenuta in qualsiasi aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro o riguardante qualsiasi volo proveniente da un paese terzo e diretto a un aeroporto situato in tale territorio.

3. Le sanzioni stabilite dagli Stati membri per violazioni del presente regolamento sono effettive, proporzionate e dissuasive.

#### *Articolo 17*

##### **Relazioni**

La Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 1° gennaio 2007 in merito al funzionamento e agli effetti del presente regolamento, in particolare per quanto concerne:

— l'incidenza del negato imbarco e della cancellazione dei voli,

— l'eventuale estensione dell'ambito di applicazione del presente regolamento ai passeggeri che hanno stipulato un contratto con un vettore comunitario o titolari di una prenotazione di volo che fa parte di un circuito «tutto compreso» cui si applica la direttiva 90/314/CEE e che partono da un aeroporto di un paese terzo verso un aeroporto di uno Stato membro, con voli non operati da vettori aerei comunitari,

— l'eventuale revisione degli importi delle compensazioni pecuniarie di cui all'articolo 7, paragrafo 1.

Se del caso, la relazione è accompagnata da proposte legislative.

#### *Articolo 18*

##### **Abrogazione**

Il regolamento (CEE) n. 295/91 è abrogato.

#### *Articolo 19*

##### **Entrata in vigore**

Il presente regolamento entra in vigore il 17 febbraio 2005.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Strasburgo, addì 11 febbraio 2004.

*Per il Parlamento europeo*

*Il Presidente*

P. COX

*Per il Consiglio*

*Il Presidente*

M. McDOWELL



Puglia Grafica Sud - Bari

ISBN 88-8422-597-3



**€ 20.00**