

TURISMO
E UNIONE EUROPEA

COSIMO NOTARSTEFANO

Turismo e Unione Europea

Profili giuridici e istituzionali



EDITORE ULRICO HOEPLI MILANO

Copyright © Ulrico Hoepli Editore S.p.A. 2011
via Hoepli 5, 20121 Milano (Italy)
tel. +39 02 864871 – fax +39 02 8052886
e-mail hoepli@hoepli.it

www.hoepli.it

Tutti i diritti sono riservati a norma di legge
e a norma delle convenzioni internazionali

Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta con sistemi elettronici, meccanici
o altri, senza l'autorizzazione scritta dell'Editore.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.
Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale potranno avvenire a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, 20121, Milano, e-mail segreteria@aidro.org, sito web www.aidro.org.

ISBN 978-88-203-4561-7

Ristampa:

4 3 2 1 0

2011 2012 2013 2014 2015

Copertina: mncg S.r.l., Milano

Realizzazione editoriale: Studio Venturini S.r.l., Laverda (Vicenza)

Stampa: L.E.G.O. S.p.A., Stabilimento di Lavis (Trento)

Printed in Italy

Indice

Introduzione

PARTE PRIMA

GENESI ED EVOLUZIONE DELLE INIZIATIVE COMUNITARIE NEL TURISMO

1	Le prime iniziative comunitarie in tema di turismo	3
1.1	Contesto	3
1.2	Primi orientamenti per una politica comunitaria del turismo	4
1.2.1	Profili giuridico-istituzionali di diritto comunitario	5
1.2.2	Il ruolo dei trasporti nel turismo	14
1.2.3	Politica del turismo	17
1.3	I primi atti del Consiglio attinenti le attività turistiche	28
	Azioni comunitarie a favore del turismo	34
2	Turismo e Unione Europea: orientamenti istituzionali	41
2.1	Il Libro verde della Commissione sul ruolo dell'Unione in materia di turismo	41
2.2	Il binomio turismo e occupazione in ambito comunitario	45
2.3	Creazione di un quadro coerente per le attività turistiche nell'Unione Europea	52
2.3.1	Strumenti di sostegno alle imprese	53
2.3.2	Semplificazione del contesto delle imprese	53
2.4	Ambiti definitori delle statistiche delle attività turistiche	56
2.4.1	Statistiche sugli alloggi	56
2.4.2	Definizione delle variabili	60
2.4.3	Domanda turistica	62
2.4.4	Variabili	65

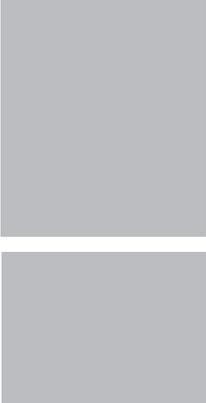
3	Prospettive di sostenibilità del turismo europeo	69
3.1	Orientamenti per la cooperazione e la sostenibilità del turismo europeo	69
3.2	Una partnership più forte per il turismo europeo	74
3.3	Promozione della sostenibilità del turismo europeo	78
	<i>APPENDICE Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni L'Europa, prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo</i>	80

PARTE SECONDA

DISCIPLINA DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA D'INTERESSE TURISTICO

4	I viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso"	97
4.1	Disciplina e ambito di applicazione	97
4.2	Il recepimento della direttiva 90/314/CEE nella legislazione nazionale degli Stati membri	103
4.2.1	Le garanzie in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore (art. 7 della Direttiva 90/314)	109
4.2.2	Interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee	110
4.3	Probabili evoluzioni comunitarie in materia di disciplina di viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso"	130
5	L'acquisizione di diritti di godimento a tempo parziale di beni immobili	135
5.1	Genesi, evoluzione e disciplina della direttiva 94/47CE	135
5.2	La relazione sull'applicazione della direttiva 94/47/CE [SEC 1999 (1795 final)]	140
5.2.1	Stato, metodologie, forme di recepimento della direttiva assieme alla natura giuridica del diritto e alla durata	141
5.2.2	Il documento informativo, la lingua e la traduzione del contratto	145
5.2.3	I diritti di recesso, di rescissione e notifica	149
5.2.4	Acconti, rescissione del contratto di credito e norme di diritto internazionale privato	151
5.2.5	Considerazioni in merito all'adeguamento della Direttiva	153
5.3	La Direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 gennaio 2009	158
6	La tutela del passeggero aereo e ferroviario	175
6.1	La disciplina comunitaria a beneficio del passeggero aereo	175

6.1.1	Cenni introduttivi	175
6.1.2	L' <i>overbooking</i> aereo	178
6.1.3	La tutela dei diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo	190
6.1.4	Prospettive di disciplina di diritto europeo a tutela del passeggero aereo	198
6.2	La disciplina comunitaria a beneficio del passeggero ferroviario	205
7	La giurisprudenza comunitaria in ambito turistico	214
7.1	La giurisprudenza comunitaria di rilievo "turistico"	215
7.1.1	Diritto di circolazione e di soggiorno sul territorio degli altri Stati membri e diritto alla non discriminazione in ragione della nazionalità	216
7.1.2	Diritto ad essere guidati da una guida turistica del proprio paese	227
7.1.3	Diritto in materia di libera circolazione dei capitali e dei pagamenti	242
7.1.4	Diritto a godere della tutela prevista dalla disciplina del <i>time-share</i>	244
7.1.5	Diritto alla riparazione dei danni subiti a causa della "vacanza rovinata"	250
7.1.6	Diritto del passeggero aereo a beneficiare del regime di tutela vigente	255
	Riepilogo sinottico di alcune sentenze della Corte di giustizia dell'UE	266
	Bibliografia	267



Introduzione

La recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona pone a compimento il lungo e tormentato processo di riforma istituzionale avviato in questi anni a livello comunitario nell'intento di dotare l'Unione Europea di un nuovo quadro giuridico¹ assieme agli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle accresciute aspettative dei cittadini.

Le principali novità di carattere istituzionale che contraddistinguono l'attuale assetto – nella versione consolidata del *Trattato sull'Unione Europea* e del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* – riguardano la ripartizione delle categorie e dei settori di competenza che consentono una migliore definizione degli stessi rapporti tra gli Stati membri e l'Unione Europea.

In tal senso, quando i trattati attribuiscono all'Unione una *competenza esclusiva* in un determinato settore, solo l'Unione Europea può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, e gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se a ciò autorizzati oppure per dare attuazione ad atti comunitari.

Qualora, invece, i trattati attribuiscono all'Unione una *competenza concorrente* con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Inoltre, in taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione Europea ha competenza per svolgere *azioni intese a sostenere, coordinare o completare* l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza nei medesimi settori.

Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono, però, comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

¹ Il nuovo trattato (firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007) è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Il trattato è stato ratificato da ciascuno dei 27 paesi membri dell'Unione Europea, in base alle rispettive norme costituzionali.

Il Trattato di Lisbona, modificando il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, rappresenta l'ultimo di una serie di trattati miranti ad aggiornare e a consolidare le basi giuridiche dell'Unione Europea.

INTRODUZIONE

Le competenze esclusive e concorrenti dell'UE in base al Trattato di Lisbona

<i>Competenza esclusiva nei seguenti settori:</i> a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune.	<i>Competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali settori:</i> a) mercato interno; b) politica sociale; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.
--	---

Ora, ai fini della presente indagine, la principale innovazione attiene proprio le disposizioni previste dagli articoli 6 e 195 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, che costituiscono la fondamentale base giuridica di diritto comunitario per la futura politica europea del turismo.

In primis, l'articolo 6² (inserito nella parte prima del TFUE³ relativa ai *principi*) riconosce all'Unione Europea la competenza a intraprendere azioni di sostegno, di coordinamento e di completamento dell'azione degli Stati membri in specifici settori opportunamente individuati, tra i quali viene esplicitato proprio il turismo.

Di assoluta rilevanza è la disciplina prevista dall'articolo 195 del Titolo XXII rubricato "Turismo" inserito nella Terza parte del TFUE, dedicato alle "Politiche e azioni interne dell'Unione", che stabilisce: "L'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore".

A tal fine l'azione dell'Unione è intesa a: a) incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in detto settore; b) favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche. Inoltre si dispone che: "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure specifiche destinate a completare le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al presente articolo, a esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

² "L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) **turismo**; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa.

³ *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, n. C 83 del 30.3.2010. Tale pubblicazione incorpora le rettifiche adottate successivamente alla prima edizione (G.U. C 115 del 9.5.2008, p. 1) e contiene altresì la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione (G.U. C 303 del 14.12.2007). Tale testo riprende, con i dovuti adattamenti, la Carta proclamata il 7 dicembre 2000 e, sostituendola dal 1° dicembre 2009, in virtù dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, del Trattato sull'Unione Europea, acquisisce lo stesso valore giuridico dei trattati.

INTRODUZIONE

Con tale fondamentale riconoscimento normativo e istituzionale esplicito, il turismo assume *status* giuridico dell'intero complesso fenomeno (che per circa tre decenni aveva ricoperto un ruolo piuttosto marginale essendo spesso considerato mero fenomeno "a dimensione comunitaria").

L'inequivocabile legittimazione istituzionale acquisita dal turismo a seguito della individuazione a pieno titolo di una base giuridica nell'ambito dell'ordinamento comunitario, garantisce certezza del diritto e dignità a una materia complessa e interdisciplinare, diventando funzionale in forza del nuovo sistema di ripartizione delle competenze comunitarie nella stessa dinamica del rapporto tra l'Unione Europea e gli Stati membri.

Alla luce di tali considerazioni la presente indagine si colloca nel solco di un percorso intrapreso dalla dottrina da un paio di decenni nell'intento di privilegiare il binomio Turismo e Unione Europea quale riferimento non solo giuridico-normativo di una serie di attività turisticamente rilevanti, ma anche quale prospettiva di studio evolutivo di rilievo istituzionale, nel difficile tentativo di ricostruzione di un fenomeno finora caratterizzato da elevati livelli di frammentazione e disorganicità.

In tal senso il piano dell'opera si articola in due parti sviluppate in capitoli che offrono un quadro di riferimento organico basato su un approccio essenzialmente di ordine giuridico e normativo del fenomeno.

La prima parte si compone di tre capitoli e sviluppa il tema generale della genesi e dell'evoluzione delle iniziative comunitarie che interessano le attività turistiche, attraverso un *excursus* storico-istituzionale che si dipana nel corso degli ultimi tre decenni.

Nel primo capitolo vengono delineate le prime iniziative comunitarie intraprese in tema di turismo, nonostante l'assenza nei trattati istitutivi di base giuridica esplicita riconducibile al fenomeno.

Emergono numerosi aspetti prioritari, riconducibili a tre principali "aree" interdisciplinari (contraddistinte da specifici settori di intervento) che attengono: 1) ai *profili giuridico-istituzionali di diritto comunitario*, 2) alla *tematica e al ruolo dei trasporti* e 3) a considerazioni di *politica del turismo*.

Ne conseguono le prime risoluzioni adottate dal Consiglio dei Ministri sino alla adozione della Decisione con la quale il 1990 veniva proclamato "*Anno europeo del turismo*", nel precipuo intento di perseguire il duplice obiettivo di preparare l'avvento del grande spazio senza frontiere mettendo a frutto il ruolo integratore del turismo nella creazione dell'Europa dei cittadini, e sottolineare l'importanza economica e sociale del settore del turismo (specie nell'ambito della politica regionale e della creazione di nuovi posti di lavoro).

Il secondo capitolo approfondisce il periodo che intercorre tra l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht⁴ nel 1993 (che introduceva per la prima volta un riferimento

⁴ L'articolo 3 delineava le azioni che la Comunità, "*alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal [...] trattato*" deve intraprendere per attuare i fini che le sono attribuiti dal trattato istitutivo e, tra queste, alla lettera u) vengono indicate le "*misure in materia di energia, protezione civile e turismo*". Tuttavia, a causa della notevole complessità del campo di attività coperto dalla nozione di turismo, il Trattato di Maastricht non chiarisce né gli obiettivi specifici, né le correlate modalità per la concreta attuazione delle misure nel settore.

INTRODUZIONE

esplicito alla politica comunitaria in materia di turismo applicando le disposizioni comunitarie inerenti la libera circolazione di persone, merci e servizi, le PMI e la politica regionale) e l'adozione della decisione della Commissione del 9 dicembre 1998 sulle procedure per l'attuazione della direttiva sulla raccolta dei dati statistici nel settore del turismo.

In tale arco temporale si analizzano le seguenti tematiche:

- il Libro verde “*Il ruolo dell’Unione in materia di turismo*”, presentato nel 1995 dalla Commissione, che descriveva le azioni da intraprendere e gli strumenti a disposizione per definire il futuro ruolo dell’Unione in materia di turismo;
- il binomio turismo e occupazione in ambito comunitario alla luce dell’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1997 con le conclusioni e le raccomandazioni dei 5 gruppi di lavoro creati *ad hoc*;
- la creazione di un quadro coerente per le attività turistiche nell’UE (strumenti di sostegno alle imprese e semplificazione delle procedure);
- la raccolta di dati statistici nel settore del turismo (con la specifica individuazione degli ambiti definatori delle statistiche delle attività turistiche secondo un’articolazione quali-quantitativa e con correlate declinazioni terminologiche e applicazioni descrittive).

Il terzo capitolo focalizza la sua attenzione sull’impegno profuso in quest’ultimo decennio dalla Commissione europea in merito alla questione della sostenibilità del turismo europeo.

A tal riguardo vengono affrontati i temi sviluppati dalle seguenti comunicazioni:

- “*Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo*”, del 13 novembre 2001;
- “*Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo*”, del 23 novembre 2003;
- “*Rinnovare la politica comunitaria per il turismo: una partnership più forte per il turismo europeo*”, del 17 marzo 2006;
- “*Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo*”, del 19 ottobre 2007.

A testimonianza dell’evoluzione istituzionale che si è concretizzata sino a oggi, la prima parte si conclude con un’appendice che riporta il testo integrale della recente comunicazione “*L’Europa, prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo*”, del 30 giugno 2010⁵, che costituisce un importan-

⁵ Cfr. Vice Presidente della Commissione europea e Commissario all’Industria, Imprenditoria e Turismo on. A. Tajani: “Viene sottolineato che il turismo, nella sua accezione più ristretta, contribuisce al 5% del PIL dell’Unione europea, con un apporto che di fatto sale al 10% del PIL europeo se consideriamo tutti i settori dell’indotto. Trattasi di un comparto che rappresenta quasi due milioni di imprese che impiegano direttamente quasi 10 milioni di persone: un esercito di addetti pari al 5,2% dell’intera forza lavoro UE (percentuale che sale al 12%, se si includono le aziende dell’indotto).

Giova ricordare, in questo contesto, che l’Unione europea detiene un ruolo essenziale a livello globale: è il più importante mercato turistico del mondo, sia in termini di partenze sia in termini di arrivi.

INTRODUZIONE

te punto di riferimento anche in termini di *governance* dell'intero fenomeno.

La seconda parte del volume si articola in quattro capitoli che prendono in esame la disciplina di diritto dell'Unione europea di interesse turistico.

Il capitolo quarto si dedica alla questione inerente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso" partendo dall'analisi dettagliata della direttiva adottata il 13 giugno 1990 al fine di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di viaggi, vacanze e giri turistici "tutto compreso", venduti o offerti in vendita nel territorio comunitario.

Vengono qui approfondite alcune criticità della disciplina in termini di:

- garanzie in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore (ex art. 7 Dir. 90/314);
- interpretazione della Corte di giustizia Comunità europee in occasione di diverse sentenze (Causa Dillenkofer, Causa VKI contro Österreichische Kreditversicherung; Causa Rechberger; Causa Ambry);
- analisi comparata dei testi giuridici adottati dagli Stati membri (con brevi cenni sulle leggi nazionali di recepimento).

Il capitolo si conclude con gli orientamenti sulle evoluzioni comunitarie di rivisitazione della disciplina vigente specie sotto il profilo della tutela del cliente turista.

Nel quinto capitolo si affronta la complessa tematica relativa alla tutela dell'acquirente nei contratti di acquisizione dei diritti di godimento a tempo parziale di beni immobili (cd. *time-share*), tramite l'analisi della genesi e relativa applicazione della direttiva 94/47/CE con riferimento ai seguenti elementi:

- forme di recepimento della direttiva, natura giuridica del diritto e durata;
- documento informativo, lingua e traduzione del contratto;
- diritti di recesso, di rescissione e notifica;
- acconti, rescissione del contratto di credito, norme di diritto internazionale;
- considerazioni in merito all'adeguamento della Direttiva.

Si è opportunamente considerata la nuova disciplina della direttiva 2008/122/CE⁶

L'Unione europea rappresenta la prima regione turistica al mondo con i suoi 380 milioni di arrivi di turisti internazionali, pari ad oltre il 42% degli arrivi a livello mondiale.

L'Europa è, anche, una formidabile fonte di turisti. Basti citare un esempio (tratto da una statistica Eurostat): nel 2008 il numero dei viaggi effettuati dai residenti UE ha superato il miliardo, a prescindere dalla destinazione e dalla durata del viaggio. Come altri settori economici, il turismo non è stato risparmiato dalla recente crisi economica, pur rivelandosi un comparto che ha saputo fare fronte al rallentamento dell'economia".

⁶ In G.U.U.E., L 33 del 3.2.2009. Il termine ultimo che incombe agli Stati membri al fine di adottare e pubblicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva è fissato al 23 febbraio 2011. La direttiva si applica alle transazioni commerciali da operatore a consumatore, lasciando *...impregiudicate le disposizioni nazionali: a) che prevedono rimedi giuridici generali del diritto dei contratti; b) relative alla registrazione di beni immobili o mobili e al trasferimento di beni immobili; c) relative alle condizioni di stabilimento o ai regimi di autorizzazione o alle norme sulla concessione di autorizzazioni; d) relative alla determinazione della natura giuridica dei diritti che sono oggetto dei contratti contemplati dalla presente direttiva.*

INTRODUZIONE

del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 gennaio 2009 sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio, con lo scopo di "...contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e conseguire un elevato livello di tutela dei consumatori mediante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri per quanto riguarda taluni aspetti della commercializzazione, vendita e rivendita di multiproprietà e di prodotti per le vacanze di lungo termine nonché ai contratti di scambio".

Il capitolo sesto approfondisce il tema relativo alla tutela del passeggero aereo e ferroviario. Nel primo caso la *ratio* ispiratrice dell'intervento comunitario nel settore aereo si delineava con l'adozione del Regolamento CEE n. 295/91 del Consiglio del 4 febbraio 1991, che introduceva le fattispecie di: a) *negato imbarco*; b) *prenotazione confermata*; c) *volo di linea*; d) *volo sovraprenotato*; e) *volontario*; f) "*destinazione finale*". Pertanto, al fine di migliorare le norme di protezione e rafforzare i diritti dei passeggeri e (nell'ambito di un mercato liberalizzato) consentire ai vettori aerei di operare secondo nuove condizioni armonizzate, l'11 febbraio 2004, il Parlamento europeo e il Consiglio adottavano il Regolamento (CE) n. 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato. Tale disciplina entrava in vigore il 17 febbraio 2005, abrogando il precedente Regolamento n. 295/91, e l'articolo 2 introduce le definizioni: a) *vettore aereo*; b) *vettore aereo operativo*; c) *vettore comunitario*; d) *operatore turistico*; e) *servizio tutto compreso*; f) *biglietto*; g) *prenotazione*; h) *destinazione finale*; i) *persona con mobilità ridotta*; j) *negato imbarco*; k) *volontario*; l) *cancellazione del volo*. In materia di tutela dei diritti dei consumatori in generale si colloca anche il Regolamento⁷ (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo. Inoltre, l'intervento comunitario nel settore del trasporto aereo si è particolarmente distinto, specie a seguito dell'adozione del Regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2005 (relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE), a garantire ai passeggeri un elevato livello di protezione contro i rischi per la sicurezza. La finalità del regolamento è di stabilire norme in materia di: a) definizione e pubblicazione di un elenco comunitario, basato su criteri comuni, dei vettori aerei che per motivi di sicurezza sono soggetti a un divieto operativo nei cieli dell'UE; b) informazioni destinate ai passeggeri aerei circa l'identità del vettore aereo effettivo dei voli da essi utilizzati.

L'elenco comunitario è ora aggiornato: a) per imporre un divieto operativo a un vettore aereo e inserire tale vettore aereo nell'elenco comunitario in base ai criteri

⁷ La disciplina decorre dal 26 luglio 2008 (a eccezione di alcune disposizioni che decorrono dal 26 luglio 2007) e stabilisce una serie di regole per la tutela e l'assistenza delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

INTRODUZIONE

comuni; b) per cancellare un vettore aereo dall'elenco comunitario, se ha ovviato alla carenza o alle carenze in materia di sicurezza che avevano dato luogo all'inserimento del vettore aereo nell'elenco comunitario e se non esistano altre ragioni, in base ai criteri comuni, di mantenere questo vettore aereo nell'elenco comunitario; c) per modificare le condizioni di un divieto operativo imposto a un vettore aereo che figura nell'elenco.

L'Unione Europea, responsabile della libertà di circolazione, intende agevolare la concreta applicazione di tale fondamentale principio, impegnandosi in tal senso nel Libro bianco *“La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”*.

Dopo essersi occupata del settore aereo, la Commissione ha avviato una serie di iniziative per tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario che, a eccezione dei treni ad alta velocità, negli ultimi decenni lamentano disservizi che hanno originato la perdita di notevoli quote di mercato. A tal riguardo veniva adottato il Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, entrato in vigore il 3 dicembre 2009.

La seconda parte del volume si conclude con il settimo capitolo interamente dedicato alla giurisprudenza comunitaria di “interesse turistico”.

Avendo trattato della evoluzione degli orientamenti istituzionali e degli interventi normativi di alcune attività di settore, si è voluto delineare (pur se in maniera sintetica e descrittiva) una panoramica dei principali orientamenti giurisprudenziali comunitari che hanno caratterizzato l'operato della Corte di giustizia in questi ultimi decenni.

In tale prospettiva, in ossequio alle prerogative istituzionali degli Stati membri e nel rispetto dei diversi sistemi delle autonomie territoriali presenti nell'UE, riteniamo che i tempi siano maturi per consolidare un vero e proprio *“status giuridico comunitario”* del turista nella sua poliedrica e multiforme natura in quanto, di fatto, titolare di una serie di situazioni giuridiche soggettive in termini di:

- Diritto di circolazione e di soggiorno sul territorio degli altri Stati membri al pari del Diritto alla non discriminazione in ragione della nazionalità.
- Diritto a essere guidati da una guida turistica del proprio paese.
- Diritto in materia di libera circolazione dei capitali e dei pagamenti.
- Diritto di godere della tutela prevista dalla disciplina del *“time-share”*.
- Diritto alla riparazione dei danni subiti a causa della *“vacanza rovinata”*.
- Diritto del passeggero aereo a beneficiare del regime di tutela vigente.

Al fine di rendere maggiormente consapevoli i vari soggetti interessati al fenomeno turistico (a livello istituzionale, professionale, di fruizione pubblica, privata e/o mista), si reputa opportuno e utile illustrare infine alcune sentenze che costituiscono l'*humus* fertile del diritto europeo a sostegno di quella crescita di identità di valori e di principi fondamentali essenziali al raggiungimento di un auspicato dignitoso grado di *civiltà giuridica turistica condivisa*.

PARTE PRIMA

Genesi ed evoluzione delle iniziative comunitarie nel turismo

1

Le prime iniziative comunitarie in tema di turismo

1.1 Contesto

Riservato un tempo a minoranze privilegiate, negli anni Sessanta e Settanta il turismo è diventato progressivamente un autentico fenomeno di massa in grado di generare occupazione e costituire un fattore di sviluppo per le regioni sfavorite. La fortissima espansione del turismo internazionale registrata nel ventennio degli anni Settanta e Ottanta ha sensibilmente interessato tutti gli Stati membri della Comunità, per i quali le attività turistiche si sono prima affermate e poi consolidate, tra le principali attività economiche (anche in considerazione dell'effetto moltiplicatore dei redditi diretti, indiretti e indotti).

La valenza istituzionale del ruolo del turismo era individuata in ambito comunitario nel preambolo del Trattato di Roma (in cui si dichiara che gli Stati membri sono decisi a porre le basi per un'unione sempre più salda tra i popoli europei) e all'articolo 2 che assegna alla Comunità europea il compito di intensificare le relazioni tra gli Stati che la compongono. Grazie al turismo, i popoli europei scoprono che le caratteristiche culturali individuali entro l'alveo di una civiltà comune sono complementari e interessanti da conoscere. E proprio il turismo, mettendo in contatto i popoli europei, avrebbe potuto costituire un fondamentale vettore privilegiato dell'integrazione europea. Esso merita pertanto una speciale attenzione, affinché ne venga favorito l'armonico sviluppo all'interno dell'area europea.

La rilevanza del turismo europeo emergeva d'altronde dal gran numero di attività comunitarie che influivano direttamente o indirettamente sul settore.

Basti pensare a temi quali: libera circolazione delle persone, libera prestazione di servizi turistici, sviluppo regionale, protezione dell'ambiente, sistemi di trasporto dei viaggiatori, politiche e iniziative che interagiscono con il turismo. Per incentivare maggiormente il turismo intracomunitario, occorreva orientare tali politiche verso una "dimensione turistica", onde tener conto degli interessi del settore nel prendere le decisioni o nell'applicare le azioni comunitarie.

1.2 Primi orientamenti comunitari per una politica comunitaria del turismo

La dottrina ritiene quale base di partenza dell'intervento comunitario i seguenti atti:

- la *Risoluzione sulla politica comunitaria nel settore turistico* con la quale il Parlamento invitava la Commissione e il Consiglio a intraprendere misure per la promozione del turismo nel quadro di una politica globale;
- la Comunicazione della Commissione contenente *Primi orientamenti per una politica comunitaria del turismo*;
- la *Risoluzione del Consiglio concernente una politica comunitaria del turismo**.

In tali documenti analitici venivano approfonditi numerosi aspetti prioritari, che si potevano ricondurre a tre principali "aree" interdisciplinari contraddistinte da specifici settori di intervento (qui di seguito trattati).

La prima area atteneva essenzialmente ai *profili giuridico-istituzionali di diritto comunitario* correlati alle delicate questioni inerenti:

- libera circolazione e tutela dei turisti;
- passaggio delle frontiere intracomunitarie;
- barriere fiscali;
- controlli di polizia;
- sicurezza sociale dei turisti;
- assicurazione automobilistica e assistenza turistica;
- tutela degli interessi dei turisti;
- condizioni di lavoro delle categorie professionali del settore turistico;
- diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi turistici;
- formazione professionale e reciproco riconoscimento dei diplomi;
- contributo del Fondo sociale europeo;
- scaglionamento del periodo di vacanza;
- problemi fiscali relativi al turismo;
- problemi energetici relativi al turismo.

Una seconda area riguardava esclusivamente la *tematica dei trasporti* con le implicazioni in particolare per quanto riguarda i collegamenti stradali, ferroviari, aerei e al ruolo nevralgico delle infrastrutture in termini sia di accessibilità sia di fruibilità.

La terza area di riferimento era connotata da considerazioni di *politica del turismo* in quanto affrontava alcune problematiche di grande interesse pubblico in termini di:

- sviluppo regionale e turismo;
- interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale;
- interventi del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia;
- salvaguardia del patrimonio europeo e turismo;
- protezione dell'ambiente e turismo;
- patrimonio architettonico e turismo.

* La comunicazione era stata presentata dalla Commissione il 30 novembre 1982, la risoluzione del Parlamento europeo era approvata il 16 dicembre 1983 e la Risoluzione del Consiglio veniva adottata in data 10 aprile 1984.

1.2.1 Profili giuridico-istituzionali di diritto comunitario

Libera circolazione e tutela dei turisti

Per i suoi risvolti politico-istituzionali e culturali, per le sue ripercussioni economiche sulla bilancia dei pagamenti, sull'occupazione e sullo sviluppo regionale, il turismo presenta la massima importanza per la Comunità proprio in termini di libera circolazione e tutela dei turisti.

Quest'ultima, da parte sua, incentiva o potrebbe incentivare il turismo con alcune azioni o iniziative: un più agevole passaggio delle frontiere, la sicurezza sociale per i turisti cittadini degli Stati membri, l'armonizzazione delle formule di assicurazione automobilistica e di assistenza turistica, nonché la protezione e la tutela degli interessi dei turisti.

Passaggio delle frontiere intracomunitarie

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Roma istitutivo della CEE, le frontiere rappresentavano vere e proprie barriere al passaggio dei viaggiatori da uno Stato all'altro che si traducevano in minuziosi controlli doganali e di polizia, in abbondanti pratiche burocratiche e in lunghe colonne di attesa ai valichi di frontiera. Tutto ciò non induceva di certo a intraprendere viaggi all'estero. Occorre rilevare che dal 1958 la situazione è sensibilmente migliorata. I dazi doganali tra gli Stati membri della Comunità sono scomparsi e, almeno per i viaggiatori che non trasportano merci, anche le lunghe procedure burocratiche.

Barriere fiscali

In base a una serie di direttive¹, dal 1969 entrava in vigore un sistema di "franchigia viaggiatori" che consentiva al turista, e in genere a qualsiasi viaggiatore, di importare, oltre agli effetti personali che trasportava nei suoi bagagli, merci acquistate in un altro Stato membro. Il turista godeva tuttavia di questa libertà soltanto entro i limiti fissati dal Consiglio dei ministri ed era l'esistenza di questi limiti che poteva avere ripercussioni sfavorevoli sul piano delle formalità richieste al passaggio di frontiera.

Esiste uno stretto legame tra la limitazione delle franchigie e l'intensità dei controlli alle frontiere. È vero che una disposizione del diritto comunitario precisa che i viaggiatori debbono avere la possibilità di affermare tacitamente o con semplice dichiarazione verbale se rispettano i limiti e le condizioni di franchigia autorizzati, da cui consegue la pratica – generalizzata in tutti gli Stati membri – di un controllo campione; ma è indubbio che i controlli campione potrebbero essere snelliti e maggiormente distanziati se le franchigie fossero più ampie, giacché in tal caso il rischio d'infrazione ovviamente diminuirebbe. Quanto agli effetti personali che accompagnano il turista, la situazione di fatto non poneva gravi problemi, in quanto gran parte degli

Stati membri già non esigeva più formalità in materia e, in tema di elenco di oggetti riconosciuti quali effetti personali del viaggiatore, le consuetudini evolvono (ad esempio è normalmente ammessa l'importazione di televisori nel caravan o di magnetoscopi nei bagagli). In questi casi le difficoltà vengono generalmente risolte adeguando le pratiche amministrative, quando le istanze appropriate si incaricano di compiere i passi necessari presso le amministrazioni competenti.

Controlli di polizia

Il controllo d'identità delle persone che valicano le frontiere intracomunitarie in autovettura avviene generalmente per sondaggio. I passaggi di frontiera in vettura sono stati notevolmente snelliti dalla soppressione del controllo della carta internazionale di assicurazione dell'automobile (carta verde), conformemente alla direttiva 24 aprile 1972². La vita degli automobilisti nei paesi visitati viene inoltre agevolata dall'introduzione di una patente comunitaria, decisa con direttiva 4 dicembre 1980 del Consiglio³.

Per il mantenimento dei controlli di polizia all'interno, gli Stati membri adducono anzitutto la difesa dell'ordine e della pubblica sicurezza (lotta antiterrorismo, lotta contro gli spacciatori di stupefacenti).

Occorre notare che già nel 1974 i capi di Stato e di governo riuniti a Parigi avevano preso in esame la creazione di un'unione dei passaporti con tre elementi di base: un passaporto uniforme, l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne e la parità di trattamento dei cittadini degli Stati membri da parte dei paesi terzi. In conclusione, benché siano stati realizzati alcuni progressi, i controlli doganali e di polizia intralciano ancora il turismo intracomunitario. Giacché inoltre i valichi di frontiera sussistono tuttora, sarebbe auspicabile disporre in corrispondenza dei medesimi uffici d'informazione turistica che fornirebbero informazioni sugli alberghi e sulle curiosità turistiche delle regioni limitrofe, ma che soprattutto introdurrebbero un elemento di buona accoglienza alle frontiere intracomunitarie.

Sicurezza sociale dei turisti

I regolamenti del Consiglio riguardanti i diritti alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, dipendenti, indipendenti o pensionati, nonché dei membri delle loro famiglie⁴, si applicano anche ai turisti e ai villeggianti cittadini degli Stati membri. Ai fini di questi regolamenti, i turisti (comprese le persone in villeggiatura o in visita presso parenti) venivano assimilati alla situazione giuridica soggettiva dei lavoratori migranti godendo del diritto alle prestazioni mediche, a condizione di aver diritto a prestazioni analoghe in base alla legislazione dello Stato membro nel quale sono assicurati.

Questo diritto veniva confermato da un attestato (il formulario E 111) opportunamente rilasciato dal loro ente mutualistico prima della partenza, al fine di poterlo presentare, all'occorrenza, al corrispondente ente mutualistico in un altro Stato membro.

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

I regolamenti comunitari vigenti negli anni Ottanta contemplavano che le categorie di persone coperte potessero beneficiare di prestazioni mediche urgenti – intervento di un medico generico o di uno specialista, medicinali, cure odontoiatriche, ricoveri in ospedale ecc. – conformemente alle norme e alla pratica vigente nello Stato membro che erogava le prestazioni, nonché le prestazioni in denaro (malattia, maternità ecc.) alle quali esse potevano avere diritto. Ciò rappresentava un grande vantaggio del turismo intracomunitario rispetto al turismo in paesi terzi. L'esperienza ha tuttavia dimostrato che un gran numero di turisti ignorava o comprendeva in maniera impropria le disposizioni amministrative disciplinanti l'applicazione dei regolamenti comunitari, mentre risultava frequentemente edotto sulle assicurazioni private.

Assicurazione automobilistica e assistenza turistica

Lo sviluppo del turismo negli ultimi anni ha provocato il sorgere di imprese specializzate che coprono una serie di incidenti che possono prodursi durante il viaggio. Analogamente, gli *automobilclub* estendevano il proprio campo d'attività offrendo, oltre ai servizi di soccorso, altri servizi di assistenza. L'assistenza turistica può essere fornita sotto forma di prestazione di servizi in natura (riparazione, rimpatrio in caso di incidente ecc.) per i quali il prestatore usa solo il proprio personale e materiale. Oppure essa può assumere la forma di una vera e propria assicurazione.

Al fine di ridurre alcune divergenze che sussistevano tra i regimi di assicurazione di responsabilità civile automobilistica, obbligatoria nei vari Stati membri, e nell'intento di vigilare affinché le vittime di incidenti automobilistici potessero godere di una protezione equivalente negli Stati membri, una raccomandazione della Commissione dell'8 gennaio 1981⁵, volta ad accelerare la liquidazione dei sinistri nel quadro dell'assicurazione della responsabilità civile automobilistica, si proponeva di agevolare la trasmissione, in caso di incidente, dei verbali di polizia, nonché di altri documenti necessari per il pagamento dei sinistri, agli assicuratori che hanno coperto l'automobilista contro i rischi di RC (responsabilità civile) automobilistica.

Tutela degli interessi dei turisti

Nel quadro della sua politica relativa all'informazione e alla tutela dei consumatori, la Commissione aveva avviato un certo numero di studi riguardanti il turismo e, in particolare, i servizi offerti dalle agenzie di viaggio e dagli operatori turistici ai consumatori.

Essa aveva studiato anzitutto la Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV), elaborata nel 1970, ma applicata solo da Belgio e Italia, essendo di fatto alquanto imperfetta, e l'istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato che l'aveva elaborata, consapevole delle lacune, nel 1980 aveva deciso di rivederla.

La Commissione aveva d'altra parte fatto elaborare da esperti due studi: uno sulla "responsabilità degli organizzatori dei giri turistici e degli agenti di viaggio" (A. Borst

1979), l'altro sul "mercato europeo dei viaggi a forfait" (Sofres 1981). Da questo secondo studio emergeva una percentuale tutt'altro che trascurabile di acquirenti scontenti a causa, in parte, dell'inosservanza delle clausole del contratto stipulato con l'agente di viaggio, nonché delle descrizioni ingannevoli contenute negli opuscoli degli organizzatori, rispetto alle quali l'esperienza rivelava varie sorprese (aumenti di prezzo sopraggiunti dopo la prenotazione; modifica dei servizi offerti quali cambiamento di albergo o di orario della partenza di un volo; condizioni d'alloggio talvolta poco soddisfacenti; penalità in caso di annullamento; mancata delimitazione delle responsabilità tra i vari prestatori dei servizi).

In seguito a tali studi, la Commissione intendeva presentare al Consiglio un progetto di direttiva quadro sulla tutela dei consumatori nel settore dei viaggi a *forfait* che avrebbe dovuto contemplare un certo numero di principi applicabili negli Stati membri. Il Parlamento europeo si era preoccupato a varie riprese della sicurezza negli alberghi. Tenuto conto delle lacune esistenti nelle normative nazionali, esso chiedeva di elaborare una direttiva comunitaria che colmasse alcune di queste lacune, in particolare l'affissione di istruzioni, la presenza di estintori e la segnalazione delle uscite di sicurezza. Nel dicembre 1981 il comitato consultivo per i consumatori, aveva a sua volta emesso un parere che rilevava la necessità di un'azione comunitaria in materia.

In questa prospettiva, la Commissione intendeva condurre uno studio e formulare proposte sugli aspetti non strutturali della sicurezza, ossia sull'addestramento del personale alle tecniche di prevenzione degli incendi e di primo intervento, sui sistemi d'allarme antincendio usati negli alberghi e sulla frequenza dei controlli a opera di personale qualificato.

Per tutelare gli interessi dei viaggiatori occorreva lottare contro la pubblicità fallace e generalizzare l'affissione all'esterno degli alberghi dei prezzi e di informazioni standardizzati, ricorrendo quanto più possibile all'uso di simboli.

Condizioni di lavoro delle categorie professionali del settore turistico

La Comunità europea ha non soltanto incentivato il turismo con la libera circolazione delle persone sul suo territorio, ma ha anche instaurato un mercato comune dei servizi turistici, consentendo il libero stabilimento dei soggetti economici e la libera prestazione da parte loro dei servizi in qualsiasi Stato membro. Essa può ancora migliorare sensibilmente le condizioni di lavoro nel settore del turismo, ravvicinando i rispettivi livelli di formazione e con il reciproco riconoscimento dei diplomi, sostenendo programmi di formazione professionale tramite il canale del Fondo sociale europeo. Assieme agli Stati membri, essa può ricercare soluzioni al problema dello scaglionamento delle vacanze, ai problemi fiscali e ai problemi energetici che preoccupano il settore.

Diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi turistici

Queste due libertà, che permettono ai cittadini di uno Stato membro di esercitare attività professionali sul territorio di un altro Stato membro, costituiscono un elemento fondamentale della Comunità economica europea e comportano l'accesso alle attività indipendenti e il loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, in particolare di società nelle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento per i propri cittadini (articoli 52 e 59 del trattato CEE).

L'assimilazione alla popolazione nazionale degli altri cittadini comunitari è ormai un principio riconosciuto, in particolare per quanto riguarda le attività del settore turistico, e non sono richieste disposizioni speciali.

Già ben due sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (le sentenze *Reyners* e *Van Binsbergen*, entrambe del 1974) avevano ribadito infatti l'applicabilità diretta delle disposizioni del trattato relative al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. In mancanza di qualsiasi altra disposizione comunitaria, ogni cittadino di uno Stato membro dispone di un diritto individuale e garantito dal trattato a stabilirsi e a esercitare attività indipendenti in qualsiasi paese membro, alle stesse condizioni fissate per la popolazione nazionale del paese ospite. Ogni cittadino comunitario che dovesse subire ancora comportamenti discriminatori può far valere i propri diritti dinanzi ai tribunali, giacché le norme comunitarie prevalgono su qualsiasi disposizione nazionale contraria.

Alcuni Stati membri, tuttavia, subordinano l'accesso a una professione a condizioni più o meno restrittive sul piano delle garanzie di onorabilità o delle conoscenze pratiche e teoriche, laddove queste ultime possono formare oggetto di diplomi, certificati e altri titoli.

Le differenze tra queste normative nazionali possono costituire ostacoli alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi.

Al fine di sormontare questi ostacoli sono state varate parecchie direttive comunitarie, relative a varie attività professionali.

Ben due direttive riguardano più specificamente le attività del settore turistico. Una è la direttiva del 15 ottobre 1968 del Consiglio, relativa alle attività non salariate di ristorazione e mescolta di bevande, alberghi, residence e simili, nonché terreni da campeggio⁶.

L'altra è la direttiva 16 giugno 1975 del Consiglio, che si applicava tra l'altro ai servizi degli accompagnatori e degli interpreti turistici⁷.

Per queste attività, lo Stato ospite doveva accontentarsi delle prove di idoneità professionale e di onorabilità sufficienti nel paese d'origine della persona che intende esercitare l'attività in questione sul suo territorio (altre attività nel settore turistico, invece, quali l'attività di guida turistica, non essendo coperte da direttive del genere, richiedevano per l'esercizio di tali attività il possesso delle qualifiche richieste dalla legislazione dello Stato membro ospite).

Infine il Consiglio adottava, il 19 giugno 1982, la proposta di direttiva, trasmessa nel 1965, relativa a misure intese ad agevolare l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi per le attività indipendenti, tra l'altro di alcuni ausiliari dei trasporti e degli agenti di viaggio⁸.

Occorre osservare che la funzione dell'agente di viaggio si basa in notevole misura sulla fiducia giacché, da un lato, i fornitori gli fanno credito, onorando i buoni per trasporti, alloggio e pasti emessi a favore dei suoi clienti e che egli pagherà soltanto uno o vari mesi più tardi, dall'altro, i suoi clienti pagano in anticipo e debbono poter fare affidamento sul valore dei servizi che egli presterà loro. Per questo motivo, nella maggior parte dei paesi comunitari esistono normative volte a tutelare il pubblico, imponendo agli agenti di viaggio condizioni più o meno severe per l'accesso alla professione. La disparità di discipline legislative, regolamentari e amministrative tra i paesi della Comunità costituisce uno svantaggio per la professione degli agenti di viaggio e una fonte di errori, malintesi e confusione per il pubblico. È quindi positivo che il Consiglio abbia adottato la proposta di direttiva suddetta.

Formazione professionale e reciproco riconoscimento dei diplomi

È chiaro che la mobilità dei lavoratori qualificati nell'industria turistica, che si tratti del settore alberghiero o di quello della ristorazione, di quello dell'organizzazione e della gestione di viaggi e di attività turistiche o di qualsiasi altra attività direttamente o indirettamente legata al turismo, dipende dal riconoscimento delle qualifiche acquisite o dei periodi di studio svolti negli altri Stati membri. Se in tutti gli Stati membri esistono corsi di formazione professionale specializzati nelle attività tradizionali del settore alberghiero e di quello della ristorazione, meno frequenti sono corsi di istruzione o di formazione specializzata di livello superiore, ad esempio in materia di organizzazione e di gestione del turismo.

I lavori relativi alla valutazione dei livelli di formazione per gli impieghi nel settore alberghiero e in quello della ristorazione sono attualmente in corso, in collaborazione con il Centro per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP). I lavori relativi ad altre attività hanno mostrato che le esigenze professionali pratiche per gli impieghi esaminati sono molto simili in ciascuno degli Stati membri. Di conseguenza, le conoscenze e attitudini acquisite durante la formazione e grazie alla propria esperienza professionale, necessaria per poter esercitare una di queste attività, debbono essere anch'esse molto simili.

Ne consegue che i risultati della formazione ricevuta, quali sono attestati da vari certificati in ciascuno degli Stati membri, debbono consentire ai lavoratori di tutti i paesi di soddisfare le stesse esigenze professionali concordate, aspetto questo estremamente importante per l'industria turistica, la cui manodopera è relativamente mobile sul piano internazionale.

Il problema del reciproco riconoscimento delle qualifiche relative al settore turistico viene esaminato nell'ambito più vasto dei lavori della Commissione relativi al riconoscimento, da un lato, dei diplomi che costituiscono titolo legale per l'accesso a un'attività professionale, dall'altro, dei diplomi che consentono di proseguire gli studi (equivalenza a fini accademici) o che valorizzano le qualifiche professionali, senza peraltro costituire un elemento sufficiente per consentire l'esercizio della professione.

La risoluzione del Consiglio e dei ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 9 febbraio 1976, contemplava l'attuazione di programmi comuni di studio

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

tra istituti superiori nei vari Stati membri (e sino al 1983 solo due programmi avevano beneficiato di un aiuto nel settore turismo, un programma concordato tra il Regno Unito e la Repubblica Federale di Germania, e un altro concordato tra Repubblica Federale di Germania, Francia e Italia).

Le richieste di istituti superiori che desiderano varare programmi comuni di studio nel settore del turismo, nonché di insegnanti, ricercatori e amministratori di detti istituti che si occupano di turismo e desiderino compiere un breve viaggio di studio in altri Stati membri, continueranno a essere esaminate in funzione dei loro meriti. La Commissione prenderà in esame la possibilità di privilegiare questo settore nei prossimi anni.

Contributo del Fondo sociale europeo

Il turismo e gli addetti del settore possono beneficiare del contributo del Fondo sociale, su base di cofinanziamento, per migliorare le possibilità occupazionali, la mobilità geografica e professionale. La principale forma d'aiuto investe la formazione professionale e la riconversione di quanti già lavorano o potranno trovare un lavoro in un qualsiasi ramo dell'industria turistica (sarà finanziato un certo numero di studi attinenti allo sviluppo delle attività turistiche).

Finora la maggior parte dell'aiuto del Fondo sociale nel settore del turismo è stata erogata per la formazione professionale nel settore alberghiero e in quello della ristorazione, sia per il personale tradizionale sia per quello amministrativo. L'aiuto del Fondo è stato inoltre sollecitato in misura sempre maggiore per cofinanziare progetti di formazione attinenti alle attività ricreative nelle regioni di montagna (sport invernali, alpinismo ecc.).

Il turismo rurale può beneficiare anch'esso del contributo del Fondo per la formazione di agricoltori o di persone che hanno abbandonato l'agricoltura; il turismo può offrire un posto di lavoro alternativo o costituire un mezzo per migliorare i redditi degli agricoltori.

Gli orientamenti per la gestione del Fondo sociale europeo durante il periodo 1982-1984 assegnano una speciale priorità a nuovi programmi di carattere sperimentale che combinano l'aspetto occupazionale con quello formativo e possono, in casi eccezionali, estendersi su un periodo di 3 anni, invece del normale periodo di un anno contemplato dai regolamenti del FSE.

Il turismo rappresenta un settore nel quale può risultare opportuno alternare programmi di formazione del genere. Il Fondo può inoltre concedere un aiuto a favore di progetti di formazione destinati agli artigiani (spesso si tratta di lavoratori agricoli o delle loro mogli) che producono oggetti d'artigianato, souvenir ecc. per l'industria turistica. Si può in tal modo contribuire ad arrestare l'esodo dalle zone rurali. La formazione di persone interessate al restauro e alla conservazione dei monumenti e degli edifici storici, di opere d'arte ecc., può beneficiare anch'essa di un aiuto del Fondo sociale.

Considerati i problemi di disoccupazione in cui versava la stessa Comunità e dato che il turismo è un'industria ad alta intensità di lavoro (capitale umano) che assor-

be molta manodopera, il Fondo sociale, tenuto conto della sua missione essenziale consistente nel migliorare le possibilità occupazionali, non può che reagire favorevolmente a qualsiasi iniziativa che sfoci nella creazione di nuovi posti di lavoro in questo settore.

Scaglionamento del periodo di vacanza

La concentrazione delle vacanze scolastiche e industriali nell'arco ristretto di un periodo dell'anno induce problemi di ingombro delle infrastrutture turistiche, di traffico durante questo periodo e di sottoutilizzo durante il resto dell'anno. Questo stato di cose è in contrasto con gli interessi dello sviluppo regionale, con la stabilità del lavoro e con l'efficacia dell'industria turistica, provocando livelli di prezzo elevati in alta stagione oltre a un sovraffollamento sgradevole per gli stessi turisti.

Questa situazione discende direttamente dall'abitudine che hanno praticamente tutti gli Stati membri di concentrare le vacanze scolastiche e accademiche nei mesi di luglio e agosto, nonché dalla pratica dei settori industriali e commerciali di chiudere completamente le aziende durante lo stesso periodo, per realizzare un massimo di economia. Il comitato per l'istruzione, istituito nel 1976 con risoluzione del Consiglio dei ministri dell'istruzione degli stati membri, aveva proceduto a un primo scambio di opinioni in materia nel gennaio 1978.

Benché siano stati individuati i problemi generali e proposte varie soluzioni, da allora l'esame del problema non è più stato proseguito.

In risposta a varie interrogazioni parlamentari scritte, la Commissione ha cofinanziato due studi preliminari, l'uno sull'avvenire dell'industria turistica europea nel periodo 1980-1990, l'altro sullo scaglionamento delle vacanze. La Commissione intende procedere a un'analisi della distribuzione delle vacanze scolastiche negli Stati membri e del loro rapporto con i periodi di vacanza e di completa chiusura delle aziende industriali e commerciali, nonché a un esame delle varie possibilità per scaglionare le vacanze.

Occorrerebbe aspettare i risultati di quest'analisi prima di esaminare il problema dello scaglionamento delle vacanze a livello comunitario. Quest'ultima dimensione si presta in modo particolare all'esame del problema, dato che un'iniziativa di scaglionamento, vivamente auspicata da tutte le categorie professionali del settore turistico e dai turisti stessi, deve essere avviata contemporaneamente da vari paesi per riuscire e per non provocare problemi di concorrenza.

Problemi fiscali relativi al turismo

La sesta direttiva del Consiglio in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sul volume d'affari, del 17 maggio 1977⁹, interessava le attività del settore turistico in quanto escludeva la possibilità di esentare dall'IVA la locazione di camere quale è definita nella legislazione degli Stati membri, che viene effettuata nell'ambito del settore alberghiero o di settori con funzione analoga, com-

presa la locazione di campi di vacanza o di terreni da campeggio. Consapevole dello specifico problema delle agenzie di viaggio, l'articolo 26 della stessa direttiva fissava come base imponibile il margine realizzato dall'agenzia di viaggio. L'imposta riscossa sulla prestazione dell'agenzia incideva quindi in scarsa misura sul prezzo di viaggio. L'armonizzazione fiscale comunitaria si limitava alle azioni necessarie all'instaurazione e al funzionamento del mercato comune, vale a dire alla base delle imposte indirette e non ai loro tassi. Nella relazione al Consiglio sulle prospettive di convergenza dei sistemi fiscali nella Comunità, la Commissione spiegava come fosse estremamente difficile annullare le disparità relative alla struttura del sistema fiscale, alla pressione fiscale complessiva e alla ripartizione del gettito fiscale tra le varie imposte. Pur comprendendo i problemi che questa varietà di tassi causava al settore alberghiero e della ristorazione comunitaria, la Commissione non intendeva proporre misure settoriali che avrebbero potuto incidere sul gettito fiscale nazionale, a meno che tali misure fossero indispensabili per perseguire una politica comune decisa dal Consiglio o per ovviare a situazioni particolarmente gravi. Sarebbe tuttavia opportuno che la Commissione esaminasse se e in quale misura la disparità tra i prelievi fiscali operati dai vari Stati membri in materia di applicazione dell'IVA ai servizi degli alberghi e dei ristoranti, nonché in materia di accise sui carburanti, possano indurre a deviazioni di traffico in campo turistico.

Problemi energetici relativi al turismo

L'incidenza dell'energia sul turismo è duplice:

- vi è il prezzo del carburante, estremamente rilevante per il costo dei mezzi di trasporto;
- inoltre il costo del riscaldamento e/o del condizionamento d'aria negli alberghi e negli altri impianti turistici, che gravano entrambi sensibilmente sul prezzo di costo.

La crisi petrolifera del 1973 aveva dimostrato i pericoli, per l'economia in generale e per i settori dei trasporti e del turismo in particolare, di una penuria e di un forte rialzo dei prezzi energetici. La crisi sopraggiunse, per fortuna, all'inizio della stagione morta (fine ottobre) e in pieno periodo di forte espansione del turismo. Ma la seconda crisi nel 1979 e i successivi rincari dell'energia hanno aumentato ulteriormente i costi di trasporto e del turismo, portandoli a livelli che non sarebbe possibile superare senza provocare gravi conseguenze. Per questo motivo, le misure intese ad attenuare gli effetti di una penuria limitata di petrolio erano di estrema importanza per il turismo.

Queste misure avrebbero potuto investire un'ampia gamma di possibilità, che la Commissione è stata indotta a prospettare dopo aver constatato, negli ultimi anni, che l'economia poteva trovarsi seriamente pregiudicata da una tensione del mercato dovuta anche solo a una lievissima penuria a breve scadenza, oppure, in casi estremi, dall'inquietudine e dalla mancanza d'informazione. Si tratta di evitare in futuro un brusco aumento dei prezzi e delle sue ovvie ripercussioni negative, disponendo misure adeguate sin dal manifestarsi dei sintomi premonitori di una tensione sui mercati.

Questa volontà di prevenire le difficoltà costituiva la chiave di volta della strategia energetica caldeggiata dalla Commissione.

Altre due comunicazioni trasmesse dalla Commissione al Consiglio nel 1981, relative ai prezzi dell'energia e alla fiscalità dei prodotti petroliferi, miravano a migliorare la trasparenza introducendo nelle misure fiscali riguardanti tali prodotti una certa razionalità, tenendo conto degli obiettivi di politica energetica.

Le misure proposte in questi due documenti non potevano risultare prive di effetti sulle attività del turismo, giacché esse avrebbero dovuto favorire una certa stabilità e diminuire l'incertezza che gravava sull'andamento delle strutture di prezzo e sulla fiscalità dei prodotti in questione.

Occorre osservare inoltre che, in base a due regolamenti approvati dal Consiglio nel 1978, la Comunità concedeva un sostegno finanziario a progetti di sfruttamento di fonti energetiche alternative¹⁰ e a progetti dimostrativi che consentivano risparmi di energia¹¹, sostegno compreso tra il 25% e il 49% dei costi. Vari progetti che interessavano direttamente il turismo (ad esempio il riscaldamento di alberghi, di centri ricreativi, di attrezzature collettive e di piscine) avevano già potuto beneficiare di un aiuto. I bandi di gara relativi ai progetti per cui veniva erogato un aiuto finanziario venivano pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Qualsiasi persona, fisica o morale, qualsiasi ente o qualsiasi gruppo stabilito sul territorio degli Stati membri poteva introdurre una richiesta di finanziamento per un progetto dimostrativo di risparmio di energia o di impiego di nuove fonti energetiche. Qualsiasi persona o società interessata all'interno della Comunità poteva ottenere e usare, a condizioni commerciali non discriminatorie, i risultati di progetti finanziati dalla Comunità e che abbiano dimostrato la loro utilità sul piano del razionale uso delle energie convenzionali o su quello dell'utilizzo di energie alternative.

1.2.2 Il ruolo dei trasporti nel turismo

Il turismo è un'attività caratterizzata per eccellenza dalla mobilità e le attività in materia di trasporti assumono quindi una rilevanza fondamentale per i turisti. La Comunità ha già fatto molto per il turismo su questo piano.

L'integrazione economica ha sortito un sicuro effetto sulle comunicazioni all'interno della Comunità. I collegamenti stradali, ferroviari e aerei sono sempre più adeguati ai bisogni del continente e le autostrade non si fermano più a qualche chilometro dalle frontiere, provocando strozzature come in passato. Naturalmente molto resta ancora da fare, come dimostra la comunicazione della Commissione, del novembre 1979, sul ruolo della Comunità nello sviluppo delle infrastrutture di trasporto. Ma occorre non minimizzare i risultati ottenuti e relativi ai vari modi di trasporto.

In tema di *viaggiatori su strada*, la liberalizzazione dell'accesso al mercato dei trasporti stradali di viaggiatori è uno degli obiettivi della politica dei trasporti della Comunità. Già nel luglio 1966 il regolamento (CEE) n. 117/66, riguardante l'introduzione di norme comuni per i trasporti internazionali di viaggiatori su strada, effettuati con torpedoni e con autocorriere, esentava i servizi occasionali di viaggiatori con

torpedoni e autocorriere da qualsiasi autorizzazione di trasporto da parte degli Stati membri diversi dal paese di immatricolazione del veicolo. Dato che i servizi occasionali sono a carattere prevalentemente turistico, il regolamento (CEE) n. 117/66 ha svolto un ruolo decisivo nello sviluppo del turismo comunitario¹². Il regolamento (CEE) n. 517/72, del 28 febbraio 1972, istituiva norme comuni per i servizi regolari, anche specializzati, effettuati tra gli Stati membri con torpedoni e con autocorriere¹³. Esso uniformava le procedure di stabilimento e di rilascio delle autorizzazioni per lo sfruttamento di questi servizi e istituiva mezzi di controllo uniformi che consentissero alle autorità competenti di seguire l'andamento del mercato e di ottenere le informazioni necessarie per valutare le richieste di sfruttamento di un servizio. Con regolamento 20 dicembre 1977, recante modifica del regolamento (CEE) n. 517/72, il Consiglio snelliva inoltre le formalità amministrative cui sono assoggettati i servizi regolari che collegano zone portuali servite da un servizio marittimo regolare¹⁴.

Il 28 febbraio 1972, con regolamento (CEE) n. 516/72, il Consiglio fissava anche norme comuni per i servizi pendolari tra Stati membri svolti da torpedoni e autocorriere. Questo regolamento è di estrema importanza anche per il turismo, giacché i servizi pendolari sono quelli organizzati per trasportare con vari viaggi di andata e ritorno, da uno stesso luogo di partenza a uno stesso luogo di destinazione, viaggiatori preventivamente costituiti in gruppi¹⁵.

Sul piano esterno e con riferimento agli occasionali servizi internazionali per il trasporto su strada di viaggiatori, effettuati con torpedoni o autocorriere, anche l'accordo firmato nel maggio 1982 tra Comunità, Austria, Finlandia, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera e Turchia (ASOR) avrebbe inciso favorevolmente sul turismo tra questi paesi. Detto accordo mirava a eliminare le differenze esistenti tra i regimi amministrativi, agevolando e razionalizzando l'organizzazione di questi servizi, nonché a semplificare i controlli. Visto lo snellimento amministrativo che esso comporta, tale accordo presenta un grande interesse per lo sviluppo del turismo. In questo settore, esso costituisce la prima misura in materia che trascende le frontiere geografiche della Comunità e fissa norme vincolanti anche per i paesi terzi.

Per quanto concerne il *trasporto viaggiatori per ferrovia*, le aziende ferroviarie europee si adoperano con la massima costanza e assiduità per migliorare la loro offerta in materia di traffico viaggiatori internazionale, aumentando la velocità commerciale, migliorando il servizio alla clientela e il comfort, intensificando la frequenza dei treni e creando relazioni dirette. Nell'offerta "viaggiatori" vanno citati i treni con autovetture appresso (TAA) e i treni stagionali.

Rispetto all'anteguerra, il mercato turistico è caratterizzato dalla sua estensione alle categorie relativamente modeste di lavoratori, con un conseguente prodigioso sviluppo dei viaggi. Nella gamma tariffaria delle ferrovie, la clientela turistica classica trova un'offerta adeguata alle proprie esigenze – che si tratti di viaggi individuali, familiari o di gruppo – quali la formula EURAIL per la clientela d'oltremare, le riduzioni intorno al 40% per il biglietto individuale di gruppo (sistema BIGE) o l'abbonamento a prezzi forfettari per gli anziani e per i giovani (formula Inter-Rail).

Una risoluzione del Consiglio, del 15 dicembre 1981, contemplava tra l'altro la promozione dei servizi rapidi internazionali per viaggiatori, che avrebbe potuto rivelarsi vantaggiosa per lo sviluppo turistico. La Commissione intendeva inoltre stimolare

le azioni complementari delle ferrovie per rendere più attraenti i loro servizi viaggiatori (più stretta collaborazione con le agenzie di viaggio, sistemazione dei servizi di accoglienza nelle stazioni e nelle vicinanze).

In tema di *trasporti aerei e turismo*, non possiamo ignorare il *memorandum* del 4 luglio 1979, relativo al contributo delle Comunità europee allo sviluppo dei servizi di trasporto aereo. La Commissione rilevava che il livello generale delle tariffe dei voli regolari era troppo elevato e che i viaggiatori privati non avevano sufficienti alternative. Se il trasporto con voli *charter* si era affermato nei collegamenti intraeuropei, facendo emergere una concorrenza di prezzo fra le compagnie di charter, non ne era però sorta una concorrenza tra le compagnie che effettuavano voli di linea in Europa. Queste compagnie continuavano a incentrare la propria politica tariffaria soprattutto sui viaggi d'affari, per i quali le tariffe non costituiscono necessariamente un fattore determinante, mentre un calo dei prezzi potrebbe probabilmente attirare altri passeggeri e riempire gli aerei.

Onde migliorare i servizi di trasporto aereo nella Comunità e rispondere agli interessi degli utenti, la Commissione caldeggiava la creazione di una rete intraeuropea efficace, libera da barriere nazionali, in grado di offrire alle varie categorie di utenza le tariffe più basse possibili. Per raggiungere questo obiettivo, il memorandum proponeva cambiamenti della struttura tariffaria nei servizi di linea, che consentissero di introdurre tariffe più interessanti per il mercato turistico e per il traffico interregionale.

Due proposte, all'esame del Consiglio, riguardavano direttamente i turisti. Si trattava della proposta di direttiva riguardante le tariffe per i voli di linea tra paesi membri, del 26 ottobre 1981, e della proposta di regolamento del Consiglio che autorizza regolari servizi aerei interregionali per passeggeri, traffico postale e altri carichi tra Stati membri, del 27 novembre 1980.

La prima proposta mirava tra l'altro ad aumentare la trasparenza in campo tariffario, a snellire la procedura di tariffazione e ad aumentare il margine d'iniziativa di cui dispongono le compagnie aeree. Essa interessava i turisti che attribuiscono valore a un servizio più flessibile e personalizzato. La seconda proposta si prefiggeva di migliorare i collegamenti aerei regionali aumentando la concorrenza, con effetti sul traffico turistico tutt'altro che trascurabili.

Vi è un particolare bisogno di insistere sull'importanza delle *infrastrutture di trasporto* per il turismo. Sono le strade e le autostrade a rendere accessibili alla gran massa di turisti le località di vacanza, ai monti o al mare. Sono ancora esse a poter decongestionare alcuni centri turistici e di villeggiatura privilegiati, consentendo al tempo stesso lo sviluppo turistico di altre località e regioni della Comunità. I vari strumenti comunitari concorrono a finanziare le infrastrutture di trasporto: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Nuovo strumento comunitario per l'erogazione e l'assunzione di prestiti (NSC), i bonifici d'interesse cui possono accedere alcuni Stati membri che partecipano al sistema monetario europeo e soprattutto la Banca europea per gli investimenti che, da sola, ha cofinanziato oltre 1600 km di autostrade nella Comunità.

Gli speciali criteri che guidano l'uso di questi strumenti, ne impediscono tuttavia a volte l'intervento a favore delle infrastrutture di trasporto, in particolare nelle regioni

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

svilupate della Comunità, che sono quelle attraversate dal grande flusso del turismo intracomunitario.

Per questo motivo, la Commissione proponeva di istituire uno specifico mezzo d'azione, vale a dire un sostegno che corrisponda esattamente al fabbisogno di ciascun progetto di interesse comunitario accolto. Lo specifico strumento finanziario è l'elemento fondamentale della politica perseguita dalla Commissione in materia di infrastrutture di trasporto.

Gli obiettivi a breve scadenza di questa politica erano:

- l'individuazione delle strozzature che possono ostacolare il traffico tra gli Stati membri;
- l'identificazione dei progetti di investimento d'interesse comunitario;
- le relazioni internazionali tra centri importanti;
- le relazioni con le regioni periferiche;
- le relazioni che assumono interesse con l'adesione di nuovi paesi membri;
- le relazioni che valicano ostacoli naturali.

Due progetti prioritari esaminati dalla Commissione erano il collegamento permanente tra Francia e Gran Bretagna, nonché un'autostrada che avrebbe unito la Germania alla Grecia, passando per Austria e Jugoslavia. L'interesse di questi obiettivi della politica in materia di infrastrutture per il turismo intracomunitario è evidente.

1.2.3 Politica del turismo

Sviluppo regionale e turismo

Convinta della necessità di ridurre le disparità tra le sue regioni e di assistere con ogni mezzo i propri agricoltori, la Comunità europea intravedeva nella promozione del turismo una possibilità di contribuire allo sviluppo delle regioni meno forti, ma a vocazione turistica, e un possibile complemento di reddito per gli agricoltori in grado di sfruttare le risorse turistiche accanto alle proprie attività principali.

A tale scopo, la Comunità partecipava finanziariamente a due tipi di azioni:

- azioni volte a sviluppare le attività turistiche nelle regioni e nelle zone sfavorite della Comunità, finanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale;
- azioni di promozioni del turismo rurale finanziate dal FEAOG, sezione orientamento; a differenza delle precedenti, queste ultime azioni coprono l'intera Comunità, ma riguardano solo l'agriturismo.

Interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale

Nel quadro della sua politica regionale, la Comunità ravvisa nel turismo uno dei settori economici in grado di contribuire allo sviluppo delle regioni deboli. Il Fondo europeo

di sviluppo regionale (FESR)¹⁶ interviene quindi in questo settore con la propria sezione “sotto quota”, che funziona in base a un sistema di aliquote nazionali e consente alla Comunità di aumentare i mezzi finanziari per le azioni di sviluppo regionale avviate dagli Stati membri. Le richieste di contributo del Fondo vengono introdotte dalle autorità nazionali che, in precedenza, hanno proceduto a una prima selezione dei progetti candidati. Esso interviene anche con la sua sezione “fuori quota” che, unitamente alle autorità nazionali, finanzia specifiche misure comunitarie di sviluppo regionale, i cui orientamenti di fondo vengono definiti dalla Comunità di concerto con gli Stati membri interessati.

Durante il periodo 1975-1981, il FESR ha cofinanziato assieme agli Stati membri, con la sua sezione sotto quota, 359 progetti a carattere turistico, pari a un investimento globale di 481 milioni di ECU, in regioni che possono beneficiare di aiuti nazionali a finalità regionale. Il contributo del FESR ammontava a 69 milioni di ECU, ripartiti come segue.

- Per i progetti relativi alla creazione, all’estensione e all’ammodernamento di alberghi, pensioni, *motels*, villaggi turistici, campeggi ecc., i contributi ammontavano a 10 milioni di ECU e, per tali progetti, il FESR può intervenire sino a concorrenza del 20% del costo dell’investimento, senza però superare il 50% degli aiuti erogati a ciascun investitore dalle pubbliche amministrazioni nazionali.
- Per progetti di infrastruttura direttamente connessi al turismo, il FESR è intervenuto per 59 milioni di ECU. In questi progetti esso può intervenire sino a concorrenza del 30% della spesa effettuata dalle pubbliche amministrazioni. Il tasso può raggiungere il 40% (50% nelle proposte di revisione del FESR) nel caso di progetti che presentino uno speciale interesse per lo sviluppo della regione che investono. In questa categoria possono rientrare in particolare: infrastrutture di trasporto volte a rendere accessibile la regione ai flussi turistici (ad esempio, in materia di trasporto ferroviario, la sistemazione di impianti che consentano il carico e lo scarico di convogli auto-cuccetta; attrezzature portuali per il traffico delle autovetture di turisti; ...); infrastrutture per la navigazione da diporto; investimenti per attività sportive e ricreative, nonché per organizzare manifestazioni culturali e svaghi per i turisti.

Per essere ammissibili nella sezione sotto quota del FESR, i progetti turistici debbono essere inquadrati nel programma di sviluppo della regione interessata. Col passaggio da un finanziamento di singoli progetti a un finanziamento di programmi d’investimenti per infrastrutture e di regimi d’aiuti di stato contemplato nel quadro della revisione del FESR si dovrebbe privilegiare l’integrazione di questi progetti in complessi coerenti di investimenti turistici.

Quanto alla sezione fuori quota del FESR, nel 1980, nel quadro di due specifiche azioni comunitarie, il Consiglio ha deciso misure intese a promuovere il turismo rurale. Queste misure interessano da un lato le regioni francesi d’Aquitania, del Languedoc-Roussillon e del Midi-Pyrénées, nonché le regioni del Mezzogiorno¹⁷; dall’altro, con alcune minime differenze rispetto alle misure qui di seguito descritte, alcune zone di frontiera dell’Irlanda e dell’Irlanda del Nord¹⁸. Questi interventi specifici, che la Commissione ha proposto di aumentare in sede di revisione del FESR, mirano a

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

mettere in valore il potenziale locale ancora mal utilizzato. Le regioni mediterranee, ad esempio, possiedono notevoli risorse di natura climatica (sole), geografica (mare, paesaggi) o ancora culturale (storia, architettura). Queste risorse sono poco sfruttate, soprattutto a causa di una struttura alberghiera inadeguata sul piano quantitativo e qualitativo, della scarsa promozione, pubblicità e animazione turistica, nonché, infine, per motivi inerenti alla gestione del potenziale alberghiero. Tenuto conto dei vantaggi delle zone costiere, lo sforzo comunitario, mirando a uno sviluppo equilibrato, verte sulla promozione del turismo rurale, più in particolare su quanto segue: costruzione o trasformazione di alberghi di dimensione ridotta, sistemazione di locande rurali, di terreni per campeggio e *caravanning*. A differenza dell'azione del FEAOG analizzata, non vengono presi in considerazione i progetti a finalità plurima che non interessano il turismo in via esclusiva, quale il cofinanziamento, da parte del FESR, del piano autostradale bretone (più avanti, tale azione può interessare tutti i soggetti economici: agricoltori, artigiani ecc.). Si tratta di investimenti connessi all'attività agricola e l'aiuto può arrivare sino al 50% della spesa pubblica connessa alla concessione di aiuti all'investimento. Negli altri casi, oltre questo limite, l'aiuto non può superare il 30% del costo dell'investimento.

- Creazione e sviluppo di servizi comuni o di organismi incaricati della promozione e pubblicità, dell'animazione turistica e della gestione coordinata del potenziale di accoglienza. Ove si tratti di regioni sul cui territorio la ripartizione e la presenza di turisti presenti uno squilibrio a vantaggio delle zone litorali, questi organismi possono anche essere incaricati di azioni volte ad attenuare tale squilibrio. Essi possono ad esempio essere incaricati di organizzare circuiti turistici, colonie di vacanza o soggiorni scolastici in campagna. Per tali operazioni, l'aiuto comunitario può coprire una parte delle spese di funzionamento dei servizi comuni o degli organismi. L'aiuto è degressivo estendendosi su tre anni; nel primo, esso può coprire il 70% delle spese. Esso non deve tuttavia superare il 55% delle spese totali nel triennio.
- Istituzione di attrezzature e infrastrutture direttamente connesse allo sviluppo del turismo, comprese le attività culturali e ricreative (aiuto: 50% della spesa pubblica).
- Sviluppo delle imprese di trasporto che consentano ai turisti in vacanza sul litorale di accedere più facilmente alle zone turistiche dell'interno e che permettano altresì gli spostamenti collegati alle colonie di vacanza e ai soggiorni scolastici in campagna. L'aiuto comunitario può arrivare sino al 50%, nel primo anno, della spesa pubblica derivante da un contributo ai costi netti di funzionamento dei servizi di trasporto, estendendosi su un triennio.

Il 26 ottobre 1981, nella sua proposta di regolamento che modifica il regolamento del FESR, la Commissione presentava al Consiglio una serie di disposizioni che interessano il turismo. La sezione sotto quota del FESR dovrebbe concentrare i propri interventi sulle regioni gravemente colpite da fenomeni di sottosviluppo strutturale: regioni greche all'infuori di Atene e di Salonicco, Mezzogiorno italiano, Irlanda, zone del Regno Unito beneficianti di aiuto e situate in Irlanda del Nord, Scozia, Galles e nelle regioni del Nord-Ovest, la Groenlandia, nonché i dipartimenti francesi d'oltre-

mare. Per queste stesse regioni si prevede inoltre di snellire il funzionamento della sezione sotto quota del FESR, finanziando operazioni di valorizzazione del potenziale di sviluppo endogeno delle regioni stesse. Qui viene espressamente preso di mira il turismo rurale e, analogamente a quanto esposto in precedenza circa la sezione fuori quota, gli aiuti potranno essere assegnati per le spese di funzionamento di organismi preposti alla promozione e gestione coordinata delle strutture ricettive e potranno coprire il 70% delle spese nel primo anno, senza però superare il 55% delle spese totali nel triennio.

Altre azioni sono in preparazione. Nella sua comunicazione al Consiglio del 23 ottobre 1981, relativa ai programmi mediterranei contemplati nel quadro del mandato del 30 maggio 1980, ad esempio, la Commissione illustra come una delle azioni possibili consista nel rafforzare lo sviluppo del turismo, soprattutto in ambiente rurale. Le riflessioni in corso, che dovrebbero concretarsi in proposte formali, sembrano confermare l'interesse insito nello sviluppo di azioni volte soprattutto a migliorare le strutture ricettive e a organizzare meglio le iniziative turistiche in ambiente rurale.

Interventi del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia

Il FEAOG, sezione orientamento, può intervenire a favore dello sviluppo di attività turistiche e complementari alle attività agricole, nel quadro della politica delle strutture agricole e in base alle direttive socio-culturali, tre delle quali sono state emanate nel 1972 e una nel 1975. Le tre direttive di base del 1972 erano interdipendenti e miravano a consentire a un gran numero di aziende agricole l'accesso a una redditività duratura, migliorando le strutture.

La direttiva 72/159/CEE riguardava l'ammodernamento delle aziende agricole¹⁹.

La direttiva 72/160/CEE intendeva incentivare la cessazione dell'attività agricola e la nuova destinazione delle superfici liberate a scopi di miglioramento delle strutture²⁰.

La direttiva 72/161/CEE, infine, mirava all'informazione socio-economica e alla qualificazione professionale degli addetti all'agricoltura²¹.

Se l'aiuto comunitario nel quadro della direttiva 72/159/CEE riguardava unicamente gli investimenti agricoli a favore di aziende dotate di un piano di sviluppo, ad esclusione degli investimenti destinati alla residenza rurale, gli Stati membri erano autorizzati a intervenire a sostegno di investimenti a favore della residenza e potevano in tal modo incentivare anche gli investimenti a vantaggio dello sviluppo del turismo rurale.

La direttiva 72/161/CEE, d'altronde, permetteva di contribuire allo sviluppo del turismo rurale. Essa impegnava gli Stati membri a istituire un regime di incentivi alla promozione e al perfezionamento professionale degli agricoltori, dei lavoratori dipendenti e dei coadiuvanti familiari presso le aziende. Grazie a questa direttiva, gli Stati membri potevano beneficiare altresì di un aiuto comunitario per sviluppare corsi di preparazione destinati agli agricoltori desiderosi di sviluppare un'attività turistica complementare.

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

La direttiva 75/268/CEE interessava le regioni di montagna e altre regioni sfavorite, ove l'esistenza di condizioni di lavoro particolarmente difficili provocava un massiccio esodo dalle campagne, che si traduceva nell'abbandono e nello spopolamento di queste zone. La direttiva 75/268/CEE permetteva di erogare da un lato aiuti agli investimenti più cospicui, dall'altro un'indennità di compensazione annua, fissata in funzione degli ostacoli naturali permanenti nelle regioni sfavorite, per migliorare la situazione economica dei loro abitanti e mantenerli in loco. Nel continuare a svolgere un'attività agricola, essi contribuivano a mantenere il tessuto economico delle regioni e a proteggere l'ambiente²². In quest'ultima direttiva figurava una disposizione esplicita a favore del turismo agricolo e dell'artigianato. Nelle zone agricole sfavorite che presentavano una vocazione turistica, investimenti di carattere turistico o artigianale effettuati all'interno dell'azienda e nel quadro di un piano di sviluppo potevano ottenere incentivi sino alla concorrenza di 12 000 ECU, con partecipazione della Comunità al finanziamento.

A questi aiuti diretti a favore dell'agriturismo si aggiungeva l'effetto indiretto delle azioni svolte nel quadro delle direttive socio-strutturali. Le persone che cessavano le loro attività agricole potevano in tal modo, nel quadro della direttiva 72/160/CEE, rivolgersi anche verso attività turistiche e le terre da loro liberate potevano, tra l'altro, essere riconvertite a parco, ad area di riposo, sportiva o ricreativa, e aumentare l'attrazione turistica delle zone rurali. Come ricordato in precedenza, la direttiva 72/159/CEE induceva lo Stato membro interessato a incentivare lo sviluppo turistico di un'azienda agricola, parallelamente al suo ammodernamento sovvenzionato dal FEAOG. La direttiva 75/268/CEE, da parte sua, impegnava gli Stati membri a effettuare investimenti per le infrastrutture e per la sistemazione del territorio nelle regioni di montagna e nelle altre zone sfavorite. Tale azione, come pure l'indennità di compensazione agli agricoltori sfavoriti, era essenziale per mantenere un'attività agricola in queste regioni e quindi creare condizioni favorevoli all'agriturismo. Analogamente, specifici programmi a favore delle regioni mediterranee e di alcune regioni sfavorite comprendevano misure per lo sviluppo delle infrastrutture rurali, contribuendo a creare condizioni preliminari allo sviluppo economico delle zone interessate e, di conseguenza, a promuovere indirettamente il turismo.

A prescindere dagli effetti indiretti delle direttive socio-strutturali e della politica agraria comune in generale a favore dell'agriturismo, i risultati concreti, comunicati dagli Stati membri a favore di questa attività, erano piuttosto scarsi. È vero che la Commissione non disponeva di informazioni precise sull'assegnazione degli stanziamenti per gli investimenti da parte degli Stati membri e che molti di essi compivano uno sforzo a favore della residenza rurale e dell'agriturismo, pur riservando i mezzi d'intervento comunitari agli investimenti meramente agricoli, dato soprattutto che questi ultimi erano limitati nel tempo. Non si può non rilevare, tuttavia, che gli strumenti comunitari esistenti a favore dell'agriturismo erano ancora poco sfruttati da parte degli Stati membri.

Se si auspicava di promuovere lo sviluppo del turismo rurale, era opportuno attirare l'attenzione degli agricoltori interessati sulle possibilità, nel quadro della politica agraria comune, derivanti dalle misure dirette contenute nelle direttive 75/268/CEE e 72/161/CEE. Occorre ricordare che l'impostazione della politica comunitaria delle

strutture agricole consisteva nell'offrire agli agricoltori soluzioni in grado di migliorare i loro redditi.

Lo sviluppo dell'agriturismo come attività complementare degli agricoltori poteva essere incentivato da varie azioni corrispondenti a specifiche situazioni regionali:

- azioni pubblicitarie e informazioni del pubblico sulle possibilità di alloggio esistenti presso agricoltori;
- studi di fattibilità in materia di restauro, miglioramento e conservazione delle case rurali caratteristiche di varie regioni;
- analisi delle esigenze e dei desideri dei possibili turisti.

Il tutto per mettere in grado gli agricoltori di adeguare la propria offerta e di sistemare le proprie case di conseguenza.

Occorre infine mettere in evidenza che, se la politica delle strutture agricole, nel perseguire un obiettivo di mantenimento dell'agricoltura, creava le condizioni di base indispensabili all'espansione del turismo rurale, quest'ultimo richiedeva altresì la realizzazione di un'infrastruttura generale (strade, elettricità, adduzione idrica ecc.) in grado di sviluppare impianti turistici veri e propri (ristoranti, svaghi, aree per campeggio ecc.). Per questo motivo, gli interventi del FEAOG e del FESR dovevano essere opportunamente coordinati da parte degli Stati membri e della Commissione per favorire uno sviluppo turistico nelle zone che presentano una vocazione in tal senso.

Salvaguardia del patrimonio europeo e turismo

Ambiente naturale e patrimonio culturale sono le risorse del turismo europeo. Su uno spazio geografico relativamente limitato esiste una straordinaria varietà di climi e di paesaggi, di monumenti e di località storiche. Sono questi paesaggi diversificati e queste testimonianze storiche e artistiche che milioni di turisti vengono a visitare ogni anno. Occorre quindi conservare per il futuro non solo il patrimonio, ma anche le risorse.

Protezione dell'ambiente e turismo

L'inquinamento e il degrado dell'ambiente sono da annoverare tra le principali minacce per il turismo. Per questo motivo, le iniziative comunitarie in materia di protezione dell'ambiente hanno un benefico influsso sul turismo.

Dal 1973 al 1983, il Consiglio dei ministri aveva emanato 63 atti legislativi inerenti l'inquinamento atmosferico e dell'acqua, il rumore, i rifiuti, i prodotti chimici e la protezione della natura. Pur mirando globalmente a garantire un ambiente di qualità per tutti i cittadini, alcune di queste misure interessano in particolar modo il turismo. È il caso, in particolare, delle direttive relative alla qualità delle acque di balneazione e alla lotta contro l'inquinamento atmosferico e delle acque, nonché di quelle contro i rumori.

La direttiva 8 dicembre 1975 del Consiglio, che fissa le norme di qualità per le

acque dolci correnti e stagnanti, nonché dell'acqua di mare nelle regioni in cui il bagno è autorizzato o tollerato, assume un particolare rilievo per il turismo²³. Preoccupandosi essenzialmente dell'inquinamento delle acque di balneazione provocato da acque di scolo, la direttiva impone un valore minimo di qualità delle acque di balneazione e stabilisce il controllo dei batteri che trasmettono malattie infettive. Ma oltre alla purezza batteriologica, per il turismo contano altri criteri di qualità, come la piacevolezza estetica e il diletto dei bagnanti. È importante sapere che la direttiva del 1975 risponde a criteri del genere, giacché essa sottopone a controllo le sostanze che conferiscono un gusto, un odore o un colore sgradevole all'acqua, sostanze quali i fenoli e gli idrocarburi, che vengono scaricate nelle acque di balneazione dalle industrie chimiche e petrolifere insediate presso le coste o presso corsi d'acqua.

Per raggiungere e conservare la qualità delle acque era necessario ridurre l'inquinamento e questo era l'obiettivo di altre direttive comunitarie. La direttiva 4 maggio 1976 del Consiglio, ad esempio, relativa all'inquinamento provocato da alcune sostanze pericolose scaricate nelle acque della Comunità, mirava a frenare il degrado dell'ambiente acquatico, vietando o limitando lo scarico di sostanze tossiche enumerate in una "lista nera" e in una cosiddetta "lista grigia"²⁴. Varie altre direttive comunitarie miravano a ridurre l'inquinamento delle acque presentando quindi un interesse per il turismo. Le due principali sono quella del 22 novembre 1973, per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai detergenti²⁵, e quella del 20 febbraio 1978, che mirava a ridurre gradualmente, e a sopprimere, l'inquinamento del mare con rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio²⁶.

Se una notevole parte dell'inquinamento marino proviene dagli scarichi che gli affluenti trascinano dall'entroterra, un'altra fonte rilevante di inquinamento è costituita dalla navigazione marittima. Tutti ricordiamo l'inquinamento delle coste bretoni, all'inizio del 1978, provocato dal naufragio della petroliera Amoco-Cadiz. Per prevenire catastrofi del genere, nel giugno 1978 il Consiglio varava un programma di azione europea in materia di controllo e di riduzione dell'inquinamento provocato dallo scarico in mare di idrocarburi²⁷.

Ovviamente la lotta contro l'inquinamento del mare richiede un'azione non solo comunitaria, ma internazionale. È questo il motivo per cui la Comunità negoziava la propria adesione all'accordo di Bonn del 9 giugno 1969, per la cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento delle acque del Mare del Nord da parte degli idrocarburi, e per cui il 17 maggio 1980 essa firmava il protocollo di Atene relativo alla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento di origine tellurica, vale a dire proveniente dall'entroterra. Questo testo, allegato alla convenzione di Barcellona del 16 febbraio 1976, relativa alla protezione antinquinamento del Mediterraneo, è fondamentale per il turismo dei paesi rivieraschi, giacché esso mira a controllare l'inquinamento e a pulire progressivamente le acque mediterranee.

Oltre alla prevenzione dell'inquinamento delle acque di balneazione, altre azioni comunitarie in campo ecologico interessano in special modo il turismo. Quanto all'inquinamento atmosferico, che ovviamente si manifesta con la massima gravità nei grandi agglomerati urbani, occorre ricordare tutta una serie di direttive che limitano in modo sempre più vincolante le emissioni dei veicoli a motore, aiutando in tal modo a mantenere respirabile l'aria nelle regioni turistiche. Vanno citate in particolare: la di-

rettiva 15 luglio 1980 riguardante le norme di qualità atmosferica per l'anidride solforosa (SO₂) e per le particelle in sospensione (fumi neri)²⁸, accompagnata da una risoluzione sull'inquinamento atmosferico oltre frontiera causato dall'anidride solforosa e dalle particelle in sospensione²⁹, e la direttiva del 29 giugno 1978, che limita il tenore in piombo della benzina, dato che il piombo è una sostanza inquinante pericolosa per la salute dell'uomo³⁰.

Per quanto riguarda infine la lotta contro i rumori, altrettanto dannosi per il turismo, una direttiva del Consiglio, del 6 febbraio 1970, aggiornata al progresso tecnico nel 1973 e nel 1981, fissa i livelli sonori ammessi per le varie categorie di veicoli a motore destinati a circolare su strada³¹.

La direttiva del 23 novembre 1978 fissava il livello sonoro ammesso per i motocicli³² e quella del 20 dicembre 1979 limitava le emissioni sonore degli aerei³³.

In materia di protezione della flora e della fauna, occorre segnalare l'approvazione della direttiva per la conservazione degli uccelli selvatici³⁴, nonché i lavori in corso per individuare e proteggere il loro habitat.

Se le iniziative comunitarie nel settore della protezione dell'ambiente potevano sortire effetti positivi sulle attività turistiche, occorre che queste ultime tengano conto anche delle esigenze ecologiche. Al di là della lotta contro le forme di inquinamento e contro i rumori, la politica comunitaria per l'ambiente ravvisa nella buona gestione delle risorse naturali la base per lo sviluppo economico e per il miglioramento delle condizioni di vita.

Il progetto di "programma d'azione delle Comunità europee in materia di ambiente (1982-1986)", approvato dalla Commissione il 28 ottobre 1981 e trasmesso al Consiglio, ricorda espressamente che occorrerà tener in maggior conto la dimensione ambientale, tra l'altro nello sviluppare le attività turistiche.

Questa esigenza porta alla naturale conseguenza che qualsiasi sviluppo turistico futuro di rilievo, sia per le opere materiali che richiede sia per gli effetti delle attività turistiche vere e proprie programmate, dovrebbe formare oggetto di una valutazione preventiva delle possibili incidenze sull'ambiente. Parallelamente, occorrerebbe valutare preventivamente l'incidenza di qualsiasi opera di rilievo – pubblica o privata – sul paesaggio naturale ed edilizio, e quindi sulle attività turistiche. È quanto contempla la "proposta di direttiva per la valutazione delle incidenze sull'ambiente di alcune opere pubbliche e private", approvata dalla Commissione il 10 giugno 1980 e trasmessa per decisione al Consiglio.

In quest'ordine di idee, occorre insistere sull'incidenza del campeggio e del *caravanning*. Nell'interesse della protezione ambientale, delle popolazioni locali e degli stessi campeggiatori e turisti in roulotte, occorre prendere le disposizioni necessarie per limitare il campeggio e la sosta delle roulotte alle aree riservate a tale scopo e per vietare che dette aree vengano localizzate nelle zone naturali o nei paesaggi più prestigiosi sul piano comunitario o nazionale. È chiaro che un'effettiva presa in considerazione degli aspetti ambientali necessita di un "linguaggio comune", non soltanto tra coloro che detengono le conoscenze e coloro cui compete la responsabilità di orientare lo sviluppo socio-economico, ma anche per consentire all'opinione pubblica di partecipare all'elaborazione delle decisioni. In tal senso, la Commissione ha messo a punto una metodologia per costituire gradualmente un sistema di informazione euro-

peo sullo stato dell'ambiente. L'attuazione di tale progetto, la cosiddetta "cartografia ecologica", potrà fornire informazioni comparabili a livello comunitario su cinque tipi di preoccupazione: "paesaggio e natura", "suolo", "aria", "acqua" e "rischi naturali". La cartografia permetterà di individuare zone naturali di particolare rilievo o rare sul piano comunitario, o ancora squilibri ecologici contro i quali andrebbero avviate azioni su scala europea.

La Commissione annette una speciale importanza alle zone litorali e alle zone di montagna, caratterizzate da un ambiente fragile e – a un tempo – dal fatto che subiscono molteplici pressioni dovute alle attività dell'uomo e soprattutto al turismo. L'azione comunitaria in questo settore prosegue secondo due orientamenti principali: da un lato la presa in considerazione delle specifiche caratteristiche ambientali di queste zone nelle politiche settoriali della Comunità (ad esempio agricola e regionale), dall'altro l'elaborazione di manuali o di guide d'intervento intese a fornire alle parti interessate alla gestione degli ambienti litorali o montani una sintesi delle conoscenze e dell'esperienza disponibili nei vari paesi della Comunità europea.

In tema di zone costiere, la zona comunitaria si fonda sulla carta del programma europea del litorale, elaborata in collaborazione con la Commissione e approvata dalla Conferenza delle regioni periferiche marittime della Comunità.

Patrimonio architettonico e turismo

Il patrimonio culturale e soprattutto architettonico è all'origine di una notevole parte del turismo internazionale in Europa. I turisti non europei vengono a vedere la nostra civiltà, ossia le vestigia di quasi trenta secoli di storia. Il patrimonio architettonico, componente di rilievo dell'identità culturale europea, è un elemento fondamentale per il turismo internazionale in questa regione del mondo. In quanto tale, esso rappresenta un capitale prezioso e procura redditi non trascurabili a numerose regioni della Comunità. Merita quindi di essere conosciuto meglio per essere maggiormente valorizzato e di essere meglio conservato per le generazioni europee future, quale fonte non solo della loro cultura, ma anche di ricchezza.

Purtroppo, numerosi beni architettonici europei sono attualmente in degrado. I centri delle città, che un tempo erano non solo centri artigianali, commerciali e artistici, bensì anche prestigiosi centri residenziali, sono invasi dalle amministrazioni e dalle società private, svuotati del proprio tessuto sociale naturale e di qualsiasi vita socio-culturale.

Queste testimonianze della storia europea, purché accessibili al pubblico, possono attrarre i turisti verso località che non vengono visitate in massa. Esse possono altresì fungere direttamente quali alloggi per turisti e villeggianti, nonché da botteghe artigiane. Dato che materiali e prodotti di fabbricazione artigianale sono indispensabili per il restauro e la conservazione di vecchi edifici, si potrebbe restaurare un quartiere o un villaggio con l'aiuto di artigiani che vi abitano e attrarre così turisti interessati non soltanto ai vecchi edifici, ma allo stesso lavoro degli artigiani.

È opportuno mettere in evidenza che le attività di restauro e di conservazione, nonché le attività artigianali connesse, figurano tra le attività che assorbono maggior

volume di manodopera, elemento questo di estremo rilievo nel periodo di cronica disoccupazione che la Comunità attraversa. Il restauro e il riuso ai fini turistici richiedono d'altronde il lavoro in gruppo di architetti, urbanisti e specialisti della promozione turistica. Inoltre, come sottolinea uno studio su "Le Comunità europee e la conservazione del patrimonio architettonico", tutto ciò può consentire di creare posti di lavoro nelle regioni che ne hanno maggiore bisogno. È interessante notare come tutte le istanze comunitarie riconoscano l'interesse di conservare il patrimonio culturale europeo.

I capi di Stato e di governo, anzitutto, hanno dichiarato nel vertice dell'Aja del dicembre 1969 che essi ravvisavano nell'Europa un eccezionale centro di cultura e che giudicavano indispensabile garantirne la salvaguardia.

In modo più esplicito, nella risoluzione 17 maggio 1977 sul perseguimento e sulla realizzazione di una politica e di un programma di azione per le Comunità europee in materia aziendale, il Consiglio dichiarava che "*il patrimonio architettonico e naturale ... costituisce una ricchezza non rinnovabile della Comunità ... oltre alla principale espressione materiale dell'identità culturale e storica dell'Europa*". Esso constatava che questo patrimonio è minacciato di rovina e di scomparsa e giudicava utile un'azione comunitaria³⁵.

La Commissione europea è persuasa del fatto che una politica di conservazione presuppone una speciale attenzione alla formazione di restauratori, al finanziamento delle operazioni, agli aspetti fiscali delle dimore storiche e ai problemi derivanti dall'inquinamento atmosferico.

Nel rapporto della Commissione sull'istituzione della Fondazione europea, trasmesso al Consiglio europeo in data 17 novembre 1977, si diceva tra l'altro che uno degli obiettivi da affidare eventualmente alla fondazione potrebbe essere quello della valorizzazione culturale del turismo a vantaggio della Comunità europea. A giudizio della Commissione potrebbe trattarsi di uno dei mezzi per dare un sostegno popolare alle iniziative per la conservazione del patrimonio artistico. Il rapporto metteva inoltre in evidenza la necessità di agevolare il formarsi di manifestazioni comuni nei musei e nei centri culturali della Comunità, affinché i cittadini europei acquistino consapevolezza della ricca molteplicità delle rispettive culture, dei legami reciproci e del patrimonio comune trasmesso loro dalla storia (a dispetto di conflitti e di inimicizie).

Il Parlamento è particolarmente interessato alla salvaguardia del patrimonio culturale europeo. In una risoluzione del 13 maggio 1974, esso manifestava la propria preoccupazione per l'impovertimento di questo patrimonio e chiedeva alla Commissione di proporre un ravvicinamento delle legislazioni nazionali sulla salvaguardia, la cooperazione nel settore della formazione di restauratori e la creazione di un fondo destinato a sostenere finanziariamente gli interventi più urgenti in materia di restauro.

In un'altra risoluzione, votata il 18 gennaio 1979, il Parlamento europeo deplorava il fatto che la Commissione non avesse dato seguito alla sua richiesta di istituire un fondo europeo per i monumenti e per il paesaggio, auspicava che questo compito fosse assunto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e chiedeva che venisse incentivata in particolare la formazione di artigiani capaci di restaurare in modo consono, ricorrendo a tecniche antiche, i monumenti.

Nonostante l'unanimità delle istituzioni comunitarie a favore della conservazione del patrimonio architettonico, gli interventi reali sono rimasti piuttosto sporadici e

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

modesti. Essi si sono attuati soprattutto in un sostegno finanziario ai centri universitari specializzati in materia di conservazione. Queste azioni di sostegno, che dovrebbero essere proseguite e amplificate in futuro, non rappresentano ancora una politica europea per la conservazione del patrimonio immobiliare della Comunità.

Occorrerebbe prospettare un'azione concertata dei fondi comunitari per aiutare il finanziamento delle operazioni di restauro, soprattutto nelle regioni sfavorite della Comunità. In proposito, l'intervento della Banca europea per gli investimenti sarebbe certamente utile.

Nel giugno 1980, in risposta a una domanda della Commissione, la Banca ha dichiarato che nulla osterebbe al suo intervento a favore di alcuni progetti di conservazione del patrimonio architettonico, purché siano riunite tre condizioni:

- che si tratti di veri e propri investimenti e non di meri lavori di manutenzione corrente;
- che questi investimenti favoriscano l'incremento generale della produttività economica;
- che la loro ammissibilità venga stabilita conformemente all'articolo 130 del trattato di Roma.

Quest'ultima condizione potrebbe essere soddisfatta qualora il progetto s'inserisse in un programma di sviluppo del potenziale turistico di una regione.

Oltre alla BEI e al Fondo regionale, anche il Fondo sociale europeo può aiutare la conservazione del patrimonio architettonico. Il Fondo sociale, infatti, interviene già ora, e potrebbe farlo ancor più in futuro, per favorire la formazione delle persone interessate al restauro e alla salvaguardia dei monumenti e degli edifici di valore storico o artistico.

In quest'ordine d'idee, occorre rammentare che l'articolo 50 del trattato di Roma impegna gli Stati membri a favorire, nel quadro di un programma comune, lo scambio di giovani lavoratori.

Per molto tempo non vi è stato alcun ricorso a questo articolo e il Consiglio ha approvato soltanto nel 1979 il secondo programma comune³⁶. Esso contempla scambi per periodi di breve o di lunga durata, nonché un aiuto supplementare per corsi di lingua, nel quadro degli scambi di lunga durata. L'interesse dei giovani lavoratori per questo programma è molto vivo e un numero crescente di partecipanti proviene dal settore dei servizi, soprattutto dal turismo.

L'intero problema dello sviluppo di un'impostazione comunitaria concordata in materia di scambio di giovani, soprattutto nella fascia di età fra i 14 e i 28 anni, è attualmente allo studio. Un'impostazione del genere potrebbe vertere non soltanto sullo sviluppo del programma di scambi di giovani lavoratori, ma anche sul ricorso ai loro servizi senza compenso.

Occorre pensare al fatto che giovani disoccupati del settore edilizio e dei rami connessi potrebbero trovare nel restauro di monumenti, città o villaggi europei un'occupazione esaltante, acquisire un'esperienza estremamente utile e creare posti di lavoro nel settore turistico, grazie alla rivitalizzazione dei beni culturali restaurati. La Commissione ha preso in esame la possibilità di trasmettere al Consiglio una comunicazione in materia, con le proposte del caso.

1.3 I primi atti del Consiglio attinenti le attività turistiche

In considerazione del ruolo strategico che il turismo assumeva nelle economie degli Stati membri, oltre che per i suoi positivi effetti sul ravvicinamento dei popoli d'Europa, e sulla base delle molteplici correlazioni evidenziate nella risoluzione concernente una politica comunitaria del turismo³⁷, il Consiglio riteneva necessario intervenire in maniera puntuale su alcuni aspetti specifici, definendo ove possibile i contorni.

A ciò si aggiungeva che le attività turistiche, dipendendo in larga misura dall'utilizzo delle risorse naturali e culturali in quanto attrazioni dei visitatori, avevano già ottenuto un formale riconoscimento dai ministri responsabili degli affari culturali, riuniti in sede di Consiglio, con la *Risoluzione del 17 febbraio 1986 relativa alla messa a punto di itinerari culturali transnazionali*³⁸. Conseguentemente, tenuto conto che:

- la stagionalità delle attività turistiche comporta problemi di sottoimpiego, saturazione delle infrastrutture e servizi turistici in determinati periodi;
- la distribuzione delle attività turistiche nel tempo e nello spazio costituisce lo strumento più efficace per facilitare l'accoglienza e il transito dei turisti (e presenta in particolare un interesse dal punto di vista sociale, dell'occupazione, dell'ambiente, dei trasporti e della sicurezza stradale, nonché da quello di un migliore impiego della capacità, dell'infrastruttura e dei servizi turistici);
- la stessa distribuzione potrebbe essere favorita con un incoraggiamento allo sviluppo di quelle zone il cui richiamo turistico non sia stato valorizzato;

il Consiglio adottava la *Risoluzione del 22 dicembre 1986 concernente una migliore distribuzione stagionale e geografica del turismo*³⁹:

- a) dichiarando la propria determinazione ad adoperarsi per arrivare a una migliore distribuzione stagionale e geografica delle attività turistiche;
- b) invitando gli Stati membri a:
 - incoraggiare un prolungamento delle stagioni turistiche e una migliore ripartizione delle vacanze promossa da adeguate campagne pubblicitarie;
 - comunicare alla Commissione con cadenza annuale (entro il primo trimestre) il bilancio delle azioni svolte, al fine di citare le esperienze più significative;
 - rivolgere particolare attenzione allo sviluppo di zone e siti con potenzialità turistiche non adeguatamente valorizzate, creando destinazioni alternative;
 - comunicare alla Commissione le date delle vacanze scolastiche, le previsioni di traffico, con riguardo alle ipotesi di saturazione delle infrastrutture stradali, per consentirle di assicurare l'adeguata diffusione di tali notizie;
 - collaborare tra loro, nonché con la Commissione, per concentrare tutti gli sforzi intesi a una migliore distribuzione stagionale e geografica del turismo.

Inoltre, condividendo la posizione che la consultazione costituisca uno strumento utile per facilitare la collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione e per realizzare gli obiettivi del Trattato di Roma con la garanzia dello scambio d'informa-

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

zioni e delle migliori esperienze, il Consiglio adottava la *Decisione del 22 dicembre 1986*⁴⁰ *al fine di istituire una procedura di consultazione e di cooperazione nel settore del turismo.*

In tal senso veniva creato presso la Commissione un comitato consultivo nel settore del turismo (composto di membri designati da ciascuno Stato membro) al fine di agevolare gli scambi d'informazione, la consultazione ed eventualmente la cooperazione in materia di turismo e in particolare in materia di prestazione di servizi turistici.

Con cadenza annuale ogni Stato membro trasmette alla Commissione una relazione sulle misure più significative che sono state adottate e, per quanto possibile, sulle azioni da intraprendere nel settore della prestazione di servizi turistici e che possono ripercuotersi sui viaggiatori provenienti dagli altri Stati membri.

Un ulteriore intervento è rappresentato dalla *Raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1986 relativa all'informazione standardizzata negli alberghi esistenti (86/665/CEE)* nell'intento di ovviare alle differenze linguistiche e altre particolarità locali a beneficio dei viaggiatori che prevedono la sistemazione negli alberghi, con simboli che indichino i servizi disponibili. Considerando che gli enti turistici nazionali responsabili negli Stati membri dell'attuazione della politica turistica (o altri organismi competenti dovrebbero essere incaricati anche dell'attuazione di un sistema d'informazione standardizzata concernente gli alberghi) o che, data l'eterogeneità dei criteri attualmente applicati, risultava difficile elaborare un sistema di classificazione degli alberghi sul piano comunitario, ma che sarebbe tuttavia opportuno esaminare la possibilità di elaborarlo in futuro; la raccomandazione:

1) individua i simboli di tale informazione standardizzata (che figurano nell'allegato II) e che tale responsabilità si estenda alla raccolta, al controllo e alla pubblicazione dell'informazione sugli alberghi (nelle guide ufficiali, se disponibili conformemente anche all'allegato I);

2) invita gli Stati membri a provvedere affinché i prezzi delle camere siano affissi nell'ingresso dell'albergo e in ciascuna camera e comunichino ogni anno alla Commissione la guida o le guide ufficiali degli alberghi pubblicate.

Sempre in data 22 dicembre 1986⁴¹ il Consiglio adottava all'unanimità la *Raccomandazione 86/666/CEE per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti*, al fine di definire un livello minimo di sicurezza per l'insieme degli alberghi comunitari, in considerazione del diritto delle persone che devono soggiornare al di fuori del loro paese d'origine di fruire di una protezione sufficiente e di conoscere la natura e la portata di questa protezione.

La raccomandazione faceva notare che, nonostante le differenze e i vincoli economici, tecnici e architettonici, era possibile definire un livello minimo di sicurezza da raggiungere nell'insieme degli alberghi esistenti, a condizione di prevedere un periodo di tempo sufficiente, che tuttavia doveva restare entro limiti ragionevoli per non compromettere l'obiettivo della raccomandazione. Gli Stati membri erano invitati, nella misura in cui la legislazione esistente non fosse già sufficiente, a prendere tutte le disposizioni atte a garantire il livello di sicurezza preconizzato dalla raccomandazione.

Tale livello era determinato dagli obiettivi da raggiungere attraverso l'attuazione di orientamenti tecnici.

Veniva inoltre raccomandato agli Stati membri di informare la Commissione, entro un termine di due anni, delle disposizioni prese in merito e di quelle previste nei cinque anni seguenti.

Va notato che prima dell'adozione della raccomandazione taluni Stati membri non disponevano di una regolamentazione specifica mirante a proteggere tutti gli alberghi contro i rischi di incendio. Quando queste disposizioni esistevano, erano spesso incomplete o disperse in vari testi e il rispetto della loro applicazione non era sempre perfettamente garantito.

Si era considerato necessario e imprescindibile definire un livello minimo di sicurezza contro i rischi di incendio per l'insieme degli alberghi presenti sul territorio comunitario, tenuto conto dello sviluppo crescente del turismo e dei viaggi d'affari.

La scelta dello strumento giuridico, una raccomandazione del Consiglio, era stata dettata dalla necessità di prendere in considerazione sia la complessità del problema e la varietà delle situazioni incontrate, sia la diversità dei contesti regolamentari nazionali in materia.

Gli aspetti coperti dalle disposizioni tecniche minime formavano in effetti oggetto, in molti Stati membri, di norme e regolamentazioni, le cui disposizioni avevano un campo d'applicazione piuttosto ampio, e gli alberghi costituivano in definitiva soltanto un aspetto particolare dell'intera gamma dell'offerta turistica ricettiva vigente.

Di fronte a un *corpus* legislativo e regolamentare così vasto e tenuto conto della natura dei problemi, la scelta era stata orientata su una raccomandazione che, con prescrizioni tecniche minime, costituiva una guida delle disposizioni da prendere per rendere sicuri gli alberghi esistenti, pur consentendo di adattarsi con la maggior flessibilità possibile alla diversità delle situazioni presenti.

Nel maggio 1994 il Parlamento europeo, in assenza di informazioni sull'applicazione della raccomandazione e dato che la mancanza di norme comunitarie vincolanti comportava una persistenza dei rischi, aveva invitato la Commissione, attraverso una risoluzione, a presentargli una proposta di direttiva fondata sulla raccomandazione esistente in merito alle misure antincendio negli alberghi⁴².

Di assoluto rilievo risulta la *Decisione del Consiglio del 21 dicembre 1988 su un programma d'azione per l'anno europeo del turismo (1990) – (89/46/CEE)*, in considerazione del ruolo integratore del turismo in relazione alla tappa del grande spazio senza frontiere del 1993, quale veicolo privilegiato di promozione di una migliore conoscenza culturale e di vita degli Stati membri da parte dei cittadini e in particolare dei giovani.

Non a caso, già nella precedente *Risoluzione del 22 gennaio 1988⁴³ concernente l'agevolazione, la promozione e il finanziamento del turismo*, il Parlamento europeo proponeva di dichiarare il 1990 "Anno europeo del turismo", e in occasione delle riunioni informali del 6 maggio 1988 e del 3 settembre 1988 i ministri responsabili del turismo concordavano sull'importanza strategica del turismo per il completamento del mercato interno. La decisione⁴⁴, con la quale il 1990 veniva proclamato "Anno europeo del turismo", intendeva essenzialmente perseguire il duplice obiettivo di preparare l'avvento del grande spazio senza frontiere mettendo a frutto il ruolo integratore del

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

turismo nella creazione dell'Europa dei cittadini, e sottolineare l'importanza economica e sociale del settore del turismo (specie nell'ambito della politica regionale e della creazione di nuovi posti di lavoro).

Tali finalità venivano implementate mediante azioni coordinate promosse dalla Comunità, dagli Stati membri e da organizzazioni private, tese a:

- migliorare la conoscenza da parte dei cittadini degli Stati membri, in particolare dei giovani, della cultura e della vita degli altri Stati membri;
- promuovere una migliore distribuzione del turismo nel tempo e nello spazio nel rispetto della qualità dell'ambiente, attraverso lo scaglionamento delle vacanze e lo sviluppo di tipologie alternative al turismo di massa, di nuove destinazioni e di nuove forme di turismo;
- promuovere il turismo intracomunitario, facilitando la circolazione dei viaggiatori nonché il turismo verso l'Europa in provenienza da paesi terzi.

Un programma dettagliato delle modalità di attuazione dell'“Anno europeo del turismo” veniva delineato secondo lo schema previsto nei prospetti qui di seguito sintetizzati.

Azioni previste nel corso dell'Anno europeo del turismo 1990

A. Azioni senza implicazioni finanziarie per il bilancio comunitario

Azioni volontarie svolte da operatori pubblici e privati del settore del turismo in termini di:

- coordinamento delle riduzioni di prezzo dei mezzi di trasporto e degli alloggi durante i mesi di bassa stagione;
- impiego del logotipo comune e dello slogan dell'Anno europeo del turismo nelle consuete campagne pubblicitarie;
- diffusione di informazioni sull'Anno europeo del turismo attraverso i mezzi d'informazione.

B. Azioni cofinanziate dal bilancio comunitario

1. Azioni pilota di organismi pubblici e/o privati atte a incoraggiare nuove formule per promuovere il turismo fuori stagione, il turismo culturale, l'agriturismo e il turismo sociale, nonché altre forme di turismo.

2. Azioni di organismi pubblici e/o privati atte a incrementare i viaggi dei giovani (fino ai 26 anni) e intese a dare una conoscenza più approfondita della cultura e della vita degli altri paesi della Comunità.

Il sostegno finanziario è pari al massimo al 40% del costo di tali operazioni. Gli Stati membri procedevano a una prima selezione dei progetti sulla base della loro potenziale capacità di raggiungere gli obiettivi individuati dalla Commissione che, dopo aver raccolto il parere del comitato organizzativo in merito ad ammissibilità, priorità e, nei limiti del possibile, equa ripartizione a livello comunitario delle domande presentate dagli Stati membri, li informava della sua decisione di sostenere o respingere singoli progetti o chiedere informazioni

complementari. Le decisioni erano adottate dalla Commissione trimestralmente, e i progetti selezionati beneficiari di un aiuto comunitario venivano dichiarati "Progetti comunitari per l'Anno europeo del turismo".

Le autorità competenti degli Stati erano responsabili del controllo e dell'esecuzione dei progetti comunitari per l'Anno europeo del turismo. Al termine dell'esecuzione dei progetti esse inviavano alla Commissione la domanda di rimborso per ciascun progetto che aveva fruito di contributo, corredata di una relazione sull'esecuzione del medesimo e dei documenti comprovanti il suo costo effettivo.

C. Attività finanziate interamente dal bilancio comunitario

1. Premi e concorsi

Assegnazione di premi per concorsi su temi stabiliti dal comitato organizzativo, per esempio, nei settori seguenti:

- migliore organizzazione dell'accoglienza dei turisti da parte di una città o villaggio in ogni Stato membro;
- migliori iniziative di decorazione floreale e di mantenimento della pulizia da parte di una città o villaggio;
- migliore accoglienza dei giovani da parte di un ostello della gioventù o stabilimento analogo, in ogni Stato membro;
- migliore organizzazione dell'accoglienza di portatori di handicap da parte di una città, villaggio o stabilimento turistico;
- migliore organizzazione, presentazione o promozione di tre itinerari culturali concernenti più Stati membri;
- migliore produzione artistica da parte di giovani sul tema dei viaggi in Europa;
- miglior tema sul turismo nelle scuole superiori;
- miglior disegno sui viaggi in Europa nelle scuole superiori ed elementari.

2. Campagna di informazione e di pubblicità

Nei mezzi d'informazione di tutti gli Stati membri, per il turismo fuori stagione, il turismo culturale, l'agriturismo, il turismo sociale e altri mezzi di informazione sulle destinazioni alternative, e nei mezzi d'informazione dei paesi terzi.

3. Spese amministrative e logotipo per l'anno

- Retribuzione di personale temporaneo assunto dai servizi della Commissione.

Altrettanto strategica si rivelerà la *Decisione del Consiglio del 13 luglio 1992 concernente un piano di azioni comunitarie a favore del turismo (92/421/CEE)*⁴⁵, in considerazione dei risultati ottenuti in concomitanza dell'Anno europeo del turismo e che le attività turistiche rappresentano una notevole offerta potenziale di lavoro, consentendo a tutti i cittadini di approfondire la conoscenza delle radici culturali dell'Europa, delle culture e degli stili di vita negli Stati membri, contribuendo a diffondere il concetto di "cittadinanza europea".

Alla luce di tali considerazioni, l'azione comunitaria in materia di turismo doveva tradursi in un rafforzamento dell'approccio orizzontale del turismo nelle politiche comunitarie e nazionali, nonché nella realizzazione di specifici interventi (in particolare nei settori dei trasporti e della protezione dei consumatori che hanno un impatto

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

considerevole sul turismo nella Comunità), oltre a costituire un fondamentale tassello utile a:

- migliorare la qualità e la competitività dell'offerta turistica comunitaria, favorendo un'impostazione comune dei problemi a medio termine che il turismo europeo deve affrontare, incoraggiando lo sviluppo dell'industria turistica, la diversificazione delle attività turistiche e lo sviluppo di azioni transnazionali e incentivando la promozione del turismo europeo sui principali mercati dei paesi terzi;
- contribuire effettivamente alla realizzazione della coesione economica e sociale all'interno della Comunità, promuovendo lo sviluppo armonico delle attività economiche, l'espansione continua ed equilibrata, l'innalzamento del tenore di vita e lo sviluppo di relazioni più intense fra i suoi Stati membri;
- rispettare il principio della sussidiarietà, le popolazioni locali nonché l'ambiente naturale e culturale al fine di tutelare la qualità dell'offerta;
- garantire l'esercizio della libera concorrenza in tale settore, sia a vantaggio del consumatore, sia per la promozione delle PMI;
- favorire una stretta cooperazione fra tutti i soggetti pubblici e privati attivi nel settore del turismo, compresi i rappresentanti delle regioni ospiti, e la consapevolezza che l'attuazione a livello comunitario di determinate misure specifiche, complementari a quelle prese a livello nazionale, è lo strumento più adeguato per realizzare la suddetta cooperazione senza che ciò possa produrre distorsioni di concorrenza;
- ampliare le statistiche sul turismo sviluppando le opportune analisi e prospezioni di nuove forme di turismo.

In tale ottica tramite la decisione veniva delineato il piano di azioni comunitarie a favore del turismo di durata triennale a decorrere dal 1° gennaio 1993, attuato dalla Commissione, responsabile del coordinamento con le varie politiche comunitarie (e, tramite le varie direzioni generali coinvolte, del rispetto delle procedure in vigore), assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un suo rappresentante.

Per le diverse misure proposte viene operata una scelta segnatamente tra i criteri seguenti affinché esse siano atte a:

- a) essere efficaci rispetto al loro costo e abbiano un impatto significativo sull'industria comunitaria del turismo;
- b) agevolare lo sviluppo dell'industria del turismo, in particolare quello delle piccole e medie imprese;
- c) contribuire al miglioramento qualitativo del prodotto turistico comunitario;
- d) favorire la concorrenza all'interno della Comunità e a contribuire alla competitività del prodotto turistico comunitario sul mercato mondiale;
- e) conservare e tutelare la qualità dell'ambiente naturale nonché il patrimonio culturale, e a rispettare l'integrità delle popolazioni locali;
- f) migliorare la messa a disposizione di informazioni e servizi, nonché la protezione dei turisti.

Tali misure attuate in coordinamento con le autorità nazionali e, se necessario,

anche con le autorità regionali o locali, affinché si tenga conto dell'importanza del turismo per lo sviluppo regionale, venivano delineate nell'allegato qui di seguito riportato con l'indicazione anche del calendario.

Azioni comunitarie a favore del turismo

1. Miglioramento della conoscenza del settore turistico e rafforzamento della coerenza delle azioni

L'azione della Comunità intende garantire una maggiore coerenza delle provvidenze a favore del turismo migliorando la conoscenza delle sue caratteristiche, delle sue componenti e dei suoi sviluppi. Tale azione sarà attuata tramite le misure seguenti:

- a) ampliamento della statistica comunitaria sul turismo;
- b) svolgimento di studi approfonditi che consentano di conoscere meglio l'attività turistica, di valutare l'impatto delle politiche comunitarie esistenti a favore del turismo, di analizzare le nuove forme di turismo e di elaborare strategie adeguate all'evoluzione della domanda;
- c) consultazione dei professionisti del turismo nella Comunità.

2. Scaglionamento delle vacanze

L'azione della Comunità intende favorire un migliore scaglionamento stagionale del turismo. Detta azione sarà attuata tramite le misure seguenti:

- a) sostegno alla creazione di un sistema internazionale per lo scambio di informazioni e la verifica delle attività dei governi e dell'industria del turismo;
- b) sostegno delle misure di coordinamento delle azioni e delle strategie per incoraggiare lo sfruttamento delle infrastrutture e delle attrezzature turistiche fuori stagione.

3. Azioni transnazionali

L'azione comunitaria tende a favorire le iniziative transnazionali di sviluppo turistico che riguardano numerose branche specializzate del settore tramite:

- a) sostegno alla cooperazione fra regioni di frontiera;
- b) sostegno a iniziative transnazionali che contribuiscono a migliorare l'informazione dei turisti, segnatamente tramite nuove tecnologie;
- c) avvio della cooperazione turistica con l'Europa centrale e orientale e il Maghreb tramite trasferimenti di know-how relativo all'elaborazione e all'attuazione di strategie di promozione, nonché al marketing e alla creazione di piccole e medie imprese del turismo;
- d) sostegno alla cooperazione turistica e tecnica nell'ambito di gemellaggi fra città;
- e) sostegno a progetti pilota intesi alla cooperazione dei settori pubblici e privati a favore delle regioni turistiche tradizionali in declino, nonché delle regioni rurali meno sviluppate.

4. Turisti come consumatori

L'azione della Comunità è intesa a sostenere le iniziative che migliorano l'informazione e la protezione dei turisti in settori quali i sistemi di classificazione esistenti, la

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

segnaletica, la multiproprietà (*timeshare*), la prenotazione in eccesso e le procedure di ricorso.

5. *Turismo culturale*

L'azione della Comunità intende valorizzare il suo patrimonio culturale a fini turistici e, nel contempo, promuovere una migliore conoscenza delle culture, delle tradizioni e delle abitudini di vita degli europei, tramite:

- a) sostegno alle iniziative relative all'elaborazione e diffusione, tramite opuscoli e pubblicazioni, di nuovi itinerari culturali europei destinati al turismo, in collaborazione con Stati membri, regioni e autorità locali interessati;
- b) sostegno allo scambio di esperienze nel settore delle tecniche di gestione dei visitatori (*visitor management*);
- c) incentivi e aiuti all'utilizzazione di reti europee che consentano lo scambio di esperienze fra operatori turistici e istituti culturali, segnatamente per la valorizzazione del patrimonio.

6. *Turismo e ambiente*

L'azione della Comunità nel settore dell'interazione turismo-ambiente persegue l'obiettivo di favorire una migliore considerazione dell'ambiente attraverso il sostegno a:

- a) iniziative di informazione e sensibilizzazione dei turisti e degli operatori turistici sull'interazione turismo-ambiente, segnatamente tramite l'istituzione di un premio europeo;
- b) azioni pilota a carattere innovatore intese a conciliare il turismo e la protezione della natura a livello locale o regionale, in particolare delle zone costiere e di montagna, dei parchi e delle riserve naturali, attraverso misure per guidare i visitatori;
- c) la creazione di sistemi di scambio transnazionale di esperienze, relative anche ai problemi dell'ambiente e a una loro eventuale soluzione, nel quadro dello sfruttamento turistico dei siti e della loro gestione (*visitor management*);
- d) iniziative che favoriscono forme di turismo non aggressivo.

7. *Turismo rurale*

L'azione della Comunità in questo settore intende sviluppare le attività turistiche nelle zone rurali, segnatamente l'agriturismo, le piccole attività alberghiere a conduzione familiare, le iniziative associative, comunali o locali. Detta azione sarà attuata tramite le misure seguenti:

- a) sostegno alle iniziative di partnership fra gli operatori a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, onde permettere lo scambio di esperienze e il trasferimento di metodi tramite l'organizzazione di visite, seminari, scambi di esperti e l'elaborazione di progetti pilota transnazionali segnatamente nel settore della formazione professionale;
- b) miglioramento dell'informazione degli operatori nelle zone rurali e del loro accesso ai vari sistemi di aiuti comunitari disponibili in materia di turismo rurale, in

CAPITOLO 1

particolare tramite documenti divulgativi e la pubblicazione di un manuale degli operatori;

- c) incentivi a migliorare la qualità dell'offerta di turismo rurale e sostegno alle misure che agevolino l'accesso al turismo nelle zone rurali.

8. *Turismo sociale*

L'azione della Comunità in questo settore intende agevolare l'accesso al turismo di gruppi di persone che, per motivi diversi, segnatamente di condizione sociale o di salute, hanno difficoltà nell'andare in vacanza. Tale azione sarà attuata tramite le misure seguenti:

- a) reciproca informazione a livello comunitario, nel settore pubblico e privato, sulle varie formule impiegate negli Stati membri per la promozione delle vacanze presso determinate categorie di turisti;
- b) sostegno al coordinamento di azioni tra Stati membri allo scopo di eliminare gli ostacoli allo sviluppo del turismo per i portatori di handicap e sostegno allo scambio di informazioni in questo settore.

9. *Turismo giovanile*

L'azione della Comunità in questo settore intende, a sostegno delle politiche comunitarie esistenti, sia promuovere una migliore conoscenza da parte dei giovani delle culture e delle abitudini di vita negli Stati membri, sia rendere più facili le loro vacanze. Detta azione sarà attuata tramite le misure seguenti:

- a) uno studio sulla possibilità di stabilire legami tra le "carte giovani";
- b) sostegno ad uno studio sull'opportunità di creare reti di scambio relative all'organizzazione di gite scolastiche per partecipanti provenienti da più Stati membri ("classi europee").

10. *Formazione*

L'azione della Comunità in questo settore intende, a sostegno delle politiche comunitarie esistenti, favorire la competitività dell'industria turistica sostenendo il rafforzamento della professionalità nel turismo comunitario.

Detta azione sarà attuata tramite le misure seguenti:

- a) diffusione di informazioni fra i giovani sulle risorse e sulle professioni legate al turismo;
- b) sostegno delle azioni che si stanno svolgendo per identificare i profili professionali del settore e miglioramento dell'informazione reciproca sulle qualifiche acquisite nei differenti Stati membri;
- c) invito alle imprese del turismo e ai loro dipendenti a partecipare a programmi e azioni comunitarie di formazione già esistenti;
- d) sostegno ai progetti di cooperazione transnazionale fra università, istituti tecnici per il turismo, professionisti del turismo o amministrazioni competenti, segnatamente per quanto concerne la formazione nei settori del turismo rurale, culturale e ambientale;

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

- e) sostegno ai sistemi che intendono migliorare la qualità della formazione professionale onde accrescere la qualità dei servizi turistici.

11. *Promozione presso i paesi terzi*

L'azione della Comunità in questo settore intende rendere più attraente la destinazione "Europa" per i turisti provenienti dai paesi più distanti.

Detta azione sarà attuata tramite misure limitate a progetti pilota diretti a promuovere la destinazione turistica "Europa" sui mercati dei paesi più distanti la cui crescita avrà probabilmente un impatto sul turismo comunitario, principalmente sul mercato nordamericano e giapponese.

II. CALENDARIO DELLE PRIORITÀ – *Misure prioritarie per l'esercizio 1993*

Tra le misure prioritarie individuate si segnalano le seguenti.

- Miglioramento della conoscenza del settore turistico e rafforzamento della coerenza delle azioni: a) ampliamento della statistica comunitaria sul turismo; b) svolgimento di studi approfonditi che consentano di conoscere meglio l'attività turistica, di valutare l'impatto delle politiche comunitarie esistenti a favore del turismo, di analizzare le nuove forme di turismo e di elaborare strategie adeguate all'evoluzione della domanda; c) consultazione dei professionisti del turismo nella Comunità.
- Scaglionamento delle vacanze con il sostegno alla creazione di un sistema internazionale per lo scambio di informazioni e la verifica delle attività dei governi e dell'industria del turismo.
- Azioni transnazionali: a) sostegno alla cooperazione fra regioni di frontiera; b) sostegno a iniziative transnazionali che contribuiscono a migliorare l'informazione dei turisti, segnatamente tramite nuove tecnologie; c) avvio della cooperazione turistica con l'Europa centrale e orientale e il Maghreb tramite trasferimenti di know-how relativo all'elaborazione e all'attuazione di strategie di promozione, nonché al marketing e alla creazione di piccole e medie imprese del turismo.
- Turismo culturale: a) sostegno alle iniziative relative all'elaborazione e diffusione, tramite opuscoli e pubblicazioni, di nuovi itinerari culturali europei destinati al turismo, in collaborazione con gli Stati membri, le regioni e le autorità locali interessate; b) sostegno allo scambio di esperienze nel settore delle tecniche di gestione dei visitatori (*visitor management*).
- Turismo e ambiente: a) sostegno alle iniziative di informazione e sensibilizzazione dei turisti e degli operatori turistici sull'interazione turismo-ambiente, segnatamente tramite l'istituzione di un premio europeo; b) sostegno ad azioni pilota a carattere innovatore intese a conciliare il turismo e la protezione della natura a livello locale o regionale, in particolare delle zone costiere e di montagna, dei parchi e delle riserve naturali, per esempio attraverso misure per guidare i visitatori; c) sostegno alla creazione di sistemi di scambio transnazionale di esperienze, relative anche ai problemi dell'ambiente e a una loro eventuale soluzione nel quadro dello sfruttamento turistico dei siti e della loro gestione (*visitor management*); d) sostegno a iniziative che favoriscono forme di turismo non aggressivo.
- Turismo rurale: b) miglioramento dell'informazione degli operatori nelle zone ru-

CAPITOLO 1

- rali e del loro accesso ai vari sistemi di aiuti comunitari disponibili in materia di turismo rurale, in particolare tramite documenti divulgativi e la pubblicazione di un manuale degli operatori; c) incentivi a migliorare la qualità dell'offerta di turismo rurale e sostegno alle misure che agevolino l'accesso al turismo nelle zone rurali.
- Turismo sociale (sostegno al coordinamento di azioni tra Stati membri allo scopo di eliminare gli ostacoli allo sviluppo del turismo per i portatori di handicap e sostegno allo scambio di informazioni in questo settore).
 - Formazione (sostegno delle azioni che si stanno svolgendo per identificare i profili professionali del settore e miglioramento dell'informazione reciproca sulle qualifiche acquisite nei differenti Stati membri; invito alle imprese del turismo e ai loro dipendenti a partecipare a programmi e azioni comunitarie di formazione già esistenti; sostegno ai progetti di cooperazione transnazionale fra università, istituti tecnici per il turismo, professionisti del turismo o amministrazioni competenti, segnatamente per quanto concerne la formazione nei settori del turismo rurale, culturale e ambientale).
 - Promozione presso i paesi terzi: progetti pilota diretti a promuovere la destinazione turistica "Europa" sui mercati dei paesi più distanti la cui crescita avrà probabilmente un impatto sul turismo comunitario, principalmente sul mercato nordamericano e giapponese.

¹ Direttiva 69/169/CEE relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia delle imposte sulla cifra d'affari e delle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (G.U. n. L 133 del 4.6.1969 e G.U. n. L 206 del 14.7.1982).

² Direttiva 72/166/CEE del Consiglio, del 24 aprile 1972, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità (G.U. n. L 103 del 2.5.1972).

³ Prima direttiva del Consiglio (80/1263/CEE), del 4 dicembre 1980, relativa all'istituzione di una patente di guida comunitaria (G.U. n. L 375 del 31.12.1980).

⁴ Regolamento (CEE) n. 1390/81 del Consiglio, del 12 maggio 1981, che estende ai lavoratori non salariati e ai loro familiari il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (G.U. n. L 143 del 25.5.1981).

⁵ Raccomandazione 81/76/CEE della Commissione, dell'8 gennaio 1981, relativa all'accelerazione della liquidazione dei sinistri, nell'ambito dell'assicurazione responsabilità civile connessa con la circolazione degli autoveicoli (G.U. n. L 57 del 4.3.1981).

⁶ Direttiva 68/368/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate attinenti ai servizi personali (ex classe 85 CITI); 1: ristoranti e spacci di bevande (gruppo 852 CITI); 2: alberghi e simili, terreni per campeggio (gruppo 853 CITI) (G.U. n. L 260 del 22.10.1968).

⁷ Direttiva 75/368/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex 01-classe 85 CITI) comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività (G.U. n. L 167 del 30.6.1975).

⁸ Direttiva del Consiglio relativa a misure destinate a favorire l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi per le attività non salariate di taluni ausiliari dei trasporti e dei titolari di agenzie di viaggio, nonché dei depositari (G.U. n. L 213 del 21.7.1982).

LE PRIME INIZIATIVE COMUNITARIE IN TEMA DI TURISMO

⁹ Sesta direttiva del Consiglio (77/388/CEE), del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (G.U. n. L 145 del 13.6.1977).

¹⁰ Regolamento (CEE) n. 1302/78 del Consiglio, del 12 giugno 1978, concernente la concessione di un sostegno finanziario ai progetti di sfruttamento di fonti energetiche alternative (G.U. n. L 158 del 16.6.1978).

¹¹ Regolamento (CEE) n. 1303/78 del Consiglio, del 12 giugno 1978, relativo alla concessione di un sostegno finanziario a progetti dimostrativi che permettono risparmi di energia (G.U. n. L 158 del 16.6.1978).

¹² Regolamento n. 117/66/CEE del Consiglio, del 28 luglio 1966, relativo all'emanazione di norme comuni per i trasporti internazionali su strada di persone, effettuati con autobus (G.U. n. L 147 del 9.8.1966).

¹³ Regolamento (CEE) n. 517/72 del Consiglio, del 28 febbraio 1972, relativo alla fissazione di norme comuni per i servizi regolari specializzati effettuati con autobus tra gli Stati membri (G.U. n. L 67 del 20.3.1972).

¹⁴ Regolamento (CEE) n. 3022/77 del Consiglio, del 20 dicembre 1977, che modifica il regolamento (CEE) n. 517/72 relativo alla fissazione di norme comuni per i servizi regolari e per i servizi regolari specializzati effettuati con autobus tra gli Stati membri (G.U. n. L 358 del 31.12.1977).

¹⁵ Regolamento (CEE) n. 516/72 del Consiglio, del 28 febbraio 1972, relativo alla fissazione di norme comuni per i servizi a navetta effettuati con autobus tra gli Stati membri (G.U. n. L 67 del 20.2.1972).

¹⁶ Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale (G.U. n. L 73 del 21.3.1975), modificato dal regolamento (CEE) n. 214/79 del Consiglio, del 6 febbraio 1979 (G.U. n. L 35 del 9.2.1979).

¹⁷ Regolamento (CEE) n. 2615/80 del Consiglio, del 7 ottobre 1980, che istituisce un'azione comunitaria specifica per contribuire allo sviluppo di talune regioni francesi e italiane nel contesto dell'ampliamento della Comunità (G.U. n. L 271 del 15.10.1980).

¹⁸ Regolamento (CEE) n. 2619/80 del Consiglio, del 7 ottobre 1980, che istituisce un'azione comunitaria specifica di sviluppo regionale per contribuire al miglioramento della situazione economica e sociale delle zone di frontiera tra l'Irlanda e l'Irlanda del Nord (G.U. n. L 271 del 15.10.1980).

¹⁹ Direttiva 72/159/CEE del Consiglio, del 27 aprile 1972, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole (G.U. n. L 96 del 23.4.1972).

²⁰ Direttiva 72/160/CEE del Consiglio, del 17 aprile 1972, concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture (G.U. n. L 96 del 23.4.1972).

²¹ Direttiva 72/161/CEE del Consiglio, del 17 aprile 1972, concernente l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura (G.U. n. L 96 del 23.4.1972).

²² Direttiva 75/268/CEE del Consiglio, del 28 aprile 1975, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate (G.U. n. L 128 del 19.5.1975).

²³ Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione (G.U. n. L 31 del 5.2.1976).

²⁴ Direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (G.U. n. L 129 del 18.5.1976).

²⁵ Direttiva 73/404/CEE del Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai detersivi (G.U. n. L 347 del 17.12.1973).

²⁶ Direttiva 78/176/CEE del Consiglio, del 20 febbraio 1978, relativa ai rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio (G.U. n. L 54 del 25.2.1978).

²⁷ Risoluzione del Consiglio, del 26 giugno 1978, concernente un programma d'azione delle Comunità europee in materia di controllo e di riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi (G.U. n. C 162 dell'8.7.1978).

²⁸ Direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione (G.U. n. L 229 del 30.8.1980).

²⁹ Risoluzione del Consiglio, del 15 luglio 1980, sull'inquinamento atmosferico oltre frontiera causato dall'anidride solforosa e dalle particelle in sospensione (G.U. n. C 222 del 30.8.1980).

CAPITOLO 1

³⁰ Direttiva 78/611/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1978, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al tenore di piombo della benzina (G.U. n. L 197 del 22.7.1978).

³¹ Direttiva 70/157/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore (G.U. n. L 43 del 23.2.1970). Modificata dalla direttiva 77/212/CEE del Consiglio, dell'8 marzo 1977 (G.U. n. L 66 del 12.3.1977), aggiornata con direttiva 73/350/CEE della Commissione, del 7 novembre 1973 (G.U. n. L 321 del 22.11.1973), e con direttiva 81/334/CEE della Commissione, del 13 aprile 1981 (G.U. n. L 131 del 18.5.1981).

³² Direttiva 78/1015/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1978, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei motocicli (G.U. n. L 349 del 13.12.1978).

³³ Direttiva 80/51/CEE del Consiglio, del 20 dicembre 1979, per la limitazione delle emissioni sonore degli aeromobili subsonici (G.U. n. L 349 del 13.12.1978).

³⁴ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (G.U. n. L 103 del 25.4.1979).

³⁵ Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 17 maggio 1977, concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (G.U. n. C 139 del 13.6.1977).

³⁶ Secondo programma comune per lo scambio di giovani lavoratori (G.U. n. L 185 del 21.7.1979).

³⁷ Risoluzione del Consiglio del 10 aprile 1986 concernente una politica comunitaria del turismo (G.U. n. C 115 del 30.4.1984).

³⁸ Risoluzione del 17 febbraio 1986 relativa alla messa a punto di itinerari culturali transnazionali (G.U. n. C 44 del 26.2.1986).

³⁹ Risoluzione del Consiglio del 22 dicembre 1986 concernente una migliore distribuzione stagionale e geografica del turismo (G.U. n. C 340 del 31.12.1986).

⁴⁰ Decisione del Consiglio del 22 dicembre 1986 che istituisce una procedura di consultazione e di cooperazione nel settore del turismo (G.U. n. L 384 del 31.12.1986).

⁴¹ Raccomandazione del Consiglio del 22 dicembre 1986 relativa alla protezione antincendio degli alberghi già esistenti (G.U. n. L 384 del 31.12.1986).

⁴² G.U. C 205 del 25.7.1994, p. 163.

⁴³ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 1988 concernente l'agevolazione, la promozione e il finanziamento del turismo (G.U. n. C 49 del 22.02.1988).

⁴⁴ Decisione del Consiglio del 21 dicembre 1988 – su un programma d'azione per l'Anno europeo del turismo (1990) – (89/46/CEE) (G.U. n. L 17 del 21.01.1989).

⁴⁵ Decisione del Consiglio, del 13 luglio 1992, concernente un piano di azioni comunitarie a favore del turismo (G.U. n. L 231 del 13.08.1992).

2

Turismo e Unione Europea: orientamenti istituzionali

2.1 Il Libro verde della Commissione sul ruolo dell'Unione in materia di turismo

Il Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, introduceva, per la prima volta e in maniera esplicita, il fondamento giuridico della politica comunitaria in materia di turismo.

L'articolo 3 delineava le azioni che la Comunità, *“alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal [...] trattato”* deve intraprendere per attuare i fini che le sono attribuiti dal trattato istitutivo e, tra queste, alla lettera u) vengono indicate le *“misure in materia di energia, protezione civile e turismo”*.

Al turismo, quindi, vengono applicate le disposizioni comunitarie riguardanti la libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi, le piccole e medie imprese e la politica regionale. Tale importante innovazione testimonia un triplice livello di sensibilità istituzionale, in quanto rileva:

- l'importanza economica delle attività turistiche per la crescita e l'occupazione dell'Unione;
- la compatibilità tra il rispetto del principio di sussidiarietà e l'utilità di un'azione a livello comunitario in questo campo, non di competenza esclusiva della Comunità;
- la necessaria armonizzazione e l'indispensabile coordinamento delle azioni nei tre settori collegati, del turismo, della protezione del consumatore e del patrimonio naturale e culturale.

Tuttavia, a causa della notevole complessità del campo di attività coperto dalla nozione di turismo, della diversità delle impostazioni nazionali in tale materia e della elevata e variegata interazione del turismo con numerose altre politiche comunitarie, il Trattato di Maastricht non chiarisce né gli obiettivi specifici, né le correlate modalità per la concreta attuazione delle misure nel settore.

La risoluzione del 18 gennaio 1994 sul turismo alle soglie del 2000, adottata a seguito della relazione Cornelissen, al punto 4, rivela che *“si dovrebbe individuare nel turismo un settore strategico prioritario ai fini dello sviluppo economico e riconoscerne la specificità quale industria a sé stante”* e, al punto 5, che il turismo *“pur rappre-*

CAPITOLO 2

sentando un settore essenziale per lo sviluppo economico della Comunità, costituisce altresì un innegabile fattore sociale di riconoscimento della diversità (delle culture, dei luoghi e dei modi di vita), nonché di riduzione degli scarti regionali”.

A ciò si aggiunge che, ai sensi dell'articolo 5 della decisione 92/421/CEE del Consiglio del 13 luglio 1992 concernente un piano di azioni comunitarie a favore del turismo¹, la Commissione europea pubblicava, a partire dal 1994, una serie di relazioni sulle misure comunitarie aventi un impatto sul turismo [COM(1994) 74 def. del 6.4.1994, COM(1996) 29 def. del 5.2.1996, COM(1997) 332 def. del 2.7.1997, COM(2001) 171 def. del 28.3.2001].

In tale contesto, il 4 aprile 1995, la Commissione presentava il Libro verde “*Il ruolo dell’Unione in materia di turismo*”² che doveva permettere di:

- descrivere le azioni che la Comunità svolgeva in materia di turismo e gli strumenti già a sua disposizione;
- approfondire l’esame del valore aggiunto derivante da una politica attuata a livello comunitario;
- presentare le prospettive di evoluzione in materia, tenuto conto delle opzioni possibili per definire il futuro ruolo dell’Unione in materia di turismo.

Un'altra fondamentale novità introdotta dal Trattato del 7 febbraio 1992 è stata quella di istituire, nella sua seconda parte, una cittadinanza dell’Unione (articolo 8), per chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. L’esercizio di questa cittadinanza è definito da un certo numero di diritti, primo dei quali quello di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dell’Unione (articolo 8A) e, per la maggior parte dei cittadini europei, tale diritto di libera circolazione e di soggiorno si eserciterà proprio nel quadro delle attività turistiche, anche se gli scambi professionali si sono amplificati con la realizzazione del mercato interno e con l’instaurazione di un’Unione senza frontiere. Una maggiore facilità di spostamento non significa sistematicamente scambi rafforzati tra i cittadini di uno stesso spazio politico in costruzione, come quello dell’Unione. Si legge abitualmente, nelle analisi economiche e in quelle politiche, che la rapidità del movimento di creazione dell’Unione fa sì che le barriere fisiche cadano più rapidamente di quelle “mentali” e che il divario tra ciò che è strettamente economico e quello che è comportamentale costituirà a breve termine un fattore di rischio per il prosieguo stesso del processo di costruzione dell’Unione Europea. La necessità di mobilitare il cittadino per assicurarne, al di là delle sole soluzioni istituzionali, l’adesione ai valori che sono alla base dell’Unione è avvertita da più parti, ma non è facile immaginare, al fuori del campo dell’economia, i mezzi per tale mobilitazione. Nel versante di una tale prospettiva sulla ricerca degli strumenti sui quali basare il contenuto della cittadinanza istituita dal trattato, il turismo costituisce un campo da esplorare. Quando il cittadino diventa turista, al di fuori della sua zona abituale di residenza, è certamente conscio delle diversità culturali, della scarsità di riferimenti comuni, economici, ambientali o culturali.

Queste differenze non sono però percepite con una valutazione negativa, se non addirittura di rigetto, come invece può avvenire in altri ambienti (professionali o economici, ad esempio): la stranezza, che può essere costituita dall’intervento di altre lingue,

di altri modi di pensare, di altre usanze, al limite di altri interessi, non è, in un contesto turistico, esclusivamente un freno allo scambio ma, al contrario, può essere alla base di un desiderio o di una volontà di conoscenza e di comprensione di tali diversità.

Con questa impostazione il turismo può diventare un vettore privilegiato per ridurre le distanze tra le molteplici e alquanto eterogenee realtà che costituiscono la stessa Unione Europea e, mediante un fenomeno continuo di apprendimento delle diversità in un quadro non conflittuale, può facilitare la comunicazione tra i cittadini e, quindi, migliorare anche il terreno degli scambi, sia culturali sia economici, tra gli Stati membri.

Trattasi di un importante asse di riflessione, ripetutamente sollecitato in varie risoluzioni del Parlamento europeo, che denota una particolare attenzione, poiché mette in evidenza una connotazione proattiva del settore, nella quale il turista non solo è beneficiario delle prestazioni dell'industria turistica e mero utilizzatore degli spazi e dei patrimoni turistici, ma diviene anche un attore strategico della costruzione socio-politica ed economica dell'Unione Europea.

Il Libro verde opportunamente rilevava la necessità da parte dell'offerta turistica europea di adattarsi ai fenomeni di globalizzazione del mercato e di crescente competitività di nuove destinazioni, nonché all'evoluzione della domanda turistica, specie di quella europea. Alcuni orientamenti caratterizzano le strategie già messe in opera dai principali gruppi del settore lungo due assi:

- 1) la specializzazione su ben definiti segmenti di mercato accompagnata da operazioni di concentrazione per raggiungere una scala internazionale;
- 2) la differenziazione delle attività offerte localmente o internazionalmente mediante lo sviluppo di segmenti spesso complementari.

Sono tuttavia molteplici gli elementi che determinano la capacità delle imprese turistiche ad attuare strategie di adattamento:

- la necessità di adattarsi all'ambiente legislativo e amministrativo che si impone all'insieme delle imprese e che può eventualmente essere accompagnato da disposizioni riguardanti specificamente l'industria turistica, in particolare dal punto di vista della tutela del turista e dell'ambiente;
- l'esigenza di reagire a breve termine all'effetto diretto sulla domanda di fattori esterni all'industria (clima, avvenimenti internazionali, catastrofi naturali), che richiede adattamenti rapidi dell'offerta spesso difficili da realizzare, tenuto conto dell'imprevedibilità degli avvenimenti e della loro ampiezza;
- la consapevolezza della natura chiaramente locale del mercato per alcuni settori di attività, che può condurre a una valutazione imperfetta dell'evoluzione della domanda internazionale di turismo.

Tale domanda slitta in modo progressivo da una impostazione di natura quantitativa (disponibilità dell'offerta, prezzo) verso una crescente introduzione di elementi qualitativi (ambiente, servizi, accoglienza) nell'espressione della domanda turistica. L'accresciuta esigenza di qualità si traduce in un rafforzamento della personalizzazione del servizio turistico, e ciò non implica necessariamente che la razionalizzazione dell'offerta turistica verso una produzione di massa, ispirata a un'economia di scala in

CAPITOLO 2

grado di far risparmiare manodopera, presenti di fatto un vantaggio significativo in termini di competitività. Al contrario, una strategia di adattamento può tendere a frammentare ogni segmento del mercato turistico in specifici sottomercati o nicchie di attività nell'ambito delle quali opera la competitività delle imprese, eventualmente in mancanza di una vera concorrenza (il vantaggio o l'ostacolo che rappresenta la dimensione, spesso limitata, delle imprese del settore). Le piccole imprese devono far fronte non solo all'effetto delle concentrazioni che avvengono nel settore e all'evoluzione generale delle condizioni della concorrenza internazionale, come il costo dei servizi, ma anche a problemi legati alla gestione dell'impresa, alla commercializzazione, all'introduzione di nuove tecnologie e all'innovazione in generale, all'accesso al capitale per ampliare l'azionariato, o ancora alle difficoltà di cooperazione tra imprese o raggruppamenti in seno ad associazioni o catene volontarie, nonché, in alcuni casi, alla modifica della concorrenza locale quando l'evolversi della domanda provoca una diversificazione degli operatori turistici (ad es. del turismo rurale).

Le difficoltà che possono frenare l'adattamento del turismo all'evoluzione della domanda spiegano l'attuazione di alcune misure volte a creare un quadro favorevole alle imprese turistiche e in particolare al miglioramento della conoscenza, anche statistica, del turismo e al regime giuridico delle imprese, anche a seguito della realizzazione del mercato interno.

Tabella 2.1 Ripartizione regionale degli arrivi turistici internazionali e degli introiti, in tutto il mondo 1960-1994 (in %)

	1960	1970	1980	1990	1994
Africa					
<i>Arrivi</i>	1,1	1,5	2,6	3,3	3,4
<i>Introiti</i>	2,6	2,2	2,6	2,0	1,9
Americhe					
<i>Arrivi</i>	24,1	23,0	21,6	20,6	20,3
<i>Introiti</i>	35,7	26,8	24,6	26,6	18,8
Asia Orientale/Pacifico					
<i>Arrivi</i>	1,0	3,0	7,4	11,6	14,0
<i>Introiti</i>	2,9	6,1	8,4	14,9	17,5
Asia Meridionale					
<i>Arrivi</i>	0,3	0,6	0,8	0,7	0,7
<i>Introiti</i>	0,5	0,6	1,5	0,8	0,7
Europa					
<i>Arrivi</i>	72,5	70,5	65,6	62,1	60,1
<i>Introiti</i>	56,8	62,0	59,5	53,8	50,0
Medio Oriente					
<i>Arrivi</i>	1,0	1,4	2,1	1,7	1,5
<i>Introiti</i>	1,5	2,3	3,4	2,0	1,1

FONTE: "Tourism Market Trends Europe", World Tourism Organisation (WTO) 1985-1994

2.2 Il binomio turismo e occupazione in ambito comunitario

Il Trattato di Amsterdam del 1997 introduceva uno specifico *titolo sull'occupazione*, individuando quale obiettivo un alto livello di occupazione e sottolineando la necessità di un'azione comune coordinata degli Stati membri e di un'azione a livello europeo.

Il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione svoltosi il 20 e il 21 novembre 1997 definiva una *strategia globale per l'occupazione*, basata su quattro "pilastri":

- miglioramento dell'occupabilità,
- sviluppo dello spirito imprenditoriale,
- incoraggiamento dell'adattabilità delle imprese e dei loro dipendenti e
- rafforzamento delle politiche in tema di pari opportunità.

In considerazione del contributo essenziale del turismo al conseguimento degli obiettivi di uno sviluppo economico equilibrato, una crescita duratura e un livello elevato di occupazione, la presidenza lussemburghese e la Commissione europea organizzavano congiuntamente una Conferenza sul tema "*Occupazione e turismo: orientamenti per l'azione*"³, con la partecipazione di imprenditori, parti sociali, enti pubblici e universitari, per esaminare le condizioni ottimali di valorizzazione della fonte di occupazione rappresentata dal turismo in Europa. Gli orientamenti, imperniati in particolare sull'aumento dell'occupazione, sulla correlata valorizzazione delle risorse umane e su iniziative concrete, si rivolgevano alle istituzioni comunitarie, agli Stati membri e a tutti gli *stakeholder* del turismo.

Il Consiglio dei ministri del turismo del 26 novembre 1997 invitava la Commissione a esaminare in modo più approfondito, in cooperazione con gli Stati membri, i risultati di questa conferenza e a informare il Consiglio, entro la fine del 1998, dei progressi realizzati.

In tal senso la Commissione istituiva un *Gruppo ad alto livello sul turismo e l'occupazione*, composto da diversi esperti riconosciuti del mondo del turismo e incaricato di studiare le condizioni in grado di permettere al turismo di contribuire maggiormente alla crescita e alla stabilità dell'occupazione in Europa. Dall'esame approfondito accompagnato alla discussione sugli orientamenti per l'azione delle imprese e dei pubblici poteri a vari livelli venivano formulate numerose raccomandazioni miranti a:

1. incoraggiare le imprese turistiche a soddisfare le esigenze della clientela;
2. rendere più efficiente il mercato del turismo migliorando il contesto in cui operano le imprese;
3. modernizzare e rendere più efficienti le infrastrutture del turismo;
4. valorizzare le risorse umane nel turismo;
5. incoraggiare lo sviluppo duraturo del turismo;
6. dare al turismo europeo il riconoscimento politico che esso merita in quanto settore di primo piano.

CAPITOLO 2

In risposta alla relazione del Gruppo ad alto livello il 28 aprile 1999 venivano presentate la comunicazione della Commissione sul turismo e l'occupazione e le conclusioni del Consiglio "Rafforzare il potenziale del turismo per l'occupazione" del 28 aprile 1999, che metteva in rilievo il legame tra turismo e occupazione, conformemente alla necessità di dare un orientamento comune alle *policy* dell'occupazione a livello europeo. Si individuavano misure relative a specifici settori d'attività che potrebbero essere meglio valorizzati grazie alle possibilità offerte in vari casi da programmi, iniziative e politiche a livello dell'UE e al fatto che un'azione efficace nel campo del turismo europeo dovrebbe:

- determinare meglio le priorità politiche;
- essere basata sulla conoscenza, per sfruttare meglio le informazioni esistenti, acquisire e sviluppare know-how, mettere a punto nuovi processi e imparare dalle migliori pratiche;
- creare una rete d'osservazione in linea del turismo;
- essere rafforzata in un quadro di consultazione e di cooperazione (ad es. tramite un comitato consultivo del turismo europeo), che stimolerebbe le imprese, i pubblici poteri e le altre parti interessate ad agire con coerenza;
- facilitare l'integrazione delle legittime preoccupazioni del turismo ai vari livelli del processo decisionale, in particolare nelle politiche comunitarie;
- accrescere l'efficacia in rapporto ai costi del contributo della Comunità al miglioramento della competitività e della sostenibilità del turismo europeo;
- facilitare l'identificazione e l'eliminazione degli ostacoli allo sviluppo turistico;
- favorire l'ammodernamento dei servizi collegati al turismo e lo sviluppo di una nuova cultura imprenditoriale in questo settore.

Il 21 giugno 1999, il Consiglio dei ministri (Mercato interno) in base alle raccomandazioni formulate nella relazione del Gruppo di alto livello e alla comunicazione della Commissione, approvava le conclusioni su turismo e occupazione (proposte da **5 gruppi di lavoro** creati *ad hoc*, v. *infra*) mettendo l'accento su acquisizione di conoscenze, diffusione di informazioni, cooperazione e cooperazione efficaci con operatori del settore e parti sociali, e: "...*invitava la Commissione e gli Stati membri a cooperare strettamente, nei loro settori di competenza rispettivi e nel rispetto del principio di sussidiarietà, per massimizzare, anche nel quadro di altre politiche comunitarie, il contributo che il turismo può dare alla crescita e all'occupazione, tenendo conto in particolare del contributo delle PMI. È pertanto opportuno consultare gli esperti del settore turistico. In base alla relazione del Gruppo ad alto livello e della comunicazione successivamente adottata dalla Commissione, questa cooperazione potrebbe avere, ad esempio, i seguenti obiettivi:*

- *facilitare lo scambio e la diffusione di informazioni, in particolare mediante le nuove tecnologie;*
- *migliorare la formazione per accrescere la professionalità nel settore del turismo;*
- *migliorare la qualità dei prodotti turistici;*
- *promuovere la tutela dell'ambiente e lo sviluppo duraturo nel turismo".*

Principali risultati e raccomandazioni dei cinque gruppi di lavoro

Gruppo di lavoro A – Facilitare lo scambio e la diffusione delle informazioni, in particolare grazie alle nuove tecnologie

Partendo da un elenco completo degli operatori potenziali, da una tipologia dell'informazione e da un'analisi dei fabbisogni dei diversi operatori, il gruppo ha identificato i seguenti fabbisogni più urgenti: volume e tendenze per quanto riguarda la domanda turistica, caratteristiche dei visitatori nazionali e stranieri (entranti/uscenti), ruolo economico del turismo, struttura e caratteristica delle attività turistiche per settore, inventario e caratteristiche delle risorse primarie, inventario della legislazione e della regolamentazione in materia di turismo. La maggioranza delle fonti e degli strumenti d'informazione esistenti copre sia l'offerta che la domanda, il ruolo economico e le sue ripercussioni, le risorse umane, gli organi legislativi e di finanziamento nonché le basi di dati e la documentazione. La concretizzazione di ogni tematica varia fortemente da uno Stato membro all'altro. Inoltre, per quanto riguarda il campionamento nazionale, gli Stati membri non dispongono di una norma comune in materia di qualità per metodi di ricerca precisi. I dati non possono pertanto essere riassunti o correlati a una tendenza plausibile in seno all'Unione Europea per un periodo di diversi anni. Inoltre, l'attuazione e l'applicazione pratica della direttiva del Consiglio 95/57/CE sulla raccolta d'informazioni statistiche nel campo del turismo sono sempre percepite come insufficienti.

La politica e le misure volte alla diffusione delle informazioni sui temi legati al turismo sono state raggruppate in 8 categorie: documenti metodologici; documenti che presentano le statistiche turistiche e i risultati socio-economici del turismo; presentazioni orali, CD-ROM; Internet, forum di discussione; basi di dati; piattaforme di promozione del turismo e sistemi di gestione delle destinazioni; piattaforme di commercializzazione dei prodotti turistici.

Per ciascuna di tali categorie sono state individuate le lacune più evidenti in tema di fonti e strumenti, e poi formulate le seguenti 5 raccomandazioni:

1. Migliore valutazione del ruolo economico e analisi dell'impatto del turismo.
2. Migliore diffusione e comunicazione delle informazioni tra le diverse parti.
3. Informazione sulle destinazioni per l'Europa.
4. Analisi della domanda in materia di turismo, ricerca marketing e analisi dei mercati di origine.
5. Informazioni sul mercato del lavoro e le offerte in materia di formazione (Gruppo di lavoro B).

Tali raccomandazioni hanno portato alle seguenti 3 azioni prioritarie che dovranno essere realizzate a breve/medio termine:

- Migliorare e rafforzare accessibilità e diffusione dell'informazione, specie per le PMI, combinando nuove tecnologie e strumenti tradizionali.
- Facilitare e sostenere la creazione di partenariati tra le diverse parti delle destinazioni/regioni per lo scambio d'informazioni e delle migliori esperienze.
- Sostenere e promuovere l'applicazione dei conti satelliti del turismo (CST).

Gruppo di lavoro B – Migliorare la formazione ai fini di una maggiore professionalizzazione del settore turistico

I principali fabbisogni in materia di formazione evidenziano che il turismo è caratterizzato da un livello di qualifica relativamente basso nella maggior parte dei sottosectori fondamentali e in particolare nelle PMI. Per contro, esiste una domanda per nuove competenze, ad es. quelle legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. I principali ostacoli incontrati per il miglioramento delle competenze sono: mancanza di manodopera e grande volatilità del personale; immagine debole e condizioni specifiche di lavoro, incluso il suo carattere stagionale; mancanza di qualifica iniziale suscettibile di miglioramento; scarsa competitività delle piccole imprese che comporta una mancanza di sviluppo delle competenze professionali. I principali operatori delle più grandi imprese hanno adottato delle misure per disporre di un personale competente. Le strategie e misure intese ad accrescere il livello di competenza nell'industria del turismo evidenziano una tendenza verso soluzioni più globali, basate su partenariato e dialogo tra istituti di formazione, industria turistica e altri partner, quali le autorità pubbliche. Si va al di là della semplice formazione, stabilendo un collegamento tra apprendimento ed esperienza professionale, formazione, occupazione e condizioni di lavoro, tenendo conto delle dimensioni economiche e sociali nell'approccio di miglioramento delle competenze. Tale approccio comune sull'apprendimento di "spazi di professionalizzazione", associa le parti del settore turistico e della formazione al processo di formazione/innovazione con collaborazione attiva e collegamento in rete. Il contributo delle politiche e dei programmi comunitari verte in primo luogo sulla formazione (Leonardo da Vinci, Socrates, Tempus), l'occupazione (Equal) e il collegamento in rete degli organismi di formazione (Alfa). I fondi strutturali potrebbero essere utilizzati meglio per attuare soluzioni innovative. Le conclusioni del gruppo di lavoro sono state formulate individuando priorità: *attrarre lavoratori competenti nel settore; trattenerli ed aumentare la loro competenza; sostenere le microimprese, a livello regionale e locale, in vista del miglioramento della loro competitività*. Oltre alla raccomandazione di promuovere la realizzazione di un "Euro-pass per la formazione nel turismo", sono state identificate due azioni.

- *Osservatorio permanente per l'apprendistato, occupazione e ambiente di lavoro nel turismo*: raccolta, monitoraggio, produzione, fornitura d'informazioni aggiornate, e alimentazione del dibattito sulle questioni chiave al fine di aumentare le conoscenze (quantitative e qualitative) e le informazioni strategiche suscettibili di assicurare la competitività durevole del settore del turismo.
- *Manuale per "gli spazi di professionalizzazione nell'industria del turismo"*: guida pratica che tiene conto della realtà "fragile" delle risorse umane (dimensione economica e sociale); ricerca di una soluzione per giungere a un processo di formazione più complesso che adotti un approccio ascendente/discendente di partenariato e di collaborazione fra le parti interessate.

Gruppo di lavoro C – Migliorare la qualità dei prodotti turistici

Il gruppo di lavoro ha scelto la definizione di qualità turistica fornita dall'Organizzazione Mondiale del Turismo, che pone l'accento sul fatto che la qualità è correlata alla percezione del turista e al grado di soddisfazione rispetto alla sua esperienza. La qualità non viene associata al lusso ma deve essere a disposizione di tutti i turisti, anche di quelli che hanno esigenze specifiche. Il prodotto turistico deve essere considerato come un insieme che comprende destinazione ed esperienza globale del turista. Le principali parti interessate sono: le organizzazioni preposte alle decisioni politiche, i gestori delle destinazioni e i controllori della qualità; i fornitori dei prodotti turistici e gli intermediari commerciali; i responsabili della formazione; gli ospiti e la popolazione dei paesi d'accoglienza. L'analisi di misure e metodologie della qualità approvate dagli Stati membri ha identificato le seguenti strategie e misure pertinenti: le serie ISO 9000 e 14000; la metodologia EFQM; la classificazione sulla base delle stelle; diversi sistemi di qualità nazionali.

La valutazione del contributo delle politiche e dei programmi comunitari alla qualità del turismo ha evidenziato l'importanza dei seguenti settori per lo sviluppo della qualità: politica strutturale; protezione dei consumatori; politica ambientale; gestione in materia di trasporti; spirito imprenditoriale. I fondi strutturali offrono il migliore potenziale per esercitare un impatto diretto sul miglioramento della qualità in materia di turismo. Il gruppo di lavoro ha identificato 4 settori prioritari che richiedono sforzi specifici nel contesto europeo e che hanno condotto alle seguenti conclusioni e raccomandazioni.

- *Indicatori per valutare il miglioramento della qualità*: il miglioramento della qualità è un processo ciclico e continuo che deve poter essere misurato e valutato in quanto tale. Il gruppo ha elaborato un quadro, nonché un elenco indicativo di indicatori per i diversi gestori.
- *Una valutazione a livello europeo*: una valutazione delle destinazioni contribuirà al miglioramento della qualità, utilizzando gli indicatori della qualità. Questo deve essere un esercizio volontario, svolto dalle destinazioni e che poggia su procedure di scambio d'informazioni immesse in rete.
- *Un sostegno non finanziario a favore delle PMI del turismo attuando sistemi di qualità*: ad es., consulenza organizzativa/commerciale, *forum*, che dovranno essere migliorati al fine di promuovere l'approccio qualitativo, invece di un aiuto finanziario diretto che rischierebbe di creare distorsione della concorrenza locale.
- *Un maggior impiego dei fondi strutturali per il miglioramento della qualità dei prodotti turistici*: i fondi strutturali dovrebbero concentrare i loro mezzi sull'elaborazione di un quadro per lo sviluppo del turismo, anziché su imprese e destinazioni specifiche (ad esempio, grazie alla formazione, il miglioramento dell'infrastruttura, il sostegno non finanziario alle imprese). Le autorità del turismo, in tutti gli Stati membri, dovrebbero essere associate all'attuazione del programma. Esiste un fabbisogno di diffusione delle informazioni sul funzionamento dei programmi dei fondi strutturali in tutta l'industria turistica.

Gruppo di lavoro D – Promuovere la tutela dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile in materia di turismo

Tenendo conto delle dimensioni economica, sociale e ambientale, il gruppo ha elaborato, ispirandosi all’Organizzazione Mondiale del Turismo, la seguente definizione di turismo sostenibile: *“Lo sviluppo turistico sostenibile soddisfa le esigenze attuali dei turisti e delle regioni d’accoglienza, tutelando nel contempo e migliorando le prospettive per il futuro. Esso deve integrare la gestione di tutte le risorse in modo tale che le esigenze economiche, sociali ed estetiche possano essere soddisfatte, mantenendo allo stesso tempo l’integrità culturale, i processi ecologici essenziali, la diversità biologica e i sistemi viventi”*.

Ai fini dell’attuazione dei principi del turismo sostenibile è essenziale la partecipazione attiva di tutti gli operatori, nei loro rispettivi settori. Ciò vale in particolare per i gestori delle destinazioni, gli operatori turistici e i turisti stessi. Gli esperti hanno identificato alcune strategie e misure volte a promuovere lo sviluppo sostenibile del turismo, quali l’Agenda 21 del Mediterraneo e del Mar Baltico, Destinazione 21 in Danimarca e l’Agenda 21 locale di Calvià (Baleari, Spagna). Sempre più misure vengono adottate in tema di sostenibilità nel quadro di diverse politiche e programmi comunitari. Trattasi della Strategia europea per lo sviluppo sostenibile, Sesto programma d’azione per l’ambiente, del processo d’integrazione di Cardiff e di altre strategie settoriali, ad esempio nel campo dell’energia e dei trasporti. Nonostante il riconoscimento della sua primaria importanza, soprattutto per il contributo che può fornire a una strategia comune di sviluppo sostenibile, il principio d’integrazione obbligatoria dell’ambiente in tutte le politiche settoriali non è ancora applicato nel settore turistico. Il gruppo di lavoro ha elaborato le sue conclusioni e raccomandazioni in merito all’Agenda 21 per il turismo in Europa, agli orientamenti strategici per lo sviluppo sostenibile dei trasporti legato al turismo, all’elaborazione di un approccio metodologico per un’Agenda 21 del turismo dell’Unione Europea.

Gli obiettivi da conseguire sono: *prevenire e minimizzare l’impatto del turismo sull’ambiente e il territorio delle destinazioni; gestire la crescita dei trasporti; promuovere un’industria sensibile a livello locale e un turismo responsabile quale fattore di sviluppo socio-culturale*.

Le azioni di coordinamento e di partenariato a tutti i livelli, la condivisione delle informazioni e un approccio volontario, nonché l’adozione di misure volte ad aumentare la competitività delle imprese europee, sono percepiti come preliminari essenziali. Gli esperti attribuiscono un ruolo importante alla Commissione nella sua attuazione. Gli strumenti proposti sono i seguenti.

- Una *cooperazione politica e un organismo basato sul partenariato*, istituiti sulla base di un approccio consensuale, al fine di identificare e di definire gli obiettivi prioritari per realizzare i principi in materia di turismo sostenibile.
- Un *organismo tecnico (“osservatorio del turismo”)* che fornisce il know-how e la consulenza. Esso procederà regolarmente alla sorveglianza e alla produzione di relazioni sulla base d’indicatori affidabili.

Gruppo di lavoro E – Gestire l’impatto e l’utilizzazione dei servizi basati sulle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nel settore del turismo

Al fine d’identificare i servizi che si basano sulle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC) sulla base della loro pertinenza per gli operatori pubblici e privati del turismo, il gruppo ha elaborato la seguente definizione: *“La nozione di servizi basati sulle TIC fa riferimento all’utilizzazione di metodi e strumenti elettronici e digitali al fine di raccogliere, elaborare, condividere e diffondere le informazioni attraverso la catena di valore del turismo. Metodi e strumenti digitali possono essere: applicazioni, componenti software, dati, specifiche formali, norme o apparecchi adattati a una serie specifica di processi commerciali legati al turismo”*.

Sono state individuate 3 categorie di servizi per il loro impatto sul settore turistico: sviluppo di servizi di gestione delle reti, interazione e integrazione dei sistemi e nuove applicazioni per la gestione delle imprese e il commercio elettronico. La valutazione del livello di sensibilizzazione, accessibilità e utilizzo di tali servizi da parte di diversi operatori ha dimostrato che questi fanno un impiego differenziato delle TIC, in funzione di fattori quali la loro competenza di base, la loro dimensione e la loro posizione relativa nella catena turistica. Il livello di sensibilizzazione e di accesso varia a seconda del tipo di partner (canali di distribuzione tradizionali, servizi di alloggio, consumatori, organizzazioni di gestione delle destinazioni, amministrazioni del turismo e dei trasporti). Esistono strategie e misure d’aiuto a livello europeo, nazionale e regionale. L’accesso alle informazioni pertinenti, soprattutto per le PMI, è stato percepito dai partner turistici quale principale ostacolo (ad es. programma IST, misure di politica regionale, azioni del programma e-Europa quali Go digital). Si sono individuati 3 tipi di lacune. La prima si riferisce alla necessità d’accelerare l’armonizzazione giuridica e fiscale a livello europeo, in collaborazione con gli altri operatori pertinenti, nella prospettiva di un quadro giuridico stabile a livello mondiale. La seconda si riferisce alla mancata concessione della priorità allo sviluppo del contenuto e all’accesso inadeguato all’informazione a tutti i livelli. La terza è collegata al fabbisogno di approcci, soluzioni innovatrici per le PMI ai fini della integrazione nel mondo dei servizi basati sulle TIC.

Sono state elaborate le seguenti raccomandazioni di azioni.

- Attuare una piattaforma di scambio in rete tra i centri europei, nazionali e regionali esistenti quali “centri di valutazione-conoscenza”, ravvicinati ai diversi operatori per facilitare accesso e raccolta di informazioni turistiche.
- Istituire due gruppi di lavoro specifici. Il primo sui “servizi del commercio elettronico mobile” che valuterà i fabbisogni di tali servizi innovatori e proporrà misure volte alla loro promozione per e da parte dei servizi turistici. Il secondo sulla “valutazione della legislazione e della regolamentazione fiscale” in vista della loro applicazione in un ambiente turistico digitale.
- Istituire un centro di risorse per rafforzare l’integrazione tra PMI e destinazioni contribuendo allo sviluppo di sistemi e servizi di gestione delle destinazioni per le PMI.

2.3 Creazione di un quadro coerente per le attività turistiche nell'Unione Europea

Poiché sino agli inizi del secondo millennio non era stato possibile attuare una vera e propria politica del turismo, iniziavano ad assumere un'importanza ancora maggiore le misure adottate nel quadro delle diverse politiche comunitarie e aventi un'influenza sul turismo.

Senza entrare in dettagli, le principali linee secondo cui si orientavano le attività collegate al turismo potevano riassumersi nei seguenti aspetti prioritari di intervento:

- creazione di un quadro coerente per le attività turistiche nell'Unione Europea;
- rafforzamento della competitività;
- valorizzazione dell'integrazione europea nel contesto mondiale;
- sviluppo e ammodernamento del turismo europeo;
- sostegno a un turismo responsabile in Europa e nel mondo.

In questa azione di creazione di un quadro coerente per le attività turistiche nell'Unione Europea, il ruolo delle PMI, che rappresentano circa il 99% delle aziende turistiche europee, risulterà centrale e richiederà, per poter essere svolta con efficacia, anche il concorso attivo del settore.

Nell'intento di accrescere la competitività delle piccole e medie imprese nell'Unione Europea, il *terzo programma pluriennale (1997-2000) per le PMI*⁴ forniva un quadro d'azione nei seguenti settori:

- 1) contesto legislativo, fiscale e finanziario delle imprese;
- 2) accesso alla ricerca, all'innovazione e alla formazione;
- 3) sostegno all'internazionalizzazione con la messa a disposizione di servizi e di informazioni, indipendentemente dal settore d'attività, la forma giuridica e la localizzazione geografica delle PMI.

Tutte queste misure riguardano anche le PMI del turismo.

Si dovette sensibilizzare a questo programma il settore del turismo adottando misure come l'informazione degli operatori del turismo, a livello europeo, sulle possibilità offerte per lo sviluppo delle PMI dal terzo programma pluriennale e la consultazione regolare del settore.

Un esempio di progetto turistico cofinanziato da tale programma è *Net-Quality*, che ha sostenuto il trasferimento delle migliori pratiche di gestione e degli strumenti informatici appropriati promuovendo, così, l'utilizzo di nuove tecniche di organizzazione e anche di commercializzazione da parte delle piccole imprese del turismo.

Inoltre, il *Libro bianco sul commercio*⁵ elaborato dalla Commissione sottolineava i vantaggi reciproci potenziali della cooperazione tra il commercio e il turismo, proponendo una serie di azioni intese a promuovere il commercio nel quadro degli obiettivi del mantenimento e dello sviluppo dell'occupazione, della qualità della vita e della coesione economica e sociale, tenendo conto delle specificità di questo settore e i-scrivendolo nel quadro generale della politica dell'impresa.

2.3.1 Strumenti di sostegno alle imprese

La Commissione aveva creato alcuni strumenti di sostegno alle imprese destinati a soddisfare le necessità delle PMI in tema di informazione e assistenza tecnica su questioni comunitarie e favorire la cooperazione transnazionale tra le imprese (*Euro Info Centres*, *Bureau de Rapprochement des Entreprises*, *Business Co-operation Network*, *Europartenariat* e *Interprise*)⁶.

La stessa valutazione dell'uso effettivo di questi strumenti da parte delle PMI del turismo ha messo in luce gli sforzi da compiere per informare queste imprese e gli operatori del settore sugli strumenti comunitari esistenti e su come utilizzarli. Le azioni specifiche sono state le seguenti:

- individuazione degli *Euro Info Centres* particolarmente attivi nel settore del turismo;
- associazione degli operatori del turismo europeo alla campagna di promozione per la *Rete di cooperazione tra imprese*;
- invito alla presentazione di proposte per l'organizzazione di incontri di imprese *Interprise* centrate sul turismo.

Nel 1999 la Commissione sviluppava un sito web dedicato alle misure comunitarie a favore del turismo, *EU Schemes in Support of Tourism – An Internet Roadmap for the Tourism Sector*⁷, uno strumento concreto, rivolto in particolare agli operatori del turismo, in grado di fornire informazioni esaurienti e strutturate su programmi, misure, fondi, iniziative e azioni dell'UE riguardanti il turismo, classificandoli per settore d'interesse specifico e con collegamenti diretti coi siti Internet pertinenti.

La Commissione si avvaleva dell'esperienza acquisita durante la presidenza britannica del 1998 conclusasi con un *comunicato finale*⁸, basato sui risultati di quattro seminari, con importanti raccomandazioni sui temi dello sviluppo fondato su conoscenza, sostenibilità, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, qualità.

2.3.2 Semplificazione del contesto delle imprese

Nel settembre 1997 veniva istituita una *task force* “*Semplificazione del contesto delle imprese*” (*BEST*), che nel maggio 1998 presentava una relazione finale indipendente sui mezzi per migliorare la legislazione ed eliminare gli ostacoli inutili allo sviluppo delle imprese europee, in particolare delle PMI⁹. Sulla base di tali raccomandazioni la Commissione adottava un piano d'azione poi approvato dal Consiglio dei ministri dell'industria il 29 aprile 1999¹⁰. Questo piano definisce i seguenti settori prioritari: istruzione per una società imprenditoriale, formazione, accesso al finanziamento, accesso alla ricerca e all'innovazione, maggiore sensibilità dei programmi comunitari di RST alle necessità delle PMI, migliore utilizzo dei brevetti da parte delle PMI, miglioramento della visibilità dei servizi di sostegno, miglioramento della gestione pubblica, miglioramento delle condizioni di lavoro e d'occupazione. Varie azioni svolte tra il 1995 e il 1999 hanno già identificato le migliori pratiche in questi settori.

CAPITOLO 2

L'attività è proseguita nell'ambito della nuova procedura BEST. A partire dall'anno 2000, la Commissione e gli Stati membri hanno iniziato a presentare relazioni sull'attuazione del piano d'azione, in cui venivano segnalate le iniziative che hanno avuto successo e indicati i settori in cui si potrebbe fare di più per creare un clima favorevole alle imprese, tra i quali in particolare i seguenti.

– *Direttiva relativa ai ritardi di pagamento*¹¹

I ritardi di pagamento hanno gravi conseguenze per tutte le imprese europee, perché ne pregiudicano il flusso di cassa, la redditività e la competitività, e quindi anche per le imprese che operano nel settore del turismo. La direttiva relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali contiene una serie di misure miranti a combattere questo fenomeno nell'Unione Europea e riguarda i ritardi di pagamento tra tutte le imprese, anche del settore pubblico, stabilendo un quadro giuridico destinato a dissuadere da questa pratica o da quella di imporre ai partner termini di pagamento eccessivamente lunghi (aumentando la rapidità e l'efficacia delle procedure di recupero dei debiti).

– *Gestione della qualità*

Per essere competitive e per far sì che le potenzialità del turismo in fatto di creazione di posti di lavoro possano realizzarsi, le destinazioni turistiche europee devono puntare su elevati standard di qualità (data la complessità del settore e i numerosi fattori che influenzano la percezione del turista, è indispensabile un approccio integrato alla qualità). Nel 1998 la Commissione ha promosso la realizzazione di tre studi¹² sulla gestione integrata della qualità delle destinazioni turistiche nelle zone costiere, rurali e urbane, al fine di:

- individuare le pratiche migliori;
- analizzare le condizioni del successo;
- formulare raccomandazioni sulla gestione integrata della qualità destinate agli amministratori di località turistiche, responsabili e operatori del settore turistico.

Tali studi sostanzialmente giungevano alla conclusione che le condizioni essenziali per una gestione di successo della qualità sono le seguenti:

- la cooperazione di tutte le parti che intervengono nelle attività del turismo, comprese le amministrazioni locali;
- la guida assunta da una singola persona, da un'organizzazione pubblica o privata;
- una strategia che definisca chiaramente scopi e obiettivi che tutte le parti interessate possano condividere;
- il monitoraggio e la valutazione, che forniscano le informazioni necessarie a mettere in moto un processo ciclico di miglioramento continuo.

– *Applicazione della direttiva relativa alla raccolta di dati statistici nel turismo*

La direttiva 95/57/CE del Consiglio mirava a stabilire un sistema d'informazione armonizzato per il turismo nell'UE.

I dati raccolti negli Stati membri dell'UE si suddividono in tre grandi categorie:

TURISMO E UNIONE EUROPEA: ORIENTAMENTI ISTITUZIONALI

- la capacità degli alloggi turistici collettivi, comprese le unità territoriali (NUTS I-III);
- gli arrivi e le partenze negli alloggi turistici collettivi: turismo all'interno di un paese e turismo dall'esterno;
- la domanda turistica: turismo nazionale e turismo verso l'estero (non sono presi in considerazione gli spostamenti che avvengono in giornata).

La raccolta dati veniva avviata nel 1997 (primo periodo di riferimento: 1996). Parallelamente all'applicazione della direttiva, Eurostat ha ideato e realizzato un nuovo sistema d'informazione per le statistiche del turismo (base di dati "TOUR"), che permette anche di immagazzinare dati collegati al turismo, come le statistiche della bilancia dei pagamenti, dell'occupazione negli alberghi e ristoranti e le statistiche economiche.

La pubblicazione dal titolo "*Il turismo in Europa – Dati chiave*", che sin dal 1997 viene regolarmente divulgata, costituisce un esempio di diffusione dell'informazione.

- *Applicazione del regolamento relativo alle statistiche strutturali sulle imprese*
Il regolamento n. 58/97 del Consiglio, relativo alle statistiche strutturali sulle imprese, permette di raccogliere dati armonizzati sulle imprese turistiche della Comunità.

Le principali variabili riguardanti le attività economiche di tali imprese (fatturato, valore aggiunto, occupazione) sono state raccolte su base armonizzata dall'anno di riferimento 1995. I dati raccolti sono diffusi nella base di dati Eurostat SBS data base e in varie pubblicazioni.

- *Elaborazione di conti satellite per il turismo*

L'idea di un conto satellite del turismo consiste nell'analizzare in dettaglio ogni domanda di beni e servizi che possono essere associati al turismo nell'ambito dell'economia, nell'osservare l'interfaccia operativa con l'offerta di tali beni e servizi nell'ambito della stessa economia di riferimento e descrivere le interazioni tra quest'offerta e le altre attività economiche.

Nel settembre 1999, EUROSTAT, l'OCSE e l'Organizzazione Mondiale del Turismo creavano un gruppo di lavoro intersegretariato per mettere a punto la metodologia del conto satellite del turismo, allo scopo di aumentare la coerenza e la comparabilità internazionale delle statistiche del turismo.

A ciò si aggiunga la fondamentale *Decisione della Commissione del 9 dicembre 1998 sulle procedure per l'attuazione della direttiva 95/57/CE del Consiglio relativa alla raccolta di dati statistici nel settore del turismo*, che ci consente di perseguire l'obiettivo di delineare le modalità e, in particolare, gli ambiti definatori delle statistiche delle attività turistiche (come di seguito riportato secondo un'articolazione qualitativa dei singoli dati statistici con le correlate declinazioni terminologiche e applicazioni descrittive).

2.4 Ambiti definitori delle statistiche delle attività turistiche

2.4.1 Statistiche sugli alloggi

ELENCO DEFINIZIONI DELLE STRUTTURE RICETTIVE COLLETTIVE E DEGLI ALLOGGI TURISTICI

Alloggi turistici

Qualsiasi struttura che fornisca alloggio con pernottamento ai turisti.

Tipi di alloggi turistici:

i) *Alloggi turistici collettivi*

Alberghi e strutture ricettive simili

Alberghi

Strutture ricettive simili

Altri tipi di alloggi collettivi

Alloggi per vacanze

Campeggi turistici

Porticcioli turistici

Altri tipi di alloggi collettivi n.c.a.*

Strutture specializzate

Stabilimenti di cura

Campi di lavoro e di vacanza

Mezzi di trasporto pubblico

Centri di conferenza

ii) *Alloggi turistici privati*

Alloggi in affitto

– Camere in affitto in alloggi familiari

– Alloggi affittati da privati o da agenzie professionali

Altri tipi di alloggi privati

– Residenze secondarie

– Alloggi ceduti a titolo gratuito da parenti o amici

– Altri alloggi privati n.c.a.

Alloggi turistici collettivi

Strutture ricettive che forniscono al viaggiatore le prestazioni di alloggio in una stanza o in un altro tipo di residenza, purché il numero di posti offerti sia superiore a un minimo determinato e tale numero sia destinato a gruppi di persone più numerosi di una semplice famiglia; inoltre, anche se non è a fini lucrativi, la struttura dispone di un'amministrazione unica di tipo commerciale.

* Non classificati altrove.

TURISMO E UNIONE EUROPEA: ORIENTAMENTI ISTITUZIONALI

ALBERGHI E STRUTTURE RICETTIVE SIMILI: si compongono di stanze in numero superiore a un minimo determinato; sono gestiti da un'amministrazione unica; dispongono di taluni servizi tra cui servizio in camera, riassetto giornaliero dei letti e pulizia degli impianti igienico-sanitari; sono raggruppati in classi e categorie a seconda delle attrezzature e dei servizi forniti; non fanno parte delle strutture specializzate.

ALBERGHI: alberghi, case-albergo, motel, locande sulla strada, alberghi sulla spiaggia, villaggi turistici e simili che prestano servizi alberghieri superiori al riassetto giornaliero di letti/stanze e alla pulizia degli impianti igienico-sanitari.

STRUTTURE RICETTIVE E SIMILI: case in cui si affittano camere ammobiliate, pensioni, residenze turistiche e alloggi simili che si compongono di stanze e che forniscono servizi alberghieri limitati, inclusi il riassetto giornaliero dei letti e della stanza e la pulizia degli impianti igienico-sanitari. Sono comprese le pensioni, le strutture che forniscono alloggio e prima colazione e le fattorie.

ALTRI ALLOGGI COLLETTIVI E STRUTTURE SPECIALIZZATE: qualsiasi struttura destinata ai turisti, anche se a fini non lucrativi, gestita da un'amministrazione unica, che fornisce un certo numero di servizi minimi comuni (escluso il riassetto giornaliero dei letti), che non si compone necessariamente di stanze, ma può essere costituita da unità abitative, aree di campeggio o dormitori collettivi ed è spesso associata a un'attività complementare alla fornitura di alloggio, ad es. prestazione di cure mediche, assistenza sociale o trasporto.

ALLOGGI PER VACANZE: impianti collettivi gestiti da un'amministrazione unica, ad esempio gruppi di case o bungalow destinati a una sistemazione di tipo residenziale che offrono servizi alberghieri limitati (riassetto giornaliero dei letti e pulizia esclusi). Comprende gran parte della sottocategoria CPA 55.23.12 Servizi di centri e di case di villeggiatura. In base alle definizioni, i villaggi che offrono servizi alberghieri vanno inclusi nel gruppo degli alberghi, anche se generalmente non sono composti da stanze. Vanno classificate in questo gruppo solo le strutture che non offrono servizi alberghieri.

CAMPEGGI TURISTICI: impianti collettivi in aree recintate per tende, roulotte, rimorchi, *mobilhome*, gestiti da amministrazione unica. Forniscono un certo numero di servizi turistici (negozi, informazioni, attività ricreative). Le aree di campeggio affittano posti per tende, *roulotte*, *mobilhome* e simili a turisti che intendono restare su un posto di campeggio "temporaneo" per una notte, alcuni giorni o settimane, nonché a persone che vogliono affittare un posto di campeggio "fisso" per una stagione o per un anno. I posti di campeggio affittati a lungo termine (> 1 anno) possono essere considerati alloggi privati.

PORTICCIOLI TURISTICI: porticcioli per imbarcazioni da diporto che comprendono porti in cui i proprietari di imbarcazioni possono affittare un posto d'ormeggio o un posto a terra per la stagione oppure per tutto l'anno e porti per imbarcazioni di

CAPITOLO 2

passaggio dove si paga una tariffa d'ormeggio a notte. Si possono ritrovare combinazioni dei due tipi di porto. Viene messo a disposizione un minimo di impianti sanitari. I porticcioli turistici possono essere gestiti da club di sport acquatici, imprese o amministrazioni pubbliche.

ALTRI TIPI DI ALLOGGIO COLLETTIVI N.C.A.: ostelli della gioventù, dormitori per turisti, alloggi per gruppi, case di villeggiatura per gli anziani, alloggi di vacanza per dipendenti e alberghi per lavoratori, case dello studente e dormitori scolastici e altre strutture simili che sono gestite da un'amministrazione unica, hanno un interesse sociale e, spesso, sono sovvenzionate.

STABILIMENTI DI CURA: strutture di cura con prestazioni di alloggio, ad esempio stazioni termali, sanatori (anche montani), convalescenziari, centri di rimessa in forma e altre strutture simili. In base alle definizioni, gli stabilimenti di cura che offrono servizi alberghieri vanno inclusi nel gruppo degli alberghi. Vanno classificate in questo gruppo solo le strutture che non offrono servizi alberghieri.

CAMPI DI LAVORO E DI VACANZA: campi che forniscono alloggio per attività di vacanza, quali campi di lavoro agricolo, archeologico ed ecologico, colonie di vacanza, campi di *boyscout*, rifugi di montagna, *chalet* e altre strutture simili. Dovrebbero altresì comprendere le colonie per bambini, le scuole di vela e di equitazione e altri centri sportivi (che non forniscono servizi alberghieri).

MEZZI DI TRASPORTO PUBBLICO: sistemazione con posti letto combinata a un trasporto pubblico collettivo e da esso inseparabile per quanto riguarda il prezzo; riguarda generalmente i treni, le navi e le imbarcazioni. Tra le strutture ricettive i "mezzi di trasporto pubblico" rappresentano un gruppo speciale, in quanto non collegato direttamente a una località (una struttura alberghiera in una nave che rimane nello stesso posto senza mai salpare è classificata come un albergo). Le persone che pernottano sulle navi da crociera sono considerate escursionisti nel paese ospitante, ma turisti verso l'estero nel paese di origine.

CENTRI DI CONFERENZA: strutture che offrono alloggio e sono destinate a ospitare congressi, conferenze, corsi, corsi di formazione, corsi di meditazione, ritiri spirituali o riunioni giovanili. L'alloggio è in genere riservato soltanto ai partecipanti alle attività specializzate organizzate presso il / da parte del centro. In base alle definizioni (e alla NACE*), i centri di conferenza che offrono servizi alberghieri vanno inclusi nel gruppo degli alberghi. Gli studenti a tempo pieno non vanno inclusi come ospiti nei centri di conferenza.

Ma come trattare le combinazioni di diversi tipi di alloggio presenti in un'unica struttura? Spesso in una struttura si trovano più tipi di alloggio.

Alcune soluzioni possibili al problema sono: i) dividere la struttura in due (o più)

* Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne.

strutture (soluzione migliore se la struttura è in grado e disposta a farlo); ii) ignorare il secondo tipo di alloggio se la sua capacità è inferiore al minimo stabilito dal paese; iii) classificare le strutture in base al tipo di alloggio principale. Il tipo principale di alloggio può essere determinato in base alla capacità (più frequentemente) o all'utilizzazione della capacità (o altri criteri).

Alloggi turistici privati: tipi di alloggi turistici restanti che non rientrano nella definizione di "struttura ricettiva". Gli alloggi turistici privati forniscono un numero limitato di posti in affitto o a titolo gratuito e ogni unità di alloggio è indipendente ed occupata da turisti, solitamente su base settimanale o durante il fine settimana, o dai proprietari come seconda casa o casa di vacanza.

Alloggi in affitto

CAMERE IN AFFITTO IN ALLOGGI FAMILIARI: la sistemazione offerta da questo gruppo differisce da quella della pensione, in quanto il turista sta con la famiglia che abitualmente occupa l'abitazione e paga l'affitto. Le camere in affitto su base permanente (più di un anno) non rientrano in questo gruppo.

ALLOGGI AFFITTATI DA PRIVATI O DA AGENZIE PROFESSIONALI: appartamenti, ville, case, *chalet* e altri alloggi affittati come unità complete su base temporanea a famiglie da parte di altre famiglie come alloggio turistico.

Altri tipi di alloggi privati

RESIDENZE SECONDARIE: seconde case/appartamenti, ville, case, *chalet* ecc. utilizzati durante un viaggio turistico da visitatori che sono membri della famiglia del proprietario. Il gruppo comprende anche le abitazioni disciplinate da contratti di multiproprietà. L'affitto su base permanente di seconde case, ville, *chalet*, posti nelle aree di campeggio e ormeggi nei porticcioli può essere assimilato agli alloggi propri classificati in questo gruppo.

ALLOGGI CEDUTI A TITOLO GRATUITO DA PARENTI O AMICI: alloggi ceduti totalmente o in parte a titolo gratuito a turisti da parte di parenti o amici.

ALTRI ALLOGGI PRIVATI N.C.A.: questo gruppo comprende altri tipi di alloggio, ad es. tende in aree non organizzate e imbarcazioni in posti d'ormeggio non controllati. L'unica condizione è quella che una persona pernotti effettivamente o tenti di pernottare da qualche parte. È compreso anche il pernottamento in automobile durante una parte della notte, in sacco a pelo all'aperto o in stazione ferroviaria.

2.4.2 Definizioni delle variabili

Capacità degli alloggi turistici collettivi: unità locali sul territorio nazionale

NUMERO DI STRUTTURE RICETTIVE: l'“unità locale” corrisponde a un'impresa o a una parte di impresa situata in un luogo topograficamente identificato. In tale luogo, o a partire da tale luogo, si esercitano delle attività economiche per le quali, a prescindere da eccezioni, una o più persone lavorano (eventualmente a tempo parziale) per conto di una stessa impresa. La struttura ricettiva si presta alla definizione dell'unità locale come unità di produzione, e ciò indipendentemente dal fatto che la fornitura di alloggio a turisti sia l'attività principale o secondaria. Ciò significa che tutte le strutture ricettive sono classificate nel settore degli alloggi a condizione che la loro capacità sia superiore al minimo richiesto a livello nazionale, anche se la maggior parte del fatturato proviene dal servizio ristorante o da altri servizi.

NUMERO DI STANZE: una stanza da letto è un'unità formata da una stanza o da una serie di stanze costituente un'unità indivisibile in una struttura ricettiva o in un'abitazione. Le stanze possono essere singole, doppie o multiple, a seconda del fatto che siano state allestite in modo permanente per ospitare una, due o più persone (è utile classificare le stanze in base a queste categorie). Il numero delle stanze esistenti è il numero che la struttura abitualmente mette a disposizione dei clienti (visitatori che pernottano), escluse le stanze utilizzate dai dipendenti della struttura. Non vanno incluse le stanze utilizzate come residenza permanente (per più di un anno). I bagni e i gabinetti non contano come stanze. Gli appartamenti costituiscono un tipo speciale di stanza. Essi consistono in una o più stanze e dispongono di cucina, bagno e gabinetto. Gli appartamenti possono comprendere (case albergo) ed escludere i servizi di tipo alberghiero. Villette, capanne, *chalet*, *bungalow* e ville possono essere trattati come stanze da letto e appartamenti, cioè affittati come un'unica unità.

NUMERO DEI POSTI LETTO: il numero di posti letto in una struttura ricettiva o in un alloggio è determinato dal numero di persone che può trascorrere la notte nei letti a disposizione nella struttura ricettiva (alloggio), a esclusione di letti supplementari approntati su richiesta del cliente. Il termine posto letto si riferisce a un letto singolo. Un letto matrimoniale viene contato come due posti letto, e tale unità serve a misurare la capacità di qualsiasi tipo di alloggio. Un posto letto può consistere in un posto di campeggio o, per un'imbarcazione, in un posto d'ormeggio per una sola persona. Un posto tenda rappresenta quattro posti letto se non se ne conosce il numero effettivo.

Arrivi e partenze negli alloggi turistici collettivi: movimenti turistici all'interno di un paese e dall'esterno verso di esso

ARRIVI DI RESIDENTI E NON RESIDENTI: per arrivo/partenza si intende una persona che arriva in / parte da una struttura ricettiva collettiva o un alloggio turistico privato

(*check in/out*). Staticamente non c'è molta differenza tra il numero di arrivi e il numero di partenze. Non si applicano limiti di età: vengono contati sia i bambini sia gli adulti anche nei casi in cui i pernottamenti dei bambini sono a titolo gratuito. Gli arrivi sono registrati per mese e per paese di residenza del cliente. Nei limiti del possibile vanno esclusi gli arrivi di non turisti (ad esempio profughi). Gli arrivi di escursionisti che trascorrono solo poche ore del giorno (senza un pernottamento; la data d'arrivo e di partenza è la stessa) nella struttura non sono compresi nelle statistiche sugli alloggi.

PERNOTTAMENTI DI RESIDENTI E NON RESIDENTI: ogni notte che un cliente trascorre effettivamente (dorme o soggiorna) o in cui viene registrato presso una struttura collettiva o un alloggio turistico privato; la presenza fisica del viaggiatore non è indispensabile. I pernottamenti sono calcolati per mese e per paese di residenza del cliente. Generalmente la data di arrivo è diversa da quella della partenza, tuttavia le persone che arrivano dopo mezzanotte e partono lo stesso giorno sono incluse nei pernottamenti. Una persona non deve essere registrata in due alloggi contemporaneamente. Nei limiti del possibile vanno esclusi i pernottamenti di non turisti (ad esempio profughi).

PAESI DI RESIDENZA: una persona è considerata residente in un paese / una località se: a) ha vissuto per la maggior parte dell'anno precedente o 12 mesi in quel paese / quella località; b) ha vissuto in quel paese / quella località per un periodo più breve e intende ritornarvi entro i prossimi 12 mesi per vivere in quel paese / quella località. I turisti internazionali vanno classificati in base al paese di residenza, non in base alla cittadinanza. Dal punto di vista del turismo qualsiasi persona che si trasferisce in un altro paese / località e intende risiedervi per più di un anno è immediatamente assimilata agli altri residenti di quel paese / località). I cittadini di un paese residenti all'estero che ritornano nel loro paese per una visita temporanea sono inclusi tra i visitatori non residenti. La cittadinanza è indicata nel passaporto (o altro documento di identità), mentre il paese di residenza deve essere chiesto alla persona o dedotto, ad esempio, dall'indirizzo.

UTILIZZAZIONE NETTA DEI POSTI LETTO: il tasso di occupazione netta dei posti letto per un mese è ottenuto dividendo il totale dei pernottamenti per il prodotto dei posti letto offerti e il numero di giorni in cui i posti letto sono effettivamente disponibili (cioè al netto di chiusure stagionali o di altre chiusure temporanee per lavori di trasformazione, per ordine della polizia ecc.) per lo stesso gruppo di strutture ricettive, moltiplicando il quoziente per 100 per esprimere il risultato in percentuale. Formula: $NORB = (P/Gd) \times 100$ in cui P è il numero di pernottamenti registrati durante il mese (o l'anno) e Gd è il numero di giorni-letto effettivamente disponibile durante il mese (l'anno). Le percentuali sono generalmente arrotondate alla prima cifra decimale.

UTILIZZAZIONE LORDA DEI POSTI LETTO: il tasso di occupazione lorda dei posti letto in un mese è ottenuto dividendo il totale dei pernottamenti per il prodotto dei posti letto offerti e il numero di giorni del mese corrispondente (talvolta si parla di notti-letto) per lo stesso gruppo di strutture ricettive, moltiplicando il quoziente per 100 per esprimere il risultato in percentuale. Formula: $GORB = (P/Gp) \times 100$, in cui Gp rappresenta il numero di giorni-letto potenziale.

2.4.3 Domanda turistica

Definizioni del turismo

TURISMO: *Le attività delle persone che viaggiano e che soggiornano in località al di fuori del loro ambiente abituale per un periodo consecutivo inferiore a un anno a fini ricreativi, d'affari o altro.*

Il turismo è un sottoinsieme dei viaggi, quando per viaggiare si intende spostarsi da una località all'altra in senso lato. Il turismo copre il mercato mondiale dei viaggi all'interno del quadro generale della mobilità della popolazione e la fornitura di servizi ai visitatori. Con turismo si intende la pratica di viaggiare in località diverse dall'ambiente abituale per qualsiasi fine. Peraltro, alcuni fini non volontari dei viaggi sono esclusi per convenzione: sono escluse le permanenze non volontarie in ospedale o in altri istituti medici che offrono cure cliniche/mediche, prescritte da un medico. Altre esclusioni non volontarie includono le permanenze in carcere e il servizio militare (si noti che le vacanze trascorse al di fuori di tali istituzioni possono essere incluse in genere nel turismo).

In relazione a un dato paese si possono distinguere tre forme di turismo:

- i) il turismo all'interno, comprende le attività dei residenti di un dato paese che viaggiano e soggiornano unicamente in località all'interno di quel paese, ma al di fuori del loro ambiente abituale;
- ii) il turismo dall'esterno, comprende le attività dei non residenti di un dato paese che viaggiano e soggiornano in località che sono al di fuori del loro ambiente abituale;
- iii) il turismo verso l'estero, comprende le attività dei residenti di un dato paese che viaggiano e soggiornano in località al di fuori di quel paese (e al di fuori del loro ambiente abituale).

Definizioni simili possono essere utilizzate per altre aree, regioni o gruppi di paesi sostituendo "paese" con l'area di riferimento. Le tre forme di turismo sono combinate in tre modi per ottenere le seguenti categorie di turismo:

- i) turismo interno, che comprende "turismo all'interno" e "turismo dall'esterno";
- ii) turismo nazionale, che comprende il "turismo all'interno" e il "turismo verso l'estero";
- iii) turismo internazionale, che consiste nel "turismo dall'esterno" e nel "turismo verso l'estero".

VIAGGIATORE: qualsiasi persona in viaggio tra due o più paesi o tra due o più località all'interno del suo paese di residenza.

TURISMO E UNIONE EUROPEA: ORIENTAMENTI ISTITUZIONALI

VISITATORE: qualsiasi persona che si sposti in una località diversa da quella del suo ambiente abituale per una durata inferiore a 12 mesi e il cui motivo principale della visita non sia quello di esercitare un'attività retribuita nella località visitata. I visitatori (interni/internazionali) comprendono le seguenti tipologie.

TURISTA: visitatore che trascorre almeno una notte in una struttura ricettiva collettiva o privata nella località/paese visitati.

ESCURSIONISTA: visitatore che non pernotta in una struttura ricettiva collettiva o privata nella località o nel paese visitato.

I tre seguenti criteri fondamentali sono utilizzati per distinguere i visitatori dagli altri viaggiatori:

- i) il viaggio dovrebbe essere effettuato verso una località diversa da quella dell'ambiente abituale; sono pertanto esclusi i trasporti locali a breve distanza e il pendolarismo, cioè i viaggi più o meno regolari tra il posto di lavoro o di studio e il luogo di residenza;
- ii) il soggiorno nella località visitata non dovrebbe superare i dodici mesi consecutivi; oltre questo termine il visitatore diventa un residente di quella località (dal punto di vista statistico);
- iii) il motivo principale della visita non deve essere quello di esercitare un'attività retribuita nella località visitata; sono esclusi gli spostamenti per motivi di lavoro.

Le seguenti categorie di viaggiatori non vanno incluse negli arrivi e nelle partenze dei visitatori internazionali:

- i) persone che entrano in un paese o lo lasciano in qualità di migranti, comprese le persone a carico che le accompagnano o le raggiungono successivamente;
- ii) persone, conosciute come lavoratori frontalieri, che risiedono vicino al confine di un paese e lavorano in un altro;
- iii) diplomatici, funzionari di consolati e membri delle forze armate quando viaggiano dal loro paese di origine al paese in cui prestano servizio o viceversa, comprese le persone a carico e i collaboratori domestici che li accompagnano o li raggiungono successivamente;
- iv) persone che viaggiano in qualità di profughi o nomadi;
- v) persone in transito che non entrano formalmente nel paese attraverso il controllo passaporti, quali i passeggeri di aerei in transito che rimangono per un breve periodo in un'area determinata del terminal o passeggeri di navi che non hanno il permesso di sbarcare. Questa categoria comprende i passeggeri trasferiti direttamente tra aeroporti o altri terminal. Gli altri passeggeri in transito attraverso un paese sono classificati come visitatori.

Le seguenti categorie di viaggiatori vanno escluse dagli arrivi e dalle partenze di visitatori interni:

CAPITOLO 2

- i) residenti che vanno in un'altra località all'interno del paese con l'intenzione di risiedere abitualmente in quella località;
- ii) persone che vanno in un'altra località all'interno del paese per esercitare un'attività retribuita nella località visitata;
- iii) persone che si spostano per lavorare temporaneamente in istituzioni all'interno del paese;
- iv) persone che viaggiano regolarmente o frequentemente tra località vicine per motivi di lavoro o di studio;
- v) nomadi e persone senza residenza fissa;
- vi) membri delle forze armate che si spostano per esercitazioni.

AMBIENTE ABITUALE: l'ambiente abituale di una persona consiste nella vicinanza diretta dell'abitazione e del posto di lavoro o di studio della persona in questione e in altre località visitate di frequente. Il concetto di ambiente abituale presenta due dimensioni: distanza e frequenza. Le località situate in prossimità del luogo di residenza di una persona fanno parte dell'ambiente abituale, anche se vengono visitate raramente. Le località visitate frequentemente (in media una volta alla settimana o più) e regolarmente vengono considerate parte dell'ambiente abituale della persona, anche se tali località sono situate a notevole distanza dal luogo di residenza (o in un altro paese). Esiste un solo ambiente abituale per una persona, e il concetto può essere applicato sia al turismo interno sia al turismo internazionale. Le persone che lavorano su mezzi di trasporto (camionisti, ferrovieri, piloti e assistenti di volo a bordo di aerei di linea), rappresentanti o agenti commerciali rientrano nel turismo nel gruppo dei viaggi di lavoro, a meno che i viaggi non siano di natura regolare (in particolare gli spostamenti interni), nel qual caso possono essere esclusi con il criterio dell'ambiente abituale.

MOTIVO DEL VIAGGIO: esiste un solo motivo principale di un viaggio, in assenza del quale esso non avrebbe avuto luogo. La direttiva distingue tra due motivi principali per viaggiare: i) affari e lavoro; ii) riposo, turismo e attività ricreative (inclusi gli spostamenti per "Visite ad amici e parenti").

LUOGO/PAESE DI ORIGINE: corrisponde al luogo e al paese di residenza (il viaggio può anche iniziare dal luogo di lavoro o di studio o dal luogo di residenza). Se nel periodo dell'indagine le persone risiedono in un luogo diverso da quello della residenza abituale (ad es. migranti a breve termine, lavoratori stagionali), tale luogo va considerato come l'origine. Per le escursioni l'origine può essere la seconda residenza normale della persona, sebbene sia utile distinguere dai viaggi che hanno come origine la prima residenza.

2.4.4 Variabili

Dati sul volume dei movimenti turistici

NUMERO DI TURISTI (persone interessate dai movimenti): visitatori che trascorrono almeno una notte in una struttura ricettiva collettiva o privata nella località/ paese visitati.

NUMERO DI VIAGGI: viaggi effettuati dai turisti (con pernottamento). Per quanto riguarda i viaggi verso l'estero con una ripartizione geografica mondiale, la destinazione può essere interpretata in vari modi. Può trattarsi:

- i) del luogo che il visitatore ritiene sia il più importante tra quelli visitati (motivazione della destinazione);
- ii) del luogo in cui si trascorre la maggior parte del tempo (destinazione in base al tempo trascorso);
- iii) del luogo più lontano visitato (distanza della destinazione).

È utile conoscere tutte queste destinazioni, nonché le destinazioni di transito meno importanti. La destinazione principale (località, paese) va distinta dalle altre destinazioni, in quanto collegata al motivo principale del viaggio e pertanto deve essere definita come: i), il luogo che il visitatore ritiene sia la destinazione principale. Se nel rispondere alla domanda la persona ha difficoltà a decidere quale essa sia (ad es., nel caso di un giro turistico), la destinazione principale può essere determinata anche in base a: ii), il luogo del maggior numero di pernottamenti o, qualora ve ne fosse più di uno, in base a: iii), il luogo più lontano.

NUMERO DI VIAGGI (per mese di partenza): viaggi effettuati dai turisti (con pernottamento) per mese di partenza. Dalla data si possono dedurre il giorno della settimana e la stagione. Si noti che anche se si chiede, oltre alla data di partenza, la data di ritorno, la differenza non indica necessariamente la durata del viaggio. Occorre vegliare affinché non vengano incluse le escursioni in giornata, in quanto le date potrebbero essere diverse, ma non comportare necessariamente un pernottamento. Si deve pertanto chiedere separatamente il numero dei pernottamenti (durata della visita).

NUMERO DI PERNOTTAMENTI: ogni notte che un cliente trascorre effettivamente (dorme o soggiorna) o viene registrato presso una struttura collettiva o in un alloggio turistico privato; la presenza fisica del viaggiatore non è indispensabile. Si consiglia di registrare tutti i paesi in cui il turista ha pernottato durante il viaggio. I pernottamenti su navi o in treni che viaggiano da un paese all'altro sono inclusi nei pernottamenti all'estero ma non sono considerati notti trascorse in un paese specifico. Si consiglia di includerli nella categoria "crociere" o "non specificato". Nei pernottamenti a bordo di una nave in porto, i passeggeri possono essere liberi o meno di entrare nel paese. Se i passeggeri possono entrare nel paese, in teoria i pernottamenti possono essere registrati come trascorsi in quel paese in una struttura specializzata (mezzi di trasporto pubblico). Tuttavia, anche in questo caso è preferibile utilizzare la categoria "crociera".

Dati sulle caratteristiche del viaggio

I dati sulle caratteristiche del viaggio vengono chiesti separatamente. Ogni viaggio ha un motivo principale che può includere motivi secondari, diverse visite con (eventualmente) obiettivi diversi e varie attività.

Durata del viaggio

La durata del soggiorno è calcolata in numero di pernottamenti effettivi e non è possibile calcolarla in base alle date di partenza e di ritorno.

Organizzazione del viaggio

La direttiva specifica i seguenti tipi di organizzazione del viaggio:

- i) prenotazione diretta presso la struttura di alloggio / di trasporto;
- ii) prenotazione presso agenzia di viaggio, tour operator: viaggio tutto compreso.

Viaggio tutto compreso

I viaggi tutto compreso sono una combinazione di servizi di viaggio, organizzati in anticipo, che include almeno il trasporto e l'alloggio o uno di questi due, e qualche altro servizio turistico fondamentale. L'alloggio nei mezzi di trasporto, in combinazione con il solo trasporto, non costituisce un viaggio tutto compreso. I viaggi tutto compreso possono includere o meno la prima colazione, il tragitto dall'aeroporto all'alloggio, le visite turistiche ecc.

Principale mezzo di trasporto usato

Il principale mezzo di trasporto usato è quello utilizzato per la parte più lunga del viaggio. I tipi di trasporto comprendono le seguenti tipologie.

Via aerea: voli di linea (prima classe, business class, classe turistica, classe turistica e Apex/Superpex); voli non di linea, inclusi servizi di aerotaxi; altro trasporto aereo; noleggio di aeromobili; altro.

Via d'acqua: navi traghetto per vie d'acqua interne; navi traghetto per trasporto marittimo e costiero; servizi di trasporto passeggeri per vie d'acqua interne e servizi di trasporto marittimo e costiero (lance-taxi, imbarcazioni per escursioni o visite guidate); altro trasporto per vie d'acqua interne: noleggio di imbarcazioni, imbarcazioni da diporto, incluse le barche a remi e altro.

Via terra - Ferrovia: treni ad alta velocità, altre ferrovie interurbane, ferrovie urbane e metropolitana. Autobus (di linea e di turismo): autobus urbani e suburbani regolari, filobus e tram; noleggio di autobus per escursioni e visite turistiche. Veicoli privati e a noleggio: veicoli privati: biciclette, motorini, motocicli, autovetture (taxi e autovetture noleggiate esclusi, autovetture appartenenti ad amici o parenti incluse), furgoni, camioncini; veicoli noleggiate: autovetture noleggiate (autobus esclusi), taxi, altre autovetture noleggiate.

Altri: tragitti a piedi, veicoli a trazione animale, bestie da soma, funicolari, teleferiche e seggiovie, altro.

Principale tipo di alloggio

È quello in cui si è trascorso il maggior numero di notti. Per la definizione dei tipi di alloggi turistici cfr. pp. 56 ss.

Dati sul profilo del turista

Numero di turisti per sesso – A norma della direttiva è necessario indicare solo il numero di turisti per sesso. Tuttavia, tale variabile può essere collegata a qualsiasi caratteristica del viaggio fatto dal visitatore.

Numero di turisti per età – Va registrata l'età effettiva oppure l'anno di nascita. Se possibile, andrebbe registrata l'età di tutti i membri del viaggio turistico.

Dati sulla spesa turistica

Spesa turistica (in valuta nazionale)

La spesa turistica è costituita dal totale della spesa per consumi sostenuta da un visitatore o per conto di un visitatore durante il suo viaggio e soggiorno nel luogo di destinazione.

La spesa costituisce una delle caratteristiche di un viaggio, ma può essere registrata anche a livello personale e del paese. La spesa media giornaliera può essere calcolata dividendo la spesa per la durata del viaggio. La spesa turistica comprende una vasta serie di voci, dall'acquisto di beni di consumo e servizi relativi a viaggi e soggiorni all'acquisto di piccoli beni durevoli per uso personale, souvenir e regali per parenti e amici.

Le spese e gli acquisti seguenti vanno esclusi dalla spesa turistica (tuttavia possono essere inseriti nelle domande di indagini con altri fini):

- i) acquisti per scopi commerciali, cioè per la rivendita, effettuati da qualsiasi categoria di visitatore e acquisti effettuati da visitatori in viaggio d'affari per conto del datore di lavoro;
- ii) investimenti o operazioni in capitali effettuati da visitatori, quali acquisti di terreni, immobili, opere d'arte o altri acquisti importanti (ad es. automobili, roulotte, imbarcazioni, seconde case) anche se in futuro potranno essere utilizzati a fini turistici;
- iii) denaro dato a parenti o amici durante il viaggio, che non rappresenta il pagamento di beni o servizi turistici, nonché donazioni a istituzioni.

I tipi di spesa comprendono:

Viaggi, vacanze e visite turistiche tutto compreso.

Alloggio (con pasti, se inclusi; si può distinguere tra mezza pensione o pensione completa); trasporti; assicurazione; altro (trasferimenti locali, visite guidate, diritti intrattenimento ecc.).

Alloggio (con pasti, se inclusi nel prezzo dell'alloggio; si può distinguere tra mezza pensione o pensione completa).

Pasti e bevande (separatamente dall'alloggio: in ristoranti, caffè, bar, minibar ecc.; inclusa la vendita al dettaglio). Sono inclusi: bevande, pasti, spuntini.

Trasporti: tariffe di trasporto per l'andata e il ritorno dalla destinazione; trasporti pubblici, taxi all'interno della destinazione; utilizzo del veicolo: costo del carburante (effettivamente usato per il viaggio o stima), spese di parcheggio,

altro (ad es. noleggio di veicoli).

Attività ricreative, culturali e sportive: visite guidate; attività sportive (noleggio di attrezzature e impianti); attività culturali (tasse d'ingresso, inclusi biglietti acquistati anticipatamente); altre attrazioni o attività ricreative (tasse d'ingresso ecc.).

Acquisti – Sono inclusi: acquisti precedenti al viaggio di articoli da utilizzare durante il viaggio; acquisto di articoli da portare a casa (inclusi alimenti e bevande, regali e souvenir, abbigliamento, calzature, altro); acquisto di articoli da consumare durante il soggiorno (inclusi alimenti e bevande).

Altre spese – Sono inclusi: spese congressuali o relative a riunioni (tasse d'iscrizione; spese per fotocopie, programmi e materiali; libri, riviste e abbonamenti relativi al congresso; tasse annuali versate all'organizzazione); assicurazione; telefonate; altro (ad es. spese postali, sviluppo di pellicole, tasse di cambio ecc.). La direttiva richiede informazioni sulla spesa turistica totale e sulla spesa per "Viaggi, vacanze e visite turistiche tutto compreso".

¹ Decisione del Consiglio del 13 luglio 1992 concernente un piano di azioni comunitarie in favore del turismo (92/421/CEE in G.U. n. L 231 del 13.8.1992).

² Libro verde della Commissione "Il ruolo dell'Unione in materia di turismo", COM(95) 97 def., p. 79.

³ Presidenza Consiglio dell'Unione Europea, Commissione europea: "L'occupazione e il turismo: orientamenti per l'azione", Lussemburgo, 4-5 novembre 1997, relazione finale, DG XXIII-1997.

⁴ Decisione 97/15/CE del Consiglio del 9 dicembre 1996 relativa a un terzo programma pluriennale per le piccole e medie imprese (PMI) nell'Unione Europea (1997-2000). (G.U. L 6 del 10.1.1997).

⁵ Direttiva 95/57/CE del Consiglio del 23 novembre 1995 relativa alla raccolta di dati statistici nel settore del turismo, G.U. L 291 del 6.12.1995, p 32. Si veda anche la decisione 1999/35/CE della Commissione del 9 dicembre 1998 (G.U. L 9 del 15.1.1999), sulle procedure per l'attuazione della direttiva 95/57/CE del Consiglio.

⁶ <http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/policy-areas/sme.htm>.

⁷ <http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/tourism-publications/publications.htm>.

⁸ Conferenza della presidenza britannica "Agenda 2010 for small businesses in the World's Largest Industry - A growing contribution to European Tourism", Llandudno, Regno Unito, 20-22 maggio 1998, Conclusioni.

⁹ Relazione della task force BEST *Semplificazione del contesto delle imprese*, volumi I e II.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio "Promuovere lo spirito imprenditoriale e la competitività", COM(1998) 550 def. del 30.9.1998.

http://europa.eu.int/comm/dg23/gen_policy/response_to_best/response_to_best.html.

¹¹ Direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (G.U. L 200 dell'8.8.2000).

¹² Commissione europea, *Per un turismo urbano di qualità – La gestione integrata della qualità delle destinazioni turistiche urbane*, DG Imprese, Unità Turismo, Bruxelles, 1999.

Commissione europea, *Per un turismo rurale di qualità – La gestione integrata della qualità delle destinazioni rurali*, DG Imprese, Unità Turismo, Bruxelles, 1999.

Commissione europea, *Per un turismo costiero di qualità – La gestione integrata della qualità delle destinazioni costiere*, DG Imprese, Unità Turismo, Bruxelles, 1999.

3

Prospettive di sostenibilità del turismo europeo

3.1 Orientamenti per la cooperazione e la sostenibilità del turismo europeo

Il processo intrapreso al fine di avviare il monitoraggio delle conclusioni del Consiglio del 21 giugno 1999 sul tema “Turismo e occupazione”, sostenuto da altre istituzioni, dava luogo a una nuova dinamica tra i principali operatori interessati (Stati membri, professionisti, società civile e Commissione), consentendo, sulla base di un approccio di cooperazione e di partenariato, di identificare una serie di priorità e di azioni da intraprendere da parte dei diversi soggetti pubblici e privati del settore nel rispetto delle loro rispettive competenze, prerogative e responsabilità.

Nell'intento di consolidare questa nuova dinamica, si proponeva:

- un quadro operativo, basato sul metodo di coordinamento aperto tra tutti gli operatori interessati sviluppato in occasione del Consiglio europeo di Lisbona (tale quadro è altresì conforme agli orientamenti del *Libro bianco sul sistema di governo europeo*, per i quali il turismo è un privilegiato campo di applicazione la cui attuazione richiede l'impegno dei responsabili ad alto livello competenti in materia);
- una serie limitata di misure e di azioni da attuare da diversi operatori del settore del turismo, intesa ad aumentare la base delle conoscenze di questa attività economica, rafforzare la competitività delle sue imprese e migliorare così lo sviluppo sostenibile del turismo nell'UE e il suo contributo alla creazione di nuovi posti di lavoro.

La comunicazione della Commissione “*Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo*”, del 13 novembre 2001, delineava l'approccio generale comunitario basato sulle iniziative di parti interessate direttamente responsabili e specializzate, nonché sulle attività regolate dalle politiche comunitarie riguardanti la sostenibilità del turismo europeo.

L'obiettivo stabilito dal processo “turismo e occupazione” era quello di creare le condizioni e fornire gli elementi per un turismo sostenibile di qualità e imprese turistiche europee competitive.

CAPITOLO 3

La strategia per conseguire tale obiettivo poggiava su un insieme di elementi, tra i quali i principali erano:

- seguire un approccio basato sulle conoscenze per sfruttare le informazioni esistenti, acquisire e sviluppare il know-how, innovare mettendo a punto nuove procedure, adottare le migliori esperienze (privilegiando la comprensione dell'organizzazione di operatori, relazioni e interdipendenze esistenti tra di loro);
- agevolare l'adeguamento del settore e delle imprese alle evoluzioni del mercato: ciò richiede un'evoluzione dell'offerta turistica, della qualità dei prodotti, della disponibilità delle risorse umane competenti e dei metodi di gestione delle imprese aggiornati, tenendo in particolare conto dei fabbisogni delle PMI;
- utilizzare tutte le politiche e gli strumenti ai diversi livelli che possano avere un impatto sul turismo: seguendo, valutando e gestendo il loro impatto sul turismo, integrando le questioni del turismo nelle diverse politiche interessate;
- attuare un numero limitato di misure, di disposizioni e di strumenti che rispondano alle tematiche prioritarie;
- definire, con tutti gli operatori, gli obiettivi da conseguire, i calendari di attuazione e i costi delle suddette misure;
- accelerare la transizione dell'insieme di organismi, amministrazioni e imprese del turismo verso la società dell'informazione, promuovendo l'uso di strumenti e servizi basati su tecnologie dell'ICT incluso il collegamento in rete.

Le azioni dovevano essere conformi ai seguenti criteri:

- inserirsi nel processo di convergenza delle politiche degli Stati membri attraverso il metodo di coordinamento aperto, che coinvolga tutti gli operatori grazie a un approccio di cooperazione;
- basarsi il più possibile su misure e strutture esistenti, migliorarle, svilupparle e renderle più coerenti per i fabbisogni delle azioni identificate, invece di crearne altre;
- rispettare rigorosamente il principio di sussidiarietà che stabilirà le responsabilità che devono assumere i diversi operatori;
- trarre profitto dal partenariato di operatori pubblici e privati, nonché dei diversi livelli e interessi di origine politica, amministrativa, professionale e della società civile interessata, affinché tutti gli operatori si identifichino con il processo e con le azioni proposte e concordate;
- beneficiare di un valore aggiunto grazie all'integrazione di un quadro di cooperazione che faciliti e incoraggi la realizzazione delle variazioni a livello europeo.

Inoltre, il nuovo dialogo che si è instaurato nel corso del processo “turismo e occupazione” con la professione e i rappresentanti della società civile ha dimostrato la sua efficacia.

Il coinvolgimento dell'insieme degli operatori, nelle prime fasi di definizione e discussione delle proposte concernenti il turismo, contribuisce al miglioramento delle proposte e al processo di accelerazione della loro applicazione, facilitando il monitoraggio dei progressi realizzati che possiamo sintetizzare nei seguenti tre distinti ambiti.

PROSPETTIVE DI SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO EUROPEO

a) *Creare una nuova dinamica per un approccio coerente e integrato, b) Mettere a disposizione di tutti gli operatori le conoscenze e i mezzi necessari, c) Creare gli strumenti necessari per l'attuazione di misure specifiche e tecniche* (vedi anche ora in maniera più specifica):

a) *Creare una nuova dinamica per un approccio coerente e integrato*

- a-1) Integrazione del turismo nelle politiche e misure comunitarie
- a-2) Consolidamento del nuovo approccio di cooperazione tra gli operatori del turismo tramite il metodo aperto di coordinamento
- a-3) Rafforzamento dell'interazione tra destinazioni e loro rappresentanti

b) *Mettere a disposizione di tutti gli operatori le conoscenze e i mezzi necessari*

- b-4) Mobilitare i centri di competenza e di sostegno esistenti per lo sviluppo della conoscenza e dell'osservazione nel settore del turismo
- b-5) Facilitare l'accesso degli operatori agli strumenti comunitari

c) *Creare gli strumenti necessari per l'attuazione di misure specifiche e tecniche*

- c-6) Conti satelliti del turismo (CST) e statistiche
- c-7) Un'Agenda 21 europea per il turismo
- c-8) Documenti di orientamento
- c-9) Metodi e strumenti di misurazione e di valutazione: indicatori e valutazione comparativa
- c-10) Allargamento e settore internazionale

La comunicazione della Commissione “*Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo*”, del 23 novembre 2003, costituisce la vera pietra miliare ai fini della riflessione e della correlata implementazione delle *policy* multilivello di *governance* delle attività turistiche che spaziano all'interno del vasto e variegato territorio europeo (come variano anche l'intensità e la natura specifica delle sfide per l'industria del turismo e per la sostenibilità).

Garantire la sostenibilità economica, sociale e ambientale del turismo europeo veniva, quindi, considerata una significativa priorità, essenziale sia in termini di contributo allo sviluppo sostenibile, sia per la vitalità, competitività e successo commerciale di questo settore importantissimo dal punto di vista economico.

In tal senso, le sfide per un turismo europeo sostenibile sono legate sia ai vari modelli di consumo, in particolare la distribuzione stagionale del turismo e dei viaggi a fini turistici organizzati e non, sia ai suoi molteplici modelli di produzione (basti pensare alla complessa catena dell'offerta e alle destinazioni turistiche).

Un atteggiamento sostenibile del turista e una buona *governance* pubblica e privata sono fattori chiave per modificare i modelli di turismo non sostenibili. La grande diversificazione del turismo europeo, il principio della sussidiarietà e l'assenza di poteri specifici in quest'area indicano che a livello comunitario è soltanto possibile intraprendere attività complementari e incoraggiare le parti interessate a mettere in

CAPITOLO 3

pratica misure di politica, tra l'altro:

- stimolando la coerenza e l'efficace contributo delle politiche comunitarie e delle misure complementari nell'ambito del turismo;
- partecipando attivamente ai processi globali e internazionali, attraverso il collegamento con le organizzazioni governative internazionali e il coordinamento delle attività dei principali soggetti internazionali;
- praticando e promuovendo i principi della buona *governance*, attraverso:
 - l'assicurazione di un'adeguata valutazione dell'impatto di tutte le misure o iniziative comunitarie pertinenti,
 - la promozione della coerenza delle politiche nazionali in relazione alle attività comunitarie e tra le politiche dei vari Stati membri,
 - il collegamento, la consultazione e la cooperazione con organismi internazionali ed europei esterni al settore pubblico che rappresentano l'industria del turismo e gli interessi di altre parti interessate,
 - la promozione della buona *governance* a tutti i livelli, e l'incoraggiamento delle varie parti interessate e dei loro organismi di rappresentanza a trovare approcci comuni a favore della sostenibilità nei diversi sottosettori del turismo;
- aiutando le parti interessate europee, nazionali, regionali e locali pubbliche e private ad assumersi le rispettive responsabilità a favore della sostenibilità della produzione turistica, soprattutto attraverso:
 - l'utilizzo degli strumenti comunitari a disposizione,
 - la promozione degli scambi di buone prassi, della diffusione di informazioni, delle iniziative flessibili di cooperazione, partenariato e collegamento in rete tra le parti interessate in tutta Europa,
 - il coordinamento delle esperienze su questioni non ancora studiate a dovere al fine di contribuire all'orientamento delle parti interessate.

Va notato che la stessa comunicazione del 2003 tra gli orientamenti evidenziava che:

“... lo sviluppo sostenibile del turismo è legato alla crescita della qualità piuttosto che della quantità.

La consapevolezza del turista circa la qualità rappresenta un prerequisito anche per lo sviluppo sostenibile, in cui sostenibilità e qualità devono necessariamente integrarsi.

Entrambe sono indispensabili per la competitività del settore turistico.

La competitività delle imprese turistiche e delle destinazioni esige efficienza per compensare la sostenibilità e assicurare un ritorno economico sostenibile. Dall'altro lato, la qualità della forza lavoro, il rispetto per la società locale e un minore impatto sull'ambiente liberano i capitali necessari per la gestione efficiente delle risorse”.

Le sfide fondamentali per la sostenibilità del turismo (cfr. prospetto di seguito inserito) sono presenti sia in Europa sia a livello mondiale, ma la loro intensità e natura specifica possono variare da luogo a luogo.

In genere sono maggiori dove l'attività turistica e la dipendenza dal turismo sono particolarmente elevate.

PROSPETTIVE DI SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO EUROPEO

Inoltre possono emergere ulteriori sfide specifiche in determinate aree geografiche, come ad esempio il Mediterraneo e le Alpi; e anche il cosiddetto turismo di massa può essere gestito in modi più sostenibili: la loro identificazione e attuazione rappresenta una sfida a sé stante, che tuttavia promette di dare il contributo più importante alla sostenibilità del turismo europeo in una prospettiva temporale di medio periodo.

Ovviamente un approccio equilibrato del turismo sostenibile consentirebbe di interpretare al meglio quelle molteplici attività turistiche che reggono dal punto di vista economico e sociale senza depauperare anche nel lungo periodo l'ambiente e la cultura locale.

Ciò significa successo imprenditoriale ed economico, tutela dell'ambiente naturale e antropizzato, conservazione e sviluppo socio-economico territoriale, responsabilità nei confronti della società e dei valori culturali locali nel pieno rispetto delle diversità etniche e delle specificità esistenti in ambito antropologico (trattasi, quindi, di tre aspetti fondamentali che sono tra loro interdipendenti in un'ottica non solo funzionale).

Le sfide importanti e i principali obiettivi di governance a livello privato e pubblico per la sostenibilità del turismo europeo

SFIDE FONDAMENTALI PER LA SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO:

- la carenza di personale qualificato per alcune mansioni e le difficili condizioni sociali e lavorative del settore;
- lo sviluppo dei trasporti e i suoi effetti sui flussi di traffico: poiché il turismo dipende necessariamente dai trasporti, questo settore merita un'attenzione specifica anche riguardo alla sostenibilità, limitando in particolare il suo impatto sull'ambiente, anche in riferimento alla questione del cambiamento del clima;
- un potenziale impatto dello sviluppo del turismo sulle condizioni economiche e sociali della popolazione locale, come l'aumento dei prezzi e del costo della vita, e il rischio di staccare la cultura dal suo contesto locale privandola del suo ruolo per la società locale, e di perdere l'autenticità delle espressioni socio-culturali locali come conseguenza dello sviluppo turistico e degli investimenti su scala globalizzata;
- lo sfruttamento delle risorse del patrimonio, la necessità di salvaguardare l'ambiente, e la crescente esposizione ai rischi determinati dalla natura e dall'uomo;
- i potenziali cambiamenti nella scelta delle destinazioni e della loro visita in alta stagione o meno, come conseguenza delle grandi tendenze dei consumatori e di fattori esterni, tra cui la variabilità del clima nella zona e gli eventi meteorologici estremi;
- l'ulteriore potenziale tendenza verso la concentrazione e una più elevata integrazione verticale dei servizi turistici;
- l'adozione e integrazione delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni come fattore di competitività.

PRINCIPALI OBIETTIVI DI UNA BUONA GOVERNANCE PUBBLICA E PRIVATA PER UN TURISMO SOSTENIBILE:

- l'integrazione dello sviluppo sostenibile del turismo nelle strategie generali di sviluppo economico, sociale e ambientale;
- le politiche di settore integrate e una generale coerenza a tutti i livelli;
- gli accordi multilaterali sull'ambiente e politiche commerciali internazionali sostenibili;
- lo sviluppo e l'adozione di strumenti di rendicontazione della responsabilità sociale delle imprese e della sostenibilità nei settori pubblico e privato;
- l'utilizzo di Agenda 21 Locale per le destinazioni turistiche, anche a livello regionale;
- l'uso di sistemi di indicatori e di monitoraggio per lo sviluppo della catena dell'offerta turistica e delle destinazioni;
- la partecipazione della cittadinanza sia come consumatori che sul luogo del lavoro.

3.2 Una partnership più forte per il turismo europeo

Nel febbraio 2005 la Commissione proponeva di rilanciare la strategia di Lisbona concentrando le attività dell'Unione Europea su due direttrici:

- raggiungere una crescita più intensa e duratura;
- creare più posti di lavoro e di migliore qualità¹.

Successivamente il 17 marzo 2006 adottava la comunicazione “*Rinnovare la politica comunitaria per il turismo: una partnership più forte per il turismo europeo*”² al fine di delineare una maggiore correlazione tra il turismo europeo e la strategia di Lisbona rinnovata.

Partendo dal presupposto che l'intera attività turistica comprende un'ampia gamma di operatori e di provvedimenti a vari livelli che condizionano lo sviluppo del turismo sia direttamente sia indirettamente, la comunicazione sottolinea che il dialogo fra parti sociali settoriali e autorità pubbliche è necessario per promuovere uno sviluppo turistico armonico e sostenibile, e che tale dialogo deve concentrarsi su obiettivi chiari e realistici, condivisi dai datori di lavoro, dai lavoratori e dalle popolazioni locali.

Le principali aree di intervento individuate dalla Commissione riguardano i seguenti punti.

A) *Integrazione delle misure riguardanti il turismo*

a.1) *Una migliore regolamentazione*

In molti settori la regolamentazione riveste una particolare importanza per la competitività dell'industria e delle destinazioni turistiche a livello locale, nazionale ed europeo.

a.2) *Coordinamento delle politiche*

La maggior parte delle attività comunitarie volte a sostenere la competitività del turismo europeo viene svolta tramite gli strumenti della politica per le imprese, sebbene il carattere intersettoriale del fenomeno comporti che molte altre politiche europee interessano direttamente o indirettamente il turismo.

Per tale ragione ogni anno saranno identificate le iniziative del programma di lavoro della Commissione europea in grado di influire sul turismo, al fine di garantire che si tenga conto del loro impatto sulla competitività del settore già allo stadio iniziale.

La Commissione continuerà a consultare e informare gli operatori del turismo su tematiche e iniziative riguardanti tale attività economica, sviluppando un processo interattivo foriero di risultati positivi che deve essere potenziato e migliorato permanentemente.

a.3) *Usare meglio gli strumenti finanziari europei disponibili*

Il turismo ha beneficiato ampiamente del sostegno finanziario offerto dai vari strumenti finanziari europei e, nel periodo 2007-2013, fondi e programmi comunitari sosterranno lo sviluppo di aziende, servizi e infrastrutture.

La Commissione prevede la possibilità di finanziare progetti sostenibili di tipo turistico tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per sostenere lo sviluppo socio-economico.

A titolo degli obiettivi “convergenza”, “competitività e occupazione” e “cooperazione territoriale europea” il FESR appoggia modelli di turismo sostenibili per migliorare il patrimonio culturale e naturale, sviluppare l’infrastruttura di accessibilità e mobilità e promuovere le TIC, le PMI innovative, le reti e i *cluster* di aziende, i servizi a maggiore valore aggiunto, le strategie comuni per il turismo transfrontaliero e lo scambio di esperienze a livello interregionale.

L’ambiente e le infrastrutture di trasporto, estremamente importanti per il turismo, beneficiano altresì dei finanziamenti del Fondo di coesione. Lo sviluppo dell’attività turistica, visto il suo notevole potenziale di creazione di posti di lavoro, è un’importante area d’intervento del Fondo sociale europeo (FSE), che cofinanzia progetti relativi a programmi di istruzione e formazione volti a migliorare produttività e qualità dell’occupazione e servizi turistici.

Le zone rurali diventate interessanti con l’offerta di qualità ambientale promuovono il turismo rurale, che negli ultimi decenni è diventato una rilevante fonte di diversificazione dell’economia rurale, integrandosi alle attività agricole. Tale evoluzione rappresenta un’opportunità per i nuovi Stati membri, poiché il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale sostiene:

- il miglioramento qualitativo della produzione e dei prodotti agricoli, dell’ambiente e del paesaggio rurale;
- la promozione di attività turistiche quale diversificazione degli obiettivi dell’economia rurale;
- studi e investimenti associati alla tutela, al ripristino e al miglioramento del patrimonio culturale.

Il Fondo europeo per la pesca (FEP) presenta una nuova priorità per “lo sviluppo sostenibile delle zone dedite alla pesca” nell’intento di lenire gli effetti socio-economici della ristrutturazione del settore e rigenerare le zone dipendenti da tale attività con diversificazione e creazione di occupazione alternativa. La ricerca finanziabile dal VII programma quadro per sviluppo tecnologico, ricerca e attività dimostrative può arrecare beneficio al settore turistico in merito alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, applicazioni satellitari, patrimonio culturale e uso del territorio. Stati membri, regioni, autorità locali e l’industria a tutti i livelli dovrebbero cooperare al fine di garantire che il turismo possa avvalersi pienamente di strumenti finanziari europei e sia tenuto in considerazione nell’elaborazione dei progetti.

B) *Promuovere la sostenibilità del turismo*

b.1) *L’Agenda europea 21 per il turismo europeo*

La strategia di Lisbona rinnovata è una componente essenziale del vasto obiettivo di sviluppo sostenibile stabilito dal Trattato: migliorare la protezione sociale ed elevare il tenore di vita in modo sostenibile per le generazioni presenti e future. Nel 2004 la Commissione aveva istituito il gruppo per la sostenibilità del turismo (GST) composto da diversi esperti rappresentanti in modo equilibrato le associazioni industriali, alcune destinazioni turistiche e le associazioni sindacali della società civile, al fine di promuovere sinergie tra le parti in causa e fornire utili *input* al processo dell’Agenda 21 per la sostenibilità del turismo europeo.

b.2) *Attività specifiche di promozione della sostenibilità del turismo europeo*

L’elaborazione e la conseguente attuazione dell’Agenda europea 21 per il turismo rappresenta un processo a lungo termine che vede impegnata in maniera rilevante la stessa Commissione, con la previsione anche di altre azioni istituzionali specifiche di promozione della sostenibilità economica, ambientale e sociale del turismo europeo finalizzate essenzialmente a:

- identificare i provvedimenti nazionali e internazionali di sostegno alle PMI collegate al turismo e avviare lo scambio delle prassi ottimali;
- valutare l’impatto economico del miglioramento dell’accessibilità nel settore turistico in termini di crescita macroeconomica e occupazione, nell’intento di vagliare le opportunità di operare per le PMI, per qualità dei servizi e della competitività;
- agevolare lo scambio delle prassi ottimali del “turismo per tutti”;
- pubblicare il manuale “*Come creare zone di apprendimento nel settore turistico*” al fine di sostenere l’aggiornamento delle competenze nel settore turistico coinvolgendo tutti gli interessati;
- esaminare le tendenze occupazionali nei settori del turismo costiero e marino;
- elaborare statistiche ufficiali e commissionare studi di *e-Business Watch* per valutare le implicazioni e l’impatto futuri del commercio elettronico sull’industria turistica;
- proseguire le iniziative e l’intensa collaborazione con gli Stati membri, il mondo dell’industria e l’Organizzazione mondiale del turismo al fine di combattere lo sfruttamento dei bambini a fini sessuali, specie quando tali crimini sono commessi da turisti, o addirittura con il concorso diretto degli operatori turistici.

C) *Migliorare la comprensione e la visibilità del turismo*

c.1) *Capire meglio il turismo europeo*

Per adottare decisioni a livello pubblico e privato sono necessarie statistiche armonizzate, ben dettagliate e disponibili tempestivamente, in grado di aggiornare la direttiva 95/57/CE del Consiglio relativa alla raccolta di dati statistici nel settore del turismo, al fine di tenere conto dell'evoluzione del turismo in Europa e delle esigenze degli utenti.

c.2) *Sostenere la promozione delle destinazioni europee*

La globalizzazione dei mercati ha creato sia pressioni concorrenziali sia opportunità con i flussi provenienti da nuove aree – Cina, Russia, India – con buona propensione ai consumi turistici (attraendo turisti verso l'UE si favorirà la crescita e l'occupazione). Le città e le regioni europee stanno ospitando varie manifestazioni culturali (capitale europea della cultura o festival) e sportive, che possono svolgere un ruolo importante nella commercializzazione dell'immagine delle destinazioni prima, durante e dopo l'evento stesso. Le stesse PMI del settore turistico possono trarre vantaggi da tali manifestazioni se coinvolte adeguatamente in tutte le fasi organizzative e promozionali.

L'analisi dell'impatto di tali eventi sulle PMI orientate verso il turismo, i risultati di tale analisi e le raccomandazioni rivolte alle destinazioni che ospiteranno manifestazioni in futuro, risulteranno di estremo interesse. Non a caso diverse destinazioni turistiche europee stanno elaborando prassi efficaci di promozione della sostenibilità turistica che possono fungere da elemento di riferimento per le destinazioni che desiderano migliorare le attività turistiche. In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione intende diffondere maggiormente la conoscenza di prassi ottimali, con l'istituzione di un apposito "riconoscimento per le destinazioni europee di eccellenza" denominato EDEN.

c.3) *Rendere il turismo più visibile: un obiettivo comune*

La collaborazione con le amministrazioni pubbliche nazionali e gli operatori del settore si focalizza nel miglioramento della visibilità e della relativa comprensione del turismo europeo poiché spesso, vista la sua complessità, viene considerato solo nella sua connotazione essenzialmente riduttiva anziché quale fenomeno che riguarda molteplici settori economici e sociali. Sin dal 2002 ogni anno uno Stato membro diverso ospita il *Forum* annuale del turismo europeo, organizzato in stretta collaborazione con la Commissione, gli Stati membri e l'intero comparto dell'industria turistica europea. L'organizzazione del *forum* in vari nuovi Stati membri (Ungheria nel 2004, Malta nel 2005, Cipro nel 2006) fornisce valore aggiunto a tale manifestazione. L'intento è di operare unitamente alle parti in causa al fine di:

- garantire che le tematiche discusse siano pertinenti e attuali;
- aumentare la partecipazione al *forum* degli operatori attivi nel turismo;
- migliorare la visibilità della manifestazione in tutta l'Europa.

Quindi la complessità del turismo richiede che istituzioni comunitarie, amministrazioni nazionali e organizzazioni professionali, datori di lavoro e dipendenti, ONG

e ricercatori realizzino partnership a tutti i livelli per migliorare la concorrenzialità e dimostrare nelle migliori condizioni l'importanza del turismo europeo. Nel quadro giuridico comunitario attuale si intende svolgere un ruolo strategico nel processo decisionale europeo per l'attuazione di una politica rinnovata e rivolta al turismo, al fine di valorizzare al meglio il potenziale sostenibile di crescita e occupazione del settore.

3.3 Promozione della sostenibilità del turismo europeo

Nel solco di tale processo evolutivo la Commissione, riconoscendo esplicitamente che “*considerare la crescita e l'occupazione come il traguardo immediato va di pari passo con la promozione di obiettivi sociali e ambientali*”³, adottava la comunicazione “*Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo*” elaborata sulla base del rapporto del Gruppo per la sostenibilità del turismo e dei risultati della corrispondente consultazione pubblica, quale ulteriore contributo all'attuazione della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione, e della strategia rinnovata per lo sviluppo sostenibile.

Affinché il turismo sia competitivo e sostenibile la Commissione invita tutte le parti in causa a osservare i seguenti principi.

- *Adottare una strategia olistica e integrata* (tutti gli impatti vanno considerati nella programmazione e nello sviluppo del settore e il turismo deve trovarsi in equilibrio ed essere integrato con una serie di attività che influiscono su società e ambiente).
- *Programmare a lungo termine* (lo sviluppo sostenibile implica l'attenzione alle esigenze delle generazioni future e della nostra. Per programmare a lungo termine bisogna essere in grado di sostenere le iniziative).
- *Raggiungere un ritmo di sviluppo appropriato* (livello, ritmo e forma dello sviluppo dovrebbero riflettere e rispettare caratteristiche, risorse, esigenze delle comunità e destinazioni ospiti).
- *Coinvolgere tutte le parti in causa* (la strategia sostenibile implica ampia e impegnata partecipazione al processo decisionale e all'attuazione concreta da parte di coloro in grado di influire sul risultato).
- *Utilizzare le migliori conoscenze disponibili* (le politiche e le iniziative devono essere fondate sulle migliori e più recenti conoscenze disponibili e le informazioni su tendenze, impatti turistici, capacità, esperienza devono essere condivise a livello europeo).
- *Ridurre al minimo e gestire i rischi (principio di precauzione)* (quando sussistono incertezze in merito ai risultati, è opportuno condurre una valutazione completa e intraprendere azioni preventive al fine di evitare danni all'ambiente o alla società).
- *Riflettere gli impatti sui costi* (l'utente e l'inquinatore pagano).

I prezzi devono riflettere i costi reali per la società delle attività di consumo e produzione (tenendo conto non solo dell'inquinamento, ma anche dell'uso delle strutture, che implica costi di gestione notevoli).

PROSPETTIVE DI SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO EUROPEO

- *Fissare e rispettare i limiti, ove opportuno* (la capacità di accoglienza di determinati siti e di zone più ampie va riconosciuta con la disponibilità di limitare, ove e quando possibile, il livello di sviluppo turistico e il volume dei flussi turistici).
- *Effettuare un monitoraggio continuo* (sostenibilità significa capire gli impatti ed essere vigilanti nei loro confronti in modo permanente, affinché possano essere realizzati i cambiamenti e i miglioramenti necessari).

La Commissione europea intende ottenere migliore visibilità e fare conoscere le prassi ottimali ai cittadini e alla società nonché rafforzare la conoscenza e la comprensione delle prassi che collegano sostenibilità e concorrenzialità in modo da potenziarle reciprocamente.

In definitiva, con la comunicazione viene ufficialmente avviata e sostenuta un'Agenda a medio-lungo termine nella quale tutti gli interessati devono intraprendere le iniziative necessarie a potenziare il contributo delle prassi sostenibili per incrementare la concorrenzialità dell'Europa quale destinazione turistica più interessante.

La Commissione europea conta sul sostegno politico a tale iniziativa da parte delle altre istituzioni comunitarie e nel 2011 presenterà la valutazione sui progressi compiuti.

¹ COM (2005) 24 del 2 febbraio 2006.

² Strategia rinnovata dell'UE per lo sviluppo sostenibile, adottata dal Consiglio europeo il 15/16 giugno 2006.

³ Comunicazione "Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo" COM (2003)716 def. del 21.11.2003.

APPENDICE

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30 giugno 2010

COM(2010) 352/3

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
ED AL COMITATO DELLE REGIONI

*L'Europa, prima destinazione turistica mondiale –
un nuovo quadro politico per il turismo europeo*

1 INTRODUZIONE

Il turismo è un'attività economica di rilievo, con un impatto assai positivo sulla crescita economica e l'occupazione in Europa. È inoltre un elemento sempre più importante della vita dei cittadini europei, sempre più numerosi a viaggiare, per motivi sia privati che professionali.

Il turismo, in quanto attività che coinvolge il patrimonio culturale e naturale, come pure le tradizioni e le culture contemporanee dell'Unione europea, illustra in modo esemplare la necessità di conciliare crescita economica e sviluppo sostenibile, senza dimenticare la dimensione etica. Si tratta inoltre di un importante strumento per rafforzare l'immagine dell'Europa nel mondo, diffondere i nostri valori e promuovere l'interesse per il modello europeo, che è il risultato di secoli di scambi culturali, di diversità linguistica e di creatività.

Il turismo europeo ha vissuto di recente una situazione economica difficile, aggravata dall'eruzione del vulcano Eyjafjöll, che ne ha dimostrato la vulnerabilità, ma anche la capacità di resistenza, grazie all'importanza che i cittadini europei attribuiscono a viaggi e vacanze.

La crisi economica e finanziaria, che dal 2008 si ripercuote su tutte le economie, ha avuto effetti non trascurabili sulla domanda di prestazioni turistiche. Più di recente, l'interruzione del traffico aereo nei mesi di aprile e maggio 2010, dovuta alla presenza di nuvole di ceneri vulcaniche, ha avuto notevoli ripercussioni sui viaggi in Europa e ha comportato gravi perdite per le compagnie aeree, le agenzie di viaggi, gli operatori turistici e i turisti stessi.

Questa difficile situazione per l'industria del turismo ha messo in evidenza una serie di sfide cui il settore del turismo europeo deve far fronte.

A tal fine è necessario che tutti gli operatori del settore possano unire i loro sforzi e lavorare in un quadro politico consolidato che tenga conto delle nuove priorità dell'UE delineate nella sua strategia "Europa 2020": l'Europa deve rimanere la prima destinazione turistica mondiale e deve essere in grado di valorizzare la ricchezza e la diversità dei suoi territori.

Con la presente comunicazione la Commissione europea intende favorire un approccio coordinato alle iniziative in materia di turismo e definire un nuovo quadro d'azione per rafforzare la sua competitività e la sua capacità di crescita sostenibile. A tal fine propone una serie di iniziative di dimensione europea o multinazionale intese a conseguire questi obiettivi, mettendo a pieno profitto le competenze che il Trattato di Lisbona ha attribuito all'Unione a favore del turismo.

2 L'INDUSTRIA EUROPEA DEL TURISMO, UN ELEMENTO CHIAVE PER LA CRESCITA EUROPEA ORA FONDATA SU CHIARE COMPETENZE

2.1 Un'importanza economica in aumento

Il turismo è un'attività economica in grado di creare crescita ed occupazione nell'UE, contribuendo nel contempo allo sviluppo ed all'integrazione economica e sociale, in particolare delle zone rurali e di montagna, delle regioni costiere e delle isole, delle regioni periferiche, ultraperiferiche o convergenti. Con circa 1,8 milioni di imprese, principalmente PMI, che occupano il 5,2% circa della manodopera totale (approssimativamente 9,7 milioni di posti di lavoro, di cui una quota considerevole è rappresentata da giovani), l'industria turistica europea¹ genera più del 5% del PIL dell'UE, una percentuale in costante aumento².

Il turismo rappresenta così la terza maggiore attività socioeconomica dell'UE, dopo il settore del commercio e della distribuzione e quello della costruzione. Se si considerano i settori attinenti³, il contributo del turismo al prodotto interno lordo risulta ancora più elevato: si ritiene infatti che sia all'origine di più del 10% del PIL dell'Unione europea e che fornisca circa il 12% dell'occupazione totale. A tale proposito, se si osserva la tendenza degli ultimi dieci anni, la crescita dell'occupazione nel settore del turismo è stata quasi sempre superiore a quella del resto dell'economia. L'Unione europea, d'altro canto, resta la prima destinazione turistica mondiale, avendo registrato 370 milioni di arrivi di turisti internazionali nel 2008, ovvero il 40% degli arrivi in tutto il mondo⁴, fra i quali 7,6 milioni in provenienza dai paesi BRIC (Brasile, Russia, India e Cina), in netto aumento rispetto ai 4,2 milioni del 2004. Questi arrivi hanno generato entrate per 266 miliardi di euro, di cui 75 miliardi da parte di turisti provenienti da paesi esterni all'Unione⁵. I viaggi effettuati dai cittadini europei sono stimati a circa 1,4 miliardi, di cui approssimativamente il 90% all'interno dell'UE. Secondo le stime dell'Organizzazione mondiale del turismo (OMT), nei prossimi anni gli arrivi di turisti internazionali in Europa dovrebbero aumentare in misura significativa. I turisti europei sono inoltre fra i primi a recarsi nei paesi terzi, costituendo così un'importantissima fonte di reddito in numerosi paesi. Tutti questi elementi giustificano un approfondimento della dimensione esterna della politica UE in materia di turismo, così da mantenere i flussi di turisti provenienti dai paesi terzi e sostenere anche i partner dell'UE, in particolare nel Mediterraneo.

2.2 *Competenze precisate dal Trattato di Lisbona che si aggiungono a numerose realizzazioni precedenti*

Da molti anni la Commissione europea, di concerto con gli Stati membri e con le associazioni rappresentative del settore, compie notevoli sforzi per attuare una serie di azioni destinate a rafforzare il turismo europeo e la sua competitività⁶. Parallelamente, la Commissione ha anche stabilito un sistema integrato e assai sviluppato per la tutela dei passeggeri e dei consumatori, compresi i passeggeri con disabilità e quelli con mobilità ridotta, in tutti i mezzi di trasporto⁷.

Nel corso degli anni l'Unione europea ha posto le basi di una politica europea del turismo puntando sui fattori che ne determinano la competitività e tenendo conto, allo stesso tempo, degli imperativi dello sviluppo sostenibile. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'importanza del turismo è stata riconosciuta: l'Unione Europea è ormai competente a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri in questo settore. Si tratta di un sicuro passo avanti, che fornisce una chiarificazione necessaria e permette di stabilire un quadro d'azione coerente.

Come sancito dall'articolo 195 del TFUE, l'Unione Europea può quindi:

- promuovere la competitività delle imprese in tale settore e incoraggiare la creazione di un ambiente propizio al loro sviluppo;
- favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche;
- sviluppare un approccio integrato al turismo garantendo che questo settore sia preso in considerazione nelle sue altre politiche.

Questo nuovo quadro giuridico offre una vera opportunità per realizzare azioni con un grande valore aggiunto europeo che tengano conto dell'esigenza di ridurre gli oneri amministrativi.

Tutti i paesi dell'Unione europea beneficeranno di queste azioni dal momento che ciascuno di essi, in misura diversa, ha interesse a sviluppare il proprio potenziale turistico.

3 SFIDE ED OPPORTUNITÀ PER L'INDUSTRIA DEL TURISMO EUROPEO

Il turismo europeo deve affrontare importanti sfide, che offrono però altrettante occasioni da cogliere. L'industria deve, da un lato, adattarsi all'evoluzione della società con i suoi effetti sulla domanda turistica e, dall'altro, far fronte ai vincoli imposti dall'attuale struttura del settore, dalle sue specificità e dal suo contesto economico e sociale.

Il turismo europeo ha sperimentato di recente una situazione economica difficile, aggravata dall'eruzione del vulcano Eyjafjöll.

In primo luogo, la crisi economica e finanziaria che dal 2008 si ripercuote su tutte

APPENDICE

le economie ha avuto effetti non trascurabili sulla domanda di prestazioni turistiche. Pur avendo continuato a viaggiare, i cittadini europei hanno adattato le loro abitudini alle circostanze, in particolare privilegiando destinazioni più vicine e riducendo la durata dei loro soggiorni o le spese sul posto⁸.

Nel 2009 l'attività turistica in Europa ha così registrato un calo del 5,6% circa. Dietro questa cifra generale si nascondono notevoli disparità: alcune regioni, soprattutto dell'Europa orientale o settentrionale, sono state particolarmente colpite ed hanno registrato una diminuzione netta del numero di turisti (fino all'8%). Si tratta di una crisi duratura e le prospettive di crescita dell'attività turistica sono ancora deboli.

Così, mentre le stime dell'OMT prevedono un aumento degli arrivi di turisti internazionali a partire dal 2010, la ripresa dovrebbe essere più lenta in Europa rispetto ad altre regioni del mondo, come l'Asia.

Questa situazione è stata aggravata dall'interruzione del traffico aereo nei mesi di aprile e maggio 2010, dovuta alla presenza di nuvole di ceneri vulcaniche. Benché i danni siano difficili da valutare, secondo alcune stime si tratterebbe di più di 2 milioni di arrivi di turisti internazionali annullati e di un costo diretto di quasi un miliardo di euro per gli operatori turistici. A ciò si aggiungono le perdite subite dal settore alberghiero e dalle altre attività connesse al turismo, appena compensate dagli utili realizzati da alcuni servizi, come gli autonoleggi o i trasporti in taxi.

Nel corso della videoconferenza con i ministri e i segretari di Stato responsabili del turismo organizzata dalla Commissione europea il 28 aprile 2010 per valutare l'impatto della crisi "vulcanica" sul turismo sono state esaminate le conseguenze di questa sospensione dei voli e alcune possibili linee d'azione.

Questa situazione richiede un adeguamento del settore a nuove difficoltà. Attualmente molti fattori influiscono infatti sullo sviluppo dell'attività turistica in Europa.

Come qualsiasi altro settore economico, l'industria del turismo deve far fronte ad una concorrenza mondiale sempre più vivace, con i paesi emergenti o in via di sviluppo che attirano un numero sempre più grande di turisti.

Per rispondere a questa concorrenza, l'Europa deve proporre un'offerta turistica sostenibile e di qualità puntando sui propri vantaggi comparativi, in particolare sulla diversità dei suoi paesaggi e sul suo straordinario patrimonio culturale⁹. Deve inoltre rafforzare la cooperazione con quei paesi i cui abitanti, con l'aumento del loro tenore di vita, possono diventare una fonte di visitatori per le destinazioni europee.

Un'altra sfida importante è rappresentata dall'andamento demografico osservato in Europa e dalle nuove abitudini o aspettative dei turisti che ne conseguono. Questi cambiamenti richiedono un adeguamento rapido da parte dell'industria per poter mantenere il suo livello di competitività.

Si prevede in particolare che il numero di persone di più di 65 anni raggiungerà il 20% della popolazione nel 2020.

Questa fascia di popolazione, costituita da persone che dispongono sia di potere d'acquisto che di tempo libero, rappresenta un potenziale assai importante in termini di mercato, ma richiede anche un adeguamento del settore affinché le sue specificità siano prese in conto.

Lo stesso dicasi per poter accogliere il numero sempre maggiore di turisti a mobilità ridotta (stimato di recente a 127 milioni di persone), le cui esigenze specifiche

devono essere integrate nell'offerta dei servizi turistici.

Altre sfide strutturali devono essere pienamente integrate nella politica turistica. L'offerta turistica dovrà quindi tenere conto d'ora in avanti delle difficoltà legate ai cambiamenti climatici come pure della scarsità di risorse idriche ed energetiche, della pressione sulla biodiversità o dei rischi per il patrimonio culturale causati dal turismo di massa.

Le imprese che operano nel settore turistico devono ridurre l'utilizzo di acqua potabile in caso di rischio di siccità, ridurre le emissioni di gas a effetto serra e diminuire la loro impronta ambientale.

Nei prossimi anni i cambiamenti delle condizioni climatiche d'Europa potrebbero comportare una ristrutturazione dei modelli di viaggio e influire su alcune destinazioni. La diminuzione dello strato nevoso nelle regioni montagnose europee potrebbe inoltre determinare un calo del turismo invernale. Parallelamente, l'innalzarsi del livello del mare potrebbe modificare il turismo nelle zone costiere. La politica europea e le politiche nazionali in materia di turismo dovranno tenere conto di tutti questi cambiamenti strutturali, grazie a misure intese ad attenuare la disoccupazione strutturale, ma anche garantendo una ripartizione efficace degli investimenti relativi al turismo. Anche lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) ed il loro impiego sempre più frequente da parte dei consumatori hanno profondamente modificato la relazione tra l'industria turistica e la sua clientela. La valutazione del livello di sensibilizzazione, dell'accessibilità e dell'uso di questi servizi da parte dei diversi soggetti interessati ha dimostrato che questi ultimi utilizzano in modo differenziato le TIC, in funzione di fattori quali la competenza di base, le dimensioni e la posizione relativa nella catena turistica.

Di fronte a questa serie di sfide e opportunità, le imprese del settore, in particolare le PMI, non sono sempre in grado di adattarsi rapidamente, a causa delle risorse finanziarie limitate e della mancanza di qualifiche dei loro dipendenti. Vengono infine ad aggiungersi sfide specifiche, determinate dalle particolarità del settore turistico europeo. Queste sfide sono legate, da un lato, ai modelli di consumo, in particolare alla distribuzione stagionale e agli spostamenti turistici e, dall'altro, ai modelli di produzione, ovvero alla catena di valori e alle destinazioni turistiche. Attualmente, la domanda turistica si concentra soprattutto nei mesi di luglio e agosto. Questa stagionalità non incide solamente sui flussi di entrate, ma comporta anche un utilizzo non ottimale delle infrastrutture esistenti e del personale.

4 OBIETTIVI AMBIZIOSI PER UN NUOVO QUADRO D'AZIONE

Di fronte alla crisi ed alle sempre maggiori difficoltà che pesano sulla sua attività, il turismo europeo deve evolvere. A tal fine sono necessari adattamenti a tutti i livelli. L'Unione Europea deve contribuirvi e favorire una politica volontaristica intesa ad accelerare la crescita e a creare le condizioni per migliorare il suo potere di attrazione turistica.

In linea con il Trattato di Lisbona, la politica europea del turismo mira principal-

APPENDICE

mente a stimolare la competitività del settore, senza dimenticare che, a lungo termine, la competitività è strettamente legata alla sostenibilità del suo modello di sviluppo.

Questo obiettivo è chiaramente legato alla nuova strategia economica dell'Unione, "Europa 2020", e in particolare all'iniziativa faro "Una politica industriale per l'era della globalizzazione". Il turismo può inoltre contribuire ad altre iniziative faro, tra cui in particolare "L'Unione dell'innovazione", "Un'agenda digitale europea"¹⁰ ed "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro". Lo sviluppo di una politica del turismo più attiva, fondata in particolare sul pieno esercizio delle libertà garantite dai trattati, può d'altro canto contribuire significativamente al rilancio del mercato unico.

Il quadro d'azione europeo mira soprattutto a favorire la prosperità del turismo in Europa, ma deve anche rispondere a preoccupazioni sociali, di coesione territoriale come pure di protezione e valorizzazione dei patrimoni naturali e culturali. Dovrà inoltre permettere al settore di rafforzare la sua capacità di resistere all'impatto dei cambiamenti climatici e di attenuare le modifiche strutturali che il turismo potrebbe comportare. Il turismo contribuisce anche, indirettamente, a rafforzare il sentimento di cittadinanza europea favorendo i contatti e gli scambi tra cittadini, oltre le differenze di lingua, cultura o tradizioni. In tale contesto è inoltre importante che i cittadini europei conoscano i loro diritti e possano beneficiarne quando si spostano all'interno o all'esterno dell'Unione Europea: essi devono potere esercitare i loro diritti di cittadini europei con la stessa facilità che nel proprio paese. La Commissione proporrà soluzioni per eliminare il più possibile gli ostacoli che i cittadini europei incontrano nel procurarsi servizi turistici fuori del proprio paese.

Queste esigenze cui deve rispondere una politica europea ambiziosa sono state riconosciute durante la riunione ministeriale informale sul turismo organizzata il 15 aprile 2010 su iniziativa della presidenza spagnola del Consiglio.

Facendo seguito alla conferenza ad alto livello sul turismo europeo tenutasi a Madrid il 14 aprile 2010, veri e propri "Stati generali" del turismo europeo, questa riunione ministeriale informale ha rappresentato un passo decisivo per l'impegno dell'Unione e di tutti gli Stati membri a favore di un settore turistico competitivo, sostenibile, moderno e socialmente responsabile. I ministri dell'UE hanno così sostenuto la "dichiarazione di Madrid", che stabilisce una serie di raccomandazioni relative all'attuazione di una politica europea del turismo consolidata, sottolinea la necessità di rafforzare la competitività sostenibile di questo settore e riconosce il valore aggiunto dell'azione dell'UE a favore del turismo, azione che completa positivamente le iniziative degli Stati membri mediante un approccio integrato al turismo.

Per raggiungere questi obiettivi, le azioni a favore del turismo possono essere riunite attorno a quattro assi:

- 1) stimolare la competitività del settore turistico in Europa;
- 2) promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità;
- 3) consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni sostenibili e di qualità;
- 4) massimizzare il potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo.

Questi quattro assi formano la struttura del nuovo quadro d'azione per il turismo che la Commissione intende attuare in stretta collaborazione con gli Stati membri e con i principali operatori dell'industria turistica.

5 UN NUOVO QUADRO D'AZIONE ALL'ALTEZZA DELLE SFIDE

In conformità agli obiettivi sopraccitati e tenendo pienamente conto del nuovo quadro istituzionale introdotto dal Trattato di Lisbona, la Commissione europea ritiene che sia possibile realizzare un certo numero di azioni di dimensione europea o multinazionale, rispettando nel contempo il principio di sussidiarietà definito dal trattato e le competenze degli Stati membri nel settore del turismo.

5.1 *Stimolare la competitività del settore turistico in Europa*

Migliorare la competitività del turismo nell'UE è essenziale per il rafforzamento del settore in vista di una crescita dinamica e sostenibile. Per raggiungere questo obiettivo, occorre sviluppare l'innovazione nel turismo, rafforzare la qualità dell'offerta in tutte le sue dimensioni, migliorare le competenze professionali nel settore, cercare di ovviare alla stagionalità della domanda, diversificare l'offerta turistica e contribuire infine al miglioramento dei dati statistici e delle analisi sul turismo. Il settore turistico presenta un importante potenziale di sviluppo dell'attività imprenditoriale dal momento che le imprese turistiche sono costituite in larga maggioranza da piccole e medie imprese (PMI). Presenta inoltre sinergie importanti con l'artigianato e con i mestieri d'arte, che possono contribuire a preservare il patrimonio culturale e a sviluppare le economie locali.

Promuovere una diversificazione dell'offerta turistica

L'Unione Europea può contribuire alla diversificazione dell'offerta incoraggiando i flussi intraeuropei grazie alla valorizzazione di prodotti turistici tematici su scala europea. Le sinergie transnazionali possono infatti favorire una migliore promozione ed una maggiore visibilità turistica e includere così l'intero patrimonio in tutta la sua diversità: patrimonio culturale (compresi gli itinerari culturali), creazione culturale contemporanea, siti naturali protetti, turismo legato al benessere e alla salute (compreso il turismo termale), turismo d'istruzione, turismo enogastronomico, storico, sportivo o religioso, agriturismo, turismo rurale o il turismo che valorizza il patrimonio marittimo e culturale subacqueo, come pure il patrimonio industriale o il tessuto economico di una regione.

A tal fine la Commissione ha già avviato una collaborazione con il Consiglio d'Europa in materia di turismo culturale per meglio valutarne l'impatto e garantire una sua maggiore visibilità. In questi ultimi anni sono state lanciate altre iniziative transfrontaliere, come itinerari cicloturistici europei o itinerari di pellegrinaggio, quali la "Via Francigena" o il cammino di Santiago de Compostela. La Commissione ritiene

APPENDICE

che molte di queste iniziative dovrebbero essere riconosciute e beneficiare di una legittimità europea che ne garantirebbe il carattere transnazionale. Questo riconoscimento della loro vocazione europea potrebbe dar luogo alla stessa dinamica creata dall'esperienza positiva delle "capitali europee della cultura", che agiscono come catalizzatori per lo sviluppo locale ed il turismo realizzando ogni anno un programma culturale su scala europea ambizioso e di grande attrattiva¹¹. Quest'esperienza può anche essere ampliata alle regioni della rete "Natura 2000", che coprono più del 17% del territorio europeo e rappresentano zone d'interesse per il turismo, a condizione che si rispettino i principi di conservazione degli spazi naturali interessati.

AZIONI PREVISTE:

- 1) Sviluppare una strategia coerente per una promozione diversificata dell'offerta turistica e per valorizzare meglio il patrimonio comune dell'Europa, basata in particolare sul "marchio del patrimonio europeo" e su altre azioni, come le giornate europee del patrimonio ed il premio dell'Unione Europea per il patrimonio culturale.
- 2) Incoraggiare l'integrazione nelle strategie turistiche del patrimonio "naturale", anche in questo caso grazie a iniziative legate all'attribuzione di marchi di qualità.

Sviluppare l'innovazione nell'industria turistica

L'innovazione e le nuove tecnologie dell'informazione sono diventate fattori determinanti per la competitività dell'industria del turismo e per rafforzare gli scambi con altri settori attinenti.

Il loro utilizzo da parte degli operatori pubblici e privati del turismo, in particolare da parte delle PMI, dovrebbe essere rafforzato mediante iniziative di sensibilizzazione e di partenariato ed un ricorso adeguato ai vari programmi nazionali ed europei. Occorre inoltre accelerare l'integrazione degli strumenti e dei servizi della società dell'informazione in tutte le attività turistiche, soprattutto in quelle realizzate dalle PMI, ed agevolare l'accesso dei diversi operatori del turismo agli strumenti finanziari pertinenti.

AZIONI PREVISTE:

- 3) La Commissione avvierà una piattaforma "TIC e Turismo", costituita dalle parti interessate, per facilitare l'adattamento del settore turistico e delle sue imprese all'evoluzione del mercato delle nuove tecnologie dell'informazione e migliorarne la competitività, sfruttando al massimo le possibili sinergie tra i due settori.
- 4) Nel corso dell'elaborazione della sua prossima comunicazione sul commercio elettronico nel mercato interno, che valuterà l'attuazione della direttiva sul commercio elettronico, la Commissione esaminerà le possibilità per rafforzare l'integrazione del settore turistico in questo contesto.

Migliorare le competenze professionali

La modernizzazione dell'attività turistica dovrebbe andare di pari passo con un'intensificazione degli sforzi intesi a migliorare le competenze professionali di quanti lavorano in questo settore, soprattutto al fine di facilitarne l'adattamento alle nuove

CAPITOLO 3

tecnologie e alle nuove aspettative del mercato, ad esempio in materia di salute e di benessere, e di favorirne la mobilità. Questi sforzi verrebbero a inserirsi nel quadro della strategia “Europa 2020”, in particolare dell’iniziativa faro “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro”.

AZIONI PREVISTE:

- 5) Per sostenere la formazione nel settore turistico, la Commissione si adopererà per promuovere le possibilità offerte dai vari programmi dell’UE, come Leonardo o il Programma quadro per la competitività e l’innovazione (CIP) con i suoi capitoli “Erasmus per giovani imprenditori” e “E-skills per l’innovazione”.

Incoraggiare un prolungamento della stagione turistica

Un migliore impiego delle infrastrutture turistiche esistenti e del personale in bassa stagione potrebbe permettere alle imprese di migliorare l’utilizzo delle loro infrastrutture e la loro produttività, grazie ad una manodopera più stabile e più motivata. Un primo passo in questa direzione è già stato effettuato con l’iniziativa “CALYPSO”¹², che ha dato luogo ad un inventario delle buone pratiche esistenti negli Stati membri.

AZIONI PREVISTE:

- 6) Facilitare un meccanismo di scambi turistici volontari tra Stati membri¹³, che consenta in particolare ad alcuni gruppi chiave, come i giovani, gli anziani, le persone con mobilità ridotta e le famiglie a basso reddito, di viaggiare soprattutto durante la bassa stagione.
- 7) Sviluppare un meccanismo volontario di scambio di informazioni on line per un migliore coordinamento delle vacanze scolastiche tra gli Stati membri, nel rispetto delle tradizioni culturali degli Stati membri.

Consolidare la base di conoscenze socioeconomiche sul turismo

La Commissione ritiene che per rafforzare la competitività del settore sia essenziale disporre, a livello europeo, di una migliore base di conoscenze socioeconomiche sul turismo e sui suoi rapporti con l’ambiente. A tale proposito la revisione in corso della direttiva 95/57/CE relativa alla raccolta di dati statistici nel settore del turismo costituisce un passo importante, giacché terrà conto dell’evoluzione del turismo in Europa e delle esigenze degli utenti. Per consolidare i dati statistici e le analisi su questo settore occorre tuttavia spingersi più avanti ed incoraggiare la cooperazione a livello europeo tra gli Stati membri, le destinazioni, i rappresentanti dell’industria e gli operatori pubblici e privati.

A tale scopo, pur garantendo il ruolo attribuito ad Eurostat per il coordinamento dell’attività statistica a livello europeo, la Commissione ritiene necessario sviluppare reti di conoscenze tra istituti di ricerca, università, osservatori pubblici e privati, in stretta collaborazione con le autorità regionali e nazionali, gli uffici di turismo nazionali, gli istituti statistici ed altri soggetti interessati. Il coordinamento e lo sviluppo della ricerca nel settore turistico su scala europea sono necessari ai fini di un approccio

APPENDICE

più integrato e di maggiori sinergie. Anche la cooperazione con le organizzazioni europee ed internazionali, come l'OCSE o l'OMT, risulta necessaria.

AZIONI PREVISTE:

- 8) Nel quadro della sua comunicazione annuale “Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo” la Commissione garantirà un monitoraggio del mercato misurando la soddisfazione dei consumatori europei per le diverse prestazioni turistiche (trasporto, noleggio, alloggio, viaggi, vacanze e circuiti tutto compreso).
- 9) La Commissione svilupperà a breve termine un progetto pilota per collegare in rete gli istituti di ricerca, le università, gli osservatori pubblici e privati, le autorità regionali e nazionali e gli uffici di turismo nazionali.
- 10) In base ai risultati del progetto pilota la Commissione promuoverà a medio termine la creazione di un “osservatorio virtuale del turismo” per sostenere e coordinare in rete le attività di ricerca dei diversi istituti nazionali di ricerca e fornire dati socioeconomici sul turismo a livello europeo.

5.2 Promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità

La competitività del turismo è strettamente legata alla sua sostenibilità, dal momento che la qualità delle destinazioni turistiche dipende in misura considerevole dal loro ambiente naturale e culturale e dalla loro integrazione in una comunità locale.

La sostenibilità del turismo riguarda numerosi aspetti: l'utilizzo responsabile delle risorse naturali, la considerazione dell'impatto ambientale delle attività (produzione di rifiuti, pressione esercitata su acqua, suolo e biodiversità, ecc.), l'impiego di energie “pulite”, la protezione del patrimonio e la salvaguardia dell'integrità naturale e culturale delle destinazioni turistiche, la qualità e durata dei posti di lavoro creati, le ripercussioni economiche locali o la qualità dell'accoglienza. Questi principi sono in larga misura presenti nelle strategie turistiche adottate a livello nazionale e regionale, anche se non sono sufficientemente tradotti in azioni concrete. A livello di UE la Commissione ha introdotto vari strumenti per facilitare una sana gestione ambientale per le imprese, come il marchio europeo di qualità ecologica (ecolabel UE) o il sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS). La reazione delle imprese turistiche alle preoccupazioni di sostenibilità è stata tuttavia assai diversa attraverso l'Europa. La Commissione ha anche messo a disposizione degli Stati membri documenti che facilitano l'attuazione della normativa ambientale europea, a livello sia di progetti individuali che di pianificazione strategica¹⁴.

In tale contesto la Commissione potrà basarsi sull'iniziativa realizzata in collaborazione con la rete delle regioni europee per un turismo competitivo e sostenibile (NECSTouR) e sulla rete delle destinazioni EDEN al fine di sviluppare un sistema di indicatori per la gestione sostenibile delle destinazioni. Questa prassi dovrà essere estesa per permettere la valorizzazione delle destinazioni turistiche europee che adottano pratiche efficaci per promuovere la sostenibilità del turismo. A tale proposito

occorre incoraggiare le iniziative che promuovono una gestione responsabile delle risorse (energia, acqua, materie prime, ecc.) e che garantiscono condizioni ottimali per i servizi e la sicurezza, in particolare per l'accoglienza delle persone anziane e delle persone con mobilità ridotta.

AZIONI PREVISTE:

- 11) Sviluppare, sulla base delle reti *NECSTouR* e *EDEN*, un sistema di indicatori per la gestione sostenibile delle destinazioni. A partire da questo sistema di indicatori la Commissione elaborerà un marchio per la promozione delle destinazioni turistiche.
- 12) Organizzare campagne di sensibilizzazione per i turisti europei sulla scelta delle destinazioni e le modalità di trasporto, i rapporti con la popolazione locale delle destinazioni visitate, la lotta contro lo sfruttamento dei bambini e delle donne.
- 13) Sviluppare un marchio europeo per il "turismo di qualità", basato sulle esperienze nazionali esistenti, inteso ad aumentare la sicurezza e la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici e a premiare gli sforzi rigorosi compiuti dai professionisti del turismo il cui obiettivo è la qualità dei servizi turistici per la soddisfazione del cliente.
- 14) Facilitare l'identificazione da parte dell'industria del turismo europeo dei rischi legati ai cambiamenti climatici onde evitare investimenti in perdita ed esplorare le possibilità di sviluppo di offerte turistiche alternative.
- 15) Proporre una carta del turismo sostenibile e responsabile e introdurre un premio europeo per le imprese turistiche e le destinazioni che rispettano i valori sanciti dalla carta.
- 16) Proporre una strategia per un turismo costiero e marino sostenibile.
- 17) Stabilire o rafforzare la cooperazione tra l'Unione Europea, i principali paesi emergenti (Cina, Russia, India, Brasile) ed i paesi del Mediterraneo per la promozione di modelli di sviluppo turistico sostenibile e responsabile e lo scambio di pratiche ottimali.

5.3 *Consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni turistiche sostenibili e di qualità*

L'immagine e la percezione dell'Europa come insieme di destinazioni turistiche sono aspetti strettamente collegati alla competitività del turismo¹⁵. Se si considera l'intensità della concorrenza mondiale, ma anche il potenziale rappresentato da molti paesi terzi in qualità di fonte di turismo verso l'Europa, è necessario realizzare azioni intese a stimolare la domanda turistica in direzione dell'Europa. Un'importante iniziativa di promozione dell'Europa verso i paesi terzi esiste già grazie al portale Internet "visiteurope.com", gestito dalla Commissione europea del turismo (CET) e lanciato nel 2006, con il sostegno della Commissione europea. L'immagine dell'Europa e la sua percezione come insieme di destinazioni turistiche sostenibili e di qualità devono essere migliorate. Il rafforzamento dell'attrattiva delle destinazioni europee e la loro

maggior visibilità dovrebbero comportare importanti ripercussioni economiche, incentivando gli arrivi di turisti non europei, ma anche aumentando l'interesse dei cittadini europei per i viaggi nel loro continente.

Per esplorare le migliori modalità di presentazione comune dell'offerta turistica europea, la Commissione ritiene che occorra promuovere quest'immagine sui mercati mondiali, in particolare in alcuni paesi terzi (ad esempio Stati Uniti, Giappone, Cina, Russia, India e Brasile), grazie a iniziative congiunte con gli Stati membri e l'industria europea.

A tal fine vale la pena esaminare diverse possibilità allo scopo di valorizzare e dare visibilità ai diversi prodotti tematici a dimensione europea o multinazionale, soprattutto nel corso delle fiere o dei saloni turistici più importanti, o di dare maggior rilievo ai grandi eventi culturali e sportivi, come le "capitali europee della cultura", le "giornate europee del patrimonio", i giochi olimpici o le esposizioni universali, che offrono il potenziale per stimolare lo sviluppo del turismo in Europa.

AZIONI PREVISTE:

- 18) Creare, in collaborazione con gli Stati membri, una vera e propria "marca europea", che possa completare gli sforzi promozionali a livello nazionale e regionale e permettere alle destinazioni europee di distinguersi meglio dalle altre destinazioni internazionali.
- 19) Promuovere il portale "*visiteurope.com*" per aumentare l'attrattiva dell'Europa come insieme di destinazioni turistiche sostenibili e di qualità, in particolare per i paesi emergenti.
- 20) Favorire azioni comuni di promozione in occasione di grandi eventi internazionali o nelle fiere e nei saloni turistici più importanti.
- 21) Rafforzare la partecipazione dell'Unione europea nelle sedi internazionali, in particolare nel quadro dell'Organizzazione mondiale del turismo, dell'OCSE, del T20 e di Euro-Med.

5.4 Massimizzare il potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo

La politica del turismo è caratterizzata dal suo carattere trasversale.

Numerose altre politiche europee hanno ripercussioni dirette o indirette sul turismo. Questo vale soprattutto per le politiche dei trasporti (mobilità sostenibile, diritti e sicurezza dei passeggeri e qualità dei trasporti), della concorrenza (questioni relative alla concentrazione delle imprese, in particolare per quanto riguarda l'offerta turistica on line, all'integrazione verticale e agli aiuti statali), del mercato interno (libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi connessi al turismo, promozione della qualità dei servizi, sviluppo del commercio elettronico), della fiscalità (ostacoli di natura fiscale al corretto funzionamento del mercato interno, trattamento fiscale delle imprese del settore, ad esempio delle agenzie di viaggi, agevolazioni fiscali), della tutela dei consumatori (diritti conseguenti alla firma dei contratti, pratiche commerciali sleali,

CAPITOLO 3

vendite a distanza), dell'ambiente, dell'occupazione, della formazione, della cultura o delle politiche di sviluppo regionale e rurale.

La Commissione intende garantire una migliore integrazione del turismo nelle sue varie politiche e adoperarsi affinché l'applicazione corretta della normativa in vigore permetta di realizzare tutto il potenziale di competitività del settore. Essa intensificherà gli sforzi di coordinamento tra le varie politiche interessate allo scopo di agevolare la piena e completa considerazione degli interessi e delle esigenze dell'industria del turismo al momento della formulazione e dell'attuazione delle sue politiche.

Per quanto riguarda la politica del mercato interno, il settore turistico dovrebbe ormai beneficiare interamente dell'integrazione del mercato europeo dei servizi. La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, permetterà in particolare di semplificare notevolmente le procedure applicabili ai prestatori di servizi turistici e ad eliminare molti ostacoli di natura giuridica ed amministrativa che ne avevano finora limitato l'accesso ai vari mercati degli Stati membri dell'Unione Europea.

La Commissione riconosce l'importanza fondamentale del turismo marino e costiero come catalizzatore di sviluppo economico ed intende realizzare azioni nel quadro della politica marittima integrata dell'UE intese a favorirne lo sviluppo. La diversificazione economica verso il turismo è una priorità per molte zone costiere, in cui il declino delle attività economiche legate in particolare alla pesca ed alla costruzione navale ha determinato una diminuzione di redditi ed un aumento della disoccupazione. Questa diversificazione è sostenuta dal fondo europeo per la pesca (FEP) nel quadro delle strategie di sviluppo locale. Si esamineranno inoltre le possibilità per sfruttare il potenziale dell'industria nautica e diportistica ai fini della crescita economica delle isole e delle regioni costiere e marittime.

Anche la politica di sviluppo rurale dell'UE svolge un ruolo importante per il settore del turismo. Grazie al fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), la Commissione può sostenere, tra l'altro, la creazione di imprese attive nel campo del turismo rurale, lo sviluppo e la promozione dell'agriturismo e la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale delle regioni rurali, comprese le zone di montagna.

Per l'attuale periodo di programmazione la Commissione continuerà a promuovere e a mobilitare a favore del turismo strumenti e programmi comunitari di sostegno. Fra questi strumenti, i diversi fondi strutturali europei (FESR, FSE), il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il fondo europeo per la pesca (FEP) e il programma quadro di ricerca e sviluppo potranno continuare a finanziare la realizzazione di progetti concreti. Il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) svolge infine un ruolo importante per il turismo nella misura in cui interviene, dal 2008, per sostenere la creazione di reti europee per un turismo sostenibile e competitivo. Per il periodo successivo al 2013 le possibilità di sostegno al turismo a partire dai vari fondi europei o grazie al consolidamento delle azioni preparatorie già esistenti nel settore dipenderanno dagli orientamenti che saranno adottati per le priorità di intervento dell'Unione Europea, tenuto conto delle limitazioni di bilancio.

L'evoluzione dei diritti dei passeggeri aerei e ferroviari è una conquista importan-

te per il turismo europeo grazie ad un quadro giuridico per la tutela dei turisti che incontrano difficoltà in viaggio. La Commissione intende far sì che i passeggeri che viaggiano in mare, in autobus di linea o granturismo possano beneficiare di diritti analoghi. Anche la revisione in corso della direttiva concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti “tutto compreso” costituisce un elemento positivo per accrescere la fiducia dei consumatori nei confronti dell’industria del turismo. La Commissione proseguirà inoltre la stretta collaborazione con gli Stati membri, con l’industria turistica e con le organizzazioni degli operatori del settore per migliorare le condizioni di sicurezza nelle strutture ricettive, per quanto riguarda tra l’altro i rischi d’incendio.

Consapevole dell’importanza crescente del turismo per l’Europa, anche proveniente dai paesi terzi, la Commissione esaminerà altresì i diversi strumenti e le possibilità nel quadro della politica in materia di visti e di attraversamento delle frontiere per garantirne un impiego ottimale.

Onde permettere al turismo europeo di continuare a svilupparsi in modo sostenibile e competitivo, conformemente alla strategia “Europa 2020” e al trattato di Lisbona, la Commissione esaminerà gli strumenti per rafforzare le azioni di sostegno e di coordinamento a favore del turismo europeo.

6 CONCLUSIONE

La politica europea del turismo ha bisogno di un nuovo slancio. Di fronte a sfide che richiedono risposte concrete e sforzi di adattamento, gli operatori dell’industria del turismo europeo devono potere unire le loro forze e lavorare in un quadro politico consolidato che consideri le nuove priorità dell’UE. La presente comunicazione, tenendo conto delle nuove competenze dell’Unione Europea in materia di turismo, definisce un quadro ambizioso per trasformare il turismo europeo in un’industria competitiva, moderna, sostenibile e responsabile. La Commissione prevede varie iniziative concrete per fornire al settore del turismo europeo gli strumenti per adattarsi e svilupparsi. Queste azioni completano le politiche degli Stati membri e mirano a coordinare gli sforzi identificando le misure che offrono un effettivo valore aggiunto europeo. Il successo di questa strategia dipenderà dall’impegno di tutte le parti interessate e dalla loro capacità di lavorare insieme per la sua attuazione.

La Commissione proseguirà in futuro gli sforzi per mantenere scambi di vedute regolari, rapidi e trasparenti con gli Stati membri e con l’industria turistica sulle iniziative riguardanti il turismo. A tal fine si avvarrà in particolare del comitato consultivo sul turismo. Le amministrazioni pubbliche saranno così in grado di informare regolarmente delle iniziative della Commissione i vari soggetti interessati a livello nazionale e regionale.

Questo quadro consolidato costituisce un primo passo.

La Commissione proseguirà quindi la propria riflessione sulle iniziative da realizzare in materia di turismo fino al forum europeo del turismo organizzato nel novembre 2010, nel corso del quale un piano d’azione più dettagliato potrebbe essere discusso con gli Stati membri e i soggetti pubblici e privati del turismo europeo. A medio

CAPITOLO 3

termine essa procederà ad un bilancio di questa strategia per valutarne i risultati e andare avanti.

¹ Fornitori tradizionali di viaggi e prestazioni turistiche (alberghi, ristoranti, agenzie di viaggi, autonoleggi, compagnie aeree charter, autobus da turismo, navi da crociera ecc.) che offrono beni e servizi direttamente ai visitatori.

² *Study on the Competitiveness of the EU tourism industry*, settembre 2009 (cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5257&userservice_id=1&request.id=0).

³ In particolare i settori della distribuzione, della costruzione, le società di trasporto in generale (trasporto aereo, ferroviario, marittimo, autobus di linea ecc.) e il settore culturale (fra cui le industrie culturali e creative).

⁴ Barometro OMT del turismo mondiale, volume 8, gennaio 2010.

⁵ Eurostat, *Statistics in Focus*, 23/2009 (*Balance of payments statistics*).

⁶ Comunicazioni della Commissione “*Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo*” COM(2007)621 def. e “*Rinnovare la politica comunitaria per il turismo – Una partnership più forte per il turismo europeo*” COM(2006)134 def.

⁷ http://ec.europa.eu/transport/passengers/index_en.htm.

⁸ In Europa, nel complesso, gli arrivi di turisti internazionali sono diminuiti del 5,6% circa nel 2009, ma alcune regioni, soprattutto dell’Europa orientale o settentrionale, hanno registrato un calo fino all’8% (Barometro OMT del turismo mondiale, volume 8, gennaio 2010).

⁹ 300 degli 800 siti del patrimonio mondiale dell’Unesco sono situati nell’UE.

¹⁰ Comunicazione della Commissione “*Un’agenda digitale europea*” COM(2010) 245.

¹¹ In media, nel periodo 1995-2004, il numero di pernottamenti nelle città che detengono il titolo in un determinato anno è aumentato del 12% rispetto all’anno precedente.

¹² “CALYPSO” è un’azione preparatoria adottata nel 2008 dal Parlamento europeo per un periodo di tre anni con l’obiettivo di promuovere, sotto l’impulso della Commissione europea, partenariati tra i settori pubblico, privato e dell’economia sociale intesi principalmente a promuovere gli scambi fuori stagione di turisti appartenenti alle quattro categorie interessate dall’azione (giovani, terza età, persone con mobilità ridotta e famiglie a basso reddito), tra almeno due Stati membri e/o paesi candidati.

¹³ Le buone pratiche esistenti, soprattutto quelle provenienti dalla Penisola iberica, mostrano che il settore pubblico può finanziare meccanismi di questo tipo, con un ritorno positivo sul capitale investito (più di 1,5 euro per euro speso), se si considerano i benefici associati procurati dalla creazione di posti di lavoro, dalle nuove opportunità offerte al settore privato e dalle entrate fiscali derivanti dall’aggiunta di attività. Questi benefici si ripercuotono positivamente anche sul paese d’origine.

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm.

¹⁵ *Study on the Competitiveness of the EU tourism industry*, settembre 2009 (cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5257&userservice_id=1&request.id=0).

PARTE SECONDA

Disciplina di diritto dell'Unione Europea d'interesse turistico

4

I viaggi, le vacanze e i circuiti “tutto compreso”

4.1 Disciplina e ambito di applicazione

La direttiva concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti “tutto compreso” (90/314/CEE), veniva adottata dal Consiglio il 13 giugno 1990 al fine di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di viaggi, vacanze e giri turistici “tutto compreso”, venduti o offerti in vendita nel territorio comunitario, nella prospettiva di tener conto delle molteplici valenze del fenomeno turistico e in considerazione che:

- il completamento del mercato interno, di cui il settore turistico rappresenta una componente essenziale, è uno dei principali obiettivi comunitari;
- in materia di viaggi, vacanze e circuiti tutto compreso, esistono notevoli divergenze normative e di prassi corrente tra gli Stati membri, tali da creare ostacoli alla libera prestazione dei servizi tutto compreso e distorsioni alla libera concorrenza tra gli operatori stabiliti nei diversi Stati membri;
- l’adozione di norme comuni in materia di servizi tutto compreso contribuisce all’eliminazione di ostacoli e alla realizzazione di un mercato comune dei servizi, consentendo agli operatori di uno Stato membro di offrire i propri servizi in altri Stati membri e ai consumatori di beneficiare di condizioni paragonabili all’acquisto di un servizio tutto compreso in qualsiasi Stato membro;
- la comunicazione della Commissione al Consiglio, *“Un nuovo impulso alla politica di tutela dei consumatori”*, approvata con la risoluzione del Consiglio del 6 maggio 1986, menzionava al punto 37, tra le misure proposte dalla Commissione, l’armonizzazione delle legislazioni dei servizi tutto compreso;
- il turismo svolge un ruolo rilevante nell’economia degli Stati membri e i servizi tutto compreso rappresentano una parte essenziale dell’attività turistica (che riceverebbe un notevole impulso all’aumento della produttività dall’adozione di un minimo di norme comuni intese a conferirle una dimensione comunitaria e ciò a beneficio non solo dei cittadini comunitari che acquistano un servizio tutto compreso organizzato conformemente a tali norme, ma anche dei turisti di paesi terzi desiderosi di godere dei vantaggi di norme garantite). Ai fini della corretta interpretazione dell’atto normativo la direttiva definisce:

CAPITOLO 4

- 1) servizio tutto compreso: la prefissata combinazione di almeno due dei seguenti elementi, venduta o offerta in vendita a un prezzo forfettario, laddove questa prestazione superi le 24 ore o comprenda una notte:
 - a) trasporto,
 - b) alloggio,
 - c) altri servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscono una parte significativa del servizio "tutto compreso" (a ciò si aggiunga che la fatturazione separata di vari elementi di uno stesso servizio tutto compreso non sottrae l'organizzatore o il venditore agli obblighi previsti),
- 2) organizzatore: la persona che organizza in modo non occasionale servizi tutto compreso e li vende o li offre in vendita direttamente o tramite un venditore;
- 3) venditore: la persona che vende o offre in vendita servizi tutto compreso proposti dall'organizzatore;
- 4) consumatore: la persona che acquista o si impegna ad acquistare servizi tutto compreso ("il contraente principale") o qualsiasi persona per conto della quale il contraente principale si impegna ad acquistare servizi tutto compreso ("gli altri beneficiari") o qualsiasi persona cui il contraente principale o uno degli altri beneficiari cede i servizi tutto compreso ("il cessionario");
- 5) contratto: l'accordo che lega il consumatore all'organizzatore e/o al venditore.

Poiché le disposizioni normative a tutela del consumatore presentavano sensibili disparità nei vari Stati membri dissuadendo i consumatori di un determinato Stato membro dall'acquisto di servizi tutto compreso in un altro Stato membro, la direttiva prevede che qualsiasi descrizione del servizio tutto compreso fornita dall'organizzatore o dal venditore al consumatore, il prezzo e tutte le altre condizioni applicabili al contratto non dovranno contenere (dal 1993) indicazioni ingannevoli.

Qualora venga messo a disposizione del consumatore un opuscolo, esso deve indicare in maniera leggibile, chiara e precisa il prezzo, nonché le informazioni adeguate per quanto riguarda:

- a) la destinazione, i mezzi, le caratteristiche e le categorie di trasporto utilizzati;
- b) la sistemazione in albergo o altro tipo di alloggio, l'ubicazione, la categoria o il livello di comfort e le caratteristiche principali della stessa, la sua approvazione e classificazione turistica ai sensi della regolamentazione dello Stato membro di destinazione interessato;
- c) i pasti forniti (*meal plan*);
- d) l'itinerario;
- e) le informazioni di carattere generale concernenti le condizioni applicabili ai cittadini dello Stato o degli Stati membri in questione in materia di passaporto e visti e le formalità sanitarie necessarie per effettuare il viaggio e il soggiorno;
- f) l'importo o la percentuale del prezzo da versare come acconto e le scadenze per il versamento del saldo;
- g) l'indicazione che occorre un numero minimo di partecipanti per effettuare il servizio tutto compreso e, in tal caso, la data limite di informazione del consumatore in caso di annullamento.

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

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 a un accordo tra le parti del contratto.

In tal senso la direttiva prescrive in capo sia all'organizzatore sia al venditore un obbligo informativo da adempiere a beneficio del consumatore, per iscritto o in qualsiasi altra forma appropriata, prima della conclusione del contratto, al fine di dettagliare tutte le informazioni di carattere generale concernenti le condizioni applicabili ai cittadini dello Stato membro o degli Stati membri in questione in materia di passaporti e visti, in particolare per quanto riguarda i termini per ottenerli, nonché le informazioni relative alle formalità sanitarie necessarie per effettuare il viaggio e il soggiorno.

Inoltre, l'organizzatore e/o il venditore devono fornire al consumatore, per iscritto o in qualsiasi altra forma appropriata, prima dell'inizio del viaggio, le informazioni seguenti:

- i) orari, località di sosta intermedia e coincidenze; posto assegnato al viaggiatore, per esempio, cabina o cuccetta sulla nave, carrozza con cuccette o vagone letto sul treno;
- ii) nome, indirizzo e numero di telefono della rappresentanza locale dell'organizzatore e/o del venditore o, se non esiste, nome, indirizzo e numero di telefono degli uffici locali suscettibili di aiutare il consumatore in caso di difficoltà (se tali rappresentanti e organismi non esistono, il consumatore deve in ogni caso disporre di un numero telefonico di emergenza o di qualsiasi altra informazione che gli consenta di entrare in contatto con l'organizzatore e/o il venditore);
- iii) per i viaggi e i soggiorni di minorenni all'estero, informazioni che consentano di stabilire un contatto diretto con il giovane o il responsabile locale del suo soggiorno;
- iv) informazioni sulla sottoscrizione facoltativa di un contratto di assicurazione che copra le spese di annullamento da parte del consumatore o di un contratto di assistenza che copra le spese di rimpatrio in caso di incidenti o malattie.

È consentita al consumatore che sia nell'impossibilità di usufruire del servizio tutto compreso l'opportunità di cedere la propria prenotazione – dopo aver informato l'organizzatore o il venditore entro un termine ragionevole prima della partenza – a una persona che soddisfi tutte le condizioni richieste per tale servizio (purché la persona che cede il proprio servizio tutto compreso e il cessionario siano solidamente responsabili nei confronti dell'organizzatore o del venditore parte del contratto per il pagamento del saldo del prezzo, nonché per le eventuali spese supplementari risultanti dalla cessione).

In tema di variazione dei prezzi, gli Stati membri assumono l'impegno di vigilare affinché si applichino ai contratti i principi seguenti:

CAPITOLO 4

- a) i prezzi stabiliti dal contratto non possono essere modificati, a meno che il contratto non ne preveda espressamente la possibilità, in aumento o in diminuzione, e indichi le precise modalità di calcolo, solo per tener conto delle variazioni nei:
 - costi di trasporto, compreso il costo del carburante;
 - diritti e tasse su certi servizi, quali tasse di atterraggio, di sbarco o di imbarco nei porti e negli aeroporti;
 - tassi di cambio applicati al servizio tutto compreso in questione;
- b) il prezzo stabilito nel contratto non sarà aumentato nei 20 giorni che precedono la data prevista per la partenza.

Qualora prima della partenza l'organizzatore sia costretto a modificare in maniera significativa un elemento essenziale del contratto quale il prezzo, deve notificarlo al più presto al consumatore per permettergli di prendere le appropriate decisioni, in particolare:

- recedere dal contratto senza pagamento di penali;
- accettare una clausola aggiuntiva al contratto, la quale precisi le modifiche apportate e la loro incidenza sul prezzo.

Il consumatore deve informare quanto prima l'organizzatore o il venditore della propria decisione e, se recede dal contratto oppure se, per qualsiasi motivo, tranne la colpa del consumatore, l'organizzazione annulla il servizio tutto compreso prima della partenza, il consumatore ha diritto:

- a) a usufruire di un altro servizio tutto compreso di qualità equivalente o superiore qualora l'organizzatore e/o il venditore possa proporglielo (se il servizio tutto compreso è di qualità inferiore, l'organizzatore deve rimborsare al consumatore la differenza di prezzo);
- b) a essere rimborsato quanto prima della totalità dell'importo da lui pagato in applicazione del contratto e, ove indicato, all'indennizzo da parte dell'organizzatore o venditore, secondo quanto dispone la legge dello Stato membro interessato, per inadempimento contrattuale, tranne nel caso in cui:
 - i) il servizio tutto compreso sia annullato a causa di un numero di prenotazioni inferiore al numero minimo di partecipanti richiesto, sempre che il consumatore sia informato dell'annullamento, per iscritto, entro i termini indicati nella descrizione del servizio tutto compreso;
 - ii) l'annullamento, escluso l'eccesso di prenotazioni, sia dovuto a cause di forza maggiore, o a circostanze esterne anomale e imprevedibili, le cui conseguenze non si sarebbero potute evitare nonostante la diligenza impiegata.

Se, dopo la partenza, una parte essenziale dei servizi contemplati dal contratto non viene fornita al consumatore oppure l'organizzatore si rende conto di non essere in grado di fornirla, quest'ultimo predispone soluzioni alternative senza supplemento di prezzo a carico del consumatore, affinché il servizio tutto compreso possa continuare ed eventualmente provvede a risarcire il consumatore nei limiti della differenza tra le prestazioni previste e quelle fornite (se non è possibile alcuna soluzione alternativa o

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

se il consumatore non l'accetta per validi motivi, l'organizzatore, ove necessario, fornisce senza supplemento al consumatore un mezzo di trasporto equivalente per il ritorno al luogo di partenza o ad altro luogo convenuto e, ove indicato, lo risarcisce).

In tal senso la direttiva prevede anche che gli Stati membri prendano le misure necessarie per garantire che l'organizzatore e/o il venditore parte del contratto siano responsabili nei confronti del consumatore della buona esecuzione degli obblighi risultanti dal contratto, sia eseguiti direttamente e sia eseguiti da altri prestatori di servizi, fatto salvo il diritto dell'organizzatore e/o del venditore di rivalersi presso questi altri prestatori di servizi.

Per quanto riguarda i danni arrecati al consumatore a seguito dell'inadempimento o della cattiva esecuzione del contratto, incombe sempre agli Stati membri di prendere le misure necessarie affinché l'organizzatore e/o il venditore siano considerati responsabili (e devono agire con la massima sollecitudine), a meno che l'inadempimento o la cattiva esecuzione non siano imputabili né a colpa loro né a colpa di un altro prestatore di servizi in quanto le mancanze constatate nell'esecuzione del contratto siano:

- imputabili al consumatore,
- imputabili a un terzo estraneo alla fornitura delle prestazioni previste dal contratto e presentino un carattere imprevedibile o insormontabile,
- dovute a casi di forza maggiore, avvenimenti che organizzatore e/o venditore non potevano, con tutta la necessaria diligenza, prevedere o risolvere.

Per quanto riguarda i danni derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, gli Stati membri possono altresì ammettere che l'indennizzo sia limitato conformemente alle convenzioni internazionali che disciplinano determinate prestazioni, quali:

- la Convenzione di Varsavia del 1929 sul trasporto aereo internazionale,
- la Convenzione di Berna del 1961 sul trasporto ferroviario,
- la Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare,
- la Convenzione di Parigi del 1962 sulla responsabilità degli albergatori.

Inoltre, per quanto riguarda i danni diversi da quelli corporali derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, gli Stati membri possono ammettere che l'indennizzo sia limitato in virtù del contratto, purché tale limitazione non diventi irragionevole.

OSSERVAZIONI GENERALI SULL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 90/314/CEE CONCERNENTE I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

L'obiettivo primario della direttiva concernente i viaggi "tutto compreso" è stabilire le norme minime in merito alle informazioni che devono essere fornite al consumatore, i requisiti formali per i contratti di viaggio "tutto compreso", le

norme imperative da applicare alle obbligazioni contrattuali (cancellazione, modifica, responsabilità civile degli organizzatori e/o venditori dei viaggi "tutto compreso", e così via) e garantire pertanto una reale tutela dei consumatori in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio.

Informazioni da fornire al consumatore

Le indicazioni non devono essere ingannevoli (articolo 3, paragrafo 1).

Gli opuscoli devono contenere le informazioni di carattere generale.

Le informazioni contenute nell'opuscolo impegnano l'organizzatore/venditore (articolo 3, paragrafo 2). Devono essere fornite al consumatore informazioni di carattere generale (condizioni in materia di visti, orari, rappresentanti locali, e così via) (articolo 4, paragrafo 1).

Norme che regolano il contratto

Il contratto deve contenere requisiti minimi e informazioni di carattere generale (articolo 4, paragrafo 2).

Deve essere consentita la cessione della prenotazione (articolo 4, paragrafo 3). I prezzi non possono essere modificati, tranne in casi particolari (articolo 4, paragrafo 4).

In caso di modifica del viaggio, il consumatore deve avere il diritto di recedere dal contratto e ottenere un indennizzo per inadempienza contrattuale ovvero di accettare in sostituzione un altro servizio tutto compreso (articolo 4, paragrafo 5).

In caso di gravi problemi verificatisi dopo la partenza, devono essere fornite soluzioni alternative o deve essere garantito il ritorno al luogo di partenza (articolo 4, paragrafo 7).

Responsabilità

L'organizzatore/venditore è responsabile della buona esecuzione del contratto e dei danni arrecati al consumatore (articolo 5).

In caso di reclamo, l'organizzatore deve adoperarsi sollecitamente per trovare soluzioni appropriate (articolo 6).

Garanzia in caso di insolvenza

Devono essere fornite garanzie sufficienti per assicurare il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio in caso di necessità (articolo 7).

ALLEGATO (Direttiva 90/314/CEE)

Elementi da inserire nel contratto qualora siano pertinenti per il servizio tutto compreso considerato:

- a) destinazione o destinazioni del viaggio; qualora sia previsto un soggiorno frazionato, durata del medesimo, con relative date di inizio e fine;

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI “TUTTO COMPRESO”

- b) mezzi, caratteristiche e categorie di trasporto utilizzate, data, ora e luogo della partenza e del ritorno;
- c) quando il servizio tutto compreso include la sistemazione in albergo, l'ubicazione, la categoria turistica o il livello di comfort nonché le principali caratteristiche, la conformità alla regolamentazione dello Stato membro ospitante in questione, il numero dei pasti forniti (*meal plan*);
- d) se il servizio tutto compreso richiede per la sua effettuazione un numero minimo di persone, data limite per informare il consumatore in caso di annullamento;
- e) itinerario;
- f) visite, escursioni o altri servizi inclusi nel prezzo totale pattuito del servizio tutto compreso;
- g) nome e indirizzo dell'organizzazione, del venditore e, se del caso, dell'assicuratore;
- h) prezzo del servizio tutto compreso, indicazione di qualsiasi eventuale revisione del prezzo ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4 e indicazioni degli eventuali diritti e tasse su determinati servizi (tasse di atterraggio, di sbarco e di imbarco nei porti e negli aeroporti, tasse di soggiorno) se esse non sono incluse nel prezzo del servizio tutto compreso;
- i) scadenze e modalità di pagamento;
- j) particolari desideri che il consumatore ha fatto conoscere all'organizzatore o al venditore al momento della prenotazione e che le due parti hanno accettato;
- k) termini entro cui il consumatore deve presentare reclamo per l'inadempimento o la cattiva esecuzione del contratto.

4.2 Il recepimento della direttiva 90/314/CEE nella legislazione nazionale degli Stati membri

Alcuni anni dopo l'adozione e la conseguente entrata in vigore della direttiva del 13 giugno 1990 n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti “tutto compreso”, la Commissione pubblicava una dettagliata relazione nell'intento di:

- fornire informazioni sulle misure di recepimento adottate dagli Stati membri;
- individuare i problemi evidenziati in tal senso;
- avviare un dibattito utile a favorire una migliore attuazione della stessa direttiva.

In considerazione di tali obiettivi, la *prima parte* della relazione contiene una breve sintesi delle misure di recepimento adottate dagli Stati membri e, all'occorrenza, delle relative procedure d'infrazione (a ciò si aggiunga che nell'Allegato I figura un elenco completo anche delle sentenze adottate della Corte di giustizia delle Comunità europee relative proprio alla direttiva 90/314/CEE).

La *seconda parte* della relazione è dedicata al recepimento e correlata attuazione dell'articolo 7 della direttiva che, fra tutte le disposizioni, lascia il più ampio margine di interpretazione con conseguente eterogenea soluzione approntata nei vari Stati membri.

La Corte di giustizia delle Comunità europee ha pronunciato una serie di sentenze

con riferimento all'articolo 7 della direttiva di seguito analizzate (nell'Allegato II sono riportate alcune osservazioni sugli atti normativi che hanno recepito l'articolo 7).

Come si evince da quanto sin qui illustrato, il monitoraggio sul recepimento di tale disciplina metteva in evidenza non solo alcune lacune nelle misure nazionali di attuazione adottate dagli Stati membri, ma anche taluni punti deboli della stessa direttiva comunitaria.

A tal proposito la Commissione invitava (entro la fine del 2000) i governi degli Stati membri e tutte le parti interessate a riflettere ulteriormente sui punti di criticità che, se adeguatamente affrontati, avrebbero potuto favorire una comune chiave interpretativa delle proposte di modifiche della direttiva.

Non a caso, in occasione della 2555^a riunione del Consiglio dei consumatori tenutasi il 13 aprile 2000 a Lussemburgo veniva rilevato che numerose disposizioni contenute nella direttiva 90/314/CEE, del 13 giugno 1990, davano adito a una vasta gamma di interpretazioni e, di conseguenza, ad approcci differenti da parte dei legislatori nazionali, senza peraltro impedire una trasposizione tecnicamente corretta da parte degli Stati membri di tale direttiva nelle legislazioni nazionali, tenuto conto proprio delle circostanze nazionali.

La direttiva, dopo un attento esame da parte della Commissione, risultava essere recepita interamente da tutti gli Stati membri, anche se numerose disposizioni lasciavano un ampio margine di interpretazione ai legislatori nazionali. Ne conseguiva che le impostazioni seguite dai diversi Stati membri per recepire la direttiva in questione (e il livello di tutela degli interessi economici del consumatore) differivano in maniera considerevole.

Tuttavia, i casi in cui la Commissione ha ritenuto che la direttiva non fosse stata recepita correttamente in seno all'ordinamento giuridico degli Stati membri sono limitati.

Diversa era la situazione che si delineava in merito alle disposizioni della direttiva che potevano essere considerate imprecise. Queste erano molteplici, e ci limitiamo a indicare solo alcuni esempi tali da illustrare la problematica.

– In tema di ambito di applicazione della direttiva, previsto dall'articolo 2: che cosa si intende per “*prefissata combinazione*”? Sono escluse le vacanze personalizzate? Come devono essere interpretate le parole “*in modo non occasionale*” relative alla definizione di organizzatore? Che cosa si intende per “*altri servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscono una parte significativa del tutto compreso*”? Gli Stati membri hanno inserito queste definizioni nella loro legislazione nazionale, attenendosi così alla direttiva, ma spostando allo stesso tempo il problema dell'interpretazione dal livello sopranazionale a quello nazionale (ad es., la Svezia, art. 2 della legge in materia di viaggi tutto compreso SFS 1992:1672) e la Danimarca, capitolo 2 della legge 472 del 30 giugno 1993; la Germania (Art. 651a BGB) non prevede una definizione di servizi tutto compreso.

– L'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva dispone: “*Il consumatore che sia nell'impossibilità di usufruire del servizio tutto compreso, può cedere la propria prenotazione – dopo avere informato l'organizzatore o il venditore entro un termine ragionevole prima della partenza – a una persona che soddisfi tutte le condizioni richieste per tale servizio*”.

Gran parte degli Stati membri non ha previsto nella legislazione nazionale una definizione di "*termine ragionevole*". Taluni Stati membri hanno previsto una scadenza di pochi giorni prima della partenza (in Italia, l'art. 10 del decreto legislativo n. 111/1995 prevede una scadenza di quattro giorni lavorativi prima della partenza; la Germania all'art. 651b BGB, prevede che il servizio tutto compreso possa essere ceduto in qualsiasi momento prima della partenza).

– L'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva dispone nell'ultima frase: "*per quanto riguarda i danni diversi da quelli corporali derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, gli Stati membri possono ammettere che l'indennizzo sia limitato in virtù del contratto. Questa limitazione non deve essere irragionevole*".

Anche in questo caso, i punti di vista su quale limitazione debba essere considerata "irragionevole" sembrano differire considerevolmente.

Mentre taluni Stati membri non hanno recepito la disposizione applicando pertanto le norme generali interne in materia di responsabilità civile (quali Austria, Svezia, Danimarca) o hanno ripreso la disposizione dalla direttiva, altri hanno previsto disposizioni ancora più dettagliate (è il caso dell'Irlanda, decreto n. 235 del 1995. Il regolamento n. 20, articolo 4, punto (b) dispone che "l'organizzatore non può limitare la responsabilità (a) nel caso di un adulto, a un valore inferiore a un importo pari al doppio del prezzo totale del pacchetto per l'adulto coinvolto, e (b) nel caso di un minore, a un valore inferiore a un importo pari al prezzo totale del pacchetto per il minore coinvolto". In Italia, è stata stabilita una soglia minima con riferimento all'articolo 13 del CCV (Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, Bruxelles, 23 aprile 1970). In Germania, la responsabilità può essere limitata al triplo del valore del servizio tutto compreso (cfr. Art. 651h, Abs. 1 BGB). In Portogallo, la responsabilità può essere limitata a cinque volte il prezzo del servizio tutto compreso (ex decreto legge 209/97, art. 40, par. 5).

La Commissione, incaricata del controllo dell'attuazione della direttiva, da parte sua riterrebbe "irragionevole" una disposizione che limitasse o escludesse la responsabilità dell'organizzatore/venditore in caso di assoluta negligenza; questo orientamento sembra conformarsi con le norme generali in materia di responsabilità civile di tutti gli Stati membri. Tale disposizione è vaga: non impone l'obbligo per l'organizzatore/venditore di avere un rappresentante locale al quale i consumatori possano rivolgere i propri reclami né stabilisce che cosa si intenda per soluzione "appropriata".

Ad esempio, se l'organizzatore ritiene che il reclamo sia irragionevole, potrebbe considerare come soluzione "appropriata" non agire in alcun modo. Inoltre, gli organizzatori/venditori devono "*adoperarsi sollecitamente per trovare soluzioni appropriate*", ma non devono davvero trovarne una. Nessuna meraviglia, pertanto, che taluni Stati membri (Italia) non abbiano recepito esplicitamente la disposizione.

La Commissione, invitando i governi degli Stati membri e le parti interessate a riflettere ulteriormente su punti che potrebbero favorire una interpretazione comune della direttiva e, se del caso, si potrebbe modificare la direttiva stessa. Infine, talune disposizioni della direttiva, segnatamente l'obbligo dell'organizzatore/venditore di assicurare una garanzia in caso di insolvenza, impongono alle autorità pubbliche di intraprendere sforzi costanti per monitorare il mercato e applicare correttamente la legge.

Molti Stati membri hanno pertanto previsto un sistema di concessione di autorizzazioni in base al quale ciascun organizzatore/venditore di viaggi è tenuto a soddisfare determinati requisiti per ottenere l'autorizzazione che gli consente di svolgere la propria attività. In altri Stati membri, alcuni organizzatori/venditori devono essere in possesso di una licenza mentre altri non vi sono obbligati.

a) *Campo d'applicazione della direttiva*

In base all'articolo 2, la direttiva si applica agli operatori che in modo non occasionale organizzano servizi tutto compreso e li vendono o li offrono in vendita direttamente o tramite un venditore. Un servizio "tutto compreso" ai sensi della direttiva è una combinazione prefissata di trasporto, alloggio e di altri servizi turistici (quando due o tre di questi elementi sono combinati fra loro), venduta o offerta in vendita a un prezzo forfettario, laddove la prestazione superi le 24 ore o comprenda una notte.

b) *Responsabilità*

L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva prevede: "*Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che l'organizzatore e/o il venditore parte del contratto siano responsabili nei confronti del consumatore della buona esecuzione degli obblighi risultanti dal contratto, sia che tali obblighi debbano essere eseguiti da lui stesso sia che debbano essere eseguiti da altri prestatori di servizi, fatto salvo il diritto dell'organizzatore e/o del venditore di rivalersi presso questi altri prestatori di servizi*".

Ai sensi di tale disposizione, la direttiva ha lasciato agli Stati membri la libertà di determinare le rispettive responsabilità dell'organizzatore e del venditore. La direttiva auspica che il legislatore nazionale determini chiaramente la persona responsabile nei confronti del consumatore e la maggior parte degli Stati membri ha previsto una responsabilità distinta, e separa l'organizzatore rispetto al venditore: ognuno di essi è responsabile per i problemi verificatisi nella relativa sfera d'azione (es. Austria, Art. 31b-f Konsumentenschutzgesetz, OGH 6 Ob 519/95; Belgio, legge del 16 febbraio 1994, articoli 18 e 27; Italia, decreto legislativo n. 111/1995, art. 14. In Portogallo è responsabile l'agente di viaggio (venditore): cfr. decreto legge n. 209/97, articolo 39. Nel Regno Unito, i *Package Travel Regulations*, regolamento 2, art. 1, definiscono il contratto di viaggio "l'accordo che lega il consumatore all'organizzatore o al venditore, o ad entrambi se del caso"; il testo sembra ritenere responsabile anche il venditore oltre all'organizzatore). In quasi tutti gli Stati membri, l'inadempimento delle prestazioni oggetto del servizio "tutto compreso" e fornite da terzi consente la responsabilità diretta dell'organizzatore, ma non del venditore. Tale soluzione potrebbe non tutelare un consumatore nel caso in cui questi acquistasse da un venditore nel proprio paese di origine un servizio tutto compreso organizzato da un operatore straniero. In questo caso, il consumatore sarebbe costretto a sporgere reclamo contro l'organizzatore al di fuori del proprio paese con svantaggi derivanti dal carattere transfrontaliero della controversia, il che sarebbe contrario alla *ratio* della direttiva che è di prevedere per il consumatore una controparte contrattuale responsabile dell'esecuzione del contratto e facilmente accessibile (contrariamente alla situazione precedente in cui i reclami devono essere indirizzati a moltissimi prestatori di servizi nel paese in cui si reca). Ad esempio, la legge applicabile, il tribunale competente, l'esecuzione di una sentenza o

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

i problemi linguistici. Questo punto dovrebbe essere chiarito. Se necessario, la direttiva potrebbe essere modificata per stabilire con chiarezza che un venditore, che offre servizi tutto compreso organizzati da un operatore con sede legale al di fuori del SEE, deve essere ritenuto responsabile dell'esecuzione del servizio.

c) Altri punti di discussione relativi all'ulteriore sviluppo della tutela dei consumatori nel ramo turistico

Anche qualora la direttiva concernente i viaggi "tutto compreso" fosse recepita interamente e in maniera soddisfacente dagli Stati membri, molto si può ancora fare per rafforzare la tutela dei consumatori nel settore del turismo.

La Commissione vorrebbe sottolineare i seguenti punti.

1) Casi non contemplati dalla direttiva concernente i viaggi "tutto compreso" – occorre estendere il campo d'applicazione della direttiva?

A prescindere dai problemi di interpretazione precitati, risulta auspicabile discutere l'estensione del campo d'applicazione della direttiva ai casi che attualmente sono esclusi dai criteri "quando il servizio copre un periodo di oltre ventiquattro ore o comprende un pernottamento", per esempio escursioni turistiche o visite organizzate a manifestazioni culturali o sportive. Una sistemazione consistente in un biglietto per la finale della coppa del mondo di calcio abbinato a un biglietto di ritorno in aereo per lo stesso giorno può costare facilmente di più un viaggio medio organizzato settimanale. In tali circostanze, il bisogno di tutelare il consumatore è comparabile.

2) Norme da applicare nel caso in cui il consumatore receda ingiustificatamente dal contratto

La direttiva non contiene disposizioni per il caso in cui il consumatore receda dal contratto di viaggio senza una giusta causa. In pratica, i contratti di viaggio contengono clausole in base alle quali "la penale" da pagare può arrivare fino al 100% del prezzo del servizio a seconda del momento in cui si recede dal contratto. La direttiva 93/13/CE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori prevede, al punto 1, lettera d) dell'allegato che le clausole che hanno l'effetto di "permettere al professionista di trattenere somme versate dal consumatore qualora quest'ultimo rinunci a concludere o a eseguire il contratto, senza prevedere il diritto per il consumatore di ottenere dal professionista un indennizzo per un importo equivalente qualora sia questi che recede dal contratto" possono essere considerate abusive e quindi nulle. Lo stesso dicasi per il punto 1, lettera e) dell'allegato, per le clausole contrattuali che hanno l'effetto di "imporre al consumatore che non adempie ai propri obblighi un indennizzo per un importo sproporzionatamente elevato". In ogni caso, sarebbe utile una norma specifica per i casi di "non partecipazione", che dovrebbero essere limitati a un livello ragionevole, corrispondente al danno cagionato con tale comportamento. Se è vero che la "non partecipazione" è molto onerosa per un organizzatore, è altresì vero che il recesso comunicato da un consumatore entro un limite ragionevole comporta probabilmente costi esigui per l'organizzatore. Non è giustificabile il fatto che il consumatore, nel caso in cui il contratto non venga eseguito per colpa dell'organizzatore, riceva l'indennizzo per i soli danni comprovati, mentre l'organizzatore non debba

comprovare di avere subito danni per ottenere il pagamento della “penale” nel caso di recesso ingiustificato del consumatore.

3) *Protezione del consumatore nel settore dell'aviazione civile...*

La direttiva in questione non si applica ai viaggi aerei, a eccezione dei casi in cui il volo è incluso nel servizio tutto compreso. Il numero sempre crescente di reclami sottoposti dai consumatori alla Commissione sembra indicare che il livello di tutela dei consumatori nel settore dei viaggi aerei sia insufficiente. Le questioni da affrontare comprendono l'indennizzo per i ritardi ingiustificati, il miglioramento della trasparenza del mercato e il miglioramento delle norme in materia di responsabilità civile.

4) *...e nel campo dei trasporti pubblici*

Si dovrebbe altresì riflettere sull'adozione di misure volte a rafforzare la tutela dei consumatori nel settore dei trasporti pubblici in generale, soprattutto per quanto riguarda le clausole generali dei contratti delle aziende pubbliche di trasporto, di norma disciplinate dalle leggi degli Stati membri.

5) *La vendita di servizi tutto compreso per e-mail*

Un ulteriore problema è quello che nasce nel contesto delle vendite transfrontaliere di viaggi “tutto compreso” via Internet. Il problema dovrebbe essere tuttavia affrontato dalla legislazione orizzontale (ad es. dalla direttiva 97/7/CE sulle vendite a distanza o dalla proposta direttiva sul commercio elettronico) piuttosto che da misure specifiche da applicare al settore turistico.

d) *La questione delle clausole abusive nei contratti per i servizi tutto compreso*

La direttiva concernente i viaggi tutto compreso e le relative misure nazionali di recepimento hanno creato un quadro giuridico obbligatorio per i contratti relativi ai servizi tutto compreso. Al di là della tutela riconosciuta al consumatore da questa direttiva, è di essenziale importanza per il consumatore che il contratto non contenga clausole abusive, poco chiare o incomprensibili.

La tutela contro le clausole contrattuali abusive è fornita dalla direttiva 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti, che copre non solo i contratti relativi ai servizi tutto compreso, ma qualsiasi contratto stipulato tra consumatori e professionisti. La direttiva stabilisce, quale principio di base, che le clausole contrattuali abusive contenute in un contratto stipulato tra un consumatore e un venditore o fornitore non sono vincolanti per il consumatore.

Nell'allegato della direttiva 93/13/CEE già figura un elenco indicativo delle clausole contrattuali che possono essere considerate abusive e, al fine di fornire al pubblico informazioni facilmente accessibili e trasparenti sulla giurisprudenza dei tribunali europei in materia di clausole abusive, la Commissione ha creato la banca dati CLAB che contiene informazioni sulle sentenze in materia di clausole vessatorie emesse dagli organi sia giudiziari sia extragiudiziari di tutta Europa in tutti i settori.

4.2.1 Le garanzie in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore (art. 7 della Direttiva 90/314)

Il recepimento dell'art. 7 della direttiva nella legislazione nazionale degli Stati membri solleva problemi di varia natura. La Commissione, in conformità agli impegni assunti nel documento di lavoro, ha invitato le associazioni dei consumatori d'Europa a comunicare le osservazioni sull'attuazione dell'articolo 7 nei loro rispettivi paesi. Numerose associazioni hanno presentato informazioni valide, che hanno aiutato la Commissione a comprendere i diversi approcci seguiti dai vari legislatori nazionali. Successivamente, la Commissione ha invitato gli Stati membri a discutere delle conseguenze che potrebbero risultare da interpretazioni e attuazioni diverse della disposizione in questione, e il 14 aprile 1999 si è tenuto a Bruxelles un incontro tra gli esperti dei governi.

I punti principali della discussione sono stati i seguenti:

- l'interpretazione delle parole "prove sufficienti di disporre di garanzie" dell'articolo 7 della direttiva 90/314/CEE;
- l'applicazione delle disposizioni delle legislazioni nazionali degli Stati membri intese a recepire l'articolo 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso e l'efficacia delle stesse;
- effetti indesiderati delle divergenze nelle misure nazionali di attuazione (ad esempio, diversi livelli di tutela nei vari Stati membri e possibili distorsioni della concorrenza);
- aspetti transfrontalieri.

Ogni delegazione ha avuto l'opportunità di far conoscere le modalità di attuazione adottate dal proprio paese e di presentare osservazioni sulle misure di attuazione di altri Stati membri. Grazie al buon livello di cooperazione fra tutte le delegazioni, la discussione è stata proficua e ha fornito ai servizi della Commissione preziose informazioni che si sono rivelate utili per procedere alla stesura della presente relazione e, specialmente, dell'Allegato II.

a) Punti di riferimento per l'interpretazione dell'art. 7 della direttiva 90/314 Testo dell'articolo 7

Il testo della direttiva 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".

Tale enunciato lascia ampia libertà agli Stati membri nella scelta delle misure adeguate da adottare.

L'obiettivo della disposizione è comunque chiaro e inequivocabile e non dà adito ad alcuna interpretazione: la garanzia fornita dai venditori/organizzatori deve coprire il rimborso totale dei fondi depositati e delle spese per il rimpatrio. Non è accettabile pertanto alcuna soluzione che limiti il rimborso dei fondi depositati e delle spese di rimpatrio, anche se ciò dovesse accadere solo in casi gravi.

4.2.2 Interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee

Nelle sentenze emesse in relazione all'articolo 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso, la Corte di giustizia ha stabilito che, in caso di insolvenza o di fallimento di un organizzatore, i consumatori devono ottenere il rimborso di tutte le spese sostenute per il rimpatrio e dei fondi depositati.

a) *Causa Dillenkofer*

Nella causa C-178/94 (Dillenkofer)²⁹, la Corte ha stabilito che il 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 ha rigettato tale tesi, statuendo che:

- 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 a 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;
- la protezione ex art. 7 dei 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.

Dalle dichiarazioni della Corte di giustizia si evince che le disposizioni che recepiscono l'art. 7 della direttiva non devono consentire che il consumatore subisca la perdita di una qualsiasi percentuale del prezzo pagato per il servizio tutto compreso, anche se inferiore al 10%. Inoltre, il rimborso delle spese di rimpatrio e dei fondi depositati dovrebbe essere garantito da un garante che "non sia esposto anch'esso al rischio di fallimento".

Nella sentenza della Corte è contenuto un terzo punto, anche se esposto in maniera 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. Per quanto riguarda il rimpatrio del consumatore, è ovvio che il sistema di garanzia dovrebbe attivarsi di propria iniziativa per organizzare e finanziare il viaggio di ritorno dei consumatori rimasti bloccati nel luogo di destinazione della vacanza. Un consumatore, che ha già pagato per il servizio tutto compreso, non dovrebbe finanziare il viaggio di ritorno a casa e sperare di ricevere, prima o poi, il rimborso delle spese.

b) *Causa VKI contro Österreichische Kreditversicherung*

La sentenza della Corte di giustizia C-364/9630 riguarda una questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale commerciale distrettuale di Vienna. Un'associazione dei consumatori non governativa, agendo per conto di due consumatori che si erano recati in vacanza dopo avere acquistato un servizio tutto compreso mentre era sopravvenuta una situazione di insolvenza dell'organizzatore del viaggio, aveva citato in giudizio una compagnia di assicurazioni per il rimborso delle spese sostenute dai consumatori per il rimpatrio. Tali spese riguardavano non solo i costi per il trasporto, ma anche tutte le spese del soggiorno in albergo, dato che il proprietario dell'albergo aveva impedito ai viaggiatori di partire senza aver prima pagato il conto. La compagnia assicurativa aveva dichiarato la propria disponibilità a rimborsare le spese sostenute per il viaggio di ritorno, ma non il conto dell'albergo, perché, in base a un'interpretazione restrittiva della direttiva (e della legge di recepimento), tali spese non erano coperte dal termine “costi di rimpatrio”.

La Corte di giustizia ha stabilito che l'art. 7 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 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.

c) *Causa Rechberger*

Il presupposto di fatto della sentenza in questione (causa C-140/97) era il seguente: un quotidiano austriaco aveva offerto ai propri abbonati un viaggio gratuito “tutto compreso” come premio per la loro fedeltà. Gli abbonati avrebbero dovuto pagare le sole tasse aeroportuali e un supplemento nel caso in cui avessero preferito una camera singola. Se l'abbonato avesse desiderato essere accompagnato da una seconda persona, quest'ultima avrebbe pagato il prezzo intero del viaggio. Sfortunatamente, aveva deciso di partecipare al viaggio un numero di abbonati di gran lunga superiore a quanto preventivato dal quotidiano e dall'agenzia di viaggio coinvolta che, alla fine, era fallita. A seguito di ciò, i sei ricorrenti non avevano potuto usufruire del viaggio gratuito. Quattro di loro perché non vi erano più posti disponibili, gli altri due perché l'agenzia di viaggi nel frattempo era già fallita. Tutti comunque avevano effettuato i pagamenti che erano stati loro richiesti, ma avevano potuto recuperare solo una piccola percentuale nel procedimento fallimentare. Il Landesgericht di Linz (Austria) ha sottoposto sei questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, alcune delle quali riguardavano il tardivo recepimento dell'art. 7 nell'ordinamento legislativo austriaco, e altre l'interpretazione dell'art. 7 della direttiva 90/314. La Corte ha stabilito per la prima volta che le misure adottate da uno Stato membro erano state chiaramente insufficienti per recepire l'art. 7 della direttiva in questione: “l'articolo 7 della direttiva 90/314 non è stato corretta-

mente recepito in diritto interno. Il *Reisebürosicherungsverordnung* austriaco, tuttavia, si applica solo ai viaggi tutto compreso prenotati successivamente al 1° gennaio 1995 e la cui data di partenza sia fissata non prima del 1° maggio 1995; i ricorrenti nella causa Rechberger pertanto non erano coperti. La Corte di giustizia ha stabilito che la limitazione ai viaggi tutto compreso con data di partenza fissata non prima del 1° maggio 1995 costituiva una “grave violazione del diritto comunitario”, allorquando una normativa nazionale si limiti a 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 prescriva a 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 verificano nell’anno in corso”. Nella motivazione, la Corte statuiva esplicitamente che “se si tiene conto del fatto che la somma garantita è calcolata con riguardo al fatturato di una determinata agenzia nell’anno precedente, ovvero, in caso di nuovi operatori, in base al fatturato previsto dall’operatore stesso, le modalità concrete predisposte dal governo austriaco erano insufficienti, in quanto il decreto prescrive una garanzia limitata sia sotto il profilo del suo ammontare sia della sua base di calcolo. Tale sistema appare dunque *strutturalmente incapace* di tenere conto di un evento del tutto normale e prevedibile nel settore economico di cui si tratta, quale un aumento notevole del numero delle prenotazioni rispetto al fatturato dell’anno precedente o al fatturato previsto”. La Corte sosteneva che “*non sussistono infatti né nei ‘considerando’ della direttiva né nel testo dell’art. 7 indicazioni in base alle quali si possa limitare la garanzia da tale norma prevista, come è stato fatto in sede di attuazione della garanzia in Austria*”. Quali conclusioni possono trarsi da tale sentenza? La protezione garantita al consumatore dalla versione originale del *Reisebürosicherungsverordnung* austriaco è definita insufficiente. È ovvio che il 5% del fatturato di un trimestre (o l’1,25% di un anno) non fornirebbe una garanzia sufficiente; questo importo sarebbe più o meno pari al fatturato di una settimana, mentre molte vacanze tutto compreso sono pagate con parecchie settimane di anticipo, così che i fondi tenuti dall’organizzatore sarebbero in ogni caso superiori alla copertura assicurativa.

d) *Causa Ambry*

La sentenza nella causa C-410/9637 riguardava taluni aspetti relativi al mercato unico dell’attuazione dell’articolo 7 della direttiva 90/314.

Il gestore di un’agenzia di viaggi di Metz non aveva ottenuto la licenza perché la polizza assicurativa che aveva stipulato per la copertura dei rischi di cui all’art. 7 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

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

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". La Corte di giustizia ha sottolineato che l'intenzione del legislatore francese, che era di assicurare non solo l'esistenza della garanzia in questione, ma anche un immediato utilizzo della stessa, se necessario, per il rimpatrio dei viaggiatori, era conforme alla direttiva 90/314.

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, ... e la direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE 'assicurazione non vita', si oppongono a una normativa nazionale che, ai fini dell'attuazione dell'art. 7 della direttiva 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti 'tutto compreso', richiede, all'atto della costituzione di garanzie finanziarie presso 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 istituto di credito o un'impresa di assicurazioni con sede nel territorio nazionale".

Principi per l'esecuzione delle garanzie di viaggio

Alla luce della sintesi delle sentenze emesse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee in merito all'articolo 7 della direttiva 314/90, si evince che le misure nazionali di attuazione dovrebbero osservare i seguenti principi.

- La garanzia dovrebbe 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 a un importo massimo o a una percentuale massima.
- La garanzia dovrebbe 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 e i rimborsi al consumatore ai sensi dell'art. 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'art. 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'art. 7 della direttiva. In tal modo, i garanti (compagnie di assicurazioni, società

finanziarie) 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 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 a operare in tutti gli altri Stati membri.

- Sarebbe inoltre ragionevole che vi sia una valutazione professionale del rischio assicurato (se possibile da parte del garante stesso). Gli Stati membri devono evitare di istituire un sistema in cui il costo dell'assicurazione per servizio "tutto compreso" venduto sia lo stesso per ciascun venditore (a prescindere dalla situazione finanziaria di quest'ultimo o dal rischio legato a ciascun servizio "tutto compreso" specifico). Le misure nazionali di recepimento dell'art. 7 della direttiva sui servizi "tutto compreso" non devono portare a una distorsione della concorrenza con l'imporre una "solidarietà coercitiva" ai venditori, costringendoli a partecipare a sistemi su base nazionale.
- Nei casi in cui debba essere rimpatriato, il consumatore non dovrebbe essere tenuto a prefinanziare od organizzare da sé il ritorno a casa.

Attualmente, non è sicuro che i principi precedentemente esposti siano pienamente presi in considerazione dalle misure nazionali di attuazione adottate da un considerevole numero di Stati membri. La Commissione desidera analizzare ulteriormente la questione in stretta cooperazione con altri Stati membri con l'auspicio di ricevere da questi ultimi tutte le osservazioni su questo tema e segnatamente:

- quali misure intendono adottare per migliorare ulteriormente la tutela dei consumatori nel contesto delle garanzie di viaggio;
- se, oltre ai principi citati, ritengono sia necessario adottare misure per assicurare una garanzia analoga a quei consumatori che hanno concluso un contratto di viaggio tutto compreso con un organizzatore/venditore che, in violazione dei propri obblighi, non ha fornito la garanzia prevista dall'art. 7 della direttiva.

TESTI GIURIDICI ADOTTATI DAGLI STATI MEMBRI PER IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 90/314/CEE, RELATIVI PROCEDIMENTI PER INADEMPIMENTO E SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

AUSTRIA

- §§31b–31f *Konsumentenschutzgesetz* (idF BGBl 247/1993, BGBl II 140/1997)
 - *Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über Ausübungsvorschriften für das Reisebürogewerbe*, BGBl 599/1994
 - *Reisebürosicherungsverordnung* BGBl II 10/1998, idF BGBl II 118/1998
- Corte di giustizia, causa C-364/96 (VKI contro Österreichische Kreditversicherung): ai sensi dell'art. 7 della direttiva, l'assicurazione dovrebbe coprire tutti i costi correlati al rimpatrio del consumatore.

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

Corte di giustizia, causa C-140/97 (Rechberger), concernente l'attuazione dell'art. 7 della direttiva in Austria: l'articolo 7 si applica anche ai viaggi tutto compreso offerti gratuitamente. L'obbligo per gli organizzatori di viaggi di stipulare un'assicurazione con un importo garantito minimo del 5% del fatturato di un trimestre non è sufficiente per recepire l'art. 7 della direttiva. Il recepimento tardivo e insufficiente fa sorgere la responsabilità civile dello Stato membro nei confronti dei consumatori che hanno subito danni in conseguenza di tale mancato recepimento. Questa responsabilità non è esclusa dal comportamento negligente di un organizzatore di viaggi.

BELGIO

– *Loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyage – Wet van 16/02/1994 tot reisorganisatie en reisbemiddeling, Moniteur belge du 01/04/1994 Page 8928*

– *Arrêté ministériel du 19/09/1994 désignant les agents compétents pour rechercher et constater les infractions à la loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages – Ministerieel besluit van 19/09/1994 waarbij de ambtenaren aangewezen worden om de inbreuken op de wet van 16/02/1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reibemiddeling, op te sporen en vast te stellen, Moniteur belge du 04/10/1994 Page 25086*

– *Arrêté royal du 25/04/1997 portant exécution de l'article 36 de la loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages – Koninklijk besluit van 25/04/1997 tot uitvoering van artikel 36 van de wet van 16/02/1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling, Moniteur belge du 13/06/1997 Pag 15887*

DANIMARCA

– *Lov nr. 454 af 30/06/1993 om ændring af lov om en rejsegarantifond. Industrimin.j.nr. 90-331-2 .Lovtidende A hæfte 88 udgivet den 01/07/1993 s.2427TLOV.*

– *Lov nr. 472 af 30/06/1993 om pakkerejser. Justitsmin.j.nr. L.A. 1992-460002-464. Lovtidende A hæfte 89 udgivet den 01/07/1993 s.2499. JLOV.*

– *Bekendtgørelse nr. 776 af 21/09/1993 om pakkerejser. Justitsmin., civilkontoret, j.nr. 93-4601-23. Lovtidende A hæfte 141 udgivet den 01/10/1993 s. 4301. JBK.*

– *Lov nr. 428 af 01/06/1994 om markedsføring. Industri- og Samordningsmin., j.nr. 90-332-28. Lovtidende A 1994 hæfte nr. 84 udgivet den 02/06/1994 s. 2028.TLOV*

– *Lov nr. 315 af 14/05/1997 om en rejsegarantifond. Erhvervsmin, j.nr. 95-176-15*

– *Bekendtgørelse nr. 536 af 14/07/1998 om registrering,garantistillelse m.v.i Rejsegarantifonden. Erhvervsmin. Forbrugerstyrelsen, j.nr 1998-121/1-246, 3 jur.kt.*

FINLANDIA

– *Valmismatkalaki/Lag om paketresor (1079/94) 28/11/1994*

– *Laki valmismatkaliikkeistä/Lag om paketreserörelser (1080/94) 28/11/1994*

– *Åland Islands: Landskapslag om resebyrårelse (56/75) 26/11/1975*

– *Asetus valmismatkasta annettavista tiedoista annetun asetuksen 5 ja 7 §:n muuttamisesta/Förordning om ändring av 5 och 7 § förordningen om de uppgifter som skall ges om paketresor (372/98) 29/05/1998*

CAPITOLO 4

Corte di giustizia, causa 237/97 (Kuluttajavirasto contro AFS Finland): un programma di scambi scolastici, in base al quale gli alunni finlandesi soggiornano presso famiglie ospiti americane, non è considerato un viaggio tutto compreso, anche se l'organizzatore del programma riceve un prezzo globale per il pagamento del trasferimento per via aerea, dei contatti con la famiglia ospite e la scuola ospite e di altri servizi correlati.

FRANCIA

– *Loi Numéro 92-645 du 13/07/1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours*

– *Décret Numéro 94-490 du 15/06/1994 pris en application de l'article 31 de la loi Numéro 92-645 du 13/07/1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, Journal Officiel du 17/06/1994 Page 8746*

Corte di giustizia, causa C-410/96 (Ambry): l'attuazione nell'ordinamento francese dell'art. 7 della direttiva non è conforme al principio di libero scambio di beni e servizi poiché gli operatori turistici possono stipulare una assicurazione solo con una compagnia di assicurazioni avente sede in Francia.

GERMANIA

– *Gesetz zur Durchführung der Richtlinie des Rates vom 13/06/1990 über Pauschalreisen vom 24/06/1994, BGBl I vom 29/06/1994 Seite 1322 (eingearbeitet in §§ 651 a –651l des Bürgerlichen Gesetzbuches und § 147b der Gewerbeordnung)*

– *Verordnung über die Informationspflichten von Reiseveranstaltern vom 14/11/1994, Bundesgesetzblatt Teil I Seite 3436*

Procedimento per inadempimento, causa 98/2163, concernente il recepimento incompleto della direttiva. Il procedimento si è concluso quando la Germania ha notificato alla Commissione il decreto del 14/11/1994.

Corte di giustizia, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 C-190/94 (Dillenkofer): responsabilità civile dello Stato membro per danni causati ai consumatori dal tardivo recepimento dell'art. 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso.

GRECIA

– *Decreto presidenziale n. 339/96 del 05/09/1996, FEK A 225 dell'11/09/1996*

Procedimento per inadempimento, causa 98/2275, concernente il recepimento incompleto dell'art. 7 della direttiva, in quanto le compagnie marittime per il trasporto di passeggeri sono esentate dall'obbligo di fornire garanzia in caso di insolvenza.

IRLANDA

– *The Package Holidays and Travel Trade Act, 1995*

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

ITALIA

– Decreto legislativo del 17/03/1995 n. 111, attuazione della direttiva n.90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", Gazzetta Ufficiale – Serie generale – del 14/04/1995 n. 88 pag. 3

LUSSEMBURGO

– Loi du 14/06/1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, Mémorial Grand-Ducal A Numéro 58 du 06/07/1994 Page 1092

– Règlement grand-ducal du 04/11/1997 déterminant le montant, les modalités et l'utilisation de la garantie financière prévue à l'article 6 de la loi du 14/06/1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait

– Règlement grand-ducal du 04/11/1997 déterminant les éléments de l'information préalable et les dispositions du contrat relatifs aux voyages, vacances ou séjours à forfait, en exécution des articles 9, 11 et 12 de la loi du 14/06/1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait

Procedimento per inadempimento, causa 98/2388, concernente il non corretto recepimento dell'art. 4, par. 3, della direttiva: la legislazione del Lussemburgo prevede che il servizio tutto compreso possa essere ceduto a una terza persona solo 21 giorni prima della partenza, mentre la direttiva prevede che il trasferimento possa essere effettuato entro un termine ragionevole prima della partenza.

PAESI BASSI

– Koninklijk Besluit van 15/01/1993 houdende regels inzake de gegevens die de organisatoren van georganiseerde reizen ten behoeven van de reizigers moeten melden (Gegevensbesluit georganiseerde reizen), Staatsblad 1993, nr. 43

– Wet van 24/12/1992 tot aanpassing van Boek 7 van het Burgelijke Wetboek aan de richtlijn betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten, Staatsblad 1992, nr. 689

Procedimento per inadempimento, causa 93/2183, concernente il recepimento dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, articolo 4, paragrafo 4, primo comma, articolo 5, paragrafi 5 e 7, art. 6 della direttiva. A seguito di una comunicazione ufficiale trasmessa dalla Commissione, le autorità olandesi hanno fornito ulteriori informazioni che hanno convinto la Commissione a chiudere la procedura.

PORTOGALLO

– Decreto-Lei n. 198/93 de 27/05/1993. Regula o acesso e o exercício da actividade das agências de viagens e turismo, Diário da República I Série A n. 123 de 27/05/1993 Página 2904

– Decreto Regulamentar n. 24/93 de 19/07/1993. Regulamenta a actividade de agência

CAPITOLO 4

- de viagens e turismo, Diário da República I Série B n. 167 de 19/08/1993 Página 3883*
- *Decreto Legislativo Regional n. 13/94/M de 16/05/1994. Adapta à Região Autónoma da Madeira o disposto no Decreto-Lei n. 198/93, de 27 de Maio, e no decreto Regulamentar n. 24/93, de 19 de Julho (regula o acesso, exercício e licenciamento da actividade das agências de viagens e turismo), Diário da República I Série A n. 122 de 16/05/1994 Página 2785*
 - *Código de Direito Civil Portuges de 25/11/1966*
 - *Decreto-Lei n. 446/85 de 25/10/1985. Institui o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, Diário da República I Série n. 246 de 25/10/1985 Página 3533*
 - *Decreto-Lei n. 330/90 de 23/10/1990. Aprova o Código da Publicidade, Diário da República I n. 245 de 23/10/1990 Página 4353*
 - *Decreto-Lei n. 209/97 de 13/08/1997. Regula o acesso e o exercício da actividade das agências de viagens e turismo, Diário da República I Série A n. 186 de 13/08/1997 Página 4219*

REGNO UNITO

- *The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992, Statutory Instruments number 3288 of 1992*
- *The Package Travel, Package Holidays and Package Tours (Amendment) Regulations 1998, Statutory Instruments number 1208 of 1998*
- *Gibraltar: The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Ordinance 1994, Legal Notice No. 8 of 1994, First Supplement to the Gibraltar Gazette No. 2,788 of 07/07/1994*

Procedimento per inadempimento, causa 93/2182, concernente il non corretto recepimento dell'art. 3, par. 2, 1° comma, e dell'art. 4, par. 1, 1° comma, direttiva, dato che la legislazione britannica obbliga l'organizzatore/venditore a fornire informazioni sui passaporti e sui visti solo ai cittadini britannici e non ai cittadini di tutti gli Stati membri del SEE. A seguito dell'intervento della Commissione, il Regno Unito ha accettato di modificare la normativa in questione.

SPAGNA

- *Ley número 21/95 de 06/07/1995, reguladora de los Viajes Combinados, Boletín Oficial del Estado número 161 de 07/07/1995 Página 20652 (Marginal 16379)*
- *Real Decreto número 271/88 de 25/03/1988, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes, Boletín Oficial del Estado, 76*
- *Orden de 14/04/1998, por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes, Boletín Oficial del Estado*
- *Leggi regionali sull'organizzazione delle agenzie di viaggi.*

SVEZIA

- *Lag om paketresor, Svensk författningssamling (SFS) 1992:1672*
- *Lag om ändring i resegarantilagen (1972:204), Svensk författningssamling (SFS) 1992:1673*
- *Lag om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1), Svensk författningssamling (SFS) 1992: 1674*

– *Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd om paketresor, Konsumentverkets författningssamling (KOVFS), 1993:3.*

ALLEGATO

BREVI CENNI SULLE LEGGI NAZIONALI CHE RECEPISCONO L'ARTICOLO 7 DIRETTIVA 90/314/CEE

AUSTRIA

L'articolo 7 della direttiva 90/314 è stato recepito nell'ordinamento austriaco con un decreto a sé stante. In meno di quattro anni tale decreto è stato modificato, sostituito da un nuovo decreto e di nuovo modificato per le evidenti lacune esistenti. Le osservazioni che seguono si riferiscono esclusivamente all'ultima versione del decreto, BGBl II 118/1998.

In base a questo decreto, gli organizzatori di viaggi sono obbligati a stipulare un'assicurazione o a prestare una fideiussione bancaria, con un importo assicurativo minimo del 5-9% del fatturato annuo (in base al tipo di viaggio tutto compreso offerto). L'organizzatore del viaggio deve inoltre aderire a un fondo assicurativo comune con un importo assicurativo di 50 milioni di ATS per gli importi non coperti dall'assicurazione individuale o dalla fideiussione bancaria. Se l'organizzatore non aderisce a tale fondo, l'assicurazione individuale o la fideiussione devono ammontare almeno all'8-12% del suo fatturato annuo. Il ministero per gli Affari economici tiene un pubblico registro degli organizzatori di viaggi. Tutti gli organizzatori di viaggi, nelle prime settimane di ogni anno, devono dare prova di avere già soddisfatto tutte le condizioni previste per la registrazione, tra cui l'esistenza di una garanzia sufficiente in caso di insolvenza. Il registro comprende solo gli organizzatori di viaggi austriaci.

Importo minimo della garanzia

In base al sistema austriaco, la responsabilità dei garanti/assicuratori è limitata. L'"importo assicurativo minimo" legale stabilito nel decreto difficilmente sarà superato e quindi può essere considerato un importo regolare.

Garanzia di un istituto finanziario

Gli articoli 3 e 6 del decreto consentono che la garanzia sia fornita mediante un impegno di garanzia da parte di un istituto di credito. In base alle informazioni presentate da un'associazione di consumatori austriaca, questo sistema presenta alcuni inconvenienti la cui portata si è manifestata nel caso dell'insolvenza dell'agenzia di viaggi "Extratours Roland Swoboda". L'istituto di credito aveva limitato la garanzia a un determinato periodo di tempo. Alla scadenza di tale periodo la garanzia non era stata rinnovata a causa della precaria situazione finanziaria dell'organizzatore. Le autorità pubbliche, informate della situazione, non si sono adoperate per far chiudere l'agenzia di viaggi in questione, che è divenuta insolvente due mesi dopo la scadenza della garanzia. Di conseguenza, l'istituto di credito ha rifiutato di pagare le spese per il rimpatrio dei viaggiatori e di rimborsare i fondi depositati. A parte questa evidente

CAPITOLO 4

mancanza di attenzione da parte dell'autorità pubblica, questo caso mette in risalto due problemi: innanzitutto, in Austria gli istituti di credito emettono garanzie solo per un periodo di tempo limitato; in secondo luogo, in base alla legge austriaca, tali garanzie non possono essere fatte valere direttamente dal consumatore, ma solo dal titolare della garanzia scritta, il che contrasta con lo stesso decreto austriaco che, agli articoli 5, paragrafi 2 e 6, prevede che il consumatore possa presentare un reclamo diretto contro il garante.

Mancanza di tutela se l'organizzatore non fornisce la garanzia

Infine, un'associazione dei consumatori ha comunicato che le lacune nel monitoraggio del mercato sono divenute evidenti nei casi di insolvenza di "Phönix-Tabor-Reisen" e "Extratours Roland Swoboda": la polizza assicurativa e l'impegno di garanzia erano scaduti, ma l'organizzatore continuava ad operare. La legislazione austriaca non offre rimedi per i casi in cui un organizzatore non sia assicurato, ma continui a svolgere la propria attività.

BELGIO

Nell'articolo 36 della legge in materia di viaggi tutto compreso, il Belgio ha riportato alla lettera il testo dell'articolo 7 della direttiva.

Il regio decreto 41 sull'attuazione dell'articolo 36 della legge in questione stabilisce che gli organizzatori devono fornire una "garanzia sufficiente", stipulando un contratto di assicurazione con una compagnia di assicurazioni riconosciuta. L'assicuratore è obbligato a coprire il rimborso totale di tutti i fondi depositati dai consumatori in base a, o in previsione di, un servizio tutto compreso nonché le spese totali sostenute per il rimpatrio dei consumatori il cui viaggio tutto compreso abbia già avuto inizio. Le persone che desiderano operare in qualità di agenti di viaggi devono ottenere una licenza da un'autorità regionale. Tuttavia, la prova di disporre di garanzie sufficienti ai sensi dell'articolo 36 della legge in materia di viaggi tutto compreso non è un requisito da soddisfare prima di potere ottenere la licenza. Le compagnie di assicurazione sono invece tenute a pubblicare a scadenza regolare gli elenchi delle agenzie di viaggi che hanno assicurato.

DANIMARCA

Ancor prima dell'entrata in vigore della direttiva concernente i viaggi tutto compreso, la legge danese n. 104/1986 aveva imposto agli organizzatori e agli intermediari degli organizzatori stranieri l'adesione a un fondo di garanzia per i viaggi, inteso a coprire tutte le spese di rimpatrio e il rimborso dei fondi depositati.

Questa legge è stata modificata dalla legge n. 454/1993 per ottemperare alle disposizioni della direttiva. Nel 1997 è stata adottata una nuova legge sui fondi di garanzia per i viaggi. Al pari delle precedenti disposizioni, essa obbliga gli organizzatori e gli intermediari degli organizzatori stranieri ad aderire a un fondo di garanzia per i viaggi. Essi devono versare un deposito cauzionale (che varia dall'1 al 100% del fatturato annuo). Il fondo di garanzia si assume la piena responsabilità per tutti i rischi di cui all'articolo 7 della direttiva 90/314.

Tuttavia, la dotazione del fondo è motivo di preoccupazione, anche se la nuova

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

legge sul fondo di garanzia per i viaggi ne ha migliorato la posizione finanziaria. In occasione dell'incontro tra gli esperti di governo svoltosi il 14 aprile 1999, la delegazione danese ha espresso la propria consapevolezza riguardo al problema.

FINLANDIA

L'articolo 8 della legge n. 1080/94 prevede che ciascun organizzatore di viaggi e agente di un organizzatore straniero debbano fornire all'amministrazione nazionale per i consumatori una garanzia approvata che assicuri il rimpatrio dei viaggiatori e il rimborso dei fondi depositati. L'articolo 9 prevede che gli operatori turistici, in taluni casi, possano essere esentati dall'obbligo di fornire una garanzia. In base all'articolo 10, la garanzia può essere fornita sotto forma di garanzia, assicurazione o "altra garanzia" (non è specificato che cosa si intenda per "altra garanzia"). L'amministrazione nazionale per i consumatori ha il diritto di usare direttamente la garanzia nel caso in cui sopravvenga una situazione di insolvenza dell'organizzatore del viaggio.

Spetta all'amministrazione nazionale per i consumatori decidere se la garanzia fornita è accettabile, ovvero sufficiente a coprire il rischio.

La Commissione non ha informazioni in merito ai criteri applicati per valutare la sufficienza della garanzia fornita. L'articolo 10 della legge n. 1080/94 prevede la fissazione di ulteriori requisiti concernenti l'accettabilità di una garanzia in un decreto a sé stante, ma fino a ora non è stato notificato alla Commissione alcun atto del genere. Se, nel caso di insolvenza di un organizzatore, la garanzia si rivela insufficiente, viene data priorità ai costi di copertura del rimpatrio.

Esenzione di taluni organizzatori dall'obbligo di fornire la garanzia

L'articolo 9 della legge n. 1080/94 consente all'amministrazione nazionale per i consumatori di esentare gli organizzatori di viaggi dall'obbligo di fornire una garanzia se, in considerazione della natura e dell'ampiezza dell'attività, tale garanzia non è essenziale. Ulteriori norme riguardanti la concessione di esenzioni dovrebbero essere stabilite in un decreto speciale, ma fino a oggi non è stato notificato alla Commissione alcun atto del genere. In base a uno studio svolto dall'Università cattolica di Louvain-la-Neuve, in Finlandia l'esenzione viene concessa al 10% circa degli organizzatori di viaggi.

Responsabilità limitata

Anche se tutte le garanzie devono essere fornite all'amministrazione nazionale per i consumatori, esse non costituiscono un fondo comune di garanzia per gli organizzatori di viaggi. Pertanto, i clienti di un organizzatore insolvente saranno rimborsati solo attraverso la garanzia fornita dall'organizzatore. L'articolo 11 della legge n. 1080/94 tiene espressamente conto della possibilità che la garanzia fornita da un organizzatore di viaggi risulti alla fine insufficiente. In questi casi, la priorità fra i pagamenti è data al rimpatrio dei consumatori piuttosto che ai fondi depositati per il viaggio "tutto compreso".

Obblighi per gli organizzatori/venditori stranieri

In base ai chiarimenti forniti dalla delegazione finlandese in occasione della riunione del 14 aprile 1999, gli organizzatori/venditori stranieri devono fornire una garanzia in

virtù della legge finlandese. L'osservanza dei regolamenti in materia di garanzie di viaggio del loro paese di origine non è ritenuta sufficiente.

FRANCIA

L'articolo 4, punto(c) della legge francese n. 92-645 sulle agenzie di viaggi obbliga le agenzie di viaggi a fornire garanzie sufficienti per l'adempimento del contratto, il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio. In caso di urgenza, tale garanzia deve essere immediatamente operativa in Francia. Lo stesso obbligo è stabilito anche per le associazioni che offrono viaggi tutto compreso senza scopo di lucro ai sensi dell'articolo 9, punto (b), e per i consigli locali del turismo ai sensi dell'articolo 11 della legge.

Il decreto n. 94-49057, basato sulla legge n. 92-645, prevede che la garanzia dovrebbe essere fornita con l'adesione a un fondo di garanzia comune ovvero con un impegno di cauzione assunto da un istituto di credito o una società di assicurazioni. Ogni anno, il ministero dei Trasporti pubblica una decisione che fissa l'importo della garanzia. Fino ad ora, tali decisioni non sono state notificate alla Commissione. A titolo d'esempio, riportiamo la decisione del ministero dei Trasporti del 22 novembre 1994 concernente le condizioni per fissare la garanzia finanziaria degli agenti di viaggi. In base a questa decisione, ciascun agente di viaggi era obbligato a presentare al prefetto del suo dipartimento una scheda descrittiva su cui basare l'importo della garanzia. In questa scheda l'agente di viaggi doveva dichiarare il fatturato della propria impresa dell'anno precedente, suddiviso in 8 categorie. Per ciascuna categoria veniva fissata una percentuale come importo di garanzia, che variava fra il 2% (per la vendita di servizi ai venditori) al 16% (per i viaggi organizzati dallo stesso agente di viaggio). L'importo delle garanzie calcolato per ciascuna categoria costituiva l'importo totale della garanzia. Tuttavia, l'importo minimo della garanzia era fissato a 750 000 FF per ciascuna agenzia di viaggi e a 250 000 FF per ciascuna succursale. I prefetti dei dipartimenti avevano il potere di determinare l'importo minimo per ciascuna impresa/associazione e controllare l'utilizzazione delle garanzie.

Responsabilità limitata

Le garanzie che coprono il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio dei consumatori sono in tutti i casi limitate. Senza disporre di ulteriori informazioni al proposito, non è ovviamente possibile determinare il rapporto medio fra il fatturato annuo di un'agenzia di viaggi e l'importo della garanzia che essa deve fornire. Si può comunque calcolare che in media l'importo della garanzia sarà inferiore al 15 o anche al 10% del fatturato annuo.

Altri punti di preoccupazione

In base alle informazioni ricevute da un'associazione di consumatori, sembrerebbe che il consumatore non riceva alcuna tutela nel caso in cui l'organizzatore/venditore ometta di rinnovare l'adesione al fondo di garanzia comune. La legislazione francese dispone che il consumatore debba ricevere informazioni sull'esistenza di garanzie finanziarie sufficienti. In pratica, il Décret n° 94-490 du 15 juin 1994 pris en application de l'article 31 de la loi n° 92-645 (articoli 12-19). Il consumatore riceve di

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

solito il nome e l'indirizzo del garante, ma nessuna informazione precisa sugli elementi della garanzia.

GERMANIA

In base alla legge tedesca, gli organizzatori di viaggi devono stipulare un'assicurazione o ottenere una garanzia da un istituto di credito. L'organizzatore o il venditore può accettare il pagamento dal consumatore solo dopo avergli consegnato un certificato che gli consente di presentare un reclamo direttamente contro l'assicuratore/garante.

Limitazione dell'importo assicurativo

La responsabilità per ogni compagnia di assicurazioni o istituto di credito può essere tuttavia limitata a un importo totale di 200 milioni di DM l'anno. Qualora questo importo totale venga superato, il rimborso dei fondi depositati e delle spese sostenute per il rimpatrio del singolo viaggiatore sarà solo parziale. Cfr. l'articolo 8, paragrafi 5 e 6, della legge n. 315/1997. Le imprese, in base al loro fatturato annuo, sono suddivise in diversi gruppi. Ad esempio, nel caso di un fatturato non superiore a 15 milioni, la garanzia sarà di 300 000 DKR; nel caso di un fatturato compreso tra i 15 e i 50 milioni di DKR, la garanzia sarà di 1 milione. Si teme che tale sistema abbia effetti discriminatori (perché un'impresa con un fatturato di 16 milioni di DKR deve fornire una garanzia che è tre volte superiore a quella fornita da un'impresa con un fatturato di 15 milioni di DKR?) dato che crea ostacoli per le piccole imprese. L'articolo 14, paragrafo 1, dispone che la garanzia può essere ridotta se il fatturato è inferiore alla garanzia minima, il che significa che per le piccole imprese la garanzia può essere pari al fatturato di un anno. D'altro canto, il paragrafo 2 dispone che in casi speciali (non sono date però indicazioni specifiche al riguardo) le imprese possono essere esentate dal pagamento delle garanzie e dei contributi. L'importo di 200 milioni di DM può sembrare elevato, ma deve essere valutato in relazione al fatturato dell'industria tedesca del settore dei viaggi. Nel 1995, la maggiore agenzia di viaggi della Germania, la TUI, deteneva una quota di mercato del 17% e aveva un fatturato di quasi 6 miliardi di DM: l'importo di 200 milioni di DM avrebbe coperto il fatturato di due settimane di questa compagnia. Da allora, i fatturati sono aumentati, ma la soglia dei 200 milioni di DM non è stata modificata. Nel 1995, il fatturato totale dell'industria dei viaggi tutto compreso era stimato a circa 40 miliardi di DM l'anno. Se tutte le imprese avessero scelto di stipulare una polizza assicurativa con la stessa compagnia di assicurazioni, la copertura totale sarebbe stata circa dello 0,5% del fatturato annuo, mentre in altri Stati membri è del 10%, se non addirittura illimitata. In base al sistema tedesco, il consumatore potrebbe essere costretto ad attendere per il rimborso sino alla fine dell'anno perché solo allora si può stabilire se è stato superato o meno il limite di 200 milioni di DM. Un rimborso immediato non appare pertanto possibile. Infine, la copertura del rischio dipende in realtà non dal fatturato della società interessata, bensì piuttosto dal fatto che molte imprese scelgono la stessa compagnia di assicurazioni.

Nessun obbligo di licenza

Contrariamente alla maggior parte degli altri Stati membri, la Germania non prevede alcun sistema di licenze per gli operatori turistici. Chiunque voglia può avviare

un'agenzia di viaggi e l'inosservanza dei requisiti di legge (ad esempio mancanza di garanzie di viaggio) potrà essere scoperta solo quando i problemi saranno già sorti. In tal modo, i consumatori non sono tutelati se l'organizzatore del viaggio non ha stipulato un'assicurazione. In genere è il consumatore a controllare se un organizzatore è assicurato o meno ed è stato notato che numerosi operatori turistici non lo sono.

GRECIA

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, punto (b), e dell'articolo 7, paragrafo 1, del decreto presidenziale 339/1996, gli organizzatori e i venditori devono stipulare una polizza assicurativa per coprire la responsabilità civile e professionale che comprende, in caso di insolvenza o di fallimento, l'obbligo di rimborsare i fondi depositati e le spese per il rimpatrio del consumatore. In alternativa, questi rischi possono essere coperti da garanzie bancarie o da uno speciale fondo comune. Per quanto riguarda il funzionamento di questo fondo, la Commissione non ha ricevuto alcuna informazione. Ai sensi dell'art. 5, par. 5, p. (b), del decreto presidenziale 339/1996, le compagnie per il trasporto marittimo di passeggeri sono esentate dall'obbligo della garanzia e, a tal proposito, è stata inviata alla Grecia una comunicazione ufficiale.

IRLANDA

L'articolo 22 del *Package Holidays and Travel Trade Act* irlandese impone ai fornitori di viaggi tutto compreso di dare prova di sufficienti garanzie per il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio del consumatore in caso di insolvenza. Si ritiene che un fornitore di servizi tutto compreso abbia soddisfatto il requisito se stipula uno o più accordi descritti negli articoli da 23 a 25 della stessa legge. Se si tratta di un servizio tutto compreso per il quale il fornitore deve essere in possesso di una licenza ai sensi del *Transport Act* del 1982, si ritiene che il fornitore abbia soddisfatto il requisito in questione se è coperto dagli accordi stipulati ai sensi di quella legge.

Garanzie ai sensi del Transport Act del 1982

Il *Transport Act* del 1982 prevede un sistema di licenze per gli operatori turistici e gli agenti di viaggi. L'articolo 13 della legge stabilisce che ciascun operatore turistico o agente di viaggio, prima di ottenere la licenza, debba versare un deposito cauzionale. In caso di incapacità dell'operatore turistico o dell'agente di viaggi di rispettare le obbligazioni finanziarie o contrattuali per quanto riguarda i contratti di viaggi oltremare o di inadempimento contrattuale, la cauzione consentirà di mettere a disposizione del ministero dei Trasporti un importo di denaro per rimborsare qualsiasi cliente che abbia subito perdite o sia incorso in responsabilità. La cauzione può essere utilizzata per il rimpatrio dei clienti che si trovano al di fuori del territorio dell'Irlanda, per il rimborso di tutte le spese sostenute necessariamente dai consumatori a causa dell'insolvenza e per il rimborso (per quanto possibile) dei fondi depositati. I requisiti della cauzione sono stabiliti nei *Tour Operators and Travel Agents (Bonding) Regulations* del 1983 (S.I. n. 102 del 1983) in materia di obbligazioni degli operatori turistici e degli agenti di viaggi. Ai sensi di tali regolamenti, la cauzione deve rappresentare il 10% (nel caso di un operatore turistico) o il 4% (nel caso di un agente di viaggi) del "fatturato previsto ottenibile" (ovvero il totale dei ricavi stimati da chi chiede una

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

licenza per contratti di viaggi oltremare nel periodo di tempo per il quale viene richiesta la licenza). La cauzione può consistere in una somma di denaro depositata presso il ministero dei Trasporti o versata su un conto di una banca irlandese intestato esclusivamente al ministero dei Trasporti, o ancora in una fideiussione bancaria o assicurativa, in una garanzia di altro tipo se accettata dal ministero, o in uno schema di assicurazione collettiva.

Fondo per la tutela dei viaggiatori

Gli articoli dal n. 15 al n. 18 del *Transport Act* prevedono la creazione di un fondo per la tutela dei viaggiatori destinato a coprire le perdite subite e le responsabilità in cui sono incorsi i clienti di operatori turistici o agenti di viaggi insolventi, per tutti i casi in cui la cauzione si rivela insufficiente. Chiunque possieda una licenza per svolgere l'attività di operatore turistico è tenuto a contribuire al fondo. Il contributo è dell'ordine di 4 IRL per ciascun viaggiatore che prenota un viaggio oltremare; dell'ordine di 2 IRL se il viaggiatore è uno studente. Non è dovuto alcun contributo per i viaggiatori di età inferiore ai 2 anni.

Garanzia ai sensi degli articoli dal n. 23 al n. 25 del Package Holidays and Travel Trade Act del 1995

Le disposizioni sulle garanzie e sulle assicurazioni previste dal *Package Holidays and Travel Trade Act* del 1995 si applicano solo ai servizi non coperti da licenze rilasciate in virtù del *Transport Act* del 1982. Poiché la legge del 1982 impone l'obbligo di possedere una licenza a tutti gli operatori turistici e gli agenti di viaggi che organizzano o vendono viaggi oltremare, si deve concludere che la legge del 1995 si applica principalmente ai viaggi tutto compreso all'interno dell'Irlanda.

La garanzia di cui alla legge del 1995 può consistere in una cauzione presso un ente autorizzato che disponga di un fondo di riserva o di un'assicurazione (articolo 23), o in una cauzione presso un ente autorizzato che non disponga di tale fondo di riserva o di assicurazione (articolo 24), stipulando contemporaneamente un'assicurazione (articolo 25). Se si opta per il sistema delle cauzioni, l'importo deve ammontare al 10% del fatturato annuo dell'organizzatore; tale cifra aumenta al 15% se l'istituto autorizzato a sua volta non dispone di un fondo di riserva o di un'assicurazione.

L'assicurazione dell'ente autorizzato ai sensi dell'articolo 23 sembra svolgere un ruolo simile a quello assolto dal fondo per la tutela dei consumatori previsto dalla legge del 1982. I viaggiatori pertanto saranno rimborsati attraverso l'assicurazione dell'ente autorizzato se la cauzione si rivelasse insufficiente. Nel sistema creato dall'articolo 24 non è prevista una simile copertura assicurativa, ma l'importo dei depositi previsti sembra accettabile.

ITALIA

L'articolo 21 del decreto legislativo n. 111/95 prevedeva per tutti gli organizzatori di viaggi la partecipazione a un fondo di garanzia comune. Poiché questo fondo non era stato ancora istituito, la Commissione aveva avviato il procedimento per inadempimento. Independentemente dal recepimento della direttiva concernente i viaggi tutto

CAPITOLO 4

compreso, la legge n. 217/1983 stabilisce un sistema di licenze per gli agenti di viaggi che, per ottenere la licenza necessaria, devono versare un deposito cauzionale. L'importo della cauzione è stabilito dalle autorità regionali e varia tra i 3000 e i 200 000 ECU, con notevoli differenze a seconda delle regioni, ma anche della dimensione e dell'ambito di attività dell'impresa.

LUSSEMBURGO

L'articolo 6 della legge in materia di viaggi tutto compreso e l'articolo 2 del regolamento granducale dispongono che ciascun agente di viaggi, per ottenere l'autorizzazione a svolgere l'attività, debba fornire una garanzia.

La garanzia può consistere in una fideiussione bancaria, una polizza assicurativa o può essere assolta mediante l'adesione a un fondo comune di garanzia. Il garante si assume la piena responsabilità per il rimborso di tutti i fondi depositati nonché delle spese di rimpatrio dei viaggiatori in caso di insolvenza dell'agente di viaggi (articoli 3 e 4 del regolamento). La garanzia deve essere disponibile all'interno del territorio del Granducato.

PAESI BASSI

La legge olandese obbliga semplicemente l'organizzatore ad adottare le misure necessarie per assicurare il rimpatrio del consumatore e il rimborso dei fondi depositati. Non viene specificata la forma che deve assumere la garanzia, né sono previste sanzioni in caso di inottemperanza. Inoltre, il mercato non è oggetto di alcun controllo da parte delle autorità pubbliche. Il funzionamento del sistema dipende pertanto totalmente dall'accortezza dei consumatori che, a detta del governo olandese, non acquisterebbero un viaggio tutto compreso da un organizzatore/venditore che non offrisse garanzie per i casi di insolvenza. L'industria dei viaggi ha creato un fondo di garanzia al quale gli organizzatori contribuiscono in base al numero di viaggi venduti. Nel 1995 la dotazione del fondo ammontava a circa 100 milioni di HFL. La partecipazione al fondo sembra avvenire su base volontaria, ma la maggior parte degli operatori turistici olandesi vi aderisce, a detta del governo olandese.

PORTOGALLO

La legislazione portoghese impone agli agenti di viaggi di versare un deposito cauzionale nonché di stipulare un'assicurazione per coprire la responsabilità civile derivante dalla loro attività. La cauzione può consistere in una polizza assicurativa, una fideiussione bancaria, un deposito bancario o altre obbligazioni ritenute ammissibili dalla direzione generale del turismo. L'importo della garanzia corrisponde al 5% del fatturato annuo, ma non deve essere inferiore a 5 milioni di ESC né superiore ai 50 milioni di ESC. L'assicurazione deve coprire almeno 15 milioni di ESC. La cauzione e la polizza assicurativa sono tuttavia intese a coprire i rischi di responsabilità civile in generale e non a coprire espressamente i danni subiti dal consumatore a causa dell'insolvenza dell'organizzatore o del venditore.

Non si comprende pertanto in quale modo il consumatore possa beneficiare delle garanzie in caso di insolvenza dell'organizzatore/venditore. In mancanza di un reclamo diretto da parte del consumatore contro l'assicuratore, sembrerebbe che il consu-

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI “TUTTO COMPRESO”

matore possa chiedere il rimborso solo all'organizzatore/venditore insolvente che a propria volta dovrebbe reclamare contro l'assicuratore. A parte ciò, è opportuno notare che gli importi minimi della cauzione e della polizza assicurativa costituiscono un limite della garanzia prevista dall'articolo 7 della direttiva 90/314.

REGNO UNITO

Nel Regno Unito è richiesta una licenza per tutti gli organizzatori di viaggi aerei. Per ottenere tale licenza, gli organizzatori di viaggi aerei devono depositare una cauzione presso l'autorità per l'aviazione civile, che la può utilizzare in caso di insolvenza dell'organizzatore del viaggio. Per gli operatori che non organizzano viaggi aerei non esiste alcun sistema di licenze.

Essi, tuttavia, sono obbligati a ottemperare alle disposizioni delle garanzie di viaggio contenute nei regolamenti britannici in materia di viaggi, vacanze e circuiti “tutto compreso”. Agli operatori che esercitano la propria attività senza avere ottenuto una garanzia idonea sono applicate sanzioni di carattere penale. I regolamenti in materia di viaggi, vacanze e circuiti “tutto compreso” prevedono una vasta gamma di meccanismi di garanzia. L'organizzatore/venditore deve depositare una cauzione presso un ente autorizzato (reg. 17), per un ammontare pari al 25% del fatturato annuo o dell'importo massimo di tutti i pagamenti che prevede di incassare, qualunque sia l'importo inferiore. Se l'ente autorizzato dispone di un fondo di riserva o di una copertura assicurativa, l'importo minimo della cauzione scende al 10% del fatturato annuo degli organizzatori/venditori (reg. 18).

In alternativa, gli organizzatori/venditori possono stipulare un'assicurazione (reg. 19).

Non è previsto alcun “importo assicurativo minimo”; sembra pertanto che l'assicuratore debba assumersi una responsabilità illimitata.

Un'altra alternativa è prevista dai regolamenti nn. 20 e 21 in base ai quali tutti i fondi depositati dal consumatore in base a, o in previsione di, un viaggio tutto compreso devono essere depositati presso un fiduciario del consumatore fino a che il contratto non sia stato eseguito per intero.

Responsabilità limitata

La responsabilità sembra essere limitata in base al sistema delle cauzioni e al sistema fiduciario, mentre non vi sono limiti per il sistema assicurativo.

Fondi fiduciari

I regolamenti nn. 20 e 21 di *The Package Travel, Package Holidays and Package Tour Regulations* del 1992 dispongono che l'obbligo di fornire garanzie è soddisfatto se “tutti i fondi depositati dal consumatore in base a o in previsione di un contratto per un servizio ‘tutto compreso’ sono tenuti nel Regno Unito da una persona che agisca da fiduciario per il consumatore fino a che il contratto non sia stato eseguito per intero o qualsiasi somma di denaro pagata dal consumatore in virtù del contratto sia stata rimborsata o restituita al momento della cancellazione da parte del consumatore”. In questo caso non è necessaria alcuna garanzia né assicurazione. Sulla base delle informazioni ricevute da una nota associazione dei consumatori, solo 1000 dei 30 000 for-

nitore di servizi tutto compreso erano coperti da garanzie, mentre tutti gli altri seguivano il sistema del conto fiduciario.

Il governo britannico asserisce invece che solo pochi organizzatori di viaggi hanno scelto il sistema fiduciario e che tale sistema non attrae i professionisti a causa dei severi requisiti contabili che impone. Sembra che il sistema fiduciario consenta in alcuni casi un rimborso solo parziale dei fondi depositati e delle spese sostenute per il rimpatrio. Il regolamento n. 20, articolo 7, e il regolamento n. 21, articolo 6, prevedono entrambi che “se i fondi depositati tenuti da un fiduciario (...) sono insufficienti a coprire i reclami del consumatore (...), i pagamenti a tali consumatori devono essere effettuati in base agli importi dovuti”.

Inoltre, si deve notare che il regolamento n. 20 nulla dice a proposito dei fiduciari, di come dovrebbe operare il conto fiduciario, dei poteri e delle responsabilità dei fiduciari. Non vi sono indicazioni per cui il fiduciario dovrebbe essere indipendente dall'organizzatore/venditore, né viene richiesta alcuna approvazione né qualifica per coloro che desiderano operare in veste di fiduciari.

Non si prevede inoltre che il fondo fiduciario sia creato attraverso un documento formale. In molti casi gli organizzatori si avvalgono dei propri impiegati (contabili) o dei loro coniugi quali fiduciari. I fondi privati di tali fiduciari saranno ovviamente limitati ed è improbabile che possano essere paragonati ai fondi di un istituto di credito o di una società di assicurazioni.

SPAGNA

L'articolo 12 della legge spagnola n. 21/1995 in materia di viaggi tutto compreso riporta il contenuto dell'art. 7 della direttiva, ma le 17 Comunità Autonome hanno il potere di emanare regolamenti dettagliati. Fino al 1999 erano stati notificati alla Commissione solo i regolamenti adottati dalla Catalogna, dalle isole Baleari e dalle Canarie.

Per le questioni non coperte dalla più recente legislazione (regionale), rimane in vigore il regio decreto sulle agenzie di viaggio del 1988. Esso si applica nelle comunità autonome che non hanno ancora adottato le proprie norme sulle garanzie che devono essere fornite dagli agenti di viaggi. Inoltre, è stato notato che le misure adottate dalla Catalogna, delle isole Baleari e delle Canarie sono più o meno simili a quelle contenute nel regio decreto del 1988. Per i nostri scopi è sufficiente pertanto basarci sul decreto. L'articolo 2 del decreto definisce tre categorie di agenzie di viaggi: le *mayoristas*, che programmano e organizzano tutti i tipi di servizi turistici e di servizi “tutto compreso” e li vendono ai venditori (*minoristas*), ma non direttamente al consumatore; le *minoristas*, che vendono i servizi tutto compreso organizzati dalle *mayoristas* o da esse stesse al consumatore, ma non ad altre agenzie di viaggi; le *mayoristas-minoristas*, che operano sia come *mayoristas* che *minoristas*.

Tutte le agenzie di viaggi devono dare prova di disporre di garanzie, versando individualmente o collettivamente un deposito cauzionale presso l'ufficio regionale del turismo. La cauzione individuale, da versare all'autorità pubblica regionale (in modo da essere sempre a disposizione immediata dell'autorità regionale) sotto forma di fideiussione bancaria, polizza assicurativa o azioni, deve ammontare a 20 milioni di PTA per le *mayoristas*, a 10 milioni di PTA per le *minoristas* e 30 milioni di PTA per

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

le *mayoristas-minoristas*. Il contributo di ciascun agente di viaggi alla cauzione collettiva deve essere pari al 50% dell'importo che avrebbe depositato come cauzione individuale. In ogni caso la cauzione collettiva non può essere inferiore a 400 milioni di PTA. Questi importi coprono la garanzia per le agenzie di viaggi che possiedono fino a sei succursali. Per ogni ulteriore succursale, la cauzione individuale deve essere aumentata di 2 milioni di PTA, quella collettiva di 1 milione di PTA.

Limiti dell'ambito di applicazione

La nuova legge spagnola in materia di viaggi "tutto compreso" dispone che la cauzione deve garantire l'esatto adempimento del contratto di viaggio e deve coprire segnatamente il rimborso dei fondi depositati e delle spese del rimpatrio dei consumatori in caso di insolvenza o di fallimento dell'agente di viaggio. Pertanto, la norma sembra prevedere non già la diretta disponibilità della cauzione per finanziare il rimpatrio del consumatore, bensì il solo rimborso delle spese di rimpatrio sostenute dal consumatore. Si deve notare inoltre che il regio decreto n. 271/1988 non specifica se tali cauzioni siano destinate a coprire il rischio di insolvenza. In tal modo non è chiaro se il viaggiatore potrebbe beneficiare della cauzione nel caso in cui sopravvenisse una situazione di insolvenza dell'agente di viaggi. In assenza di una chiara norma a favore dei consumatori (che dovrebbe stabilire esplicitamente che la cauzione serve per rimborsarli e pagare le spese di rimpatrio nel caso di insolvenza dell'agente di viaggi), sembrerebbe che un consumatore possa chiedere il rimborso solo all'agente di viaggi che è insolvente. Nel frattempo, la cauzione servirebbe per coprire qualsiasi tipo di responsabilità civile sorta per l'agente di viaggio, divenendo parte della massa fallimentare.

Responsabilità limitata

Mentre la legge n. 21/1995 in materia di viaggi tutto compreso rispecchia da vicino il testo dell'art. 7 della direttiva, il regio decreto n. 271/1988 impone taluni limiti alla copertura totale dei rischi (i limiti che riguardano la cauzione non solo sono fissi, ma sono anche piuttosto bassi). In realtà, l'importo della cauzione è una somma forfettaria, che non è collegata al fatturato annuo dell'agenzia di viaggi. L'osservanza dei regolamenti in materia di garanzie di viaggio dei loro paesi di origine non è ritenuta sufficiente.

SVEZIA

La legge svedese in materia di garanzie di viaggio (artt. 1 e 4) prevede che gli organizzatori e i venditori, prima di offrire in vendita un viaggio tutto compreso, depositino una cauzione presso il Kammarkollegiet (Consiglio giudiziario per i terreni e i fondi pubblici). L'importo della garanzia è stabilito dal Kammarkollegiet e deve essere di almeno 200 000 SKR per gli organizzatori, di 200 000 SKR per i venditori di viaggi tutto compreso al di fuori della Svezia e di 50 000 SKR per i venditori di viaggi da effettuare all'interno del territorio svedese. Se necessario, il Kammarkollegiet può fissare la garanzia a un livello inferiore o dispensare del tutto dall'obbligo di fornire la garanzia.

4.3 Probabili evoluzioni comunitarie in materia di disciplina di viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso"

Si è accennato come in occasione della 2555^a riunione del Consiglio di Lussemburgo del 13 aprile 2000 si notava come numerose disposizioni della direttiva 90/314/CEE davano adito a diverse considerazioni quali:

- *...la direttiva 90/314/CEE, tra l'altro, attribuisce agli operatori turistici o alle agenzie di viaggio la responsabilità del pieno adempimento del contratto, in modo da consentire al consumatore di stipulare, nel suo paese di residenza, un contratto con un corrispondente responsabile del suo adempimento e stabilisce il rimborso e/o il rimpatrio del consumatore in caso di insolvenza o fallimento dell'operatore/agenzia;*
- *...che un numero considerevole di disposizioni della direttiva si presta a un'interpretazione ampia, il che induce i legislatori nazionali ad assumere approcci diversi, fatto salvo il recepimento corretto nella legislazione nazionale da parte degli Stati membri, che tenga anche conto della situazione nazionale;*
- *...che, tuttora, appaiono di particolare interesse i seguenti punti:*
 - a) *Potrebbero richiedere chiarimenti:*
 - *il campo di applicazione della direttiva nonché;*
 - *vari concetti che figurano nella direttiva, tra l'altro, i termini "combinazione prefissata" (articolo 2, paragrafo 1), "in modo non occasionale" (articolo 2, paragrafo 2), "entro un termine ragionevole" (articolo 4, paragrafo 3), "limitazione... irragionevole" (articolo 5, paragrafo 2), "soluzioni appropriate" (articolo 6), "prezzo" (articolo 3, paragrafo 1 e articolo 4, paragrafo 5);*
 - b) *il fatto che la direttiva, nella versione attuale, non limiti la responsabilità del consumatore nel caso in cui questi, entro un termine ragionevole, receda dal contratto potrebbe richiedere un nuovo esame;*
 - c) *nell'articolo 7, la portata dell'espressione "prove sufficienti di disporre di garanzie" in caso di insolvenza o fallimento dell'operatore/dell'agenzia, segnatamente per quanto riguarda il rimborso e/o il rimpatrio del consumatore, è oggetto di interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri; (esiste una giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee sull'articolo 7, e la Commissione dovrebbe analizzare il problema unitamente agli Stati membri);*
 - d) *la Commissione dovrebbe continuare i lavori per ottenere una migliore tutela del consumatore contro clausole abusive nei contratti relativi ai viaggi "tutto compreso" segnatamente appoggiando la redazione di un codice di condotta che dovrebbe essere elaborata dalle parti interessate al settore.*

Anche il documento di lavoro della Commissione del 1999 indicava varie discrepanze tra gli Stati membri quanto all'interpretazione della direttiva e proponeva di concordare un'interpretazione univoca ovvero che si applichino, se necessario, delle modifiche al testo.

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

Si riteneva, fra l'altro, che tali modifiche avrebbero potuto comprendere:

- una definizione più chiara del concetto di vacanza "tutto compreso vendita o offerta a un prezzo omnicomprendivo";
- una definizione più rigorosa delle responsabilità rispettive di organizzatori e venditori;
- un ampliamento del campo di applicazione per includervi le gite turistiche o i tour organizzati in rapporto a manifestazioni;
- la protezione del consumatore nel settore dell'aviazione.

I diversi livelli di protezione si riflettono nella legislazione degli Stati membri.

- In Germania le disposizioni di esecuzione prevedono il rimborso degli importi già versati, nel caso in cui i servizi non siano offerti per insolvenza o fallimento dell'organizzatore/venditore. I costi necessari per il rimpatrio del consumatore da lui sostenuti a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'organizzatore/venditore sono parimenti rimborsati.
- Nei Paesi Bassi la pertinente legislazione impone, in alternativa, il trasferimento dell'obbligo dell'organizzatore/venditore a un'altra persona ovvero il rimborso del prezzo. In ogni caso occorre "provvedere" al rimpatrio del consumatore, il che sembra comprendere la sua effettiva messa in atto nonché il rimborso delle spese relative. I documenti preparatori all'atto olandese indicano che in pratica i costi del rimpatrio possono essere dedotti dal rimborso del prezzo. La SGR olandese (fondo di garanzia per l'industria turistica) rimborsa i prepagamenti nel caso in cui uno dei suoi membri non sia in grado di assolvere i suoi obblighi in conseguenza di "incapacità finanziaria".
- In Danimarca la legge individua quattro servizi offerti sulla base del fondo di garanzia (obbligatorio): l'importo prepagato è rimborsato nel caso in cui il viaggio non possa avere inizio per difficoltà finanziarie dell'organizzatore/ venditore. Il fondo provvede parimenti al rimpatrio del consumatore e offre "un compenso adeguato" in caso di gravi inadempienze contrattuali durante il viaggio. La sistemazione all'estero può essere parimenti accordata, ma il consumatore non ha modo di fare valere tale diritto.
- Nel Regno Unito le disposizioni di attuazione riprendono il testo della direttiva e aggiungono che, ai fini di una protezione minima, un contratto deve ritenersi pienamente onorato se il pacchetto offerto o, eventualmente, la parte del pacchetto è stata completata, indipendentemente dal fatto che gli obblighi previsti dal contratto siano stati adeguatamente soddisfatti o meno in conformità della responsabilità dell'organizzatore/venditore in termini di esecuzione adeguata del contratto. Tale formulazione sembra indicare che un'esecuzione qualitativamente mediocre del contratto non comporta un rimborso e non fa chiarezza sulle conseguenze dell'annullamento di un pacchetto dopo la partenza. Tuttavia a quanto sembra il Regno Unito è l'unico paese che disponga di un fondo di garanzia finanziato dallo Stato: l'esperienza insegna che la cauzione o l'assicurazione offerta unicamente dal mercato commerciale non potrebbe mai coprire il 100% dei reclami, come la direttiva chiaramente prevede.

CAPITOLO 4

- L’Austria ha applicato in un primo tempo le restanti disposizioni della direttiva e poi ha atteso un certo tempo prima di emanare un’ordinanza concernente la protezione in caso di insolvenza. L’ordinanza stabilisce che la garanzia debba coprire il rimborso del prepagamento nel caso in cui i servizi non siano stati offerti per insolvenza dell’organizzatore/venditore. La garanzia deve inoltre coprire tutti i costi sostenuti dal consumatore per il rimpatrio. Può trattarsi del prezzo del biglietto, delle spese di pernottamento in un albergo (in attesa del primo volo disponibile), di telefonate ecc.
- Il decreto vigente in Italia che applica la direttiva in oggetto non sembra migliore sotto questo aspetto: esso prevede chiaramente il rimborso dei prepagamenti e del rimpatrio del consumatore, ma altre questioni restano irrisolte e sono lasciate alla discrezione di esperti e giudici. Tuttavia il decreto impone anche un’assicurazione di responsabilità civile dell’organizzatore/venditore; pertanto la garanzia d’insolvenza diventa rilevante solo nei casi in cui le richieste di rimborso o i costi di risarcimento non sono pagati dall’assicurazione (ad esempio perché l’organizzatore non ha sottoscritto un’assicurazione o perché non ha pagato i premi).
- In Portogallo vige una legislazione molto favorevole al consumatore; la garanzia offerta dall’organizzatore/venditore deve coprire non soltanto il rimborso dei prepagamenti e del rimpatrio del consumatore, ma anche le spese supplementari sostenute dal consumatore in conseguenza di un mancato o inadeguato assolvimento degli obblighi da parte dell’organizzatore/venditore, nonché il risarcimento di ogni danno inflitto al consumatore dall’organizzatore/venditore. In tal caso, disposizioni dettagliate sul livello di protezione e distinzioni sofisticate tra “rimborsi” e “rimborso” sembrano superflue in quanto sono coperte dalla garanzia.

In tale prospettiva, l’adozione il 16 gennaio 2002, della *Risoluzione del Parlamento europeo sugli aspetti generali della politica di protezione dei consumatori e in particolare sull’informazione ed educazione dei consumatori in merito all’applicazione della direttiva 90/314/CEE [2001/2136(INI)]*, costituisce una tappa fondamentale al fine di poter chiedere:

1. che la direttiva sia aggiornata, ampliata nel suo campo di applicazione e approfondita a livello di messa in atto e chiede, quale questione prioritaria, la presentazione di una nuova versione;
2. che le attuali ampie divergenze d’interpretazione da parte degli Stati membri siano significativamente ridotte al fine di garantire una tutela del consumatore equa ed efficace in tutto il territorio dell’UE;
3. che la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee sia presa in considerazione e codificata nella nuova direttiva;
4. un ampliamento del campo di applicazione della direttiva che tenga conto del fatto che il recente aumento di voli a basso costo e delle prenotazioni via Internet incoraggia i consumatori a prenotare componenti separate di viaggio più che ad acquistare pacchetti completi;
5. che uno di tali miglioramenti consista nel permettere di includere nel campo di applicazione della direttiva pacchetti di durata inferiore a 24 ore;
6. che la nuova direttiva definisca in modo più dettagliato le conseguenze giuridiche

I VIAGGI, LE VACANZE E I CIRCUITI "TUTTO COMPRESO"

- del mancato assolvimento degli obblighi concernenti informazione e trasparenza;
7. che definizioni e specificazioni di termini quali "prezzo tutto compreso", "servizio tutto compreso", "preorganizzato" e "consumatore" siano perfezionate ed eventualmente aggiornate;
 8. maggiore chiarezza in merito alla responsabilità dell'organizzatore e/o del venditore per quanto riguarda l'inadempimento ovvero la cattiva esecuzione del contratto, indipendentemente dal fatto che il servizio in questione sia stato prestato direttamente o meno dall'organizzatore e/o dal venditore;
 9. che l'indennizzo per il consumatore nel caso in cui il contratto sia annullato dall'organizzatore e/o dal venditore venga definito più chiaramente e sia più completo, e che per l'organizzatore e/o il venditore sia previsto un indennizzo sulla base di prove evidenti delle perdite subite;
 10. che i diritti del consumatore sanciti dalla legislazione nazionale non siano limitati da clausole di esclusione abusive ovvero da clausole che potrebbero rendere più difficile al consumatore reclamare un rimborso;
 11. che gli Stati membri assicurino una qualche forma di fondo di garanzia finanziato dallo Stato combinato con garanzie depositate dall'operatore di viaggi interessato a sostegno delle disposizioni dell'art. 7 in materia di tutela del consumatore; insistendo affinché i consumatori non debbano prefinanziare il loro rimpatrio in caso di insolvenza da parte dell'organizzatore e/o venditore;
 12. che i consumatori siano più prontamente informati sul loro diritto al risarcimento a termini di legge e sui modi in cui farlo valere;
 13. una revisione delle norme minime d'informazione e la loro applicazione a tutto il materiale descrittivo o promozionale e non al solo opuscolo turistico;
 14. che l'organizzatore e/o il venditore siano obbligati a informare il consumatore di qualsiasi circostanza di cui siano al corrente suscettibile di influire sull'andamento soddisfacente della vacanza (ad esempio lavori di costruzione nell'albergo, nell'area circostante e/o nelle vicinanze);
 15. che l'articolo 4, par. 2, lett. b), il quale stabilisce che i termini del contratto siano comunicati al consumatore prima della conclusione del contratto, sia modificato in modo da rendere obbligatorio che il consumatore riceva copia completa della conferma della prenotazione/dei termini del contratto da parte dell'organizzatore e/o del venditore entro 7 giorni dalla firma del contratto;
 16. che l'organizzatore, conformemente all'articolo 4, paragrafo 5, informi il consumatore di qualsiasi cambiamento di rilievo nelle condizioni fondamentali della vacanza al più tardi 14 giorni prima della data della partenza;
 17. che una maggiore conformità alle norme convenute per quanto riguarda la classificazione degli alloggi eviti di fuorviare e/o confondere il consumatore;
 18. norme più rigorose per quanto riguarda i supplementi per persone sole, i quali non soltanto penalizzano genitori soli e persone anziane ma possono talvolta iniquamente condurre all'offerta di sistemazioni di qualità inferiore;
 19. che siano fornite maggiori informazioni circa la possibilità di accesso ad alloggi di vacanza per consumatori disabili, con l'adozione da parte di tutti gli Stati membri di definizioni comuni concernenti aspetti quale, ad esempio, l'accesso mediante sedia a rotelle;

CAPITOLO 4

20. che l'articolo 5, paragrafo 1 sia rafforzato al fine di definire più dettagliatamente i requisiti relativi agli obblighi del settore turistico di fornire ai consumatori informazioni in materia sanitaria esaustive e adeguate al luogo di destinazione della vacanza;
21. che vengano fissati limiti rigorosi alla maggiorazione post-contrattuale dei prezzi ovvero all'applicazione di prezzi fluidi in conseguenza di presunte, possibili modifiche nei tassi di cambio, prezzi dei carburanti, tasse ecc., con un periodo limite esteso ad almeno 30 giorni prima della data del viaggio.

Alla luce di tali considerazioni, delle evoluzioni istituzionali anche di livello internazionale, possiamo constatare che a 20 anni di distanza dalla adozione della direttiva 314/90/CEE urge una nuova formulazione giuridico-normativa che consenta di fornire quelle risposte tanto attese che a vario titolo operatori del settore hanno sollecitato.

L'orientamento viene confermato dalla proposta di direttiva sui diritti dei consumatori [COM(2008)614 def. – 2008/0196 COD] quale risultato del riesame dell'*acquis* avviato nel 2004 e che copre una serie di direttive riguardanti la tutela del consumatore, con l'obiettivo di semplificare e completare il quadro normativo esistente e la realizzazione di un effettivo mercato interno tra imprese e consumatori che raggiunga il giusto equilibrio tra un elevato livello di tutela dei consumatori e la competitività delle imprese, assicurando nel contempo il rispetto del principio di sussidiarietà.

5

L'acquisizione di diritti di godimento a tempo parziale di beni immobili

5.1 Genesi, evoluzione e disciplina della direttiva 94/47CE

La direttiva 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, veniva adottata il 26 ottobre 1994 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea al termine di un travagliato *iter* caratterizzato da numerosi atti intrapresi dalle istituzioni comunitarie.

Si iniziava con la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 ottobre 1988 sulla necessità di colmare la lacuna giuridica nel settore della multiproprietà, che originava la proposta di direttiva della Commissione del 2 luglio 1992, poi approvata dal Parlamento con modifiche in data 26 maggio 1993 e con un emendamento di compromesso in data 14 luglio 1993.

La Commissione approvava la proposta modificata il 7 ottobre 1993 e, a sua volta, il Parlamento accoglieva la nuova versione in data 2 dicembre 1993. Successivamente, il 4 marzo 1994, il Consiglio a maggioranza adottava una posizione comune che la Commissione accettava e ne informava il Parlamento che, il 4 maggio 1994, in seconda lettura, votava una risoluzione favorevole comprensiva di emendamenti.

A sua volta la Commissione formulava il proprio parere su tali emendamenti, respingendone alcuni e accogliendone altri.

Quindi, in data 17 maggio 1994, il Consiglio convocava il Comitato di conciliazione che il 22 settembre elaborava un progetto comune approvato dal Parlamento con Decisione del 28 settembre 1994, permettendo così la definitiva emanazione della direttiva *de quo*.

Quanto premesso denota anche la complessità della materia e ci introduce alla finalità precipua della direttiva avente per oggetto il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla tutela degli acquirenti per taluni aspetti dei contratti, direttamente o indirettamente riguardanti l'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di uno o più beni immobili.

In particolar modo la disciplina comunitaria della direttiva verte principalmente sulle disposizioni concernenti gli aspetti delle transazioni contrattuali connessi con:

CAPITOLO 5

- l'informazione sugli elementi costitutivi del contratto e le modalità di trasmissione di tale informazione;
- le procedure e le modalità di risoluzione e di recesso.

Gli aspetti definitivi non sono meno rilevanti, in quanto ai fini della direttiva, si intende per:

- “*contratto direttamente o indirettamente riguardante l'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di uno o più beni immobili*”, un contratto o un insieme di contratti concluso per un periodo di almeno tre anni con il quale direttamente o indirettamente, dietro corrispettivo di una certa somma globale, un diritto reale ovvero un altro diritto vertente sul godimento di uno o più beni immobili, per un periodo determinato o determinabile dell'anno non inferiore a una settimana, è costituito o forma oggetto di un trasferimento o di un impegno di trasferimento;
- “*bene immobile*”, un immobile o parte di esso, per uso di abitazione, su cui verte il diritto oggetto del contratto;
- “*venditore*”, la persona fisica o giuridica che, nelle transazioni contemplate dalla presente direttiva e nell'ambito della sua attività professionale, costituisce, trasferisce o s'impegna a trasferire il diritto oggetto del contratto;
- “*acquirente*”, la persona fisica a cui, nelle transazioni contemplate dalla presente direttiva, per scopi che si possono considerare estranei alla sua attività professionale, viene trasferito il diritto oggetto del contratto, o a favore della quale è costituito il diritto oggetto del contratto.

Inoltre, per quanto concerne l'ambito di applicazione, in base al disposto previsto all'articolo 2, primo trattino, la direttiva 94/47/CE si applica a:

“... un contratto o un insieme di contratti concluso per un periodo di almeno 3 anni, con il quale direttamente o indirettamente, dietro corrispettivo di una certa somma globale, un diritto reale ovvero un altro diritto vertente sul godimento di uno o più beni immobili, per un periodo determinato o determinabile dell'anno non inferiore a una settimana, è costituito o forma oggetto di un trasferimento o di un impegno di trasferimento...”.

La direttiva ha previsto, quindi, diversi ambiti temporali che delimitano il suo campo di applicazione ai contratti vertenti sull'utilizzazione di uno o più beni immobili, e riguardano essenzialmente il contratto tra il venditore e l'acquirente che deve essere stato stipulato per una durata di almeno 3 anni e la possibilità di consentire il godimento da parte dell'acquirente del bene immobile per un periodo determinato o determinabile dell'anno non inferiore a una settimana.

La *ratio* ispiratrice dell'intervento comunitario è motivata da diverse considerazioni, tra cui le più significative sono le seguenti.

- Le disparità esistenti tra legislazioni nazionali in materia di contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di uno o più beni immobili

L'ACQUISIZIONE DI DIRITTI DI GODIMENTO A TEMPO PARZIALE DI BENI IMMOBILI

tali da comportare ostacoli al buon funzionamento del mercato interno, distorsioni di concorrenza e barriere fra i mercati nazionali.

- La volontà di creare una base minima di norme comuni in materia in grado di garantire il buon funzionamento del mercato interno e, in tal modo, la tutela degli acquirenti (a tal proposito è sufficiente che tali norme riguardino le transazioni contrattuali soltanto negli aspetti relativi all'informazione sugli elementi costitutivi del contratto, le modalità di trasmissione di tale informazione, le procedure e modalità di risoluzione e di recesso, e che lo strumento adeguato per raggiungere il suddetto obiettivo sia costituito da una direttiva che, pertanto, rispetta il principio di sussidiarietà).
- La natura giuridica dei diritti oggetto dei contratti contemplati dalla direttiva differisce notevolmente da uno Stato membro all'altro; è, quindi, opportuno riferirsi in modo sintetico a tali diverse legislazioni fornendo una definizione sufficientemente ampia dei contratti senza che ciò comporti un'armonizzazione a livello comunitario della natura giuridica dei diritti in questione.
- La direttiva non mira a regolamentare le modalità di conclusione, negli Stati membri, di contratti di utilizzazione a tempo parziale di uno o più beni immobili né le basi giuridiche di detti contratti.
- Nella prassi, i contratti concernenti l'acquisizione di un diritto di utilizzazione a tempo parziale di uno o più beni immobili differiscono dai contratti di locazione (e tale differenza si manifesta anche nelle modalità di pagamento).
- Si osserva sul mercato che taluni alberghi, residenze alberghiere o altre strutture turistiche residenziali analoghe sono interessate da transazioni contrattuali simili a quelle che hanno reso necessaria la presente direttiva.

Per tali ragioni diventa preminente per il legislatore comunitario predisporre un articolato sistema giuridico normativo in grado di garantire il diritto del consumatore a una adeguata informazione e a una corretta pubblicità. Difatti l'art. 3, 1° comma della direttiva, dispone che: *“il venditore è tenuto a consegnare a ogni persona che richieda informazioni sul bene immobile o sui beni immobili un documento che, oltre a una descrizione generale del bene immobile o dei beni immobili, contenga almeno informazioni succinte e precise sugli elementi indicati nell'allegato, lettere da a) a g), i) e l), e indichi come si possono ottenere ulteriori informazioni”*. Inoltre, ai sensi dell'art. 4, secondo e terzo trattino, *“... il contratto e il documento di cui all'art. 3, paragrafo 1, debbono essere redatti nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro in cui risiede l'acquirente oppure, a scelta di quest'ultimo, nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro di cui egli è cittadino, purché si tratti di una delle lingue ufficiali della Comunità. Tuttavia lo Stato membro in cui risiede l'acquirente può imporre che il contratto sia in ogni caso almeno redatto nella sua lingua o nelle sue lingue, purché si tratti di una delle lingue ufficiali della Comunità.*

... il venditore deve fornire all'acquirente una traduzione conforme del contratto nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro in cui è situato il bene immobile, purché si tratti di una delle lingue ufficiali della Comunità”.

Altrettanto rilevanti sono le fattispecie dei diritti di recesso e di rescissione con la correlata notifica, previsti all'articolo 5, che, dispone:

“... l’acquirente ha il diritto di:

- recedere dal contratto, senza indicarne le ragioni, entro 10 giorni di calendario a decorrere dalla firma, da ambo le parti, del contratto o di un contratto preliminare vincolante...;
- *se il contratto non contiene l’informazione di cui alle lettere a), b) c), d)l, h) i), k), l) e m) dell’allegato (qui di seguito riportato) al momento della firma, da ambo le parti, del contratto o di un contratto preliminare vincolante, di rescindere il contratto stesso entro i successivi 3 mesi.*

Se entro detto termine di 3 mesi sono fornite le suddette informazioni, da tale momento l’acquirente disporrà del termine indicato nel primo trattino se, allo scadere del termine di tre mesi di cui al secondo trattino, non si è avvalso del diritto di rescissione e se il contratto non contiene le informazioni sopra menzionate ... di disporre, a decorrere dal giorno successivo a tale scadenza, del termine previsto al primo trattino”.

Le modalità di rescissione del contratto di credito sono previste all’articolo 7, in base al quale:

“Gli Stati membri prevedono nella loro legislazione che:

- *se il prezzo è interamente o parzialmente coperto da un credito concesso dal venditore o*
- *se il prezzo è interamente o parzialmente coperto da un credito concesso all’acquirente da terzi in base a un accordo tra questi e il venditore, il contratto di credito sia risolto di diritto, senza alcuna penale, qualora l’acquirente eserciti i diritti di rescissione o di recesso del contratto previsti dall’art. 5. Gli Stati membri stabiliscono le modalità di rescissione del contratto di credito”.*

In tema di rinuncia ai diritti e di esenzione da responsabilità, ai sensi dell’articolo 8: “*Gli Stati membri prevedono nella loro legislazione che un’eventuale clausola secondo cui l’acquirente rinuncia ai benefici dei diritti previsti dalla presente direttiva o secondo cui il venditore è esentato dalle responsabilità derivanti dalla presente direttiva, non vincoli l’acquirente, alle condizioni stabilite dalla legislazione nazionale*”.

Altrettanto dicasi per le norme di diritto internazionale privato che vengono richiamate, ai sensi dell’articolo 9 della direttiva 94/47/CE in quanto: “*Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, indipendentemente dalla legislazione applicabile, l’acquirente non sia privato della tutela accordata dalla presente direttiva, se il bene immobile è situato nel territorio di uno Stato membro*”.

ALLEGATO

Elementi minimi che deve contenere il contratto di cui all'art. 4

- a) L'identità e il domicilio delle parti, con indicazione esatta della qualità giuridica del venditore al momento della conclusione del contratto, nonché dell'identità e del domicilio del proprietario;
- b) la natura esatta del diritto oggetto del contratto e una clausola che precisi quali sono le condizioni di esercizio di tale diritto nel territorio dello Stato membro in cui sono situati il bene o i beni e se tali condizioni siano state soddisfatte o, in caso contrario, quali condizioni occorra ancora soddisfare;
- c) quando il bene è determinato, una descrizione precisa di tale bene e della sua ubicazione;
- d) qualora il bene immobile sia in costruzione:
 - 1) lo stato di avanzamento dei lavori di costruzione;
 - 2) una stima ragionevole del termine per il completamento del bene immobile;
 - 3) se si tratta di un bene immobile determinato, il numero della licenza edilizia e il nome e indirizzo completi della o delle autorità competenti in materia;
 - 4) lo stato di avanzamento dei lavori relativi ai servizi comuni che consentono l'agibilità del bene immobile (collegamento alla rete di distribuzione di gas, elettricità, acqua e telefono);
 - 5) le garanzie relative sull'effettiva realizzazione del bene immobile e, in caso di mancato completamento dello stesso, quelle relative al rimborso dei pagamenti effettuati ed eventualmente le modalità d'applicazione di queste garanzie;
- e) i servizi comuni (luce, acqua, manutenzione, raccolta di rifiuti) cui l'acquirente ha o avrà accesso e le relative condizioni;
- f) le strutture comuni quali piscina, sauna ecc., cui l'acquirente ha o avrà eventualmente accesso e, se del caso, le relative condizioni;
- g) i principi applicabili in materia di manutenzione e riparazione del bene immobile, nonché amministrazione e gestione dello stesso;
- h) l'indicazione precisa del periodo durante il quale può essere esercitato il diritto oggetto del contratto ed eventualmente la durata del regime instaurato; la data a partire dalla quale l'acquirente potrà esercitare il diritto oggetto del contratto;
- i) il prezzo che l'acquirente dovrà pagare per l'esercizio del diritto oggetto del contratto; la stima dell'importo che l'acquirente dovrà versare per l'utilizzazione degli impianti e servizi comuni, la base di calcolo dell'importo degli oneri connessi all'occupazione del bene immobile da parte dell'acquirente, degli oneri legali obbligatori (tasse, imposte e diritti) nonché delle spese amministrative accessorie (gestione, manutenzione e riparazione);
- j) una clausola che menzioni che l'acquisto non comporterà alcuna spesa, onere o obbligo diversi da quelli stabiliti nel contratto;
- k) la possibilità o meno di partecipare a un sistema di scambio e/o vendita del diritto oggetto del contratto, nonché i costi eventuali qualora il sistema di scambio e/o di vendita sia organizzato dal venditore, o da un terzo da questi designato nel contratto;
- l) informazioni sul diritto di risoluzione del contratto e di recesso dal medesimo

e l'indicazione della persona alla quale devono essere comunicati un'eventuale risoluzione o un eventuale recesso, con precisazione altresì della o delle modalità cui è necessario attenersi per detta comunicazione; l'indicazione precisa della natura e dell'importo delle spese che l'acquirente che eserciti il diritto di recesso è tenuto a rimborsare, conformemente all'articolo 5, punto 3 della presente direttiva; eventualmente, informazioni sulle modalità per risolvere il contratto di credito connesso al contratto in caso di risoluzione o di recesso;

m) la data e il luogo in cui il contratto viene firmato da ciascuna delle parti.

5.2 La relazione sull'applicazione della direttiva 94/47/CE [SEC1999 (1795 final)]

La direttiva 94/47/CE adottata il 26 ottobre 1994 dal Parlamento europeo e dal Consiglio e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 29 ottobre 1994 (G.U./C.E. n. L 280/83) prevedeva all'art. 12 l'obbligo per tutti gli Stati membri di conformarsi alla disciplina entro 30 mesi dalla pubblicazione nella G.U. delle Comunità europee.

Orbene, la relazione sull'applicazione della direttiva 94/47/CE si inserisce nel quadro del documento di lavoro presentato dalla Commissione il 27 marzo 1998 (SEC(1998)527 definitivo), nell'intento di migliorare l'efficacia della legislazione europea nel settore del consumo, che aveva ricevuto un generale sostegno da parte dei vari responsabili a livello nazionale delle politiche di tutela dei consumatori. Tale analisi, destinata a presentare in modo globale e comparativo le varie strategie seguite dagli Stati membri nel recepimento della direttiva, è articolata in tre parti:

- la prima è dedicata essenzialmente agli elementi formali e metodologici utilizzati dagli Stati membri per il recepimento;
- la seconda delinea i principali aspetti di merito del recepimento ponendo in evidenza, tra l'altro, le disposizioni nazionali che, nella protezione concessa al consumatore, sono andate anche al di là del minimo prescritto dalla direttiva 94/47/CE (vengono approfondite in tale contesto le problematiche di natura giuridica e i temi salienti dell'intenso dibattito sviluppatosi nel momento dell'esame dei vari testi nazionali di recepimento nell'ordinamento giuridico degli Stati membri);
- la terza (dopo aver individuato i problemi che continuano ad affrontare i cittadini nei loro rapporti con i venditori e i promotori di contratti vertenti su un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili) sottolinea la necessità di approfondire tutta una serie di fondamentali elementi di riflessione che consentiranno (come si vedrà successivamente) di rilanciare il dibattito sulle opportune integrazioni o sulle sostanziali modifiche della direttiva 94/47/CE.

La Commissione europea, inoltre, in un continuo processo evolutivo invitava tutte le persone a vario titolo interessate a inviare, entro il 30 aprile 2000, qualunque commento relativo sia alla relazione sia alle molteplici risposte pervenute, al fine di migliorare sensibilmente l'approccio tecnico-normativo di una materia che risultava contraddistinta da un elevato grado di complessità d'ordine essenzialmente giuridico.

5.2.1 Stato, metodologie, forme di recepimento della direttiva assieme alla natura giuridica del diritto e alla durata

Alla data limite di recepimento (30 aprile 1997), solo due Stati membri (Regno Unito e Germania) avevano notificato alla Commissione le misure nazionali di recepimento della direttiva 94/47/CE, mentre l'ultimo Stato membro a comunicare, il 1° ottobre 1999, le proprie misure di recepimento fu la Grecia (qui di seguito l'elenco delle varie disposizioni nazionali con le quali è stata recepita la direttiva 94/47/CE).

Al momento del recepimento alcuni Stati membri hanno optato per un approccio che poteva qualificarsi di tipo *letterale* poiché le misure nazionali, nella forma in cui sono state adottate, non si discostavano dal contenuto minimo della direttiva (era il caso di Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Svezia, Germania e Austria).

Stato membro	Disciplina nazionale di recepimento direttiva 94/47/CE
Germania	Legge del 20 dicembre 1996
Austria	Legge del 27 marzo 1997
Belgio	Legge dell'11 aprile 1999
Danimarca	Legge 234 del 2 aprile 1997
Spagna	Legge 42/98 del 15 dicembre 1998
Finlandia	Legge 1162/97 dell'11 dicembre 1997
Francia	Legge 98/566 dell'8 luglio 1998
Grecia	Legge del 25 agosto 1999
Irlanda	<i>Statutory Instrument</i> n. 204 del 1997
Italia	Decreto legislativo n. 427 del 9 novembre 1998
Lussemburgo	Legge del 18 dicembre 1998
Paesi Bassi	Legge del 26 marzo 1997 e decreto del 25 giugno 1997
Portogallo	Decreto legislativo n. 275/93 del 5 agosto 1993, mod. con Decreto legislativo n.180/99 del 22 maggio 1999
Regno Unito	<i>Timeshare Act</i> del 1992, modificato dalle <i>Timeshare Regulations</i> del 1997
Svezia	Legge 218 del 3 giugno 1997

CAPITOLO 5

Gli altri Stati membri, invece, hanno adottato un *approccio innovativo* in quanto o prima dell'adozione della direttiva 94/47/CE disponevano nei loro sistemi giuridici di testi normativi vertenti sul godimento a tempo parziale di beni immobili (Portogallo, Regno Unito, Francia e Grecia), o, al momento del recepimento, hanno rafforzato la protezione già concessa dalla direttiva al consumatore (Francia, Belgio, Portogallo e Spagna). Vediamo questi ultimi casi.

- La Francia ha rafforzato notevolmente la sua legislazione rispetto a quanto prescritto dalla direttiva 94/47/CE, proteggendo ulteriormente l'acquirente non solo tramite l'inserimento di un'importante serie di sanzioni (in particolare la nullità relativa del contratto di durata quinquennale che consente all'acquirente di farvi ricorso per sanzionare vari tipi di violazioni degli obblighi del venditore), ma anche ampliando considerevolmente l'ambito di applicazione delle norme della direttiva riguardanti i conflitti di leggi.
- Il Belgio ha optato per un rafforzamento della protezione dell'acquirente stabilendo che qualunque professionista che intenda offrire o concludere contratti vertenti sul godimento a tempo parziale di beni immobili deve, al momento della sua iscrizione presso il Ministero degli affari economici e della consegna del documento informativo e del contratto, fornire la prova che egli dispone di garanzie sufficienti (diverse da quelle stabilite dalla direttiva 94/47/CE in caso di costruzione del bene immobile) sotto forma di assicurazione, di cauzione o di garanzia bancaria volte a garantire il rispetto dei suoi obblighi nei confronti dell'acquirente. La normativa belga consente inoltre all'acquirente di beneficiare non solo di un periodo di recesso di 15 giorni, ma anche di un periodo di 1 anno per rinunciare al contratto nel caso in cui alcune informazioni non fossero contenute nel contratto.
- Il Portogallo ha previsto altre garanzie, a carico del proprietario o del gestore, volte in particolare a garantire l'esercizio del diritto di godimento alla data prevista, oltre alla corretta amministrazione e conservazione del bene, a proteggere l'acquirente in merito all'esistenza di ipoteche o altri oneri gravanti sul bene e a procedere al rimborso di tutte le somme versate quando l'acquirente non ha accesso al bene immobile di cui si tratta. La legislazione portoghese ha disciplinato il settore dei diritti di godimento a tempo parziale consentendo in particolare la costituzione di un diritto reale speciale di abitazione (la cui costituzione è soggetta all'autorizzazione della Direzione generale del turismo e alle formalità specifiche dei diritti reali), facendo al tempo stesso disciplinare dalla legge le modalità "non reali" dei diritti di godimento. La legislazione portoghese consente la commercializzazione del diritto di godimento a tempo parziale solo per unità di alloggi integrati in immobili a destinazione turistica (tale tipo di gestione omologata dalla Direzione generale del turismo, può riguardare solo una determinata percentuale di unità di alloggio dell'immobile turistico, in modo tale che alcune unità di alloggio sono destinate alla gestione alberghiera).
- La Spagna prevede, oltre alle garanzie collegate alla vendita di un bene in costruzione, che il proprietario di un bene immobile debba fornire due tipi di assicurazioni complementari (la prima destinata a coprire i danni subiti da terzi dal momento della promozione sino alla trasmissione dei diritti di godimento a tempo parziale; la

seconda a coprire la responsabilità civile degli acquirenti sui danni subiti dai beni e dagli impianti per la loro utilizzazione).

In merito alla questione della natura giuridica del contratto avente per oggetto il diritto di godimento a tempo parziale di un bene immobile, la direttiva ha inteso lasciare agli Stati membri la scelta di attribuire una qualifica giuridica. In tal senso, la maggior parte degli Stati membri, al momento del recepimento, si è astenuta dall'attribuire al contratto una qualifica giuridica (ad esempio il Regno Unito, pur non avendo definito in occasione della modifica del *Timeshare Act 1992* la natura giuridica di tali contratti, esclude, per il suo diritto comune, che i contratti vertenti su un diritto di godimento a tempo parziale di un bene immobile possano essere considerati come un diritto reale, non essendo possibile iscrivere per una stessa proprietà più di quattro persone nel registro delle proprietà, o come un diritto di locazione immobiliare inferiore a 21 anni (esclusione della registrazione per questo tipo di affitto). Ora solo due Stati membri (Spagna e Portogallo), hanno deciso di creare un quadro giuridico specifico per questi contratti quale *status* reale, sottoposti alle formalità proprie ai contratti reali (atto pubblico, iscrizione nel Registro fondiario ecc.). Permangono tuttavia alcune differenze tra i sistemi posti in essere da questi due Stati: la legge spagnola di recepimento n. 42/98 prevede che i diritti di godimento a tempo parziale possano conformarsi unicamente, sotto pena di nullità, a due figure espressamente previste (il diritto di godimento a tempo parziale costituito quale diritto reale limitato, e sotto forma di affitto immobiliare stagionale avente una durata da 3 a 50 anni e nel quale gli importi degli affitti sono pagati in anticipo).

Il Portogallo consente la coesistenza di varie strutture contrattuali aventi a oggetto un diritto di godimento a tempo parziale. Il decreto legislativo del 22 maggio 1999 ha posto in essere un contesto giuridico che racchiude e disciplina tutte le situazioni contrattuali, consentendo in tal modo all'acquirente di beneficiare di una protezione massima. Un diritto di godimento a tempo parziale può quindi essere costituito sotto forma di diritto reale di abitazione periodico ed è quindi sottoposto alle formalità specifiche dei diritti reali (atto pubblico, iscrizione nel Registro fondiario ecc.). Se il diritto non viene costituito sotto forma reale, il sistema portoghese disciplina anche i contratti che avrebbero per oggetto diritti di credito vertenti sul godimento a tempo parziale di beni immobili, e altre forme contrattuali nuove generate dalla realtà economica (*cartões, clubes de férias, cartões turísticos*).

Per quanto riguarda la durata contrattuale di almeno 3 anni, la maggioranza degli Stati membri ha recepito esplicitamente il periodo massimo previsto dalla direttiva 94/47/CE non considerando i contratti vertenti su un diritto di godimento di durata inferiore a 3 anni (la Finlandia rimaneva l'eccezione poiché la norma di recepimento non indicava alcuna durata del contratto).

Il Lussemburgo prevede che il campo d'applicazione della sua legge di recepimento comprenda anche i contratti stipulati per un periodo determinato inferiore a 3 anni, nella misura in cui contengano una clausola di rinnovo.

Il Portogallo prevede per i contratti vertenti su diritti reali che le parti possano fissare la durata del loro contratto nella misura in cui non sia inferiore a 15 anni (in caso contrario il contratto sarà nullo).

CAPITOLO 5

Per i contratti aventi per oggetto diritti di credito (quali che siano le formule contrattuali derivate dalla pratica economica) la loro durata può essere fissata anche dalle parti nella misura in cui non sia inferiore a 3 anni. Se le parti stabiliscono una durata inferiore, questi contratti saranno considerati nulli.

Poiché la direttiva 94/47/CE non ha fissato una durata massima del contratto, la maggior parte degli Stati membri ha deciso di fare altrettanto.

La Spagna e il Portogallo hanno adottato un approccio diverso.

La Spagna ha fissato la durata massima a 50 anni (sia per i contratti di natura reale sia per i contratti di affitto immobiliare rientranti nella sfera di applicazione della legge di recepimento). Tuttavia, se i contratti superiori a 3 anni non si integrano nelle due forme giuridiche espressamente previste da tale legge, essi saranno considerati nulli di pieno diritto.

Il Portogallo prevede per i contratti nell'ambito dei quali i diritti di godimento non sono di natura reale sia la perpetuità (se il proprietario è all'origine della costituzione del diritto e se egli non determina una durata diversa) sia un massimo di 30 anni (se un'altra persona, diversa dal proprietario, è all'origine della costituzione del diritto). Per i contraenti vertenti sui diritti reali, e in mancanza di disposizioni contrattuali, la durata si ritiene perpetua.

Alcuni Stati membri (Paesi Bassi, Irlanda e Italia) hanno deciso di applicare gli stessi criteri fissati dalla direttiva 94/47/CE, vale a dire un periodo annuo minimo di 7 giorni. Di conseguenza tutti i contratti che prevedono un periodo determinato o determinabile inferiore ai 7 giorni non rientrano nell'ambito d'applicazione delle leggi nazionali di tali paesi e saranno disciplinati dal diritto comune di ciascuno di essi.

Anche la Spagna prevede un periodo annuo minimo di godimento di 7 giorni, ma le conseguenze collegate ai contratti che prevedono periodi di godimento inferiori differiscono a seconda che il contratto abbia una durata superiore a 3 anni (in questo caso il contratto viene ritenuto nullo) o inferiore a 3 anni (in questo caso la legge di recepimento non si applica).

Il Portogallo, pur fissando un periodo minimo di 7 giorni, prevede che il periodo annuo di godimento non potrà superare i 30 giorni. I contratti (relativi o no a diritti reali) che prevedono periodi inferiori a 7 giorni o superiori a 30 giorni sono ritenuti nulli.

Altri Stati membri – Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Regno Unito e Svezia – hanno deciso di non limitare il periodo di godimento annuo a un minimo di 7 giorni.

Questi Stati membri hanno quindi consentito che i contratti che prevedono periodi determinati o determinabili inferiori ai 7 giorni possano ricadere nella sfera d'applicazione delle rispettive misure di recepimento. Il Belgio ha inoltre vietato che il contratto vertente su un diritto di godimento a tempo parziale sia inferiore a 2 giorni. D'altro canto, alcuni Stati membri (Spagna e Portogallo) hanno previsto esplicitamente che il venditore abbia l'obbligo di riservare, a fini di pulizia e di riparazione, almeno una settimana all'anno.

5.2.2 Il documento informativo, la lingua e la traduzione del contratto

La maggior parte degli Stati membri (Austria, Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Paesi Bassi, Italia, Lussemburgo e Portogallo) ha previsto di ampliare l'obbligo di informazione incombente al venditore, inserendo ulteriori elementi rispetto a quelli indicati all'art. 3, 1° comma, della direttiva. I Paesi Bassi sono stati i soli a prevedere che tutti gli elementi compresi nell'allegato della direttiva 94/47/CE siano indicati nel documento informativo.

Il Belgio prevede, inoltre, che il venditore sia tenuto a indicare nel suo documento informativo la natura, la portata o l'importo delle garanzie destinate a garantire il rispetto dei suoi obblighi nei confronti dell'acquirente.

Interessanti sono le sanzioni previste relativamente al *documento informativo*.

a) *Documento informativo*

Se il documento informativo non presenta tutti gli elementi indicati all'articolo 3, 1° comma, della direttiva 94/47/CE, e qualora il contratto sia stato concluso, l'ammenda è la sanzione più spesso prescelta nelle legislazioni tedesca (che consente anche la possibilità di recedere dal contratto entro 1 mese), austriaca, belga (che prevede anche la possibilità di annullare il contratto), danese, finlandese, francese, italiana, lussemburghese, portoghese (che prevede anche la possibilità di sospendere le attività del venditore per 2 anni e la pubblicazione della decisione giudiziaria di condanna del venditore nei locali di quest'ultimo e in un giornale), britannica e svedese. Alcuni Stati concedono esplicitamente un indennizzo all'acquirente (Paesi Bassi e Svezia). Anche la Francia e la Spagna hanno stabilito la nullità del contratto nel caso in cui l'offerta manchi di elementi informativi. L'Irlanda non prevede esplicitamente sanzioni nel caso in cui il venditore ometta alcune informazioni nel documento.

Secondo l'art. 3.3 della direttiva 94/47/CE, qualunque pubblicità deve indicare la possibilità di ottenere il documento informativo e precisare il luogo cui ci si può rivolgere a tal fine. Solo quattro Stati membri (Portogallo, Regno Unito, Danimarca, Francia) sanzionano esplicitamente con un'ammenda le violazioni. La Spagna prevede la nullità del contratto e l'eventuale concessione di un indennizzo per le infrazioni relative a tale elemento. D'altronde, alcuni Stati (Spagna e Portogallo) hanno deciso di vietare l'utilizzazione di espressioni quali "multiproprietà" o simili nei documenti informativi e nelle pubblicità relative ai beni immobili. L'Italia, al contrario, autorizza espressamente l'utilizzazione del termine "multiproprietà", ma unicamente nel caso in cui il contratto abbia natura reale. Il Portogallo prevede la possibilità di sospendere per 2 anni l'attività del professionista e la pubblicazione nei suoi locali e in un giornale della decisione di condanna (anche l'Italia prevede come possibile sanzione la sospensione dell'attività del professionista).

In Belgio, qualunque pubblicità avente direttamente o indirettamente il fine di promuovere la vendita di diritti di godimento di beni immobili a tempo parziale deve chiaramente indicare tale finalità.

Alcuni Stati membri (Italia e Spagna) pur avendo rafforzato l'obbligo d'informazione incombente al venditore, non hanno ripreso la totalità degli elementi minimi

richiesti dall'art. 3, paragrafo 1 della direttiva 94/47/CE e di conseguenza è stata aperta nei loro confronti una procedura d'infrazione.

La Danimarca aveva precisato che l'obbligo a carico del venditore si applica nei soli casi in cui la persona abbia l'intenzione di comportarsi come consumatore nel caso in cui sia stipulato un contratto, escludendo quindi la consegna del documento nei casi in cui l'interessato ha l'intenzione di utilizzare queste informazioni nel quadro della sua attività professionale. Anche se la direttiva 94/47/CE non menziona esplicitamente gli obiettivi perseguiti dal suo art. 3.1, sembra che quest'ultimo sia essenzialmente finalizzato a consentire l'informazione dei consumatori e non dei concorrenti.

A ciò si aggiunge che ai sensi dell'art. 4, primo trattino, della direttiva 94/47/CE “... il contratto, che deve obbligatoriamente essere stipulato per iscritto, deve contenere almeno gli elementi citati nell'allegato, ...”.

Anche se la maggior parte degli Stati membri si è accontentata di recepire senza modifiche l'art. 4, primo trattino, della direttiva, alcuni Stati membri (Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Lussemburgo e Portogallo) hanno tuttavia previsto di inserire nuovi elementi nel contratto. Ad esempio, il Lussemburgo e il Belgio prevedono che il contratto debba indicare che, in caso di possibilità di partecipare a un sistema di scambio o di rivendita, l'acquirente debba essere avvertito del fatto che tale partecipazione non dà la certezza che lo scambio o la rivendita saranno realizzati (il venditore deve inoltre informare l'acquirente sugli elementi inerenti al sistema di scambio o di rivendita, suscettibili di limitare le possibilità di una loro realizzazione). Anche il Belgio obbliga il venditore a presentare una serie di informazioni particolareggiate relative all'amministrazione e alla gestione del bene immobile (quali la scelta dei gestori, la partecipazione alle assemblee, il contributo alle spese eccezionali e le sanzioni previste in caso di tardivo pagamento: la legislazione belga prevede che il contratto dovrà indicare anche la situazione ipotecaria nonché i diritti reali esistenti sul bene immobile).

Il Portogallo, dal canto suo, insiste particolarmente sulle informazioni relative alle unità di alloggio (quali la loro precisa descrizione, la designazione delle unità che possano essere oggetto di un diritto reale, la percentuale rappresentata rispetto al numero totale di unità del complesso turistico ecc.), nonché sulle varie garanzie poste a carico del venditore (come quelle che garantiscono la buona amministrazione e conservazione del bene, quelle che proteggono l'acquirente in merito all'esistenza di ipoteche o altri diritti reali che gravano sul bene ecc.).

La direttiva prevede diverse sanzioni, in merito a forma scritta e contenuto.

– *forma scritta*

Se il contratto non riveste la forma scritta, alcuni Stati membri hanno deciso di sanzionare il venditore con la nullità del contratto (Germania, Belgio, Spagna, Francia, Italia e Svezia). Altri Stati membri prevedono a titolo di sanzione un'ammenda (Finlandia, Danimarca, Portogallo e Regno Unito). Il Portogallo prevede inoltre la possibile sospensione dell'attività del professionista per 2 anni nonché la pubblicazione nei locali del professionista stesso e in un giornale della decisione di condanna. La Danimarca resta il solo Stato membro a considerare che la mancanza di forma scritta comporti l'inopponibilità del contratto nei confronti dell'acquirente. Paesi Bassi, Ir-

landa e Lussemburgo non prevedono esplicitamente sanzioni nelle loro misure di recepimento.

– *contenuto*

Per quanto riguarda il contenuto del contratto (nel quale devono figurare tutti gli elementi dell'allegato alla direttiva 94/47/CE), gli Stati membri sanzionano la mancanza di elementi informativi sia con la nullità del contratto (Germania, Belgio, Francia, Svezia e Lussemburgo) sia con un'ammenda (Austria, Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito e Svezia). L'Irlanda rimane l'unico Stato membro a non precisare in modo esplicito nelle misure di recepimento la sanzione che colpirebbe la mancanza di informazioni.

b) *Lingua*

Ai sensi dell'art. 4, secondo e terzo trattino, della direttiva 94/47/CE “... il contratto e il documento di cui all'art. 3, paragrafo 1, debbono essere redatti nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro in cui risiede l'acquirente oppure, a scelta di quest'ultimo, nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro di cui egli è cittadino, purché si tratti di una delle lingue ufficiali della Comunità. Tuttavia lo Stato membro in cui risiede l'acquirente può imporre che il contratto sia in ogni caso almeno redatto nella sua lingua o nelle sue lingue, purché si tratti di una delle lingue ufficiali della Comunità.

... il venditore deve fornire all'acquirente una traduzione conforme del contratto nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro in cui è situato il bene immobile, purché si tratti di una delle lingue ufficiali della Comunità”.

Alcuni Stati membri (Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Regno Unito) hanno esteso il campo d'applicazione di questo obbligo alle lingue ufficiali dei paesi comprendenti lo Spazio Economico Europeo.

Da notare che la direttiva 94/47/CE, nel suo art. 4, secondo trattino, ha lasciato agli Stati membri anche la possibilità di imporre le loro lingue ufficiali al contratto nella misura in cui l'acquirente conserva il suo diritto alla scelta (l'Irlanda, l'Italia e la Spagna hanno optato per la possibilità offerta dalla direttiva 94/47/CE). Tuttavia, come sarà precisato in seguito, continuano a esistere per due Stati membri (Irlanda e Spagna) difficoltà di adeguamento al principio del diritto alla scelta.

Il mancato rispetto del diritto dell'acquirente di scegliere la lingua del documento e del contratto viene colpito sia dalla nullità del contratto (Austria, Francia, Spagna e Svezia) sia da un'ammenda (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Portogallo e Regno Unito).

In Belgio, l'acquirente ha anche il diritto di chiedere l'annullamento del contratto nel caso in cui il venditore non gli conceda la scelta cui ha diritto.

Il Portogallo sanziona il venditore con una possibile sospensione dell'attività (per 2 anni) e con la pubblicazione in un giornale della decisione di condanna.

La Germania prevede due diverse sanzioni a seconda che la mancanza del diritto di scegliere la lingua riguardi il documento (1 mese per esercitare il diritto di recesso) o il contratto (nullità).

Se il venditore viene meno al suo obbligo di fornire una traduzione del contratto,

alcuni Stati membri sanzionano questa violazione sia con un'ammenda (Belgio, Italia, Regno Unito, Austria, Danimarca, Finlandia e Francia) sia con la nullità del contratto (Francia). La Svezia prevede che, in mancanza di traduzione, l'acquirente ha il diritto di rescindere il contratto. Il Belgio prevede anche la possibilità di chiedere l'annullamento del contratto. Diversi problemi sono stati individuati in merito al documento informativo, in quanto una procedura d'infrazione è stata avviata contro la Svezia per inadeguato recepimento dell'art. 4, secondo trattino, della direttiva 94/47/CE, permettendo il diritto alla scelta della lingua per il solo contratto. La Commissione ha ritenuto che tale analisi porti a un'interpretazione restrittiva rispetto alla finalità perseguita poiché l'art. 4, secondo trattino, va interpretato soltanto in senso lato, comprendente non solo la persona impegnata in un contratto con il venditore (acquirente in senso stretto) ma anche la persona non impegnata in un rapporto contrattuale (acquirente potenziale); in caso contrario verrebbe snaturata la sua portata.

Altre procedure di infrazione sono state avviate contro la Spagna, il Lussemburgo e l'Irlanda per insufficiente recepimento delle disposizioni dell'art. 4, secondo trattino. La legge di recepimento spagnola prevede che tanto il documento che il contratto siano redatti in castigliano o in una delle altre lingue ufficiali della Spagna, in funzione del luogo di conclusione del contratto (l'acquirente ha inoltre la possibilità di ottenere il documento e il contratto nella lingua ufficiale dello Stato in cui risiede). Tale recepimento è insufficiente rispetto all'art. 4, secondo trattino, poiché non prevede il diritto dell'acquirente di scegliere per il documento e per il contratto la lingua ufficiale dello Stato di cui è cittadino. Le infrazioni relative al Lussemburgo e all'Irlanda riguardano la facoltà che l'art. 4, secondo trattino, della direttiva 94/47/CE concede agli Stati membri d'imporre la loro lingua nazionale al contratto, pur lasciando all'acquirente il diritto di scegliere un contratto redatto nella lingua dello Stato di cui è cittadino. A tal fine, sia la legge di recepimento lussemburghese sia quella irlandese hanno previsto che se il contratto è stipulato con un acquirente che abbia il proprio domicilio rispettivamente nel Gran ducato del Lussemburgo o in Irlanda, il contratto deve essere redatto sia in lingua tedesca o francese (per il Lussemburgo), sia nella lingua ufficiale dello Stato membro in cui risiede l'acquirente (Irlanda). La Commissione ritiene che tale recepimento privi l'acquirente della scelta della lingua, cui ha diritto, poiché le due frasi inserite nell'art. 4, secondo trattino, devono essere considerate come complementari e non come reciprocamente escludentisi.

c) Traduzione

Al momento del recepimento, la Spagna aveva omesso quest'obbligo a carico del venditore (causando una procedura di infrazione).

Un'altra inadempienza è stata rilevata a carico dell'Irlanda, che prevede nelle sue misure di recepimento l'obbligo a carico del venditore di mettere a disposizione un contratto in inglese o in gaelico, a scelta dell'acquirente.

Il recepimento irlandese dell'art. 4, terzo trattino, anche se irreprensibile nel caso in cui il bene immobile sia situato in Irlanda o in Inghilterra, sarebbe insufficiente nel caso in cui il bene si trovasse in un altro Stato membro. In questo caso, e nella misura in cui la legge irlandese fosse applicabile al contratto, il venditore non sarebbe obbligato a mettere a disposizione dell'acquirente (contrariamente da quanto previsto

dall'art. 4, terzo trattino) una traduzione conforme del contratto nella lingua dello Stato membro in cui si trova il bene immobile (inadempienza oggetto di una procedura d'infrazione).

5.2.3 I diritti di recesso, di rescissione e notifica

Per quanto riguarda il *recesso* così come previsto al primo trattino, la maggior parte degli Stati membri ha mantenuto il termine di 10 giorni previsto all'art. 5, punto 1 della direttiva 94/47/CE. Alcuni Stati membri hanno tuttavia concesso esplicitamente all'acquirente un termine superiore.

Sia l'Austria sia il Regno Unito (che riprende il termine previsto nel *Timeshare Act* del 1992) consentono infatti all'acquirente di poter recedere entro un termine di 14 giorni.

Il Belgio ha deciso di concedere all'acquirente un termine di 15 giorni.

Il Portogallo, che prevedeva un termine di recesso di 14 giorni nel suo decreto del 1993, ha optato per la soluzione prescelta dalla direttiva 94/47/CE.

La Francia, infine, ha adottato un sistema che presenta un notevole vantaggio per l'acquirente, poiché prevede che l'offerta del professionista debba essere effettuata per iscritto e mantenuta irrevocabile per un periodo di 7 giorni. Il consumatore dispone quindi, dal momento in cui riceve l'offerta, di un impegno fisso del professionista durante il periodo indicato che gli consente di analizzare le varie componenti dell'offerta. Se il consumatore accetta l'offerta del professionista, la rinvia firmata a quest'ultimo. Il termine di 10 giorni per il recesso inizia a decorrere solo a partire dal rinvio dell'offerta accettata e, quindi, l'acquirente dispone di un termine maggiore per riflettere sull'acquisto.

La *rescissione*, così come disciplinata dall'art. 5 della direttiva 94/47/CE, sanziona il comportamento inadempiente del venditore in quanto l'acquirente ha il diritto di rescindere il contratto entro un termine massimo di 3 mesi se il contratto non contiene le informazioni indicate nell'allegato della direttiva al momento della firma del contratto o di un contratto preliminare vincolante. Anche se il diritto di rescissione non può essere esercitato nel caso in cui il professionista corregga (entro il termine previsto di 3 mesi) il suo comportamento inadempiente, l'acquirente disporrà sempre di un termine di 10 giorni a decorrere dalla cessazione dell'infrazione per esercitare il suo diritto di recesso. Gli Stati membri non si sono allontanati da quanto prescritto dalla direttiva 94/47/CE, a eccezione della Francia e della Spagna (che sanzionano il comportamento inadempiente del venditore con la nullità del contratto) e del Belgio (che prevede che il diritto di rescissione a favore dell'acquirente possa essere esercitato entro il termine di un anno a decorrere dalla firma del contratto invece dei 3 mesi previsti dalla direttiva). Anche la Svezia consente all'acquirente di rescindere dal contratto se la traduzione del contratto non gli è stata consegnata. L'Austria prevede un sistema unico nel caso in cui le informazioni relative al diritto di recesso manchino nel contratto. Il termine per recedere non inizia a decorrere, con la conseguenza che l'acquirente potrà recedere in qualunque momento successivo alla firma del contratto.

Ai sensi dell'art. 5, punti 2, 3 e 4, *“se l'acquirente intende esercitare i diritti di cui al punto 1, egli invia, prima dello scadere del termine, alla persona il cui nome e indirizzo figurano a tal fine nel contratto una comunicazione che costituisca un mezzo di prova conformemente alle legislazioni nazionali... Se l'acquirente esercita il diritto di recesso, è tenuto a rimborsare solo le spese che vengono sostenute per la stipulazione del contratto e per il recesso... Se l'acquirente esercita il diritto di rescissione, non è tenuto ad alcun rimborso”*.

In merito alla *notifica*, solo alcuni Stati membri hanno deciso esplicitamente il modo in cui l'acquirente dovrebbe effettuare la comunicazione, che dovrà essere effettuata, sia per iscritto (Germania e Austria), sia per posta raccomandata (Belgio, Italia e Lussemburgo), sia per atto notorio se il contratto è stato stipulato dinanzi a un notaio (Spagna), sia per tagliando (Francia).

La Francia ha previsto un meccanismo originale nella misura in cui l'offerta del professionista viene inviata o consegnata al consumatore in due copie, una delle quali, che gli è riservata, comprende un tagliando separabile (da cui risultano l'identità e il domicilio o la sede del professionista) destinato all'esercizio della facoltà di recesso. Ricordiamo che il termine per l'esercizio della facoltà di recesso inizia a decorrere, secondo il sistema francese, solo dal momento in cui l'acquirente invia l'offerta firmata al professionista.

Sono sorti alcuni problemi interpretativi per quanto riguarda il recepimento dell'art. 2, punto 2, della direttiva 94/47/CE: alcuni Stati membri hanno previsto delle formalità particolari quali l'obbligo di inviare al venditore una comunicazione scritta o tramite posta raccomandata. Orbene, l'art. 5, punto 2, della direttiva non prevede assolutamente particolari esigenze di forma per le comunicazioni del recesso e della rescissione. Quest'articolo contiene disposizioni relative al modo in cui i recessi e le rescissioni comunicati devono essere provati e si limita quindi a rinviare alle norme nazionali in materia di prova.

Quest'articolo è del resto formulato in modo diverso rispetto all'art. 5 della direttiva 85/577 del 20 dicembre 1985 (concernente la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali) che prevede esplicitamente la competenza degli Stati membri per quanto riguarda le modalità e le condizioni prescritte per le comunicazioni.

La Commissione non ha tuttavia ritenuto che la prescrizione della forma scritta o dell'invio per posta raccomandata costituisca un'infrazione alla presente direttiva. Tuttavia, per quanto riguarda la Spagna, la Commissione ha considerato che l'esigenza dell'atto notorio per notificare il recesso da un contratto stipulato dinanzi a un notaio venisse a limitare notevolmente le finalità dell'art. 5, punto 2, della direttiva 94/47/CE, poiché tale forma di comunicazione impedirebbe all'acquirente di poter notificare utilizzando qualunque altro modo costituisca prova secondo il diritto nazionale (come un semplice scritto su carta semplice o una lettera raccomandata).

La Spagna è stata pertanto oggetto di una procedura d'infrazione.

In tema di sanzioni, il Granducato del Lussemburgo prevede che sia inflitta un'ammenda al venditore nel caso in cui questi esiga dall'acquirente il pagamento di alcune spese (diverse da quelle collegate ad atti che debbono imperativamente essere compiuti per il recesso) al fine di poter esercitare i diritti di recesso e di rescissione.

5.2.4 Acconti, rescissione del contratto di credito e norme di diritto internazionale privato

Ai sensi dell'art. 6 della direttiva 94/47/CE: “*Gli Stati membri prevedono nella loro legislazione misure intese a vietare il versamento di acconti da parte dell'acquirente prima della fine del periodo di esercizio del diritto di recesso*”.

Gli Stati membri hanno recepito il contenuto di tale articolo, prevedendo diverse conseguenze in caso di violazione del divieto. In caso di pagamento di acconti da parte dell'acquirente, l'ammenda nei confronti del venditore è la sanzione più diffusa nelle legislazioni austriaca, belga (il rimborso a carico del venditore dovrà essere effettuato entro i 30 giorni che seguono la notificazione del recesso da parte dell'acquirente), danese, finlandese, francese, irlandese e italiana (possibile sospensione delle attività del venditore se recidivo), lussemburghese, portoghese (possibile sospensione delle attività del venditore per 2 anni e pubblicazione nei suoi locali e in un giornale della decisione di condanna), britannica e svedese.

La legislazione spagnola prevede come sanzione la nullità del contratto e obbliga il venditore a rimborsare all'acquirente il doppio del valore degli acconti versati.

Solo due legislazioni nazionali (la tedesca e l'olandese) non prevedono espressamente sanzioni poiché si limitano a stabilire che il venditore dovrà rimborsare le somme percepite a titolo di acconto.

Per questi due Stati membri, altri tipi di soluzioni derivano tuttavia dai rispettivi sistemi giuridici nazionali.

La Commissione in particolare ha analizzato in modo approfondito il sistema tedesco che dispone di alcuni meccanismi che proteggono i consumatori e sono volti a garantire il rispetto del divieto. Il sistema tedesco protegge l'acquirente che, malgrado il divieto, abbia pagato un acconto su richiesta del venditore. L'acquirente avrà diritto non solo al rimborso delle somme versate ma anche a ottenere un risarcimento in caso di danno. D'altro canto, l'acquirente disporrà del diritto di rescindere il contratto, anche se il termine di recesso è scaduto. Il diritto tedesco protegge anche il pubblico in modo generale se il venditore non rispetta il divieto di chiedere acconti. Il venditore è passibile di incorrere in un divieto di continuare la propria attività professionale (la violazione di questo divieto è a sua volta sanzionata da un'ammenda). Le associazioni professionali e le associazioni di consumatori possono intentare un'azione di reintegrazione contro i venditori che, contrariamente all'art. 6 della direttiva 94/47/CE, accettano o chiedono acconti.

Tutti gli Stati membri hanno recepito in modo corretto l'articolo 7 della direttiva 94/47/CE, in tema di *rescissione dal contratto di credito*.

Quanto alle modalità di rescissione, solo due Stati membri le hanno precisate, il Granducato di Lussemburgo e il Belgio, che prevedono che la rescissione dovrà operarsi sotto forma di invio di un plico raccomandato.

Il recepimento dell'articolo 8 è stato compiuto in modo letterale da tutti gli Stati membri.

Alcune legislazioni nazionali di recepimento hanno anche previsto, oltre alla inopponibilità che colpisce queste clausole contrattuali, sanzioni esplicite. Trattasi dell'Austria, della Francia, del Lussemburgo, del Belgio e del Portogallo, che sanzio-

nano l'esistenza di queste clausole di rinuncia ai diritti e le clausole di esenzione agli obblighi con la nullità.

Il Portogallo prevede inoltre che il professionista possa incorrere in una sospensione della sua attività per 2 anni e che la decisione di condanna sia pubblicata nei suoi locali e in giornale.

Ai sensi dell'articolo 9 della direttiva *“Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, indipendentemente dalla legislazione applicabile, l'acquirente non sia privato della tutela accordata dalla presente direttiva, se il bene immobile è situato nel territorio di uno Stato membro”*.

In tema di *norme di diritto internazionale privato*, alcuni Stati membri (Germania, Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia) hanno ampliato la protezione concessa all'acquirente ai beni immobili situati nel territorio di uno Stato dello Spazio Economico Europeo.

Altri Stati membri (Belgio, Francia e Lussemburgo) hanno deciso anche di ampliare la protezione concessa all'acquirente al caso in cui il bene immobile si trovi al di fuori delle frontiere dello Spazio Economico Europeo:

- la Francia e il Lussemburgo concedono tali protezioni agli acquirenti che siano residenti in uno Stato membro della Comunità europea, nella misura in cui il contratto sia stato concluso nello Stato di residenza dell'acquirente o siano rispettati i criteri posti dall'art. 5.2 della Convenzione di Roma;
- il Belgio concede la protezione ai soli acquirenti residenti in Belgio in due situazioni (la legge belga si applicherà se il contratto è stipulato in Belgio o se il contratto, anche non stipulato in Belgio, risponde ai criteri dell'art. 5.2 della Convenzione di Roma).

D'altro canto, e benché la direttiva 94/47/CE non contenga disposizioni relative a questioni riguardanti la scelta delle giurisdizioni nei contratti vertenti su un diritto di godimento a tempo parziale, alcuni Stati membri hanno deciso di inserire nelle loro misure di recepimento testi volti a proteggere l'acquirente. A tale proposito tre Stati membri (il Belgio, la Spagna e la Francia) hanno previsto sanzioni nel caso in cui il contratto tra l'acquirente e il venditore preveda una clausola di attribuzione di competenza.

La Spagna sanziona con la nullità qualunque clausola che attribuisca la competenza a un tribunale arbitrale, salvo se la competenza è attribuita al Sistema Arbitrale del Consumo o se la composizione del tribunale in questione è paritaria (rappresentanti delle imprese e rappresentanti delle associazioni di consumatori).

Anche la Francia e il Belgio sanzionano di nullità qualunque clausola attributiva di competenza a tribunali di uno Stato non membro della Convenzione di Bruxelles 1968 o della Convenzione di Lugano del 1988, quando l'acquirente risiede rispettivamente in Francia o in Belgio o il bene è situato in uno Stato firmatario di tali convenzioni.

L'Irlanda non ha recepito l'art. 9 della direttiva 94/47/CE.

Le leggi di recepimento spagnola, portoghese e italiana limitano la protezione concessa all'acquirente dall'art. 9 ai soli casi in cui il bene immobile sia situato sui loro rispettivi territori.

Ovviamente, la finalità dell'articolo 9 della direttiva è di garantire, nel caso in cui un contratto sia soggetto a un diritto di uno Stato non membro dell'UE, che qualunque acquirente (indipendentemente dal fatto che sia residente o cittadino di uno Stato membro) possa beneficiare della protezione della direttiva quando il bene immobile si trova sul territorio di un qualunque Stato membro.

Le disposizioni legali adottate dalla Spagna, dal Portogallo e dall'Italia si spiegherebbero con il fatto che alle giurisdizioni di questi Stati membri difficilmente (secondo le tradizionali regole del diritto internazionale privato) potrebbero essere sottoposte questioni vertenti su contratti aventi a oggetto diritti relativi a beni immobili situati al di fuori dei loro rispettivi territori. Infatti, la Convenzione europea riguardante la competenza giudiziaria e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale del 27 settembre 1968 prevede all'art. 16 che, in materia di diritti reali e di diritti di credito immobiliari, la competenza dei tribunali dello Stato contraente in cui è situato l'immobile sia esclusiva.

Tuttavia, la natura stessa di un contratto avente per oggetto un diritto di godimento a tempo parziale di un bene immobile è estremamente complessa.

La Corte di Giustizia ha constatato nella causa *Travel vac/Antem Sanchis* (C-423/97 del 22 aprile 1999) che il contratto che le era stato sottoposto nella fattispecie poteva avere a oggetto sia un diritto di godimento di un immobile sia la fornitura di servizi diversi.

Considerando che questi servizi vertevano su un valore superiore a quello del diritto di godimento del bene immobile, la Corte ha ritenuto che tale contratto non dovesse essere considerato come vertente principalmente su diritti relativi a beni immobili.

Non è quindi escluso che un tribunale di uno Stato membro si pronunci su una controversia riguardante un contratto vertente su un diritto di godimento a tempo parziale di un bene immobile situato in un altro Stato membro.

Anche il Belgio limita la protezione dell'acquirente quando il bene è situato sul territorio di un altro Stato membro della Comunità europea. In virtù della legislazione belga, solo l'acquirente residente in Belgio può beneficiare della protezione dell'articolo 9 della direttiva 94/47/CE.

5.2.5 Considerazioni in merito all'adeguamento della Direttiva

Le problematiche riscontrate dai consumatori nei loro rapporti con i promotori e i venditori di diritti di godimento a tempo parziale di beni immobili hanno continuato a porsi anche dopo l'adozione della stessa direttiva 94/47/CE.

A questo proposito, i servizi della Commissione responsabili per la politica dei consumatori sono stati investiti di un notevole numero di ricorsi individuali (il 24% dei ricorsi ricevuti dai servizi della Commissione nel 1998), oltre che di numerose comunicazioni e interrogazioni avanzate dai parlamentari europei.

Inoltre, dalla relazione del 1998 sull'attività degli eurosportelli dei consumatori risultava che sono stati ricevuti circa 4 mila ricorsi o domande di informazioni relativi

al settore del diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili (da notare che per il solo eurospartello di Montpellier più della metà (52%) dei casi trattati nel 1998 riguardava questo settore).

Tuttavia, la maggior parte dei casi sottoposti alle istanze europee è relativa a una serie di problemi e di situazioni che la direttiva 94/47/CE non consentiva di risolvere in maniera adeguata.

Tali casi riguardano infatti essenzialmente azioni unilaterali da parte dei venditori che, dopo la conclusione del contratto, modificano o non eseguono i loro obblighi contrattuali. Si tratta prevalentemente dell'imposizione all'acquirente di oneri annui diversi da quelli inizialmente previsti dal contratto, dell'impossibilità per l'acquirente di rivendere il suo diritto contrariamente a quanto previsto nel contratto, del mancato seguito dato dal venditore alle richieste di prenotazione e della mancata iscrizione ai sistemi di scambio o di rivendita previsti.

La situazione dell'acquirente si è resa più precaria in quanto spesso numerose società responsabili della gestione di beni immobili intervengono pur non essendo formalmente parti contraenti del contratto iniziale. Tale situazione rende ulteriormente difficile all'acquirente la possibilità di far valere i propri diritti legali o contrattuali.

Orbene, la direttiva protegge il consumatore solo in alcuni settori ben precisi quali, in particolare, l'obbligo a carico del venditore di fornire, prima della stipula del contratto, un certo numero di informazioni precise, la concessione all'acquirente dei diritti di recesso e di rescissione e il divieto fatto al venditore di richiedere anticipi durante il periodo in cui può essere esercitato il diritto di recesso.

È vero che alcuni Stati membri (come il Portogallo) hanno deciso di ampliare notevolmente la protezione dei consumatori e presentano quindi una legislazione che sembra rispondere ai nuovi problemi e situazioni che si presentano nella pratica.

Non si può non constatare, tuttavia, che la grande maggioranza degli Stati membri non ha utilizzato la possibilità offerta dalla clausola minima contenuta nell'art. 11 della direttiva e che di conseguenza la protezione dei consumatori rimane limitata a quella prevista dalla direttiva.

L'art. 153 del Trattato stabiliva che la Comunità deve promuovere gli interessi dei consumatori e assicurare loro un elevato livello di protezione.

Le misure di armonizzazione minima che rappresentano le direttive rimangono uno degli strumenti per raggiungere questi obiettivi e per il tramite dell'art. 153 si creava una dialettica tra l'azione comunitaria e l'azione nazionale.

Il principio di sussidiarietà cui è soggetta l'azione comunitaria in materia di protezione dei consumatori rimaneva, comunque, un concetto evolutivo, dinamico, di applicazione flessibile e pragmatica.

Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam consacrava questa visione dinamica della sussidiarietà. In funzione di questo principio, affinché un'azione della Comunità sia giustificata occorre che i suoi obiettivi non possano essere realizzati in modo sufficiente dall'azione degli Stati membri e possano essere realizzati meglio da un'azione comunitaria.

Di conseguenza, quando le misure comunitarie adottate sembrano insufficienti a raggiungere un obiettivo, una nuova misura comunitaria non si giustificerebbe se

l'azione degli Stati membri fosse in grado di perseguire la stessa finalità. Orbene, dobbiamo constatare che le insufficienze della direttiva si ritrovano anche nella maggior parte delle legislazioni nazionali e si ripercuotono quindi sui consumatori.

Di fronte a una simile constatazione, e alla luce del principio di sussidiarietà, occorre domandarsi se non dovesse essere prevista una nuova azione comunitaria sotto forma di una modifica dell'attuale direttiva.

Al fine di proteggere i consumatori e di rispondere pienamente alle loro aspettative, si delineava opportunamente la necessità di studiare due grandi assi di intervento, vale a dire, da un lato ampliare le categorie di contratti coperti dalla direttiva 94/47/CE e, d'altro lato, prevedere una protezione più ampia rispetto a quella attualmente prevista dalla direttiva.

A. Le categorie dei contratti coperti

1. *La durata del contratto*

Si è già affermato che la maggior parte degli Stati membri ha deciso al momento del recepimento di prevedere lo stesso ambito di applicazione della direttiva 94/47/CE.

Le misure di recepimento nazionali si applicano quindi ai soli contratti stipulati per almeno 3 anni.

La durata minima di 3 anni prevista dalla direttiva si giustificava in particolare con la preoccupazione di mantenere e rafforzare la stabilità del mercato (COM (92) 220 del 13 maggio 1992).

Di conseguenza, la protezione prevista dalla direttiva non era concessa agli acquirenti che intendevano effettuare, con le loro acquisizioni, operazioni speculative.

Orbene, la Commissione ha constatato che i professionisti e i promotori pongono attualmente sul mercato nuovi contratti vertenti sui diritti di godimento a tempo parziale ma conclusi per una durata inferiore a 3 anni, e ciò sembra spesso essere unicamente un modo per aggirare le leggi di recepimento. Ad esempio, i servizi della Commissione venivano a conoscenza della commercializzazione in Spagna – dopo l'adozione della legge spagnola 42/98 – di nuovi prodotti che sfuggirebbero in linea di principio alla sfera d'applicazione della direttiva 94/47/CE. Per poter beneficiare di questi nuovi prodotti, il consumatore deve aderire a un club che, mediante il pagamento di una quota annua, gli consente di utilizzare i prodotti in questione per un periodo determinato ogni anno, per un massimo di 35 mesi.

Alla fine dei 35 mesi di appartenenza al club i membri hanno la possibilità sia di rinnovare l'iscrizione al club (ogni rinnovo comprende una durata di 35 mesi) sia di acquisire un diritto di godimento a tempo parziale presso il club.

Considerando la durata iniziale di 35 mesi, i consumatori sarebbero sprovvisti della protezione garantita dalla direttiva e ciò lascia credere che questi contratti abbiano per oggetto l'elusione della legislazione.

Sarebbe quindi opportuno rivedere la limitazione della sfera d'applicazione della direttiva per quanto riguarda la durata del contratto, al fine di poter disciplinare in un contesto unico tutti i contratti aventi a oggetto un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili.

2. Il periodo annuo di utilizzo

Prescrivendo un periodo annuo di utilizzazione di almeno 7 giorni (dal momento che la settimana era il periodo d'utilizzazione più diffuso in tutte le forme di multiproprietà (COM(92)220 del 13 maggio 1992)), la direttiva 94/47/CE ha lasciato senza protezione anche gli acquirenti che stipulino un contratto vertente su un diritto di godimento a tempo parziale il cui periodo annuo di utilizzazione sia inferiore a una settimana.

La maggior parte degli Stati membri ha deciso, al fine di ampliare al massimo la protezione, sia di coprire tutti i contratti aventi per oggetto un diritto di godimento a tempo parziale indipendentemente dal periodo minimo annuo di utilizzazione, sia di vietare contratti vertenti su un periodo inferiore a 7 giorni.

Solo i Paesi Bassi, l'Irlanda e l'Italia hanno seguito l'impostazione della direttiva e hanno lasciato senza protezione gli acquirenti che stipulano contratti per periodi di godimento inferiori a 7 giorni.

Alcune legislazioni nazionali non potrebbero di conseguenza garantire una protezione sufficiente agli acquirenti per contratti che prevedessero un periodo d'utilizzazione inferiore a 7 giorni (come un diritto di godimento vertente su 6 giorni e che preveda un giorno destinato alla manutenzione del bene).

Sarebbe opportuno che le limitazioni del periodo annuo di utilizzazione siano modificate al fine di ampliare la protezione della direttiva a tutti i contratti vertenti su un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili.

B. Una protezione più ampia

1. Verso un diritto di recesso più esteso

La proposta originale della Commissione (G.U. CE n. C 222/5 del 29 agosto 1992) prevedeva di concedere all'acquirente un diritto di recesso di 14 giorni a decorrere dalla firma del contratto e, inoltre, ampliava il termine di recesso a 28 giorni a decorrere dalla firma del contratto se il diritto di godimento era esercitato in uno Stato diverso da quello di residenza dell'acquirente.

Questi termini si giustificano essenzialmente con il fatto che i contratti vertenti su diritti di godimento a tempo parziale di un bene immobile sono nella grande maggioranza stipulati in periodo di vacanze (vale a dire in un momento in cui l'acquirente non dispone pienamente di tutto il suo tempo e della necessaria "serenità" per riflettere sul suo acquisto) e che il bene immobile è spesso situato in uno Stato la cui legislazione è diversa da quella dell'acquirente. La soluzione prescelta dalla direttiva 94/47/CE è quella di concedere all'acquirente il diritto di recedere nei 10 giorni successivi alla firma del contratto. Alcuni Stati membri hanno ritenuto opportuno ampliare questa durata sia a 14 giorni (Austria e Regno Unito) sia a 15 giorni (Belgio) a decorrere dalla stipula del contratto.

I ricorsi inviati alla Commissione riguardano spesso la stipula di contratti in modo estremamente affrettato, che spesso non lascia all'acquirente la serenità necessaria per ottenere sul posto risposte alle sue richieste di informazioni.

Orbene, l'importanza dei giorni successivi alla conclusione del contratto è fondamentale poiché l'acquirente deciderà se mantenere o no il suo acquisto, in particolare

in funzione alle risposte del venditore alle varie domande di informazioni rivolte dall'acquirente.

Sarebbe opportuno quindi ampliare il diritto di recesso (seguendo l'esempio di Austria, Belgio e Regno Unito) al fine di dare all'acquirente la possibilità di valutare meglio gli obblighi e i diritti contenuti nei contratti stipulati.

2. Nuove garanzie contrattuali

Anche se la direttiva 94/47/CE ha previsto (al punto d 5 dell'allegato) a carico del venditore alcune garanzie, esse rimangono tuttavia insufficienti a garantire il rispetto dei vari obblighi. Solo nel caso in cui il diritto di godimento riguardi un bene in costruzione la direttiva prevede che il venditore debba fornire garanzie relative alla corretta realizzazione del bene e, in caso di mancata realizzazione, garanzie relative al rimborso delle somme versate.

La direttiva, tuttavia, non ha previsto garanzie che coprirebbero altre situazioni nelle quali il venditore fosse responsabile delle sue inadempienze (solo la Spagna, il Portogallo e il Belgio hanno deciso di prevedere a carico del professionista nuove garanzie). I contratti coperti dalla direttiva presentano, d'altro canto, una particolarità che potrebbe rafforzare l'idea di porre in essere nuove garanzie a carico del venditore. Infatti i tempi di esecuzione degli obblighi di ciascuna parte contraente differiscono notevolmente, poiché se l'acquirente deve in generale versare la totalità del prezzo nei mesi che seguono la firma del contratto, il venditore, dal canto suo, esegue le sue prestazioni solo successivamente.

Considerando inoltre che le prestazioni del venditore si realizzano nel tempo in periodi molto lunghi, può essere utile che il venditore debba dare prove sufficienti di disporre di strumenti volti a garantire i suoi obblighi contrattuali.

Un sistema di questo tipo è già stato previsto dal legislatore comunitario per altri contratti nei quali l'esecuzione delle prestazioni delle parti non è concomitante nel tempo. La direttiva 90/314/CE del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso, prevede all'art. 7 che il venditore debba dare prove sufficienti di disporre di garanzie per assicurare, in caso di insolvenza o di fallimento, i rimborsi dei fondi depositati e il rimpatrio del consumatore. Anche se il sistema previsto dalla direttiva 90/314/CE riguarda solo due situazioni ben determinate, alcuni Stati membri (come la Grecia e il Portogallo) hanno deciso, al momento del recepimento di questa direttiva, di ampliare il campo d'azione dell'art. 7 all'insieme degli obblighi contrattuali del venditore.

Sarebbe quindi opportuno prevedere nuove garanzie contrattuali a carico del venditore o un sistema analogo a quello instaurato dalla direttiva 90/314.

3. Presa in considerazione delle tecniche di commercializzazione utilizzate

Il principio del divieto degli acconti, previsto dall'art. 6 della direttiva 94/47/CE, è spiegato da numerosi elementi:

- l'esistenza in questo settore di pratiche commerciali aggressive;
- la preoccupazione di garantire, senza pressioni, il diritto di recesso all'acquirente; in terzo luogo lo scopo di

- evitare i problemi pratici che suppongono i rimborsi delle somme versate a titolo di acconto.

Potrebbero essere previste eccezioni al principio del divieto degli acconti in alcuni casi nei quali la negoziazione e la conclusione del contratto si svolgono al riparo dalle pressioni e dalle prassi aggressive del venditore. Sarebbe questo, ad esempio, il caso di un consumatore che si rechi di propria volontà presso il venditore al fine di avviare i primi contatti, stipulando successivamente un contratto. In questa eventualità, le pressioni sull'acquirente sarebbero notevolmente inferiori, in particolare per quanto riguarda il diritto di recesso. Per rimediare alle difficoltà pratiche collegate al rimborso di acconti detenuti dal venditore, potrebbe essere creato un sistema di deposito di acconti presso un fiduciario (ad esempio un istituto di credito) che, in caso di esercizio del diritto di recesso da parte dell'acquirente entro i termini previsti, avrebbe l'obbligo legale di porre immediatamente tali somme a disposizione dell'acquirente. Sarebbe quindi opportuno interrogarsi sull'opportunità di prevedere eccezioni al principio del divieto di acconti.

5.3 La Direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 gennaio 2009

Come accennato, sin dall'adozione della 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 immobili, il settore della "multiproprietà" si è sviluppato e nuovi prodotti per le vacanze di tipo analogo hanno fatto la loro comparsa sul mercato sia europeo sia internazionale.

Tali nuovi prodotti per le vacanze e altre nuove formule di transazioni commerciali connesse con il fenomeno della multiproprietà, quali i contratti di rivendita e i contratti di scambio, non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 94/47/CE. Inoltre, l'esperienza acquisita con l'applicazione della direttiva 94/47/CE ha dimostrato che alcuni aspetti già disciplinati dalla direttiva hanno bisogno di essere aggiornati o chiariti, al fine di prevenire lo sviluppo di formule finalizzate a eludere la stessa direttiva.

Si è ormai acclarato che le lacune normative esistenti creano ulteriori rilevanti distorsioni della concorrenza e causano gravi problemi per i consumatori, ostacolando il normale funzionamento del mercato interno e, poiché il turismo svolge un ruolo sempre più importante nelle economie e nelle società degli Stati membri, è quantomeno opportuno incoraggiare la crescita e favorire ogni iniziativa rivolta ad aumentare la produttività delle industrie della multiproprietà e dei prodotti per le vacanze di lungo termine, mediante l'adozione di talune specifiche norme comuni.

Dal punto di vista economico, la multiproprietà e i prodotti analoghi possono essere descritti come la combinazione di un contratto ricorrente su dei beni e di un servizio (ad es. manutenzione del bene).

I contratti in genere prevedono soggiorni ripetuti in un alloggio per le vacanze. Il grado in cui è specificato il luogo della sistemazione o il periodo del suo uso variano. I club vacanze scontati possono includere nell'offerta anche il trasporto, il quale può a sua volta essere parte dei servizi offerti nel quadro di un contratto di scambio.

I contratti danno luogo a obblighi finanziari rilevanti per i consumatori, con un pagamento iniziale globale seguito da pagamenti annuali (la cui entità dipende dal tipo di sistemazione offerta, dalla stagione e dalla modalità del servizio) per tutta la durata del contratto.

Per i prodotti per le vacanze di lungo termine, come i club vacanze scontati, la quota di adesione può essere inferiore al prezzo da pagare per la multiproprietà o prodotti analoghi, ma i pagamenti da effettuare per ciascuno dei soggiorni possono essere superiori alla tassa annuale di gestione versata dai titolari della multiproprietà.

L'adesione a un sistema di scambio comporta costi sotto forma di quota annuale e/o una tassa distinta connessa con ogni scambio effettuato. I contratti di rivendita in genere comportano una quota *una tantum* corrispondente ad es. ai costi di commercializzazione e ai costi amministrativi per la rivendita, che spesso il consumatore deve pagare anticipatamente.

Le transazioni dinanzi descritte coinvolgono spesso diversi soggetti, ad es. il promotore di una struttura adibita alla multiproprietà, la società che commercializza i prodotti, il proprietario della struttura e una società di gestione che la amministra. Lo scambio di settimane è gestito da una società apposita, e la possibilità di effettuare lo scambio presuppone l'affiliazione a un circolo, affiliazione che è spesso commercializzata e venduta contestualmente alla vendita della partecipazione alla multiproprietà.

Se il consumatore desidera vendere tale partecipazione, si può concludere un contratto di rivendita con un agente specializzato, mentre il contratto vero e proprio è concluso fra il consumatore che vende e quello che acquista. I contratti relativi alla multiproprietà, a prodotti analoghi e a prodotti per le vacanze di lungo termine sono tipicamente di natura transfrontaliera, dal momento che la commercializzazione e/o la conclusione del contratto spesso avvengono in un paese diverso da quello di provenienza del consumatore, oppure da quello in cui si trova il bene.

Per la rivendita, il consumatore può essere contattato nel suo paese da un agente di rivendita proveniente da un secondo paese, e la struttura a cui è collegata la partecipazione a una multiproprietà oggetto della vendita può essere situata in un terzo paese. I sistemi di scambio offrono alloggi in tutto il mondo, e interessano dunque società, beni e servizi di molti paesi diversi. In genere, i contratti sono giuridicamente complessi.

Dai reclami dei consumatori sembra risultare che la divisione di responsabilità fra le diverse parti non sia sempre chiara per l'acquirente: un caso tipico è che i servizi promessi durante le presentazioni di vendita non sono poi sempre disponibili. In molti casi, la risposta della struttura o della società di gestione è che non vi è connessione fra le due società e che non vi è alcuna responsabilità da parte loro per le promesse fatte durante la presentazione di vendita (ciò potrebbe essere vero ma, come risulta dai reclami, non sempre è inteso dai consumatori, che percepiscono il venditore come un rappresentante della struttura).

Nell'intento di rafforzare la certezza del diritto e consentire ai consumatori e alle

imprese di godere pienamente dei vantaggi del mercato interno, è diventato necessario e urgente che le discipline degli Stati membri in questo settore siano ulteriormente ravvicinate, armonizzando taluni aspetti relativi alla commercializzazione, vendita e rivendita di multiproprietà e di prodotti per le vacanze di lungo termine nonché dello scambio dei diritti derivanti dai contratti di multiproprietà e, laddove tali disposizioni armonizzate non esistano, gli Stati membri dovrebbero rimanere liberi di mantenere o introdurre normative nazionali conformi al diritto comunitario (quali, ad esempio, le disposizioni relative agli effetti dell'esercizio del diritto di recesso in rapporti giuridici che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva o disposizioni in virtù delle quali tra un consumatore e un operatore che fornisce una multiproprietà o un prodotto per le vacanze di lungo termine non possono aver luogo accordi e pagamenti anteriori alla firma di un contratto di credito per finanziare l'acquisto di tali servizi).

Alla luce di tali imprescindibili considerazioni, in data 14 gennaio 2009, veniva adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio la *direttiva 2008/122/CE sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio*, con lo scopo di "... contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e conseguire un elevato livello di tutela dei consumatori mediante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri per quanto riguarda taluni aspetti della commercializzazione, vendita e rivendita di multiproprietà e di prodotti per le vacanze di lungo termine nonché ai contratti di scambio.

Tale direttiva si applica alle transazioni commerciali da operatore a consumatore, lasciando ... *impregiudicate le disposizioni nazionali*:

- a) *che prevedono rimedi giuridici generali del diritto dei contratti;*
- b) *relative alla registrazione di beni immobili o mobili e al trasferimento di beni immobili;*
- c) *relative alle condizioni di stabilimento o ai regimi di autorizzazione o alle norme sulla concessione di autorizzazioni;*
- d) *relative alla determinazione della natura giuridica dei diritti che sono oggetto dei contratti contemplati dalla presente direttiva.*

Diventa essenziale definire inequivocabilmente i diversi contratti disciplinati da questa nuova direttiva e, quindi, ai sensi dell'articolo 2 si intende per:

- a) *"contratto di multiproprietà": un contratto di durata superiore a un anno tramite il quale un consumatore acquisisce a titolo oneroso il diritto di godimento su uno o più alloggi per il pernottamento per più di un periodo di occupazione;*
- b) *"contratto relativo a un prodotto per le vacanze di lungo termine": un contratto di durata superiore a un anno ai sensi del quale un consumatore acquisisce a titolo oneroso essenzialmente il diritto di ottenere sconti o altri vantaggi relativamente a un alloggio, separatamente o unitamente al viaggio o ad altri servizi;*
- c) *"contratto di rivendita": un contratto ai sensi del quale un operatore assiste a titolo oneroso un consumatore nella vendita o nell'acquisto di una multiproprietà o di un prodotto per le vacanze di lungo termine;*

- d) *“contratto di scambio”*: un contratto ai sensi del quale un consumatore partecipa a titolo oneroso a un sistema di scambio che gli consente l'accesso all'alloggio per il pernottamento o ad altri servizi in cambio della concessione ad altri dell'accesso temporaneo ai vantaggi che risultano dai diritti derivanti dal suo contratto di multiproprietà;
- e) *“operatore”*: una persona fisica o giuridica che agisce per i fini connessi alla sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, nonché chiunque agisca in nome o per conto di un operatore;
- f) *“consumatore”*: qualsiasi persona fisica che agisca a fini che non rientrano nella sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale;
- g) *“contratto accessorio”*: un contratto ai sensi del quale il consumatore acquista servizi connessi a un contratto di multiproprietà o a un contratto relativo a un prodotto per le vacanze di lungo termine e forniti dall'operatore o da un terzo sulla base di un accordo tra il terzo e l'operatore;
- h) *“supporto durevole”*: qualsiasi strumento che permetta al consumatore o all'operatore di memorizzare informazioni a lui personalmente dirette in modo che possano essere utilizzate per riferimento futuro per un periodo di tempo adeguato ai fini cui sono destinate le informazioni e che consenta la riproduzione immutata delle informazioni memorizzate;
- i) *“codice di condotta”*: un accordo o un insieme di regole che non è imposto dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento degli operatori che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o a uno o più settori d'attività specifici;
- j) *“responsabile del codice”*: qualsiasi soggetto, compresi un operatore o un gruppo di operatori, responsabile dell'elaborazione e della revisione di un codice di condotta e/o del controllo dell'osservanza del codice da parte di coloro che si sono impegnati a rispettarlo.

Di grande rilevanza risultano essere non soltanto i profili giuridici, normativi e di approccio complessivo attinenti i delicati temi della pubblicità e delle informazioni precontrattuali, in quanto incombe agli Stati membri l'obbligo di garantire tali prerogative a beneficio del consumatore in caso di un contratto di multiproprietà, di un contratto relativo a un prodotto per le vacanze di lungo termine o di un contratto di rivendita o di scambio offerto nell'ambito di una promozione o di un'iniziativa di vendita, disponendo che l'operatore indichi chiaramente nell'invito lo scopo commerciale e la natura dell'evento.

È opportuna la precisazione che una multiproprietà o un prodotto per le vacanze di lungo termine non sono commercializzati o venduti come investimenti e, in tema di informazioni precontrattuali, in tempo utile prima che il consumatore sia vincolato da un contratto o da un'offerta l'operatore fornisce al consumatore, in maniera chiara e comprensibile, informazioni accurate e sufficienti, attraverso le seguenti modalità:

- a) nel caso di un contratto di multiproprietà, tramite il formulario informativo di cui all'allegato I e le informazioni elencate nella parte 3 di detto formulario;
- b) nel caso di un contratto relativo a un prodotto per le vacanze di lungo termine,

CAPITOLO 5

tramite il formulario informativo di cui all'allegato II e le informazioni elencate nella parte 3 di detto formulario;

- c) nel caso di un contratto di rivendita, tramite il formulario informativo di cui all'allegato III e le informazioni elencate nella parte 3 di detto formulario;
- d) nel caso di un contratto di scambio, tramite il formulario informativo di cui all'allegato IV e le informazioni elencate nella parte 3 di detto formulario (tali allegati vengono riportati a fine capitolo).

Gli Stati membri devono anche garantire che le informazioni siano redatte nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro in cui il consumatore risiede oppure di cui è cittadino, a scelta di quest'ultimo, purché si tratti di una lingua ufficiale dell'Unione europea.

Tali informazioni costituiscono parte integrante del contratto e non possono essere modificate salvo qualora vi sia l'accordo esplicito delle parti oppure le modifiche siano causate da circostanze eccezionali e imprevedibili, indipendenti dall'operatore, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate neanche con la dovuta diligenza (e il contratto deve indicare espressamente tali modifiche).

Per quanto concerne il diritto di recesso si esplicita che, oltre ai mezzi di ricorso a disposizione del consumatore ai sensi del diritto nazionale in caso di violazione delle disposizioni della direttiva, gli Stati membri garantiscono che al consumatore sia concesso un periodo di quattordici giorni di calendario per recedere, senza indicarne le ragioni, dal contratto di multiproprietà, dal contratto relativo a prodotti per le vacanze di lungo termine e dal contratto di rivendita o di scambio. Tale periodo di recesso si calcola:

- a) dal giorno della conclusione del contratto o di qualsiasi contratto preliminare vincolante;
- b) dal giorno in cui il consumatore riceve il contratto o qualsiasi contratto preliminare vincolante, se posteriore alla data di conclusione.

E scade:

- a) dopo un anno e quattordici giorni di calendario a decorrere dalla data di cui al paragrafo 2 del presente articolo se il formulario di recesso separato non è stato compilato dall'operatore e consegnato al consumatore per iscritto, su carta o altro supporto durevole;
- b) dopo tre mesi e quattordici giorni di calendario a partire dalla data di cui al paragrafo 2 del presente articolo se le informazioni, incluso il formulario informativo applicabile di cui agli allegati da I a IV, non sono state fornite al consumatore per iscritto, su carta o altro supporto durevole.

Inoltre gli Stati membri prevedono sanzioni appropriate, in particolare nel caso in cui, alla scadenza del periodo di recesso, l'operatore non abbia ottemperato agli obblighi di informativa previsti dalla direttiva.

Altresì, in tema di acconti, gli Stati membri si impegnano a garantire che per i contratti di multiproprietà, relativi a prodotti per le vacanze di lungo termine e di scambio, sia vietato qualunque versamento di danaro a titolo di acconto, prestazione di

garanzie, l'accantonamento di denaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito di debito od ogni altro onere da parte di un consumatore a favore dell'operatore o di un terzo prima della fine del periodo di recesso.

Nel caso di contratti di rivendita viene vietata qualunque forma di versamento di danaro a titolo di acconto, prestazione di garanzie, l'accantonamento di denaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito del debito od ogni altro onere da parte di un consumatore a favore dell'operatore o di un terzo prima che la vendita abbia effettivamente luogo o che sia posta fine in altro modo al contratto di rivendita.

A ciò si aggiungano le disposizioni specifiche concernenti i contratti relativi a prodotti per le vacanze di lungo termine che prevedono in tema di pagamento le seguenti condizioni.

1. Il pagamento è effettuato secondo scadenze scaglionate. È vietato qualsiasi pagamento del prezzo specificato nel contratto che non sia conforme al piano di pagamento scaglionato. I pagamenti, comprese le quote di affiliazione, sono ripartiti in rate annuali, ciascuna di pari valore. L'operatore invia una richiesta scritta di pagamento, su carta o altro supporto durevole, almeno quattordici giorni di calendario prima di ciascuna data di esigibilità.
2. A partire dal secondo pagamento rateale, il consumatore può porre fine al contratto senza incorrere in penali dando preavviso all'operatore entro quattordici giorni di calendario dalla ricezione della richiesta di pagamento per ciascuna rata. Tale diritto non incide sul diritto di risolvere il contratto ai sensi della normativa nazionale in vigore.

Inoltre, gli Stati membri garantiscono che l'esercizio da parte del consumatore del diritto di recesso dal contratto di multiproprietà o dal contratto relativo a un prodotto per le vacanze di lungo termine comporti automaticamente e senza alcuna spesa per il consumatore la risoluzione di tutti i contratti di scambio a esso accessori e di qualsiasi altro contratto accessorio.

Un'altra caratteristica saliente risiede nel carattere imperativo della direttiva e correlata applicazione in casi internazionali in quanto gli Stati membri garantiscono che, ove la legge applicabile al contratto sia quella di uno Stato membro, i consumatori non possano rinunciare ai diritti conferiti loro dalla presente direttiva. Inoltre, ove la legge applicabile sia quella di un paese terzo, i consumatori non possono essere privati della tutela garantita dalla presente direttiva come applicata nello Stato membro del foro se:

- uno qualsiasi dei beni immobili interessati è situato sul territorio di uno Stato membro;
- (nel caso di un contratto non direttamente collegato a beni immobili), l'operatore svolge attività commerciali o professionali in uno Stato membro o dirige tali attività, con qualsiasi mezzo, verso uno Stato membro e il contratto rientra nell'ambito di dette attività.

In tema di ricorso giudiziario e amministrativo la direttiva dispone che gli Stati membri vigilino affinché, nell'interesse dei consumatori, siano previsti mezzi adeguati

CAPITOLO 5

ed efficaci per assicurare il rispetto della disciplina da parte degli operatori, comprendendo disposizioni in base alle quali uno o più dei seguenti organismi, determinati dalla legislazione nazionale, hanno facoltà di adire, secondo il diritto nazionale, i giudici o gli enti amministrativi competenti per l'applicazione delle disposizioni nazionali di attuazione della direttiva:

- a) autorità ed enti pubblici o loro rappresentanti;
- b) organizzazioni di consumatori aventi un interesse legittimo a proteggere i consumatori;
- c) associazioni di categoria aventi un interesse legittimo ad agire.

In conformità con gli orientamenti comunitari affermatasi in questi ultimi anni, gli Stati membri adottano le misure appropriate per informare i consumatori delle leggi nazionali di attuazione della direttiva incoraggiando gli operatori e i responsabili dei codici a informare i consumatori dei propri codici di condotta. La Commissione, a sua volta, si impegna a incoraggiare l'elaborazione a livello comunitario, in particolare da parte di organismi, organizzazioni e associazioni professionali, di codici di condotta volti ad agevolare l'applicazione della presente direttiva in conformità del diritto comunitario.

Gli Stati membri provvedono affinché siano comminate sanzioni appropriate (efficaci, proporzionate e dissuasive) qualora l'operatore non rispetti le disposizioni nazionali adottate in conformità della direttiva.

L'entrata in vigore della direttiva decorre dal ventesimo giorno successivo alla pubblicazione dell'atto nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (avvenuta in G.U.U.E. n. L/33 del 3.2.2009), e comporta l'abrogazione della 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 immobili. I riferimenti alla direttiva abrogata s'intendono fatti alla nuova direttiva e si leggono secondo la tavola di concordanza dell'allegato VI.

Il termine ultimo che incombe agli Stati membri al fine di adottare e pubblicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva è fissato al 23 febbraio 2011.

A partire da tale data, decorre l'applicabilità delle suddette nuove disposizioni.

Gli Stati membri si impegnano a comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva. Entro il 23 febbraio 2014, la Commissione prevede di riesaminare la direttiva e riferisce in merito al Parlamento europeo e al Consiglio e, se necessario, essa avanza nuove proposte per adeguare la direttiva agli sviluppi intervenuti nel settore e può altresì chiedere informazioni agli Stati membri e alle autorità nazionali di regolamentazione.

ALLEGATO I

FORMULARIO INFORMATIVO PER I CONTRATTI DI MULTIPROPRIETÀ

Parte 1

Identità, luogo di residenza e stato giuridico dell'operatore o degli operatori che saranno parti del contratto.

Breve descrizione del prodotto (ad esempio descrizione del bene immobile).

Natura e contenuto esatti del diritto o dei diritti.

Indicazione precisa del periodo entro il quale può essere esercitato il diritto oggetto del contratto ed eventualmente la sua durata.

Data a partire dalla quale il consumatore potrà esercitare il diritto oggetto del contratto.

Se il contratto riguarda un bene immobile specifico in costruzione, data in cui l'alloggio e i servizi/le strutture saranno completati/disponibili.

Prezzo che il consumatore deve corrispondere per l'acquisizione del diritto o dei diritti.

Breve descrizione dei costi supplementari obbligatori imposti dal contratto; tipo di costi e indicazione degli importi (ad esempio quote annuali, altre quote ricorrenti, prelievi speciali, imposte locali).

Sintesi dei servizi fondamentali a disposizione del consumatore (ad esempio elettricità, acqua, manutenzione, raccolta di rifiuti) e indicazione dell'importo che il consumatore deve pagare per tali servizi.

Sintesi delle strutture a disposizione del consumatore (ad esempio piscina o sauna).

Tali strutture sono incluse nei costi indicati in precedenza?

In caso negativo, specificare quelli inclusi e quelli a pagamento.

È possibile aderire a un sistema di scambio?

In caso affermativo, specificare il nome del sistema di scambio.

Indicazione dei costi di affiliazione/scambio.

L'operatore ha sottoscritto uno o più codici di condotta? In caso affermativo, dove possono essere reperiti?

Parte 2

Informazioni generali.

- Il consumatore ha il diritto di recedere dal contratto, senza indicarne le ragioni, entro quattordici giorni di calendario a decorrere dalla conclusione del contratto o di qualsiasi contratto preliminare vincolante ovvero dalla data di ricezione di tali contratti se posteriore.
- Durante il periodo di recesso è vietato qualsiasi versamento di denaro a titolo di acconto da parte del consumatore. Il divieto riguarda qualsiasi onere, incluso il pagamento, la prestazione di garanzie, l'accantonamento di denaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito di debito, ecc., e comprende non solo il pagamento a favore dell'operatore, bensì anche di terzi.

- Il consumatore non dovrà sostenere costi od obblighi diversi da quelli stabiliti nel contratto.
- In conformità del diritto internazionale privato, il contratto può essere disciplinato da una legge diversa da quella dello Stato membro di residenza o domicilio abituale del consumatore e le eventuali controversie possono essere deferite a organi giurisdizionali diversi da quelli dello Stato membro di residenza o domicilio abituale del consumatore.

Firma del consumatore:

Parte 3

Informazioni supplementari cui ha diritto il consumatore e indicazioni specifiche per poterle ottenere (ad esempio indicazione del capitolo di un opuscolo generale) se non fornite in appresso:

1) INFORMAZIONI IN MERITO AI DIRITTI ACQUISITI

- Condizioni poste a disciplina dell'esercizio del diritto oggetto del contratto sul territorio dello Stato membro o degli Stati membri in cui il bene o i beni interessati sono situati, indicazione se tali condizioni siano state rispettate o meno e, in caso negativo, quali condizioni debbano ancora essere rispettate;
- qualora il contratto conferisca il diritto a occupare un alloggio da selezionare tra una serie di alloggi, informazioni sulle restrizioni alle possibilità del consumatore di occupare in qualsiasi momento uno di questi alloggi.

2) INFORMAZIONI SUI BENI

- Se il contratto riguarda un bene immobile specifico, la descrizione accurata e dettagliata di tale bene e della sua ubicazione; se il contratto riguarda una serie di beni (multilocalità), la descrizione appropriata dei beni e della loro ubicazione; se il contratto riguarda una sistemazione diversa da quella in un bene immobile, la descrizione appropriata della sistemazione e delle strutture;
- servizi (ad esempio elettricità, acqua, manutenzione, raccolta di rifiuti) cui il consumatore ha o avrà accesso e relative condizioni;
- eventuali strutture comuni, quali piscina, sauna, ecc., cui il consumatore ha o potrà avere accesso e relative condizioni.

3) NORME AGGIUNTIVE RIGUARDANTI GLI ALLOGGI IN COSTRUZIONE (ove applicabile)

- Stato di completamento dell'alloggio e dei servizi che lo rendono pienamente fruibile (gas, elettricità, acqua e collegamenti telefonici) e qualsiasi struttura cui il consumatore avrà accesso;
- termine di completamento dell'alloggio e dei servizi che lo rendono pienamente fruibile (gas, elettricità, acqua e collegamenti telefonici) e una stima ragionevole del termine di completamento di qualsiasi struttura cui il consumatore avrà accesso;
- numero della licenza edilizia e nome e indirizzo completi dell'autorità o delle autorità competenti;
- garanzia quanto al completamento dell'alloggio o al rimborso di ogni paga-

mento effettuato qualora l'alloggio non sia completato ed eventuali condizioni che disciplinano il funzionamento di tali gare non garantite.

4) INFORMAZIONI SUI COSTI

- Descrizione accurata e appropriata di tutti i costi connessi al contratto di multiproprietà; di come tali costi saranno ripartiti fra i consumatori e di come e quando tali costi possano aumentare; il metodo di calcolo dell'ammontare delle spese relative all'occupazione del bene, le spese obbligatorie (ad esempio imposte e tasse) e le spese amministrative generali (ad esempio per gestione, manutenzione e riparazioni);
- eventuali informazioni relative a spese, ipoteche, privilegi o altri gravami registrati sul bene.

5) INFORMAZIONI SULLA RISOLUZIONE DEL CONTRATTO

- Eventuali informazioni sulle disposizioni per la risoluzione di contratti accessori e sulle conseguenze di tale risoluzione;
- condizioni di risoluzione del contratto, relative conseguenze e informazioni su qualsiasi responsabilità del consumatore per eventuali costi derivanti dalla risoluzione stessa.

6) INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

- Informazioni sulle modalità con cui sono organizzate la manutenzione e le riparazioni del bene e l'amministrazione e gestione dello stesso, specificando se e come i consumatori possono influire e partecipare alle decisioni in materia;
- informazioni sulla possibilità o meno di aderire a un sistema per la rivendita dei diritti contrattuali, informazioni sul sistema pertinente e indicazione dei costi connessi con la rivendita mediante tale sistema;
- indicazione della lingua o delle lingue che si possono usare per le comunicazioni con l'operatore per quanto riguarda il contratto, ad esempio in relazione alle decisioni gestionali, all'aumento dei costi e al trattamento di richieste e reclami;
- eventuale possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Conferma della ricezione delle informazioni:

Firma del consumatore:

ALLEGATO II

**FORMULARIO INFORMATIVO PER I CONTRATTI RELATIVI A PRODOTTI
PER LE VACANZE DI LUNGO TERMINE**

Parte 1

Identità, luogo di residenza e stato giuridico dell'operatore o degli operatori che saranno parti del contratto.

Breve descrizione del prodotto.

Natura e contenuto esatti del diritto o dei diritti.

Indicazione precisa del periodo entro il quale può essere esercitato il diritto oggetto del contratto ed eventualmente la durata del regime instaurato.

Data a partire dalla quale il consumatore potrà esercitare il diritto oggetto del contratto.

Prezzo che il consumatore deve corrispondere per l'acquisizione del diritto o dei diritti, inclusi i costi ricorrenti che il consumatore dovrà presumibilmente sostenere in conseguenza del suo diritto di ottenere accesso all'alloggio, del viaggio e di qualsiasi altro prodotto o servizio connesso come specificato.

Piano di pagamento scaglionato che stabilisce le rate di pari importo per ciascun anno di durata del contratto per il prezzo in questione e date in cui devono essere versate.

Dopo il primo anno, gli importi successivi possono essere adeguati per assicurare che sia mantenuto il valore reale di tali rate, ad esempio per tenere conto dell'inflazione.

Breve descrizione dei costi supplementari obbligatori imposti dal contratto; tipo di costi e indicazione degli importi (ad esempio quote annuali di affiliazione). Sintesi dei servizi fondamentali a disposizione del consumatore (ad esempio soggiorni in albergo e voli scontati).

Sono inclusi nei costi indicati in precedenza?

In caso negativo, specificare quelli inclusi e quelli a pagamento (ad esempio soggiorno di tre notti incluso nella quota annuale di affiliazione; qualsiasi altra sistemazione deve essere pagata a parte).

L'operatore ha sottoscritto uno o più codici di condotta? In caso affermativo, dove possono essere reperiti?

Parte 2

Informazioni generali.

- Il consumatore ha il diritto di recedere dal contratto, senza indicarne le ragioni, entro quattordici giorni di calendario a decorrere dalla conclusione del contratto o di qualsiasi contratto preliminare vincolante ovvero dalla data di ricezione di tali contratti se posteriore.
- Durante il periodo di recesso è vietato qualsiasi versamento di denaro a titolo di acconto da parte del consumatore. Il divieto riguarda qualsiasi onere, incluso il pagamento, la prestazione di garanzie, l'accantonamento di denaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito di debito ecc., e comprende non solo il pagamento a favore dell'operatore,

bensì anche di terzi.

- Il consumatore ha il diritto di porre fine al contratto senza incorrere in penali dando preavviso all'operatore entro quattordici giorni di calendario dalla ricezione della richiesta di pagamento per ciascuna rata annuale.
- Il consumatore non dovrà sostenere spese od obblighi diversi da quelli specificati nel contratto.
- In conformità del diritto internazionale privato, il contratto può essere disciplinato da una legge diversa da quella dello Stato membro di residenza o domicilio abituale del consumatore e le eventuali controversie possono essere deferite a organi giurisdizionali diversi da quelli dello Stato membro di residenza o domicilio abituale del consumatore.

Firma del consumatore:

Parte 3

Informazioni supplementari cui ha diritto il consumatore e indicazioni specifiche per poterle ottenere (ad esempio indicazione del capitolo di un opuscolo generale) se non fornite in appresso.

1) INFORMAZIONI SUI DIRITTI ACQUISITI

- Descrizione appropriata e corretta degli sconti disponibili per future prenotazioni, illustrata con una serie di esempi di offerte recenti;
- informazioni sulle restrizioni alla possibilità del consumatore di godere dei diritti, quali la disponibilità limitata o le offerte proposte in base all'ordine di arrivo o i termini previsti per promozioni particolari e sconti speciali.

2) INFORMAZIONI SULLA RISOLUZIONE DEL CONTRATTO

- Eventuali informazioni sulle modalità per la risoluzione di contratti accessori e sulle conseguenze di tale risoluzione;
- condizioni di risoluzione del contratto, relative conseguenze e informazioni su qualsiasi responsabilità del consumatore per eventuali costi derivanti dalla risoluzione stessa.

3) INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

- Indicazione della lingua o delle lingue che possono essere utilizzate per le comunicazioni con l'operatore per quanto riguarda il contratto, ad esempio in relazione al trattamento di richieste e reclami;
- eventuale possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Conferma della ricezione delle informazioni:

Firma del consumatore:

ALLEGATO III

FORMULARIO INFORMATIVO PER I CONTRATTI DI RIVENDITA

Parte 1

Identità, luogo di residenza e stato giuridico dell'operatore o degli operatori che saranno parti del contratto.

Breve descrizione dei servizi (ad esempio commercializzazione).

Durata del contratto.

Prezzo che il consumatore deve corrispondere per l'acquisto dei servizi.

Breve descrizione dei costi supplementari obbligatori imposti dal contratto; tipo di costi e indicazione degli importi (ad esempio imposte locali, parcelle notarili, costi inerenti alla pubblicità).

L'operatore ha sottoscritto uno o più codici di condotta? In caso affermativo, dove possono essere reperiti?

Parte 2

Informazioni generali.

- Il consumatore ha il diritto di recedere dal contratto, senza indicarne le ragioni, entro quattordici giorni di calendario a decorrere dalla conclusione del contratto o di qualsiasi contratto preliminare vincolante ovvero dalla data di ricezione di tali contratti se posteriore.
- È vietato qualsiasi versamento di denaro a titolo di acconto da parte del consumatore fino al momento in cui la vendita abbia effettivamente avuto luogo o sia stata altrimenti posta fine al contratto di rivendita. Il divieto riguarda qualsiasi onere, incluso il pagamento, la prestazione di garanzie, l'accantonamento di denaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito di debito ecc., e comprende non solo il pagamento a favore dell'operatore, bensì anche di terzi.
- Il consumatore non dovrà sostenere costi od obblighi diversi da quelli specificati nel contratto.
- In conformità del diritto internazionale privato, il contratto può essere disciplinato da una legge diversa da quella dello Stato membro di residenza o domicilio abituale del consumatore e le eventuali controversie possono essere deferite ad organi giurisdizionali diversi da quelli dello Stato membro di residenza o domicilio abituale del consumatore.

Firma del consumatore:

Parte 3

Informazioni supplementari cui ha diritto il consumatore e indicazioni specifiche per poterle ottenere (ad esempio indicazione del capitolo di un opuscolo generale) se non fornite in appresso:

- condizioni di risoluzione del contratto, relative conseguenze e informazioni su qualsiasi responsabilità del consumatore per eventuali costi derivanti dalla risoluzione stessa,
- indicazione della lingua o delle lingue che possono essere utilizzate per le comunicazioni con l'operatore per quanto riguarda il contratto, ad esempio in relazione al trattamento di richieste e reclami,
- eventuale possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Conferma della ricezione delle informazioni:

Firma del consumatore:

ALLEGATO IV

FORMULARIO INFORMATIVO PER I CONTRATTI DI SCAMBIO

Parte 1

Identità, luogo di residenza e stato giuridico dell'operatore o degli operatori che saranno parti del contratto.

Breve descrizione del prodotto.

Natura e contenuto esatti del diritto o dei diritti.

Indicazione precisa del periodo entro il quale può essere esercitato il diritto oggetto del contratto ed eventualmente la durata del regime instaurato.

Data a partire dalla quale il consumatore potrà esercitare il diritto oggetto del contratto.

Prezzo che il consumatore deve corrispondere per lo scambio delle quote di affiliazione.

Breve descrizione dei costi supplementari obbligatori imposti dal contratto; tipo dei costi e indicazione degli importi (ad esempio quote di rinnovo, altre quote ricorrenti, prelievi speciali, imposte locali).

Sintesi dei servizi fondamentali a disposizione del consumatore.

Sono inclusi nei costi indicati in precedenza?

In caso contrario, specificare quelli inclusi e quelli a pagamento (tipologia dei costi e indicazione degli importi; ad esempio una stima del prezzo dovuto per singole operazioni di scambio, comprese eventuali spese aggiuntive).

L'operatore ha sottoscritto uno o più codici di condotta? In caso affermativo, dove possono essere reperiti?

Parte 2

Informazioni generali.

- Il consumatore ha il diritto di recedere dal contratto, senza indicarne le ragioni, entro quattordici giorni di calendario a decorrere dalla conclusione del contratto o di qualsiasi contratto preliminare vincolante ovvero dalla data di ricezione di tali contratti se posteriore. Nel caso in cui il contratto di scambio sia offerto congiuntamente e contestualmente al contratto di multiproprietà, ai due contratti si applica un unico periodo di recesso.
- Durante il periodo di recesso è vietato qualsiasi versamento di denaro a titolo di acconto da parte del consumatore. Il divieto riguarda qualsiasi onere, incluso il pagamento, la prestazione di garanzie, l'accantonamento di denaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito di debito, ecc., e comprende non solo il pagamento a favore dell'operatore, bensì anche di terzi.
- Il consumatore non dovrà sostenere costi od obblighi diversi da quelli specificati nel contratto.
- In conformità del diritto internazionale privato, il contratto può essere disciplinato da una legge diversa da quella dello Stato membro di residenza o domicilio abituale del consumatore e le eventuali controversie possono essere deferite ad organi giurisdizionali diversi da quelli dello Stato membro di residenza o domicilio abituale del consumatore.

Firma del consumatore:

Parte 3

Informazioni supplementari cui ha diritto il consumatore e indicazioni specifiche per poterle ottenere (ad esempio indicazione del capitolo di un opuscolo generale) se non fornite in appresso.

1) INFORMAZIONI SUI DIRITTI ACQUISITI

- Spiegazione del funzionamento del sistema di scambio; possibilità e modalità di scambio; indicazione del valore attribuito alla multiproprietà del consumatore nel sistema di scambio; serie di esempi di possibilità concrete di scambio;
- indicazione del numero di località disponibili e numero degli aderenti al sistema di scambio, comprese eventuali limitazioni quanto alla disponibilità di alloggi particolari scelti dal consumatore, ad esempio a motivo di periodi di picco della domanda, eventuale necessità di prenotare con molto anticipo, nonché indicazioni di eventuali restrizioni dei diritti di multiproprietà del consumatore previsti dal sistema di scambio.

2) INFORMAZIONI SUI BENI

Descrizione breve e appropriata dei beni e della loro ubicazione; se il contratto riguarda un alloggio diverso dai beni immobili, descrizione appropriata dell'alloggio e delle strutture; indicazione di dove il consumatore può ottenere informazioni supplementari.

3) INFORMAZIONI SUI COSTI

Informazioni sull'obbligo dell'operatore di fornire per ogni scambio proposto, prima di organizzare lo scambio stesso, dettagli in merito a qualsiasi costo aggiuntivo a carico del consumatore in relazione allo scambio.

4) INFORMAZIONI SULLA RISOLUZIONE DEL CONTRATTO

- Eventuali informazioni sulle disposizioni per la risoluzione di contratti accessori e sulle conseguenze di tale risoluzione;
- condizioni di risoluzione del contratto, relative conseguenze e informazioni su qualsiasi responsabilità del consumatore per eventuali costi derivanti dalla risoluzione stessa.

5) INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

- Indicazione della lingua o delle lingue che possono essere utilizzate per le comunicazioni con l'operatore per quanto riguarda il contratto, ad esempio in relazione al trattamento di richieste e reclami,
- eventuale possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Conferma della ricezione delle informazioni:

Firma del consumatore:

ALLEGATO V

FORMULARIO SEPARATO PER FACILITARE IL DIRITTO DI RECESSO

Diritto di recesso

Il consumatore ha il diritto di recedere dal contratto, senza indicarne le ragioni, entro quattordici giorni di calendario.

Il diritto di recesso ha inizio a decorrere dal ... (da compilare a cura dell'operatore prima di trasmettere il formulario al consumatore).

Qualora il consumatore non abbia ricevuto il presente formulario, il periodo di recesso ha inizio una volta che il consumatore l'abbia ricevuto, ma scade in ogni caso dopo un anno e quattordici giorni di calendario.

Qualora il consumatore non abbia ricevuto tutte le informazioni richieste, il periodo di recesso ha inizio una volta che il consumatore le abbia ricevute, ma scade in ogni caso dopo tre mesi e quattordici giorni di calendario.

Al fine di esercitare il diritto di recesso, il consumatore comunica la propria decisione all'operatore usando il nome e l'indirizzo sotto indicati su supporto durevole (ad esempio lettera scritta inviata per posta o messaggio di posta elettronica). Il consumatore può utilizzare il formulario in appresso, ma non è obbligato a farlo.

Qualora il consumatore eserciti il diritto di recesso, non gli viene imputato alcun costo.

Oltre al diritto di recesso, norme del diritto dei contratti nazionale possono prevedere il diritto del consumatore, ad esempio, di porre fine al contratto in caso di omissione di informazioni.

Divieto di acconti

Durante il periodo di recesso, è vietato qualsiasi versamento di denaro a titolo di acconto da parte del consumatore. Tale divieto riguarda qualsiasi onere, inclusi i pagamenti, la prestazione di garanzie, l'accantonamento di denaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito di debito ecc.

Tale divieto include non soltanto i pagamenti a favore dell'operatore, ma anche di terzi.

Notifica di recesso

A (nome e indirizzo dell'operatore) (*):

Il/I (**) sottoscritto/i comunica/no con la presente di recedere dal contratto:

Data di conclusione del contratto (*):

Nome del consumatore/dei consumatori (**):

Indirizzo del consumatore/dei consumatori (**):

Firma del consumatore/dei consumatori (solo se il presente formulario è inviato su carta) (**):

Data (**):

(*) Da compilare a cura dell'operatore prima di trasmettere il formulario al consumatore

(**) Cancellare la dicitura inutile

(**) Da compilare a cura del consumatore/dei consumatori nel caso in cui sia utilizzato il presente formulario per recedere dal contratto

Conferma della ricezione delle informazioni:

Firma del consumatore:

Che cosa coprirà la nuova direttiva?

La nuova direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 gennaio 2009 sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio, abroga la precedente con un quadro moderno, semplificato e coerente che copre i prodotti di vacanze in multiproprietà e a lungo termine nonché lo scambio e la rivendita. La direttiva estende il campo di applicazione delle disposizioni al fine di coprire:

- contratti a più breve termine: saranno ora coperti contratti inferiori a tre anni;
- beni mobili: le disposizioni copriranno contratti per multiproprietà su beni quali chiatte, roulotte o navi da crociera;
- prodotti di vacanze a lungo termine: si tratta di club di vacanze in cui i consumatori pagano ad esempio 3000 euro per ottenere una password a un sito internet, in cui vengono loro promessi “sconti favolosi” che risultano essere spesso ingannevoli, su alloggi per vacanze, voli e macchine a noleggio. Con le nuove norme gli operatori non potranno richiedere l’intero pagamento per diventare membri di tali club; all’inizio i consumatori potranno invece pagare con rate annuali;
- rivendita di multiproprietà: numerosi consumatori che posseggono diritti di multiproprietà vengono contattati da agenti commerciali che chiedono un compenso per vendere la loro quota di partecipazione alla multiproprietà;
- scambio di prodotti di multiproprietà: alcuni possessori di una multiproprietà versano una quota aggiuntiva per far parte di un gruppo in cui è possibile scambiare la settimana di vacanza, ad es. alle Canarie, con una settimana sulle Alpi. Informazioni supplementari potranno garantire che essi ricevano un ritratto fedele dell’offerta e che non rimangano delusi.

La mancanza di regolamento di prodotti di vacanze a lungo termine, di regimi di vendita e di scambio significa che essi non sono coperti da norme su periodi di riflessione, anticipi e informazioni ai consumatori.

Di conseguenza, i consumatori che firmano sotto pressione hanno scarse possibilità di cambiare idea.

La nuova direttiva aumenterà i diritti dei lavoratori sul mercato della multiproprietà e dei prodotti di vacanze a lungo termine e creerà condizioni equivalenti per i venditori di questi prodotti.

6

La tutela del passeggero aereo e ferroviario

6.1 La disciplina comunitaria a beneficio del passeggero aereo

6.1.1 Cenni introduttivi

Negli ultimi quarant'anni la mobilità delle persone nell'Unione Europea ha raggiunto livelli senza precedenti. Basti pensare che dal 1970 il trasporto di passeggeri è più che raddoppiato, crescendo dai 2118 miliardi di passeggeri-chilometro nel 1970 ai 4993 miliardi nel 2002 (nel 1970 ogni cittadino percorreva 17 chilometri al giorno, oggi la media supera i 34 chilometri). Trattasi di un fenomeno dovuto alla concomitanza di una serie di fattori, in particolare alla crescita economica, al calo dei prezzi dei trasporti e ai progressi compiuti verso la creazione di uno "spazio senza frontiere interne" (i primi settori ad averne tratto vantaggi sono stati il trasporto di merci su strada e il trasporto aereo di passeggeri).

Nel settore aereo si sono registrati cambiamenti di notevole portata: ingresso sul mercato di compagnie *low cost*, ristrutturazione di molte altre compagnie, inaugurazione di nuove rotte, disponibilità di informazioni o biglietti su Internet e un calo generalizzato dei prezzi. Con la creazione di un mercato interno dell'aviazione milioni di persone hanno cominciato a prendere l'aereo. L'eliminazione delle frontiere e la crescita dei trasporti non sono state sempre accompagnate da misure sufficienti in materia di protezione dei diritti dei passeggeri. Il numero dei passeggeri è aumentato, ma è inevitabile constatare che gli utenti spesso devono far fronte a situazioni sgradevoli (cancellazioni, prenotazioni in eccesso, bagagli smarriti e ritardi, solo per citarne alcuni), e coloro che hanno già effettuato il pagamento del contratto di trasporto sono tenuti a rispettare obblighi rigorosi (controlli, registrazione, prenotazione). Talvolta non hanno alcuna protezione giuridica effettiva e sono tenuti a rispettare obblighi precisi in un contesto che non conoscono bene, mentre sono lontani da casa, cercando di far valere i propri diritti in una lingua straniera. Tali passeggeri non dispongono di soluzioni efficaci, visto che quelle esistenti, come il ricorso al tribunale nazionale, sono spesso lunghe, incerte e costose.

Pur essendo attualmente applicata con troppa leggerezza, la pratica del negato

imbarco non può essere del tutto eliminata, per due motivazioni.

La prima è la necessità di trasferire su un volo successivo i passeggeri che non possono prendere il volo sul quale hanno prenotato a causa di problemi operativi quali l'arrivo tardivo o la cancellazione della corrispondenza, o della sostituzione di un aeromobile in avaria con un aeromobile di minore capienza. I passeggeri trasferiti generano una domanda di posti imprevista, che talvolta impone di negare l'imbarco ai passeggeri del volo successivo. Non a caso in oltre il 50% dei casi il negato imbarco è dovuto a problemi tecnici e operativi.

La seconda causa è il cosiddetto *no show*, ossia la tendenza dei passeggeri a non presentarsi alla partenza di un volo per il quale hanno confermato la prenotazione. La mancata presentazione di un passeggero può essere involontaria ed essere dovuta ai problemi operativi dinanzi menzionati: il passeggero non è semplicemente in grado di prendere il volo che ha prenotato. In altri casi, invece, la mancata presentazione interviene deliberatamente ed è il risultato delle correnti pratiche di commercializzazione secondo cui la prenotazione del posto è sganciata dall'acquisto del biglietto. In tal modo, i passeggeri in possesso di biglietti flessibili rimborsabili (più costosi) possono utilizzarli per un altro volo o farsi rimborsare qualora non li utilizzino.

Anche le agenzie possono approfittarne procedendo a prenotazioni di posti per una eventuale futura vendita ai loro clienti, visto che non devono pagare immediatamente. Se in seguito omettono di annullare le prenotazioni non utilizzate o le annullano troppo tardi contribuiscono notevolmente a tale fenomeno. I vettori, a loro volta, estrapolando il numero probabile di passeggeri che non si presenteranno all'imbarco, accettano prenotazioni a concorrenza della capienza dell'aeromobile aumentata del numero stimato di passeggeri che non si presenteranno, vale a dire accettano prenotazioni in eccesso. Il sopraggiungere di eventi imprevisti può tuttavia falsare il calcolo delle probabilità oppure gli operatori si prefiggono tassi di occupazione posti estremamente alti e dunque redditizi, e in tal modo restringono il loro margine di errore. Non rimane allora che negare l'imbarco. Stando ai dati in possesso della Commissione, già nel 1999 circa 250 000 passeggeri sono stati le vittime di tale pratica sui voli dei principali vettori aerei della Comunità (voli di linea), valore che corrisponde a una percentuale dell'1,1 per mille.

Inoltre, se gli operatori non avessero la possibilità di praticare prenotazioni in eccesso, resterebbero inoccupati posti liberi che potrebbero essere venduti ad altri passeggeri. I proventi e profitti dei vettori ne risentirebbero tanto da indurli ad aumentare i prezzi, il che non andrebbe a vantaggio di nessuno. Risulta, quindi, imprescindibile che gli operatori necessitano di una certa flessibilità operativa per far fronte a eventi imprevisti, ma è altrettanto certo che essi non vengono "dissuasi" dal puntare a tassi di occupazione eccessivamente elevati né vengono sufficientemente incitati a trovare un congruo equilibrio tra prenotazioni in eccesso e *no show*.

La *ratio* ispiratrice dell'intervento comunitario nel settore aereo si delineava con l'adozione del *Regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991, che stabilisce norme comuni relative a un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea*.

In questo primo provvedimento si introducevano le fattispecie di:

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

- a) “*negato imbarco*”: il rifiuto di accogliere passeggeri su un volo in possesso di un biglietto valido, con prenotazione confermata su detto volo presentata nei termini e nelle condizioni richiesti all’accettazione;
- b) “*prenotazione confermata*”: un biglietto di viaggio venduto dal vettore aereo o dal suo agente di viaggio autorizzato che rechi sia l’indicazione di numero, data e ora del volo, sia l’annotazione “OK” o altra annotazione;
- c) “*volo di linea*”: un volo effettuato, a titolo oneroso, con un aeromobile adibito al trasporto di passeggeri e/o merci e/o posta, organizzato in modo da assicurare il traffico: i) in base a un orario pubblicato, o ii) con voli tanto regolari o frequenti da costituire una serie sistematica evidente;
- d) “*volo sovrapprenotato*”: un volo in cui il numero di passeggeri in possesso di prenotazione confermata che si presenta all’accettazione entro il termine e nelle condizioni richiesti supera il numero di posti disponibili sul velivolo;
- e) “*volontario*”: una persona in possesso di biglietto valido e di prenotazione confermata, che si presenta entro il termine e nelle condizioni richiesti all’accettazione e risponde affermativamente alla domanda del vettore aereo se vi siano passeggeri disposti a rinunciare alla propria prenotazione confermata in cambio di una compensazione;
- f) “*destinazione finale*”: quella indicata sul biglietto presentato all’accettazione o, in caso di voli successivi, sull’ultimo tagliando di volo del biglietto. Trattasi solo di un primo passo, e vi erano validi motivi per non fermarsi a questo per la tutela degli interessi dei passeggeri del trasporto aereo.

Già nel 1998 la Commissione proponeva di rendere più incisivo tale atto e distribuiva un documento di consultazione sulle difficoltà incontrate dai passeggeri e su eventuali soluzioni ai problemi constatati suscitando vasta eco da parte degli organismi che rappresentavano le compagnie aeree, i passeggeri, gli aeroporti, gli agenti di viaggio e i portatori di handicap. Successivamente, la Commissione definiva la politica generale basandosi non soltanto sulle disposizioni comunitarie in materia di diritti dei passeggeri, ma anche su impegni assunti liberamente dal settore del trasporto aereo per migliorare la qualità del servizio. Nell’intento di pervenire a un equilibrio ragionevole tra normativa e azione volontaria risultava prioritaria l’assunzione di impegni rigorosi ed efficaci da parte delle compagnie aeree e degli aeroporti per migliorare i loro servizi e, quindi, consentire una normativa meno rigida in alcuni settori. In veste di legislatore l’Unione Europea era orientata a rendere compatibile la protezione dei passeggeri con l’esigenza di evitare un eccesso di regolamentazione che avrebbe potuto limitare la libertà del settore a rispondere alla domanda, ridurre lo spazio per la concorrenza e ostacolare la cooperazione tra compagnie aeree (che facilita gli spostamenti internazionali).

Si intendeva promuovere la predisposizione e l’adozione di impegni di natura volontaristica da parte delle compagnie aeree europee inerenti in particolare:

- il miglioramento della qualità del servizio nella misura più ampia possibile, ad esempio offrendo le tariffe più basse disponibili, consentendo la possibilità di mantenere la prenotazione per un certo tempo, informando rapidamente i passeggeri di

ritardi, rispondendo alle esigenze dei portatori di handicap e rendendo più semplice la presentazione dei reclami;

- un'assistenza adeguata per i passeggeri vittime di ritardi per ridurre al minimo il loro disagio;
- procedure semplici per la presentazione di reclami e meccanismi di composizione stragiudiziale delle vertenze.

La Commissione, a sua volta, intendeva promuovere gli impegni di natura volontaristica da parte degli aeroporti per stabilire standard di qualità per i servizi, verificando la possibilità di introdurre standard progettuali, adottando varie iniziative rivolte a esaminare e valutare:

- le migliori modalità di rafforzare la rappresentanza dei passeggeri con gli Stati membri e le organizzazioni di categoria dei passeggeri;
- gli effetti sul mercato dell'attività di vendita e prenotazione via Internet e la relativa conformità con le regole di concorrenza e il codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione;
- gli effetti sulla concorrenza degli accordi di *code sharing* nel contesto di procedure individuali sotto il profilo della concorrenza e del coordinamento delle tariffe negli accordi di *interlining*;
- l'impatto delle condizioni di cabina sulla salute dei passeggeri costituendo gruppi di esperti per la ricerca esistente e traendo conclusioni sui rischi per la salute.

I codici di natura volontaristica avrebbero dovuto coinvolgere quanti più operatori possibile e comprendere meccanismi atti a monitorarne il rispetto. Inoltre i passeggeri domandavano confronti aggiornati delle prestazioni delle compagnie aeree per effettuare una scelta informata tra i vari vettori ed erano spesso delusi e frustrati dal seguito riservato ai loro reclami e dalla difficoltà di comporre le vertenze (a ciò si aggiunga che i loro interessi erano spesso debolmente rappresentati, mentre tale rappresentanza andrebbe rafforzata per controbilanciare quella delle compagnie aeree e degli aeroporti).

Cominciava, quindi, in questo settore a emergere un flusso costantemente crescente di reclami circa la qualità del servizio, la mancanza di informazioni e l'assistenza ai viaggiatori quando insorgevano le più svariate forme di difficoltà, disagi e imprevisti di varia natura.

Apparentemente il trasporto aereo di frequente non risponde alle attese della clientela e quando ciò accade i passeggeri non sanno come ottenere soddisfazione. Passare a un'altra compagnia aerea può non risultare una soluzione pratica in quanto su alcune rotte la concorrenza è inesistente ed è difficile ottenere il rimborso.

6.1.2 L'*overbooking* aereo

L'intervento delle istituzioni comunitarie nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, tra le altre priorità, a garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri, tenendo in debita considerazione le loro esigenze in materia di tutela dei diritti dei consumatori in generale.

Malgrado il *Regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991*, che stabiliva norme comuni relative a un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea, abbia istituito un regime di base per la tutela dei passeggeri, il numero di persone non consenzienti a cui viene negato l'imbarco continuava a essere eccessivamente elevato (al pari dei casi in cui il volo viene cancellato senza preavviso o subisce ritardi prolungati).

Le organizzazioni dei passeggeri e dei consumatori nondimeno continuavano a insistere sul fatto che i diritti esistenti non erano sufficienti a proteggere i passeggeri e a garantire che essi si avvantaggiassero pienamente della politica della Comunità in materia di trasporti aerei.

L'esperienza insegna che fare esclusivamente affidamento sul ruolo regolatore del mercato, al fine di ottenere soluzioni, può non sempre risultare efficace. Specialmente se consideriamo che alcune situazioni, atteggiamenti e attività svolte nei confronti dei passeggeri difficilmente saranno oggetto di concorrenza tra le compagnie aeree. Ovviamente un mercato in concorrenza è essenziale, ma non è escluso che debba essere integrato da misure specifiche per tutelare i consumatori del trasporto aereo, al pari di quelli di altri beni e servizi. 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 e 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. Pertanto, al fine di migliorare le norme di protezione e rafforzare i diritti dei passeggeri e (nell'ambito di un mercato liberalizzato) consentire ai vettori aerei di operare secondo nuove condizioni armonizzate, l'11 febbraio 2004, il Parlamento europeo e il Consiglio adottavano il *Regolamento (CE) n. 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato*.

Tale disciplina entrava in vigore il 17 febbraio 2005, abrogando il precedente Regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991.

L'articolo 2 del Regolamento 261/2004 introduce le seguenti definizioni:

- a) "vettore aereo": impresa di trasporto aereo munita di valida licenza di esercizio;
- b) "vettore aereo operativo": 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*”: vettore aereo munito di valida licenza di esercizio rilasciata da uno Stato membro ai sensi del Regolamento (CEE) n. 2407/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei;
 - d) “*operatore turistico*”: un organizzatore, a 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*”: servizi definiti all’art. 2, p. 1, direttiva 90/314/CEE;
 - 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 passeggero è in possesso di un biglietto o altro titolo, che attesti prenotazione accettata e registrata da vettore aereo o 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) “*persona con mobilità ridotta*”: un soggetto la cui mobilità sia ridotta nell’uso del trasporto aereo per via di minorazione fisica (sensoriale o motoria, permanente o temporanea), insufficienza psichica, ragioni di età o altro fattore che generi 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, sicurezza o documenti di viaggio inadeguati;
 - k) “*volontario*”: una persona che si è presentata all’imbarco 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.

L’ambito di applicazione del nuovo regolamento attiene *in primis* ai passeggeri:

- a) *in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato;*
- b) *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.*

A condizione che essi:

- a) *dispongano di una prenotazione confermata sul volo in questione e, tranne nei casi di cancellazione di cui all’art. 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,*

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

- 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 a un altro volo, indipendentemente dal motivo.*

Il regolamento non si applica a quei passeggeri che viaggiano gratuitamente o a una tariffa ridotta non accessibile, direttamente o indirettamente, al pubblico; si applica, invece, 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 (l'applicazione del regolamento all'aeroporto di Gibilterra resta 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 a esercitare i loro effetti).

Il nuovo regolamento stabilisce i diritti minimi dei passeggeri nei casi di:

- a) negato imbarco a passeggeri non consenzienti;
- b) cancellazione del volo;
- c) ritardo del volo.

In caso di negato imbarco a passeggeri non consenzienti, il vettore aereo operativo provvede immediatamente a versare una compensazione pecuniaria ai passeggeri interessati che, a norma dell'articolo 7, è pari a:

- a) 250 euro per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1500 chilometri;
- b) 400 euro per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1500 e 3500 chilometri;
- c) 600 euro per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b).

Le distanze sono misurate secondo il metodo della rotta ortodromica, e nel determinare tale 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.

Se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo, il cui orario di arrivo non supera l'orario di arrivo previsto del volo originariamente prenotato:

- a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1500 km;
- b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1500 e 3500 km;
- c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi precedenti;

il vettore aereo operativo può ridurre del 50% la compensazione pecuniaria.

La compensazione pecuniaria 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.

In caso di cancellazione del volo, i passeggeri interessati sono informati delle

CAPITOLO 6

eventuali alternative di trasporto possibili e a loro spetta la compensazione pecuniaria del vettore aereo operativo, a meno che:

- i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto;
- 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;
- 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.

Il vettore aereo operativo non è tenuto a pagare una compensazione pecuniaria, 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.

L'onere della prova, per quanto riguarda se e quando il passeggero è stato avvertito della cancellazione del volo, incombe al vettore aereo operativo.

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 1500 km;
- b) di tre o più ore per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese tra 1500 e 3500 km;
- 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 a titolo gratuito l'assistenza prevista e da fornire in funzione di ogni fascia di distanza.

In tal senso, 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,
 - 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). (Inoltre, il passeggero ha diritto a effettuare a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica.)

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.

Al passeggero è offerta la scelta tra:

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

- a) il rimborso entro sette giorni 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, e, 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;
- c) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, a una data successiva di suo gradimento, a seconda delle disponibilità di posti.

In caso di sistemazione del passeggero in una classe:

1. superiore a quella corrispondente al biglietto aereo acquistato, il vettore aereo operativo non può esigere alcun pagamento supplementare.
2. inferiore a quella corrispondente al biglietto aereo acquistato, il vettore aereo operativo rimborsa entro sette giorni:
 - a) il 30% del prezzo del biglietto per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1500 km;
 - b) il 50% del prezzo del biglietto per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 km, esclusi i collegamenti fra il territorio europeo degli Stati membri e i dipartimenti francesi d'oltremare, e per tutte le altre tratte aeree comprese tra 1500 e 3500 km;
 - 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.

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. 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 prevista.

Il presente regolamento lascia impregiudicati i diritti del passeggero a un risarcimento supplementare (il risarcimento concesso può essere detratto). Fatti salvi principi e norme pertinenti del diritto nazionale, inclusa la giurisprudenza, tale fattispecie non si applica ai passeggeri che hanno rinunciato volontariamente alla prenotazione.

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 a 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.

Di grande rilevanza è l'obbligo di informare i passeggeri in merito ai loro diritti, in quanto il vettore aereo operativo:

1. 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. in caso di negato imbarco o cancellazione del volo o ritardo di almeno 2 ore, presenta a ogni passeggero interessato un avviso scritto contenente le regole in materia di compensazione pecuniaria e assistenza ai sensi del presente regolamento; ai passeggeri vengono inoltre fornite per iscritto le informazioni occorrenti per prendere contatto con l'organismo nazionale designato;
3. per quanto concerne i non vedenti o gli ipovedenti, le disposizioni si applicano facendo ricorso a mezzi alternativi adeguati.

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 e, qualora una clausola restrittiva o derogatoria sia applicata contro un passeggero o se costui non sia stato correttamente informato dei suoi diritti e 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 o organi competenti per ottenere una compensazione integrativa.

Al fine di dare maggiore certezza alle disposizioni introdotte e di garantire l'accertamento delle violazioni il regolamento prevede che:

1. ogni Stato membro designa (informando la Commissione) l'organismo responsabile dell'applicazione del 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, adottando tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri;
2. ciascun passeggero può presentare reclamo presso qualsiasi organismo competente designato da uno Stato membro in merito a una presunta violazione del 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.

In ottemperanza a quanto disposto la Commissione europea riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al funzionamento e agli effetti del regolamento, in particolare per quanto concerne:

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

- 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 sono 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.

Naturalmente, dato che il regolamento (CE) n. 261/2004 è in vigore soltanto da pochi anni, è difficile valutare se abbia avuto un effetto quantitativo sul numero complessivo di casi di negato imbarco, cancellazioni e ritardi o sulla derubricazione delle cancellazioni in ritardi; in alcuni casi l'obbligo di fare appello ai volontari può avere determinato una modifica della stessa classificazione del negato imbarco da involontario a volontario per migliorare il trattamento riservato ai passeggeri ai sensi del regolamento. Negli ultimi anni le compagnie aeree stanno dimostrando di essere sostanzialmente in grado (tranne alcuni casi spiacevoli) di gestire situazioni molto difficili negli aeroporti fornendo assistenza ai passeggeri. Il numero delle denunce, essendo limitato, non costituisce un indicatore chiaro e inequivocabile della qualità del servizio fornito ai passeggeri, ma l'evoluzione delle denunce nel corso del tempo può consentire di mettere in luce il miglioramento o il peggioramento del trattamento riservato a chi viaggia: per tale motivo la Commissione continuerà a dedicare particolare attenzione a questo delicato aspetto.

Il 4 aprile 2007, a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 261/2004, la Commissione presentava la Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'applicazione e agli effetti del medesimo regolamento, evidenziando che le difficoltà sorte erano dovute a due ragioni principali:

- l'imprecisione del testo del regolamento su alcuni aspetti;
- l'applicazione carente in alcuni Stati membri.

Nel dettaglio la relazione sottolineava le principali questioni nei seguenti ambiti.

1) Negato imbarco - *overbooking*

Le norme relative al negato imbarco sembrano ampiamente rispettate dalla maggior parte delle compagnie e non destano pertanto grandi preoccupazioni. I passeggeri continuano tuttavia a riferire casi di negato imbarco non preceduti da un appello ai volontari. I casi di negato imbarco dovuti alla pratica commerciale dell'*overbooking* vengono per lo più risolti rapidamente sul posto; l'obbligo di fare appello ai volontari sembra avere creato più flessibilità per i passeggeri e per le compagnie. In casi più complessi (documenti di viaggio inadeguati, coincidenze perse tra i voli o registrazione tardiva), la possibilità per i passeggeri di far valere i propri diritti dipende dalla valutazione della situazione da parte della compagnia aerea al momento della registrazione o dell'imbarco.

2) Cancellazione del volo

In base alla normativa relativa alla compensazione pecuniaria da versare ai passeggeri

per la cancellazione di un volo, le compagnie aeree possono invocare circostanze eccezionali ed essere esonerate da tale obbligo (si citano cinque esempi quali: instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi).

L'esperienza ha dimostrato che, nella maggior parte dei casi, dovendo cancellare un volo, le compagnie aeree invocano le circostanze eccezionali.

Il richiamo alla forza maggiore esonera il vettore aereo dal versamento della compensazione pecuniaria 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”*. Tale disposizione ha dato adito a gravi difficoltà interpretative. Naturalmente i passeggeri non vogliono che la sicurezza sia messa in pericolo, ma rimane il sospetto che le compagnie aeree giochino troppo spesso la carta delle *“circostanze eccezionali”* onde evitare di versare una compensazione, per il pagamento della quale il regolamento non prevede peraltro alcuna scadenza.

3) Riavviamento

In caso di negato imbarco e di cancellazione di un volo il regolamento obbliga le compagnie aeree a offrire ai passeggeri la scelta tra un rimborso e il riavviamento; in pratica, le compagnie che non sono in grado di fornire un volo alternativo sui propri aerei offrono soltanto il rimborso (il regolamento non precisa se le compagnie debbano riavviare i passeggeri su altri vettori o con mezzi di trasporto di superficie qualora non sia disponibile un volo alternativo sui loro aerei). Il concetto di *“condizioni di trasporto comparabili”* si presta a interpretazioni divergenti. Le compagnie aeree che applicano una logica *“di rete”* concludono generalmente accordi di reciprocità che consentono loro, in caso di necessità, di riavviare i passeggeri a un prezzo ragionevole attraverso altri vettori. Le compagnie *low cost*, che non hanno accordi equivalenti, non sembrano disposte a organizzare il riavviamento attraverso altri vettori e abbandonano i passeggeri per giorni interi negli aeroporti regionali (in tali situazioni, alcune compagnie sembrerebbero rifiutarsi di fornire un'assistenza adeguata e la sistemazione in albergo o addirittura di rimborsare i passeggeri).

4) Ritardi e assistenza

Quando, per l'impossibilità di imbarcarsi su un aereo, il passeggero ha almeno due ore di ritardo, la compagnia aerea è tenuta a fornirgli un'assistenza adeguata per minimizzare i suoi disagi: bevande, pasti, servizi di comunicazione e sistemazione in albergo, se necessario. I vettori *low cost*, che in genere servono aeroporti regionali, sono recalcitranti di fronte all'obbligo di fornire assistenza; di fatto, la scarsa disponibilità di strutture ricettive presso questi aeroporti (servizi di ristorazione, alberghi ecc.) non sempre consente a queste compagnie aeree di organizzare adeguatamente l'assistenza ai passeggeri. In molti casi l'assistenza non è fornita spontaneamente o manca, nonostante l'obbligo di assistere i passeggeri e di informarli dei loro diritti. Inoltre, il regolamento (CE) n. 261/2004 non definisce il concetto di *“ritardo”* e vi è una certa confusione riguardo agli obblighi delle compagnie aeree nei confronti dei passeggeri in caso di ritardo prolungato (oltre 24 ore), il che può diventare una notevole fonte di

conflitti. I diritti minimi dei passeggeri lasciati a terra sono però definiti e le compagnie aeree che servono gli aeroporti regionali dovrebbero adottare provvedimenti speciali per garantirne il rispetto. Che i passeggeri abbiano acquistato un biglietto di prima classe o a tariffa ridotta, i disagi subiti sono analoghi e dovrebbero essere affrontati dalle compagnie come stabilito dal regolamento.

5) Informazione

Nel complesso le condizioni contrattuali stabilite dalle compagnie aeree sono conformi al regolamento, ma alcune compagnie, nel richiamarsi a determinate disposizioni del regolamento, vi inseriscono una dichiarazione generale a volte fuorviante e imprecisa. Le compagnie devono informare attivamente i passeggeri dei loro diritti mediante un avviso presso il banco di accettazione e un documento scritto da consegnare a ciascun passeggero in caso di ritardo di almeno due ore. In molti aeroporti tali avvisi non vengono nemmeno esposti e, in alcuni casi, il documento scritto prescritto non è disponibile quando richiesto, benché il diritto all'informazione sia fondamentale e dovrebbe essere rispettato da tutte le parti interessate. Un ruolo fondamentale attiene agli ONA (organismi nazionali di attuazione) anche perché in assenza di dettagli in termini di competenze e di compiti, i diritti dei passeggeri sono applicati e tutelati in modo incoerente. Non a caso i passeggeri che presentano una denuncia spesso devono aspettare a lungo prima di ricevere una risposta o incontrano problemi linguistici se la denuncia viene sporta in uno Stato membro diverso dal proprio, dove si è verificata l'impossibilità di imbarcarsi (originando provvedimenti giudiziari).

Nella maggior parte degli Stati membri l'organismo preposto all'esame delle denunce e all'applicazione del regolamento è l'autorità competente per l'aviazione civile; ma le modalità di applicazione del regolamento variano sensibilmente (i paesi più efficaci sotto questo profilo risultano essere la Danimarca e il Belgio). Quasi tutti gli ONA si dichiarano indipendenti dall'industria dei trasporti aerei e, a norma dell'articolo 16 del regolamento, hanno l'obbligo di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

Occorre, però, stabilire un'importante distinzione tra le diverse tipologie di sanzioni previste dagli Stati membri. Nella maggior parte degli Stati membri, per la mancata osservanza del regolamento sono disposte (in genere dall'autorità competente per l'aviazione civile) sanzioni di natura amministrativa impugnabili dinanzi a un tribunale civile.

Fanno eccezione la Danimarca, il Belgio e il Regno Unito, dove le sanzioni sono di tipo penale e l'intensità delle prove richieste è quindi più elevata (in Belgio, ad esempio, la legge prevede anche la possibilità di una pena detentiva fino a un anno per il personale delle compagnie aeree chiamate in causa).

È incontestabile che, a oltre cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 261/2004, sono stati compiuti dei progressi, ma sono comunque necessari notevoli miglioramenti per giungere a una maggiore coerenza nell'osservanza delle norme da parte delle compagnie aeree e nella loro applicazione da parte degli Stati membri. Contrariamente al passato, i passeggeri lasciati a terra oggi hanno diritti specifici; spesso si trovano in una posizione di debolezza rispetto alle compagnie aeree e, per realizzare i miglioramenti, la Commissione ritiene utile intervenire sui seguenti aspetti.

a) Migliorare l'applicazione

L'applicazione del regolamento può essere migliorata in vari modi. La Commissione deve intensificare la collaborazione con gli ONA e favorire la collaborazione tra loro onde garantire un livello adeguato di servizio ai cittadini e una maggiore efficienza generale del sistema. In una fase successiva, la collaborazione tra gli ONA potrebbe assumere la forma di un "codice di buone prassi" che affronti gli aspetti non disciplinati dal regolamento, quali: i tempi per la presentazione delle denunce da parte dei passeggeri e per le risposte degli ONA, le condizioni per il trasferimento dei fascicoli relativi alle denunce da un organismo nazionale all'altro, le lingue accettabili per le denunce così trasferite e il miglioramento della qualità delle statistiche. La Commissione avvierà procedimenti di infrazione contro gli Stati membri nei quali l'applicazione risulta carente con conseguente possibilità di distorsioni della concorrenza tra le compagnie aeree.

b) Chiarire l'interpretazione di determinati aspetti del regolamento

La Commissione si adopererà per chiarire alcuni aspetti del regolamento, specie quelli che hanno determinato difficoltà di applicazione dei seguenti termini.

i) Ritardi e cancellazioni

Attualmente i passeggeri, gli ONA e le stesse compagnie aeree hanno difficoltà a distinguere tra ritardi e cancellazioni e a stabilire, ad esempio, se un ritardo di 24 ore debba essere considerato una cancellazione o un ritardo prolungato. In alcuni casi le compagnie aeree hanno "rinviato" un volo per 48 ore (classificandolo perciò tra i "ritardi"), mentre, in realtà, il volo era stato "cancellato" per problemi tecnici e, così facendo, hanno evitato di soddisfare le richieste di compensazione da parte dei passeggeri (sarebbe utile discutere con compagnie aeree e ONA criteri più precisi per distinguere i ritardi dalle cancellazioni e sarebbe altresì utile migliorare la raccolta dei dati affinché i voli siano classificati in modo chiaro, per tutelare i diritti dei passeggeri e per migliorare il monitoraggio della qualità generale del servizio offerto nel settore aereo).

ii) Linee direttrici sulle "circostanze eccezionali"

Il concetto di "circostanze eccezionali" sembra essere fonte di continui conflitti tra i passeggeri, le compagnie aeree e gli ONA. Le denunce relative alla cancellazione dei voli sono circa il 30% del totale e il loro esame assorbe oltre il 70% delle risorse delle autorità nazionali. Attualmente il regolamento non impone una compensazione pecuniaria per i ritardi. Se gli ONA potessero analizzare nei dettagli un numero significativo di casi, tale analisi potrebbe fornire indicazioni utili per il futuro; purtroppo, però, nella maggior parte dei casi gli ONA non possono esaminare dettagliatamente le denunce ricevute in relazione alle "circostanze eccezionali". A tale riguardo potrebbe essere utile avviare una discussione più approfondita con gli ONA e tutte le parti interessate e in base ai suoi risultati la Commissione valuterà l'opportunità di emanare, in una forma appropriata, linee direttrici di massima almeno in relazione all'interpretazione del concetto di "circostanze eccezionali".

iii) Potenziamento del ruolo degli ONA

Dati gli sviluppi registrati in tema di diritti dei passeggeri per altri modi di trasporto

sarebbe troppo dispendioso istituire diversi ONA a tutela dei diritti riconosciuti ai passeggeri nei vari settori.

I centri europei per i consumatori (*European Consumer Centres - ECC*), che esaminano già le denunce di natura transfrontaliera, quelle cioè relative a viaggi che toccano più Stati, potrebbero essere una fonte di ispirazione per l'attività quotidiana degli ONA.

Una struttura di questo tipo potrebbe inoltre centralizzare le denunce, garantendone così un esame armonizzato ed evitando i conflitti di interessi; tale impostazione faciliterebbe inoltre la raccolta dei dati statistici e il loro monitoraggio, che sarebbero effettuati in maniera centralizzata, rafforzando ulteriormente una tutela orizzontale e armonizzata dei diritti dei passeggeri per tutti i modi di trasporto. In caso di violazione del nuovo regolamento, il centro europeo per i consumatori investito della denuncia potrebbe inoltrare la medesima alla competente autorità per l'aviazione civile o al ministero competente a livello nazionale, per l'avvio di un procedimento giudiziario nei confronti del vettore aereo.

Alla luce delle precedenti considerazioni, la Commissione intende impegnarsi ulteriormente nell'effettiva implementazione della disciplina attraverso un continuo monitoraggio e, in tal senso:

1. intensificherà la collaborazione con gli ONA per far fronte alle lacune messe in evidenza; l'obiettivo rimane quello di stabilire modalità per un'applicazione fattiva e armonizzata del regolamento, che dia risultati concreti per i consumatori in tutta l'Unione Europea;
2. esaminerà l'opportunità di intensificare i procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri qualora le modalità della sua applicazione non risultino effettive e dissuasive come previsto dal regolamento;
3. valuterà l'integrale applicazione del regolamento (CE) n. 261/2004 negli aeroporti, verificando che le compagnie aeree forniscano ai passeggeri le informazioni, l'assistenza e la compensazione richieste; in particolare monitorando la disponibilità degli avvisi presso il banco di accettazione e l'effettiva consegna delle informazioni scritte ai passeggeri lasciati a terra;
4. verificherà il miglioramento delle informazioni disponibili sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo aggiornando continuamente il materiale a disposizione del pubblico.

Non a caso, l'insoddisfazione e la frustrazione originate dal trattamento riservato ai reclami costituiscono un fenomeno che è emerso dal processo di consultazione e le associazioni dei passeggeri e degli agenti di viaggio hanno sollecitato la revisione delle procedure.

Nel codice di natura volontaristica le compagnie aeree europee potrebbero impegnarsi ad adottare procedure semplici e standardizzate per la presentazione dei reclami, a porre in essere sistemi efficaci per il loro esame e a rispondere entro brevi termini. Esse potrebbero anche precisare chiaramente ai passeggeri l'ufficio al quale inviare i loro reclami, in quanto questi ultimi spesso non sanno come procedere.

La Commissione ritiene, altresì, necessario un periodo di stabilità dell'attuale sistema per permettere agli ONA, alle compagnie aeree, agli Stati membri e a se stessa

di elaborare un sistema pratico, coerente e comprensibile per l'applicazione del regolamento, in grado di tutelare al meglio i diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

In tale prospettiva la Commissione continuerà a lavorare con tutte le parti interessate per migliorare la chiarezza delle disposizioni, la loro applicazione e i relativi controlli. Solamente se tale processo di collaborazione istituzionale non darà risultati soddisfacenti, si valuterà l'opportunità e la fattibilità tecnico-giuridica di modificare il regolamento (CE) n. 261/2004 allo scopo di garantire il pieno rispetto dei diritti dei passeggeri.

6.1.3 La tutela dei diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo

Una politica di protezione dei passeggeri efficace deve prevedere misure specifiche di protezione sia delle persone con disabilità sia delle persone a mobilità ridotta. Per partecipare attivamente alla vita economica e sociale è spesso necessario usare i mezzi di trasporto, diversamente l'integrazione di molti cittadini a mobilità ridotta risulta di fatto seriamente compromessa. Nell'Unione Europea i cittadini a mobilità ridotta sono quasi il 10% dell'intera popolazione (tale stima non comprende solo i disabili ma anche le persone che per vari motivi non possono viaggiare senza assistenza, per esempio a causa dell'età, di capacità intellettive ridotte o di varie patologie). Tenuto conto dell'invecchiamento della popolazione, gli utenti di questa categoria saranno sempre più numerosi e le loro esigenze sempre maggiori.

È opportuno, quindi, che tali persone possano contare su un trattamento equo, e su tale questione la Commissione ha ricevuto molti reclami e sollecitazioni. A queste persone dovrebbe essere garantita un'assistenza adeguata, qualunque sia la destinazione e il mezzo di trasporto utilizzato, per poter viaggiare tranquillamente in tutta l'Unione Europea, e a esse non dovrebbero essere mai rifiutati il trasporto o la prenotazione a motivo delle loro condizioni.

Inoltre dovrebbero ricevere gratuitamente l'assistenza necessaria negli aeroporti, nelle stazioni ferroviarie, nei porti e a bordo dei mezzi di trasporto. Per quanto riguarda il trasporto aereo, la Commissione è stata più volte informata di casi in cui alcuni disabili, anche bambini, non hanno potuto beneficiare di servizi e assistenza cui hanno diritto.

Dalla consultazione dei soggetti interessati è emerso un ampio consenso a favore di una specifica normativa comunitaria nella materia con l'intento di assicurare un trattamento equo, impedendo a vettori o organizzatori di viaggi di rifiutare il trasporto con il pretesto della ridotta mobilità dei passeggeri. Alla luce di tali situazioni, la Commissione assegnava la massima priorità alla garanzia dei diritti delle persone a mobilità ridotta attraverso un processo che:

- nel 2000 affrontava il problema in termini generali in una comunicazione sulla protezione dei passeggeri del trasporto aereo;
- nel 2001 annunciava l'intenzione di intervenire in materia di diritti degli utenti nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010;

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

- nel 2002 pubblicava un documento di consultazione sui contratti tra compagnie aeree e passeggeri trattando questioni operative.

Tale documento individuava alcuni possibili miglioramenti da apportare alla tutela dei diritti dei passeggeri, invitando i soggetti interessati a indicare quali aspetti richiedevano l'intervento dell'Unione Europea. Dopo un attento esame delle numerose risposte ricevute e un'audizione dei soggetti interessati, la Commissione giungeva alla conclusione che la protezione delle persone a mobilità ridotta doveva costituire la priorità principale.

In tale prospettiva si colloca il *Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo* (materia di tutela dei diritti dei consumatori in generale).

La disciplina si applica a decorrere dal 26 luglio 2008 (a eccezione di alcune disposizioni che già decorrono dal 26 luglio 2007) e stabilisce una serie di regole per la tutela e l'assistenza delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, per tutelarle dalla discriminazione e per garantire loro assistenza qualora utilizzino o intendano utilizzare i servizi aerei passeggeri commerciali in partenza, in transito o in arrivo presso un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro al quale si applica il trattato.

È utile segnalare che alcune disposizioni (relative al divieto di rifiutare il trasporto, alle deroghe, alle condizioni speciali e informazioni e assistenza da parte dei vettori aerei), si applicano anche ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo e diretti a un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro al quale si applica il trattato, se il volo è effettuato da un vettore aereo comunitario.

Premesso che le definizioni di “*vettore aereo*”, “*vettore aereo operativo*”, “*vettore comunitario*”, “*operatore turistico*” coincidono con il Regolamento (CE) n. 261/2004, ai fini di tale disciplina si applicano le seguenti definizioni:

- a) “*persone con disabilità*” o “*persone a mobilità ridotta*”: qualsiasi persona la cui mobilità sia ridotta, nell'uso del trasporto, a causa di qualsiasi disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o handicap mentale, o per qualsiasi altra causa di disabilità, o per ragioni di età, e la cui condizione richieda un'attenzione adeguata e un adattamento del servizio fornito a tutti i passeggeri per rispondere alle esigenze specifiche di detta persona;
- f) “*gestore aeroportuale*” o “*gestore*”: un ente incaricato in virtù della normativa nazionale di amministrare e gestire le infrastrutture aeroportuali, coordinare e controllare le attività dei diversi operatori presenti in un aeroporto o in un sistema aeroportuale;
- g) “*utente aeroportuale*”: una persona fisica o giuridica responsabile del trasporto aereo di passeggeri da o verso l'aeroporto in questione;
- h) “*comitato degli utenti aeroportuali*”: un comitato di rappresentanti degli utenti aeroportuali o organizzazioni che li rappresentano;
- i) “*prenotazione*”: il fatto che il passeggero sia in possesso di un biglietto o di un altro titolo che attesti che la prenotazione è stata accettata e registrata dal vettore aereo

CAPITOLO 6

- o dall'operatore turistico;
- j) “*aeroporto*”: qualsiasi area terrestre specificamente attrezzata per l'atterraggio, il decollo e le manovre degli aeromobili, comprendente installazioni ausiliarie che tali operazioni possono rendere necessarie per il traffico e i servizi aerei, comprese le installazioni necessarie per assistere i servizi aerei commerciali;
 - k) “*parcheggio aeroportuale*”: un parcheggio entro i confini dell'aeroporto o sotto il diretto controllo del gestore aeroportuale, che serve direttamente i passeggeri che utilizzano detto aeroporto;
 - l) “*servizio aereo passeggeri commerciale*”: un servizio di trasporto aereo di passeggeri effettuato da un vettore aereo con un volo di linea o non di linea offerto al pubblico a titolo oneroso, sia singolarmente sia come parte di un pacchetto.

Si afferma il divieto di rifiutare il trasporto (da parte di un vettore aereo, un suo agente o un operatore turistico) per motivi di disabilità o mobilità ridotta e:

- a) di accettare una prenotazione per un volo in partenza o in arrivo a un aeroporto al quale si applica il presente regolamento;
- b) di imbarcare una persona con disabilità o a mobilità ridotta in tale aeroporto, purché la persona interessata sia in possesso di un biglietto valido e di una prenotazione.

Alcune deroghe sono previste solo:

- a) per rispettare gli obblighi in materia di sicurezza stabiliti dalla normativa internazionale, comunitaria o nazionale ovvero gli obblighi in materia di sicurezza stabiliti dall'autorità che ha rilasciato il certificato di operatore aereo al vettore aereo in questione;
- b) se le dimensioni del velivolo o dei suoi portelloni rendono fisicamente impossibile l'imbarco o il trasporto della persona con disabilità o a mobilità ridotta.

In tali situazioni il vettore aereo, il suo agente o l'operatore turistico compiono sforzi ragionevoli per proporre un'alternativa accettabile alla persona in questione, e viene offerto il diritto al rimborso o a un volo alternativo, come previsto dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 261/2004 (il diritto di scelta fra un volo di ritorno e un volo alternativo è condizionato al rispetto di tutti gli obblighi in materia di sicurezza). Il vettore aereo, il suo agente o un operatore turistico possono esigere che una persona con disabilità o a mobilità ridotta sia accompagnata da un'altra persona in grado di fornirle l'assistenza necessaria. Comunque, quando un vettore aereo, un suo agente o un operatore turistico esercita una deroga, egli informa immediatamente la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta delle ragioni giustificatrici (e, su richiesta, comunica tali ragioni per iscritto alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta entro cinque giorni lavorativi dalla richiesta).

In cooperazione con gli utenti aeroportuali, tramite il comitato degli utenti aeroportuali, ove presente, e le pertinenti organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, il gestore aeroportuale, tenendo conto delle condizioni locali, designa i punti di arrivo e di partenza all'interno del perimetro aeroportuale o in una zona sotto il controllo diretto del gestore aeroportuale sia all'interno sia all'esterno dei terminal, presso cui le persone con disabilità o le persone a mobilità

ridotta possano agevolmente annunciare il proprio arrivo in aeroporto e chiedere assistenza.

I vettori aerei, i loro agenti o gli operatori turistici adottano tutte le misure necessarie per fare in modo di ricevere le notifiche di richiesta di assistenza da parte delle persone con disabilità o a mobilità ridotta in tutti i loro punti vendita nel territorio degli Stati membri cui si applica il trattato, compresa la vendita per telefono o via Internet.

Quando un vettore aereo, un suo agente o un operatore turistico riceve una notifica di richiesta di assistenza almeno quarantotto ore prima dell'ora di partenza del volo pubblicata, egli trasmette le informazioni in questione almeno trentasei ore prima dell'ora di partenza del volo pubblicata:

- a) ai gestori degli aeroporti di partenza, arrivo e transito;
- b) al vettore aereo effettivo, qualora la prenotazione non sia stata effettuata con il vettore in questione, salvo che l'identità del vettore aereo sia sconosciuta al momento della notifica, nel qual caso le informazioni sono trasmesse non appena praticabile.

Non appena possibile, dopo la partenza del volo, il vettore aereo effettivo comunica al gestore dell'aeroporto di destinazione, qualora sia situato nel territorio di uno Stato membro al quale si applica il trattato, il numero di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta presenti su detto volo che richiedono l'assistenza di cui all'allegato I, specificando la natura dell'assistenza necessaria.

In tema di diritto all'assistenza negli aeroporti è previsto che:

- quando una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta si presenta in un aeroporto per un viaggio aereo, spetta al gestore aeroportuale garantire la prestazione dell'assistenza di cui all'allegato I, in modo che la persona possa prendere il volo per cui è in possesso di una prenotazione, a condizione che la richiesta di assistenza per le esigenze particolari della persona in questione siano state notificate al vettore aereo, al suo agente o all'operatore turistico almeno quarantotto ore prima dell'ora di partenza del volo pubblicata; tale notifica deve indicare anche il volo di ritorno, se il volo di andata e quello di ritorno sono stati acquistati con lo stesso vettore aereo;
- qualora sia richiesto l'utilizzo di un cane da assistenza riconosciuto, tale utilizzo sarà reso possibile purché ne sia fatta notifica al vettore aereo, al suo agente o all'operatore turistico, in conformità delle norme nazionali applicabili al trasporto di cani da assistenza a bordo degli aerei, ove tali norme sussistano.

In caso di mancata notifica, il gestore compie tutti gli sforzi ragionevoli per offrire l'assistenza di cui all'allegato I in modo che la persona in questione possa prendere il volo per cui è in possesso di una prenotazione.

Tali disposizioni si applicano a condizione che:

- a) la persona si presenti alla registrazione:
 - i) all'ora stabilita in anticipo e per iscritto (anche con mezzi elettronici) dal vettore aereo o dal suo agente oppure dall'operatore turistico;
 - ii) qualora non sia stato stabilito un orario, almeno un'ora prima dell'ora di partenza pubblicata;
- b) la persona arrivi a un punto designato all'interno del perimetro aeroportuale:

CAPITOLO 6

- i) all'ora stabilita in anticipo e per iscritto (anche con mezzi elettronici) dal vettore aereo o dal suo agente oppure dall'operatore turistico;
- ii) qualora non sia stato stabilito un orario, almeno due ore prima dell'ora di partenza pubblicata.

L'assistenza fornita corrisponde, nella misura del possibile, alle esigenze specifiche del singolo passeggero.

Per quanto concerne la responsabilità in materia di assistenza negli aeroporti si dispone quanto segue.

1. Spetta al gestore aeroportuale garantire, senza oneri aggiuntivi, alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta l'assistenza di cui all'allegato I.
2. Il gestore può fornire direttamente l'assistenza. In alternativa, mantenendo la propria responsabilità e sempre in conformità delle norme di qualità (ex art. 9, par. 1), il gestore può subappaltare tale fornitura di servizi a una o più parti.
3. Per finanziare tale assistenza, il gestore aeroportuale può, su una base non discriminatoria, applicare un diritto specifico ai vettori aerei che utilizzano l'aeroporto.
4. Il diritto specifico deve essere ragionevole, commisurato ai costi, trasparente e stabilito dal gestore aeroportuale, in collaborazione con gli utenti, per mezzo del comitato degli utenti aeroportuali dell'aeroporto, ove presente, o di altro soggetto adeguato. Il diritto è ripartito fra i vettori aerei che utilizzano un aeroporto in proporzione al numero totale di passeggeri che ciascuno di essi trasporta da e verso l'aeroporto in questione.

A eccezione degli aeroporti con un transito annuo di passeggeri commerciali inferiore a 150 000 unità, il gestore fissa norme di qualità per l'assistenza di cui all'allegato I e stabilisce le risorse necessarie per rispettarle, in collaborazione con gli utenti aeroportuali, mediante il comitato degli utenti aeroportuali, ove presente, e le organizzazioni che rappresentano i passeggeri con disabilità e i passeggeri a mobilità ridotta (nel fissare dette norme, si terrà conto delle politiche e dei codici di condotta riconosciuti a livello internazionale riguardanti l'agevolazione del trasporto di persone con disabilità o a mobilità ridotta, in particolare il codice di buona condotta dell'ECAC per l'assistenza a terra di persone a mobilità ridotta, e il gestore aeroportuale pubblica le proprie norme di qualità).

Il vettore aereo fornisce l'assistenza di cui all'allegato II senza oneri aggiuntivi alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta in transito, in arrivo o in partenza da un aeroporto al quale si applica il regolamento, a condizione che tale persona soddisfi le condizioni previste.

Inoltre, i vettori aerei e i gestori aeroportuali:

- a) assicurano che tutto il proprio personale, compreso il personale alle dipendenze di un subappaltatore, che fornisce un'assistenza diretta alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta sia in grado di soddisfare le necessità di tali persone, a seconda della disabilità o dell'handicap motorio;
- b) forniscono una formazione incentrata sulla disabilità e sull'uguaglianza nei con-

fronti della disabilità a tutto il personale che lavora in aeroporto a diretto contatto con i viaggiatori;

- c) assicurano che tutti i nuovi dipendenti ricevano una formazione sulla disabilità e che tutto il personale segua al momento opportuno corsi di aggiornamento in materia.

Nel caso in cui le sedie a rotelle, le altre attrezzature per agevolare la mobilità o i dispositivi di assistenza vengano persi o danneggiati durante la gestione in aeroporto o il trasporto a bordo degli aeromobili, il passeggero cui appartengono è risarcito in conformità a quanto prevede il diritto internazionale, comunitario e nazionale.

Altresì, viene sancita l'inammissibilità di deroghe o limitazioni agli obblighi nei confronti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta stabiliti nel regolamento.

In caso di violazione, la persona con disabilità o a mobilità ridotta può richiamare sulla questione l'attenzione del gestore aeroportuale o del vettore aereo interessato, a seconda del caso.

Qualora non riesca a ottenere soddisfazione in tal modo, i reclami riguardanti la presunta infrazione del regolamento possono essere presentati presso gli organismi designati o competenti designati dagli Stati membri che, a loro volta, sono obbligati ad adottare tutte le misure per informare le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta dei loro diritti istituiti dal nuovo regolamento e della possibilità di sporgere reclamo presso l'organismo o gli organismi designati.

Gli Stati membri stabiliscono anche le disposizioni normative relative alle sanzioni applicabili alle infrazioni del regolamento e provvedono a:

- far adottare tutte le misure necessarie per garantirne l'applicazione in modalità da risultare efficaci, proporzionate e dissuasive;
- notificare alla Commissione tali disposizioni e le successive eventuali modifiche.

La Commissione si impegna, inoltre, a riferire al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al funzionamento e agli effetti del presente regolamento e, se del caso, la relazione viene accompagnata da apposite proposte normative che attuano in modo più dettagliato le disposizioni del regolamento o lo modificano.

Una particolare attenzione merita l'articolo 12 del regolamento che delinea la fattispecie del "*risarcimento in caso di smarrimento o danneggiamento di sedie a rotelle, altre attrezzature per agevolare la mobilità e dispositivi di assistenza*". Trattasi di una questione che ha originato uno specifico studio commissionato dalla Commissione che, a sua volta, ha adottato il 7 agosto 2008 anche la *Comunicazione sull'ambito di responsabilità dei vettori aerei e degli aeroporti in caso di distruzione, danneggiamento o smarrimento delle attrezzature per la mobilità dei passeggeri a mobilità ridotta nei viaggi aerei*. Si è riscontrato che il timore di perdere le proprie attrezzature di mobilità o di vederle danneggiate o distrutte contribuisce a dissuadere le persone con mobilità ridotta dal viaggiare, impedendone così l'integrazione nella società. Questo timore si basa su diverse ragioni obiettive, quali:

1. lo smarrimento o il danneggiamento di sedie a rotelle o altre attrezzature di mobilità

- priva le persone a mobilità ridotta della loro indipendenza e incide su ogni aspetto della loro vita quotidiana fino a quando il problema sia debitamente risolto;
2. le persone a mobilità ridotta sono esposte a rischi alla salute e alla sicurezza se le loro attrezzature di mobilità sono smarrite, danneggiate o distrutte, dato che non sempre sono fornite attrezzature sostitutive e, anche quando lo sono, non sempre risultano adeguate alle necessità della persona;
 3. il tempo dedicato dalle compagnie aeree o dagli aeroporti alla soluzione dei problemi pratici presentati dal danneggiamento o dallo smarrimento delle attrezzature di mobilità è inadeguato rispetto all'urgenza del bisogno;
 4. le procedure esistenti e il livello di formazione medio del personale della maggior parte degli aeroporti e delle compagnie aeree riguardo alle procedure da seguire se confrontati allo smarrimento o al danneggiamento di attrezzature di mobilità sono carenti;
 5. le implicazioni finanziarie dello smarrimento, del danneggiamento o della distruzione di attrezzature di mobilità presentano un rischio supplementare per le persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo rispetto ad altri passeggeri;
 6. l'offerta di compensazione per smarrimento, danneggiamento o distruzione di attrezzature di mobilità varia da vettore a vettore e da un aeroporto all'altro.

La portata del danno subito dalle attrezzature di mobilità può avere gravi implicazioni, e non solo in materia di costo. Si pensi al tempo durante il quale la persona a mobilità ridotta si troverà nell'impossibilità di utilizzare le sue attrezzature, nonché del lungo periodo che trascorrerà fino al pagamento del risarcimento. Le difficoltà incontrate nell'accertare dove inviare i reclami sui danni e le richieste di assistenza all'arrivo, in aeroporti con i quali spesso non si ha dimestichezza, fanno aumentare il tempo e lo stress che comporta il trovare una soluzione, anche temporanea, ai problemi pratici della vita quotidiana senza attrezzature di mobilità. Gran parte degli aeroporti non dispone di una politica relativa alle domande di risarcimento per sedie a rotelle o attrezzature di mobilità danneggiate o distrutte e il risarcimento e le procedure con le quali gli aeroporti forniscono attrezzature sostitutive variano sensibilmente, con scarti e incoerenze. Ciò comporta incertezze e confusione per la persona a mobilità ridotta, che non sa mai come agire, a chi rivolgersi in caso di un incidente che coinvolga le sue attrezzature di mobilità. Attualmente non esiste una normativa internazionale, comunitaria o nazionale sull'offerta di assistenza immediata alle persone con mobilità ridotta le cui attrezzature di mobilità siano state smarrite, danneggiate o distrutte, sulle modalità di prestazione di una tale assistenza immediata e su altri aspetti essenziali.

Allegati al Regolamento (CE) n. 1107/2006

Allegato I - Assistenza sotto la responsabilità dei gestori aeroportuali

Assistenza e misure necessarie per consentire alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta di:

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

- comunicare il loro arrivo all'aeroporto e la richiesta di assistenza ai punti designati all'interno e all'esterno dei terminal di cui all'articolo 5,
- spostarsi da un punto designato al banco dell'accettazione,
- adempiere alle formalità di registrazione del passeggero e dei bagagli,
- procedere dal banco dell'accettazione all'aeromobile, espletando i controlli per l'emigrazione, doganali e di sicurezza,
- imbarcarsi sull'aeromobile, mediante elevatori, sedie a rotelle o altra assistenza specifica necessaria,
- procedere dal portellone dell'aeromobile al posto a sedere,
- riporre e recuperare il bagaglio a bordo,
- procedere dal posto a sedere al portellone dell'aeromobile,
- sbarcare dall'aeromobile, mediante elevatori, sedie a rotelle o altra assistenza specifica necessaria,
- procedere dall'aeromobile alla sala ritiro bagagli e ritirare i bagagli, completando i controlli per l'immigrazione e doganali,
- procedere dalla sala ritiro bagagli a un punto designato,
- prendere i voli in coincidenza, se in transito, con assistenza a bordo e a terra, all'interno dei terminal e tra di essi, a seconda delle esigenze specifiche,
- recarsi ai servizi igienici in caso di necessità.

Quando una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta è assistita da un accompagnatore, questa persona deve, qualora ne sia richiesta, poter prestare la necessaria assistenza in aeroporto nonché per l'imbarco e lo sbarco. È prevista la gestione a terra di tutte le necessarie attrezzature per la mobilità, comprese le sedie a rotelle elettriche, previo preavviso di quarantotto ore e limitatamente allo spazio disponibile a bordo dell'aeromobile nonché nel rispetto della pertinente normativa relativa alle merci pericolose.

Allegato II - Assistenza da parte dei vettori aerei

Trasporto in cabina dei cani da assistenza riconosciuti, nel rispetto della regolamentazione nazionale.

Oltre agli apparecchi medici, trasporto di al massimo due dispositivi di mobilità per persona con disabilità o persona a mobilità ridotta, comprese sedie a rotelle elettriche, previo preavviso di quarantotto ore e limitatamente allo spazio disponibile a bordo dell'aeromobile nonché nel rispetto della pertinente normativa relativa alle merci pericolose. Comunicazione delle informazioni essenziali sul volo in formato accessibile.

Realizzazione di ogni sforzo ragionevole al fine di attribuire, su richiesta, i posti a sedere tenendo conto delle esigenze delle singole persone con disabilità o a mobilità ridotta, nel rispetto dei requisiti di sicurezza e limitatamente alla disponibilità.

Se necessario, assistenza alle persone affinché possano raggiungere i servizi igienici. Qualora una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta sia assistita da una persona di accompagnamento, il vettore aereo effettua ogni sforzo ragionevole per attribuire a tale persona un posto a sedere vicino alla persona con disabilità o alla persona a mobilità ridotta.

6.1.4 Prospettive di disciplina di diritto europeo a tutela del passeggero aereo

L'intervento comunitario nel settore del trasporto aereo si è particolarmente distinto, specie a seguito dell'adozione del *Regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2005 (relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE)*, a garantire ai passeggeri un elevato livello di protezione contro i rischi per la sicurezza nel quadro della politica generale di tutela dei consumatori.

La *ratio* ispiratrice del regolamento è di stabilire norme in materia di:

- a) definizione e pubblicazione di un elenco comunitario, basato su criteri comuni, dei vettori aerei che per motivi di sicurezza sono soggetti a un divieto operativo nei cieli dell'Unione Europea;
- b) informazioni destinate ai passeggeri aerei circa l'identità del vettore aereo effettivo dei voli da essi utilizzati.

Oltre alle consuete e consolidate definizioni di “vettore aereo”, “contratto di trasporto”, “contraente di trasporto aereo”, “venditore di biglietti”, “vettore effettivo”, il regolamento, opportunamente, introduce le nozioni di:

- “*licenza di esercizio o permesso tecnico*”: l'atto legislativo o amministrativo con cui uno Stato membro autorizza un vettore a effettuare servizi di trasporto aereo nei propri aeroporti o nel proprio spazio aereo o a esercitare diritti di traffico;
- “*divieto operativo*”: il rifiuto, la sospensione, la revoca o la restrizione della licenza di esercizio o del permesso tecnico di un vettore aereo, motivati da ragioni di sicurezza, od ogni altra equivalente misura di sicurezza nei confronti di un vettore aereo non avente diritti di traffico nell'UE, ma i cui aeromobili potrebbero operare in base a un contratto di leasing;
- “*prenotazione*”: il fatto che il passeggero sia in possesso di un biglietto o di altra prova, indicante che la prenotazione è stata accettata e registrata dal contraente di trasporto aereo;
- “*pertinenti standard di sicurezza*”: gli standard di sicurezza internazionali contenuti nella Convenzione di Chicago e i relativi allegati nonché, se del caso, quelli pertinenti del diritto comunitario.

Al fine di rafforzare la sicurezza aerea si definisce un elenco dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo nei cieli dell'UE, e ogni Stato membro applica sul proprio territorio i divieti operativi inclusi nell'elenco comunitario ai vettori aerei oggetto di tali divieti. I criteri comuni da applicare, basati sulle pertinenti norme di sicurezza, per imporre un divieto operativo al vettore aereo sono stabiliti nell'allegato (di seguito riportato) che la Commissione può anche modificare, al fine di tenere in debita considerazione gli sviluppi scientifici e tecnici.

Ai fini dell'istituzione dell'elenco comunitario, ogni Stato membro comunica alla

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

Commissione l'identità dei vettori aerei oggetto di un divieto operativo sul proprio territorio, nonché le ragioni che hanno indotto all'adozione di tale divieto e qualsiasi altra informazione pertinente, e la Commissione informa gli altri Stati membri di tali divieti operativi.

Entro un mese a decorrere dal ricevimento delle informazioni comunicate dagli Stati membri, la Commissione, in base ai criteri comuni, stabilisce l'imposizione di un divieto operativo relativamente ai vettori aerei interessati e definisce l'elenco comunitario dei vettori aerei sottoposti al divieto operativo. L'elenco comunitario è aggiornato (cfr. elenco normativa in caso di *black list*):

- a) per imporre un divieto operativo a un vettore aereo e inserire tale vettore aereo nell'elenco comunitario in base ai criteri comuni;
- b) per cancellare un vettore aereo dall'elenco comunitario, se ha ovviato alla carenza o alle carenze in materia di sicurezza che avevano dato luogo all'inserimento del vettore aereo nell'elenco comunitario e se non esistano altre ragioni, in base ai criteri comuni, di mantenere questo vettore aereo nell'elenco comunitario;
- c) per modificare le condizioni di un divieto operativo imposto a un vettore aereo che figura nell'elenco comunitario.

La Commissione, agendo di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, decide di aggiornare l'elenco comunitario appena se ne verifica la necessità e in base ai criteri comuni. Ogni Stato membro e l'Agenzia europea per la sicurezza aerea comunicano alla Commissione tutte le informazioni che possono essere utili nel contesto dell'aggiornamento dell'elenco comunitario. Qualora risulti che il proseguimento dell'attività di un vettore aereo nell'Unione Europea possa rappresentare un grave rischio per la sicurezza, e che non sia stato risolto in modo soddisfacente attraverso misure d'urgenza da parte degli Stati membri interessati, la Commissione può provvisoriamente adottare le misure necessarie pertinenti. Bisogna sottolineare che:

- in caso d'urgenza, il regolamento non impedisce a uno Stato membro di reagire a un problema di sicurezza imprevisto adottando un divieto operativo immediato sul proprio territorio, tenendo conto dei criteri comuni;
- una decisione della Commissione di non inserire un vettore aereo nell'elenco comunitario, non osta a che uno Stato membro imponga o mantenga un divieto operativo per il vettore aereo interessato a seguito di un problema di sicurezza che riguardi specificamente quello Stato membro.

L'elenco comunitario, e ogni modifica, sono pubblicati immediatamente nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, e la Commissione e gli Stati membri adottano le misure necessarie per agevolare l'accesso del pubblico all'elenco comunitario nella sua versione più recente, in particolare tramite Internet. Difatti, è opportuno portare tempestivamente a conoscenza dei passeggeri un elenco comunitario dei vettori aerei che non soddisfano i pertinenti requisiti in materia di sicurezza, proprio al fine di assicurare la massima trasparenza, in quanto i passeggeri hanno diritto a tutte le informazioni pertinenti e necessarie se il volo parte da un aeroporto situato:

- a) nel territorio di uno Stato membro cui si applica il trattato;

- b) in un paese terzo e arriva a un aeroporto situato nel territorio di uno Stato cui si applica il trattato;
- c) in un paese terzo e arriva a qualsiasi aeroporto di tale paese.

Al momento della prenotazione il contraente del trasporto aereo comunica ai passeggeri l'identità del/i vettore/i effettivo/i, indipendentemente dai mezzi utilizzati per fare la prenotazione.

Se l'identità del/i vettore/i aereo/i effettivo/i non è ancora nota al momento della prenotazione, il contraente del trasporto aereo fa in modo che il passeggero sia informato del nome del vettore o dei vettori aerei che opereranno probabilmente in quanto vettori aerei effettivi per il volo o i voli interessati. In tal caso, il contraente del trasporto aereo fa in modo che il passeggero sia informato dell'identità del/i vettore/i aereo/i effettivo/i non appena la loro identità sia stata accertata (e se i vettori contraenti vengono cambiati dopo la prenotazione, qualunque ne sia la ragione, il contraente del trasporto aereo adotta immediatamente tutte le misure necessarie per assicurare che i passeggeri siano informati quanto prima del cambiamento).

Il regolamento non pregiudica il diritto al rimborso o alla partenza su un volo alternativo previsto dal regolamento (CE) n. 261/2004.

Inoltre, i vettori aerei che non godono di diritti di traffico in uno o più Stati membri possono nondimeno volare da e verso i cieli dell'Unione Europea, se i loro aeromobili, con o senza equipaggio, sono noleggiati da compagnie che godono di tali diritti.

Diventa, quindi, essenziale prevedere un articolato sistema di disposizioni in base al quale un divieto operativo figurante sull'elenco comunitario si applichi anche a tali vettori aerei, poiché essi potrebbero altrimenti operare nei cieli dell'UE pur non rispettando le pertinenti norme sulla sicurezza.

È ciò che accade nella prassi quando a un vettore aereo oggetto di un divieto operativo potrebbe essere consentito di esercitare diritti di traffico, se prende in leasing un velivolo con equipaggio (*wet lease*) presso un vettore che non è oggetto di un divieto operativo, purché siano rispettate le pertinenti norme sulla sicurezza.

La procedura di aggiornamento dell'elenco comunitario dovrebbe consentire l'adozione rapida delle decisioni per poter fornire ai passeggeri del trasporto aereo informazioni adeguate e aggiornate in materia di sicurezza e garantire che i vettori aerei che hanno posto rimedio alle carenze in termini di sicurezza siano cancellati dall'elenco appena possibile.

Le procedure dovrebbero, nel contempo, rispettare il diritto del vettore aereo a difendersi, fatti salvi gli accordi e le convenzioni internazionali dei quali gli Stati membri o la Comunità sono parti, in particolare la Convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale.

In tale continuo processo si colloca il *Regolamento (UE) N. 590/2010 della Commissione del 5 luglio 2010 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità*.

In base alle informazioni ottenute attraverso i controlli a terra effettuati su aeromobili di alcuni vettori aerei dell'Unione Europea, nonché tramite ispezioni e *audit*

effettuati in settori specifici dalle rispettive autorità aeronautiche nazionali, alcuni Stati membri hanno adottato determinate misure di intervento, informando la Commissione e il comitato per la sicurezza aerea in merito alle seguenti misure intraprese dalle autorità competenti di:

- Regno Unito, che il 6 aprile 2010 hanno revocato il certificato di operatore aereo (COA) del vettore Trans Euro Air Limited e il 12 aprile 2010 hanno sospeso il COA di MK Airlines;
- Spagna, che il 9 giugno 2010 hanno sospeso il COA e la licenza di esercizio del vettore Balears Link Express;
- Slovacchia, che l'11 dicembre 2009 hanno revocato la licenza di esercizio del vettore Seagle Air e il 3 maggio 2010 di Air Slovakia.

A ciò si aggiunge che a inizio luglio 2010, nonostante le richieste specifiche inoltrate, la Commissione non avendo ricevuto alcuna prova della piena attuazione di adeguate azioni correttive da parte degli altri vettori aerei inclusi nell'elenco dell'UE aggiornato il 30 marzo 2010, né da parte delle autorità responsabili della supervisione regolamentare dei suddetti vettori aerei, ha ritenuto, di conseguenza, in base ai criteri comuni, che i suddetti vettori aerei debbano continuare a restare soggetti a un divieto operativo (allegato A) o a restrizioni operative (allegato B), a seconda dei casi.

Con questo quattordicesimo aggiornamento, il vettore Blue Wing Airlines del Suriname viene inserito nell'elenco delle compagnie soggette a divieto operativo, in seguito ad alcuni provvedimenti adottati da uno Stato membro in conseguenza di una serie di incidenti subiti da tale vettore e delle gravi carenze riscontrate nel corso delle ispezioni a terra effettuate sui suoi aeromobili.

Sulla base dei risultati della visita in Iran, guidata dalla Commissione con la partecipazione di esperti degli Stati membri e dell'AESA per verificare l'ottemperanza da parte di Iran Air dei provvedimenti annunciati nel corso dell'ultimo comitato per la sicurezza aerea del marzo 2010 dall'organizzazione dell'aviazione civile dell'Iran e dal vettore in questione, il comitato per la sicurezza aerea ha appoggiato all'unanimità l'ampliamento delle restrizioni operative imposte a Iran Air per escludere dalle attività di volo nell'Unione Europea la sua flotta di Airbus A-320 e di Boeing B-727 e B-747.

La Commissione continuerà a seguire da vicino l'attività del vettore attraverso i risultati delle ispezioni a terra dei suoi aeromobili autorizzati a operare nell'UE e intensificherà le consultazioni con l'organizzazione dell'aviazione civile dell'Iran per trovare soluzioni sostenibili ai problemi di sicurezza individuati, ove possibile attraverso un'assistenza tecnica.

Con questo aggiornamento la Commissione ha inoltre riconosciuto i miglioramenti in materia di sorveglianza esercitata dalle autorità competenti dell'Indonesia.

Tali miglioramenti hanno permesso al comitato per la sicurezza aerea di sostenere la cancellazione dall'elenco di due vettori indonesiani: Metro Batavia e Indonesia Air Asia.

Nello stesso spirito, la Commissione accoglie con soddisfazione i progressi compiuti dall'autorità dell'aviazione civile del Gabon nell'attuazione del piano di azione correttivo diretto a correggere le carenze individuate dall'ICAO e ha deciso di autoriz-

zare il vettore Afrijet, che può operare con alcune restrizioni nell'UE, ad aggiungere un altro aeromobile alla propria flotta utilizzata per questi servizi.

Nell'ambito di questo aggiornamento, l'autorità dell'aviazione civile dell'Albania è sollecitata a intensificare la propria attività di sorveglianza nei confronti di tutti i vettori e a continuare ad attuare il piano di azione concordato con l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), per attribuire la precedenza a quelle aree che danno adito a preoccupazioni in materia di sicurezza e ad accelerare il rafforzamento dei propri strumenti tecnici e amministrativi.

Attualmente, nell'elenco comunitario figurano quattro vettori che sono soggetti a divieto operativo totale nell'Unione Europea:

- Ariana Afghan Airlines dell'Afghanistan;
- Blue Wing Airlines del Suriname;
- Siem reap Airways International della Cambogia;
- Silverback Cargo Freighters del Ruanda.

Sono colpiti da divieto operativo tutti i vettori dei seguenti 17 paesi, per un totale di 278 compagnie aeree: Angola, Benin, Repubblica democratica del Congo, Gibuti, Guinea equatoriale, Gabon (con l'eccezione di tre vettori che operano con determinate restrizioni e condizioni), Indonesia (con l'eccezione di sei vettori cui sono state tolte tutte le restrizioni), Kazakistan (con l'eccezione di un vettore che opera con determinate restrizioni e condizioni), Repubblica Kirghisa, Liberia, Filippine, Repubblica del Congo, Sierra Leone, São Tomé e Príncipe, Sudan, Swaziland e Zambia.

Vi sono 9 vettori autorizzati a operare con determinate restrizioni e condizioni:

- Air Koryo della Repubblica democratica popolare di Corea;
- TAAG Angola Airlines;
- Air Astana del Kazakistan;
- Iran Air dell'Iran;
- Gabon Airlines, Afrijet e SN2AG del Gabon;
- Air Service Comores e Ukrainian Mediterranean Airlines dell'Ucraina.

Allegato al Regolamento (CE) n. 2011/2005

■ Criteri comuni per la valutazione dell'opportunità di un divieto operativo per motivi di sicurezza a livello comunitario.

Le decisioni su un'azione a livello comunitario vengono prese in base al merito di ciascun singolo caso. In base al merito di ciascun caso, un vettore o tutti i vettori certificati in un medesimo Stato possono essere soggetti a un'azione a livello comunitario.

Nel vagliare l'opportunità di divieto totale o parziale di un vettore aereo, si valuta se esso rispetti le norme di sicurezza pertinenti, tenendo conto dei seguenti elementi.

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

1. Gravi e comprovate carenze per quanto riguarda la sicurezza del vettore aereo:
 - rapporti indicanti gravi carenze in materia di sicurezza, o mancanze continuate da parte del vettore nel porre rimedio alle carenze rilevate dalle ispezioni a terra effettuate nell'ambito del programma SAFA precedentemente comunicate al vettore,
 - gravi carenze in materia di sicurezza, individuate nell'ambito delle disposizioni relative alla raccolta di informazioni di cui all'articolo 3 della direttiva 2004/36/CE sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi,
 - divieto operativo imposto a un vettore da parte di un paese terzo a motivo di carenze comprovate in relazione alle norme internazionali in materia di sicurezza,
 - informazioni circostanziate relative a un incidente o a un incidente grave, indicanti carenze sistemiche latenti in materia di sicurezza.
2. Mancanza di capacità e/o volontà di un vettore aereo di porre rimedio alle carenze in materia di sicurezza, dimostrata da:
 - mancanza di trasparenza o di una comunicazione adeguata e tempestiva da parte di un vettore aereo in seguito a una richiesta d'informazioni dell'autorità di aviazione civile di uno Stato membro riguardo alla sicurezza della sua attività,
 - piano d'azione correttivo inadeguato o insufficiente presentato in seguito al rilevamento di una grave carenza in materia di sicurezza.
3. Mancanza di capacità e/o volontà delle autorità responsabili della supervisione di un vettore aereo di porre rimedio alle carenze in materia di sicurezza, dimostrata da:
 - mancanza di cooperazione con l'autorità di aviazione civile di uno Stato membro da parte delle autorità competenti di un altro Stato, nel caso in cui siano emerse preoccupazioni circa la sicurezza dell'attività di un vettore al quale sia stata rilasciata una licenza o certificazione in quello Stato,
 - insufficiente capacità delle autorità responsabili della supervisione regolamentare del vettore di attuare e far rispettare le norme di sicurezza pertinenti. Occorre tenere conto in particolare degli elementi seguenti:
 - a) ispezioni e relativi piani d'azione correttivi stabiliti in conformità del Programma ispettivo universale di monitoraggio della sicurezza dell'ICAO o di una norma comunitaria applicabile;
 - b) se l'autorizzazione a operare o il permesso tecnico di qualunque vettore aereo sotto la sorveglianza di quello Stato sia precedentemente stato rifiutato o revocato da un altro Stato;
 - c) il certificato dell'operatore aereo non è stato rilasciato dall'autorità competente dello Stato in cui il vettore ha la sua sede principale di attività;
 - d) insufficiente capacità delle autorità competenti dello Stato in cui l'aeromobile utilizzato dal vettore aereo è registrato di sorvegliare l'aeromobile utilizzato dal vettore, in conformità degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Chicago.

Elenco normativa di riferimento della *black list* (aggiornato al 5 luglio 2010)
Regolamento (CE) 473/2006 della Commissione del 22 marzo 2006 che stabilisce le norme di attuazione relative all'elenco comunitario dei vettori aerei

soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità ai sensi del Capo II del regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Regolamento (CE) 474/2006 della Commissione del 22 marzo 2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità ai sensi del Capo II del regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Regolamento (CE) 1543/2006 della Commissione del 12 ottobre 2006 che modifica il regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità ai sensi del Capo II del regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e Consiglio, modificato dal regolamento (CE) n. 910/2006.

Regolamento (CE) 235/2007 Commissione del 5 marzo 2007 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 787/2007 della Commissione del 4 luglio 2007 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 della Commissione che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 1043/2007 della Commissione dell'11 settembre 2007 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 della Commissione che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 1400/2007 della Commissione del 28 novembre 2007 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 della Commissione che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 331/2008 della Commissione dell'11 aprile 2008 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 della Commissione che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 715/2008 della Commissione del 24 luglio 2008 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 1131/2008 della Commissione del 14 novembre 2008 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 298/2009 della Commissione dell'8 aprile 2009 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 619/2009 della Commissione del 13 luglio 2009 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (CE) 1144/2009 della Commissione del 26 novembre 2009 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco

comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (UE) 273/2010 della Commissione del 30 marzo 2010 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

Regolamento (UE) 590/2010 della Commissione del 5 luglio 2010 recante modifica del regolamento (CE) n. 474/2006 che istituisce un elenco comunitario dei vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità.

6.2 La disciplina comunitaria a beneficio del passeggero ferroviario

Come si è potuto intuire, l'eliminazione delle frontiere e la crescita dei trasporti non sono state sempre accompagnate da misure sufficienti in materia di tutela dei diritti dei passeggeri, benché essi dovrebbero beneficiare di una protezione minima ovunque si trovino nel territorio europeo.

L'Unione Europea, responsabile della libertà di circolazione, intende agevolare la concreta applicazione di tale fondamentale principio, impegnandosi in tal senso nel Libro bianco *“La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”*:

“In un secondo tempo le misure comunitarie di protezione dei passeggeri dovranno essere estese, per quanto possibile, anche agli altri modi di trasporto, in particolare alle ferrovie e alla navigazione marittima e ai servizi di trasporto urbano. Occorre avviare, per tutti i modi di trasporto, nuove azioni specifiche in materia di diritti degli utenti per informare i passeggeri dei propri diritti e permettere loro di farli valere, indipendentemente dal modo di trasporto utilizzato. Queste azioni devono in particolare soddisfare le esigenze degli utenti menzionate nella Comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale in Europa”.

Dopo essersi occupata del settore aereo, la Commissione ha preso una serie di iniziative per tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario che, a eccezione dei treni ad alta velocità, negli ultimi decenni i servizi internazionali di trasporto passeggeri per ferrovia hanno perso notevoli quote di mercato (diversi studi nazionali hanno posto in risalto che alcune cause della disaffezione dei passeggeri sono mancanza di puntualità e carenza di informazioni).

Alcune proposte avanzate dalla Commissione tendevano a:

- istituire anche un regime di responsabilità delle imprese ferroviarie in caso di incidenti che va al di là delle disposizioni previste dalla convenzione sui trasporti internazionali per ferrovia (COTIF);
- imporre alle imprese ferroviarie di munirsi di una copertura assicurativa tale da consentire l'adempimento degli obblighi prescritti dal regolamento;
- imporre alle imprese ferroviarie l'obbligo di definire criteri di qualità del servizio per i servizi internazionali e di attuare un sistema di gestione della qualità.

Inoltre, grazie a una migliore tutela dei passeggeri del trasporto ferroviario e al contestuale innalzamento della qualità del servizio potrà essere invertita l'attuale tendenza che indica un netto calo delle quote di mercato del trasporto passeggeri per ferrovia e potrà essere conseguito l'obiettivo di incrementare la quota globale delle ferrovie. L'esitazione del settore ferroviario a riconoscere più ampi diritti ai passeggeri in base a impegni volontari mostra che semplici impegni unilaterali non permetteranno di migliorare la situazione attuale.

Il rafforzamento dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario dovrebbe basarsi sul sistema di diritto internazionale vigente in materia [Appendice A - Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV) della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), del 9 maggio 1980, come modificata dal protocollo che modifica la convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia del 3 giugno 1999 (protocollo 1999)].

A tal riguardo veniva adottato il *Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, entrato in vigore lo scorso 3 dicembre 2009.

Il regolamento stabilisce un sistema articolato di regole che disciplinano:

- a) le informazioni che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie, la conclusione di contratti di trasporto, l'emissione di biglietti e l'attuazione di un sistema telematico di informazioni e prenotazioni per il trasporto ferroviario;
- b) la responsabilità delle imprese ferroviarie e i loro obblighi di assicurazione nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli;
- c) gli obblighi delle imprese ferroviarie nei confronti dei passeggeri in caso di ritardo;
- d) la protezione delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel viaggio in treno e l'assistenza alle medesime;
- e) la definizione e il monitoraggio di norme di qualità del servizio, la gestione dei rischi in materia di sicurezza personale dei passeggeri e il trattamento dei reclami;
- f) le regole generali in materia di attuazione.

L'ambito di applicazione concerne tutti i viaggi e servizi ferroviari in tutta l'Unione Europea forniti da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza in virtù della direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (uno Stato membro può accordare, in modo trasparente e non discriminatorio, una deroga per un periodo massimo di cinque anni, rinnovabile una volta per un periodo massimo di cinque anni, all'applicazione delle disposizioni del presente regolamento ai servizi ferroviari nazionali per passeggeri).

Sotto il profilo terminologico, ribadendo le già consolidate definizioni di "gestore di stazione", "tour operator", "venditore di biglietti", "prenotazione", ai fini di tale regolamento s'intende per:

- "*impresa ferroviaria*": un'impresa ferroviaria quale definita all'articolo 2 della direttiva 2001/14/CE e qualsiasi altra impresa pubblica o privata la cui attività consiste nella prestazione di servizi di trasporto di merci e/o passeggeri per ferrovia

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono la sola trazione;

- “*vettore*”: l’impresa ferroviaria, con cui il passeggero ha concluso un contratto di trasporto, o una serie di imprese ferroviarie successive che sono responsabili in base al contratto stesso;
- “*vettore sostitutivo*”: un’impresa ferroviaria che non ha concluso un contratto di trasporto con il passeggero, ma alla quale l’impresa ferroviaria che è parte del contratto ha affidato l’effettuazione totale o parziale del trasporto per ferrovia;
- “*gestore dell’infrastruttura*”: qualsiasi organismo o impresa incaricati in particolare della creazione e della manutenzione dell’infrastruttura ferroviaria o di parte di essa, ex art. 3 della direttiva 91/440/CEE;
- “*biglietto globale*”: uno o più biglietti che rappresentano un contratto di trasporto concluso per utilizzare servizi ferroviari successivi operati da una o più imprese ferroviarie;
- “*servizio di trasporto passeggeri nazionale*”: un servizio di trasporto passeggeri per ferrovia in cui non si attraversa una frontiera di uno Stato membro;
- “*ritardo*”: la differenza di tempo tra l’ora d’arrivo prevista del passeggero secondo l’orario pubblicato e l’ora del suo arrivo effettivo o previsto;
- “*titolo di viaggio*” o “*abbonamento*”: un biglietto per un numero illimitato di viaggi che consente al titolare autorizzato viaggi ferroviari su un determinato percorso o rete per un periodo di tempo specificato;
- “*sistema telematico di informazioni e prenotazioni per il trasporto ferroviario*” (CIRSRT): sistema informatizzato contenente informazioni sui servizi di trasporto per ferrovia offerti da imprese ferroviarie; le informazioni sui servizi passeggeri contenute nel sistema riguardano i seguenti elementi:
 - a) tabelle di marcia e orari dei servizi passeggeri;
 - b) disponibilità di posti sui servizi passeggeri;
 - c) tariffe e condizioni speciali;
 - d) accessibilità dei treni per le persone con disabilità e a mobilità ridotta;
 - e) possibilità di effettuare prenotazioni, emettere biglietti o biglietti globali, nella misura in cui sono o in parte disponibili per gli abbonati;
- “*persona con disabilità*” o “*persona a mobilità ridotta*”: qualsiasi persona la cui mobilità sia ridotta, nell’uso del trasporto, a causa di qualsiasi disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o handicap mentale, o per qualsiasi altra causa di disabilità, o per ragioni di età, e la cui condizione richieda un’attenzione adeguata e un adattamento del servizio fornito a tutti i passeggeri per rispondere alle esigenze specifiche di detta persona;
- “*condizioni generali di trasporto*”: le condizioni del vettore, sotto forma di condizioni generali o tariffe legalmente in vigore in ogni Stato membro, che sono diventate, con la conclusione del contratto, parte integrante dello stesso;
- “*veicolo*”: un veicolo a motore o un rimorchio utilizzato per il trasporto di passeggeri.

Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti nel regolamento non possono

essere soggetti a limitazioni o esclusioni, mediante l'introduzione di clausole derogatorie o restrittive nel contratto di trasporto, e le imprese ferroviarie possono offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli di quelle fissate nel regolamento.

Si prevede l'obbligo di fornire informazioni sulla soppressione di servizi a carico delle imprese ferroviarie, o se del caso delle autorità competenti responsabili di un contratto di servizio pubblico ferroviario, che devono rendere pubbliche, con mezzi adeguati e prima di attuarle, tali decisioni.

Le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti che offrono contratti di trasporto per conto di una o più imprese ferroviarie forniscono al passeggero, su richiesta, almeno le informazioni di cui all'allegato II, parte I (cfr. p. 216), in relazione ai viaggi per i quali l'impresa ferroviaria in questione offre un contratto di trasporto. I venditori di biglietti che offrono contratti di trasporto per conto proprio e i tour operator forniscono tali informazioni ove disponibili.

Le imprese ferroviarie forniscono al passeggero nel corso del viaggio almeno le informazioni di cui all'allegato II, parte II (di seguito riportato) nel formato più adatto. A tale riguardo va riservata particolare attenzione alle esigenze delle persone con menomazioni dell'udito e/o della vista.

Le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti offrono, ove disponibili, biglietti, biglietti globali e prenotazioni, e distribuiscono biglietti ai passeggeri almeno attraverso uno dei seguenti punti vendita:

- a) biglietterie o distributori automatici;
- b) per telefono, su siti Internet o tramite qualsiasi altra tecnologia dell'informazione avente ampia diffusione;
- c) a bordo dei treni.

Le imprese ferroviarie distribuiscono biglietti nel quadro di contratti di servizio pubblico attraverso almeno uno dei seguenti punti vendita:

- a) biglietterie o distributori automatici;
- b) a bordo dei treni.

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

In mancanza di biglietteria o distributore automatico nella stazione ferroviaria di partenza, i viaggiatori sono informati in stazione:

- a) della possibilità di acquistare un biglietto per telefono, via Internet o a bordo del treno, e delle modalità di tale acquisto;
- b) della stazione ferroviaria o del luogo più vicini in cui sono disponibili biglietterie e/o distributori automatici.

Nel regolamento sono previste le disposizioni in tema di responsabilità delle imprese ferroviarie per i passeggeri e i bagagli in relazione ai passeggeri e ai loro bagagli, fatte salve le legislazioni nazionali applicabili che garantiscono ai passeggeri

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

ulteriori indennizzi per i danni subiti. Incombe sull'impresa ferroviaria l'obbligo di essere adeguatamente assicurata o sottoscrivere intese equivalenti ai fini della copertura delle responsabilità di cui è responsabile.

Entro il 3 dicembre 2010, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla definizione di una copertura assicurativa minima per le imprese ferroviarie. Se del caso, tale relazione presenta nel contempo proposte o raccomandazioni adeguate al riguardo.

In caso di decesso o lesioni di un passeggero, l'impresa ferroviaria effettua, senza indugio e in ogni caso entro quindici giorni dall'identificazione della persona fisica avente diritto al risarcimento, i pagamenti anticipati eventualmente necessari per soddisfare le immediate necessità economiche proporzionalmente al danno subito (un pagamento anticipato non è inferiore a 21 000 euro per passeggero in caso di decesso).

Il pagamento anticipato non costituisce riconoscimento di responsabilità; può essere detratto da qualsiasi ulteriore importo dovuto in base al regolamento, ma non è retribuibile, salvo nei casi in cui il danno è dovuto a negligenza o errore del passeggero o quando il beneficiario del pagamento anticipato non è la persona avente diritto al risarcimento.

Anche se l'impresa ferroviaria contesta la sua responsabilità in ordine alle lesioni fisiche causate a un passeggero che ha trasportato, essa compie ogni ragionevole sforzo per prestare assistenza a un passeggero che avvii un'azione per risarcimento danni contro terzi.

La responsabilità dell'impresa ferroviaria per ritardi, perdite di coincidenza e soppressioni è disciplinata da diverse disposizioni del regolamento, quali:

A – Rimborso e itinerari alternativi

Qualora sia ragionevolmente prevedibile che il ritardo all'arrivo alla destinazione finale prevista dal contratto di trasporto sarà superiore a 60 minuti, il passeggero può scegliere immediatamente tra:

- a) ottenere il rimborso integrale del biglietto, alle condizioni alle quali è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate e per la parte o le parti già effettuate, qualora il viaggio non risulti più utile ai fini del programma originario di viaggio del passeggero, oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza non appena possibile; oppure
- b) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile; oppure
- c) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero.

B – Indennità per il prezzo del biglietto

Fermo restando il diritto al trasporto, il passeggero può chiedere all'impresa ferroviaria un indennizzo in caso di ritardo tra il luogo di partenza e il luogo di destinazione indicati sul biglietto se non gli è stato rimborsato il biglietto. I risarcimenti minimi in caso di ritardo sono fissati come segue:

- a) 25% del prezzo del biglietto in caso di ritardo compreso tra 60 e 119 minuti;
- b) 50% del prezzo del biglietto in caso di ritardo pari o superiore a 120 minuti.

I passeggeri titolari di un titolo di viaggio (o di un abbonamento) costretti a subire un susseguirsi di ritardi o soppressioni di servizio durante il periodo di validità dello stesso possono richiedere un indennizzo adeguato secondo le modalità di indennizzo delle imprese ferroviarie (calcolato in relazione al prezzo effettivamente pagato dal passeggero per il servizio in ritardo).

Se il contratto di trasporto riguarda un viaggio di andata e ritorno, il risarcimento in caso di ritardo nella tratta di andata o in quella di ritorno è calcolato rispetto alla metà del prezzo del biglietto. Analogamente il prezzo di un servizio in ritardo in base a qualsiasi altro tipo di contratto di trasporto che consenta di effettuare varie tratte successive è calcolato in rapporto al prezzo totale (nel calcolo del ritardo non è computato il ritardo che l'impresa ferroviaria può dimostrare di avere accumulato al di fuori del territorio in cui si applica il trattato).

Il risarcimento del prezzo del biglietto è effettuato entro un mese dalla presentazione della relativa domanda, mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili (specie in relazione al periodo di validità e alla destinazione) e in denaro, su richiesta del passeggero.

Il risarcimento del prezzo del biglietto non è soggetto a detrazioni per i costi legati alla transazione finanziaria quali tasse, spese telefoniche o valori bollati. Le imprese ferroviarie possono introdurre una soglia minima al di sotto della quale non sono previsti risarcimenti (soglia che non può superare i 4 euro).

Il passeggero non ha diritto a risarcimenti se è informato del ritardo prima dell'acquisto del biglietto o se il ritardo nell'ora di arrivo prevista proseguendo il viaggio su un servizio diverso o in base a itinerario alternativo rimane inferiore a 60 minuti.

C – Assistenza

In caso di ritardo all'arrivo o alla partenza, l'impresa ferroviaria o il gestore della stazione informa i passeggeri della situazione e dell'orario previsto di partenza e di arrivo non appena tale informazione è disponibile e, in caso di ritardo di oltre 60 minuti, i passeggeri ricevono inoltre gratuitamente:

- a) pasti e bevande in quantità ragionevole in funzione dei tempi di attesa, se disponibili sul treno o nella stazione o se possono essere ragionevolmente forniti;
- b) sistemazione in albergo o di altro tipo, e il trasporto tra la stazione ferroviaria e la sistemazione, qualora risulti necessario un soggiorno di una o più notti o un soggiorno supplementare, ove e allorché fisicamente possibile;
- c) se il treno è bloccato sui binari, il trasporto tra il treno e la stazione ferroviaria, a un punto di partenza alternativo o alla destinazione finale del servizio, ove e allorché sia fisicamente possibile.

Se il servizio ferroviario non può più essere proseguito, l'impresa ferroviaria organizza quanto prima possibile servizi di trasporto alternativi per i passeggeri. Su richiesta del passeggero, l'impresa ferroviaria certifica sul biglietto che il treno ha subito ritardo, ha causato la perdita di una coincidenza o è stato soppresso, a seconda dei casi.

L'impresa ferroviaria presta particolare attenzione alle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta e dei loro accompagnatori (come evidenziato qui di seguito). Difatti, in tema di:

LA TUTELA DEL PASSEGGERO AEREO E FERROVIARIO

1) Diritto al trasporto

- Le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni stabiliscono o possiedono, con la partecipazione attiva delle organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, norme di accesso non discriminatorie applicabili al trasporto di persone con disabilità e di persone a mobilità ridotta.
- Le prenotazioni e i biglietti sono offerti alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta senza costi aggiuntivi (un'impresa ferroviaria, un venditore di biglietti o un tour operator non possono rifiutare di accettare una prenotazione o di emettere un biglietto per una persona con disabilità o una persona a mobilità ridotta o chiedere che una tale persona sia accompagnata da altri, a meno che ciò non sia strettamente necessario per conformarsi alle norme di accesso).

2) Informazioni alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta

- Su richiesta, l'impresa ferroviaria, il venditore di biglietti o il tour operator forniscono alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta informazioni in merito all'accessibilità dei servizi ferroviari e alle condizioni di accesso al materiale rotabile e ai servizi offerti a bordo.
- Allorché applicano la deroga, l'impresa ferroviaria, il venditore di biglietti e/o il tour operator informano per iscritto, su richiesta, la persona con disabilità o la persona a mobilità ridotta interessata delle ragioni di tale deroga entro cinque giorni lavorativi dal rifiuto della prenotazione o dell'emissione del biglietto oppure dall'imposizione della condizione di essere accompagnata.

3) Accessibilità

- Le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni garantiscono, mediante il rispetto delle STI per le persone a mobilità ridotta, l'accessibilità delle stazioni, delle banchine, del materiale rotabile e degli altri servizi alle persone con disabilità o a mobilità ridotta.
- In mancanza di personale di accompagnamento a bordo di un treno o di personale in una stazione, le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni compiono tutti gli sforzi ragionevoli per consentire alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta di avere accesso al trasporto ferroviario.

4) Assistenza nelle stazioni ferroviarie

- Il gestore della stazione fornisce gratuitamente l'assistenza necessaria all'interessato per salire sul treno in partenza o scendere dal treno in arrivo per cui ha acquistato un biglietto (gli Stati membri possono prevedere una deroga, purché l'autorità competente abbia predisposto attrezzature o disposizioni alternative che garantiscano un livello equivalente o più elevato di accessibilità dei servizi di trasporto).
- In caso di stazioni non dotate di personale, le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni si assicurano che siano indicate informazioni facilmente accessibili relative alle più vicine stazioni dotate di personale e all'assistenza direttamente disponibile per le persone con disabilità o a mobilità ridotta.

5) Assistenza a bordo

Le imprese ferroviarie forniscono gratuitamente alle persone con disabilità o a mobilità ridotta assistenza a bordo, nonché per salire e scendere dal treno.

L'assistenza a bordo è costituita da tutti gli sforzi ragionevoli effettuati per offrire assistenza a persone con disabilità o a mobilità ridotta per permettere l'accesso ai servizi offerti sul treno agli altri passeggeri, qualora l'ampiezza della disabilità o della riduzione di mobilità della persona in questione non le consenta di avere accesso a tali servizi in modo autonomo e sicuro.

Le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni, i venditori di biglietti e i tour operator cooperano (adottando tutte le misure necessarie per assicurare la ricezione delle notifiche) al fine di fornire assistenza alle persone con disabilità o mobilità ridotta in base a quanto indicato dalle seguenti condizioni.

- L'assistenza è fornita a condizione che il tipo di assistenza richiesta dalla persona a mobilità ridotta sia notificato con almeno 48 ore di anticipo all'impresa ferroviaria, al gestore della stazione, al venditore di biglietti o al tour operator da cui è stato acquistato il biglietto. Qualora il biglietto consenta viaggi multipli, è sufficiente una sola notifica, purché sia fornita un'adeguata informazione sugli orari dei viaggi successivi.
- In assenza di notifica, l'impresa ferroviaria e il gestore della stazione compiono ogni sforzo ragionevole per fornire l'assistenza necessaria alla persona con disabilità o a mobilità ridotta per poter viaggiare.
- Senza pregiudizio delle competenze di altri enti per le aree situate al di fuori dei locali della stazione ferroviaria, il gestore della stazione o altro soggetto autorizzato designa, all'interno e all'esterno della stazione ferroviaria, un certo numero di punti in cui le persone con disabilità e a mobilità ridotta possono annunciare il loro arrivo in stazione e, se necessario, chiedere assistenza.
- L'assistenza è fornita a condizione che la persona con disabilità o a mobilità ridotta si presenti nel punto designato a un'ora stabilita dall'impresa ferroviaria o dal gestore della stazione che fornisce tale assistenza, a condizione che tale momento non preceda di più di 60 minuti l'orario di partenza pubblicato o l'ora alla quale è richiesto a tutti i passeggeri di presentarsi per la registrazione (se non è stata stabilita un'ora entro cui la persona con disabilità o a mobilità ridotta è tenuta a presentarsi, essa si reca nel punto designato almeno 30 minuti prima dell'orario di partenza o dell'ora alla quale è richiesto a tutti i passeggeri di presentarsi per la registrazione). Altresì, se l'impresa ferroviaria è responsabile della perdita totale o parziale o del danneggiamento di attrezzature per la mobilità o altre attrezzature specifiche per le persone con disabilità o a mobilità ridotta, non si applicano limiti finanziari al risarcimento dei danni.

In definitiva, la politica comunitaria per la protezione dei passeggeri ferroviari si orienta su una visione dinamica della situazione al fine di determinare l'eventuale necessità di ulteriori iniziative, che prendano in considerazione le esigenze dei passeggeri, la qualità dei servizi e il trattamento dei passeggeri.

ALLEGATO II

INFORMAZIONI MINIME CHE LE IMPRESE FERROVIARIE E/O I VENDITORI DI BIGLIETTI DEVONO FORNIRE

Parte I. Informazioni prima del viaggio

Condizioni generali applicabili al contratto
Orari e condizioni per il viaggio più veloce
Orari e condizioni per la tariffa più bassa
Accessibilità, condizioni di accesso e disponibilità a bordo di infrastrutture per le persone con disabilità e a mobilità ridotta
Accessibilità e condizioni di accesso per le biciclette
Disponibilità di posti in scompartimenti per fumatori/non fumatori, prima e seconda classe, carrozze letto e cuccette
Attività che potrebbero interrompere o ritardare il servizio di trasporto
Disponibilità di servizi a bordo
Procedure per il recupero dei bagagli smarriti
Procedure per la presentazione di reclami

Parte II. Informazioni durante il viaggio

Servizi a bordo
Prossima fermata
Ritardi
Principali coincidenze
Questioni relative alla sicurezza tecnica e dei passeggeri

ALLEGATO III

NORME MINIME DI QUALITÀ DEL SERVIZIO

Informazioni e biglietti
Puntualità dei treni e principi generali in caso di perturbazioni del traffico
Suppressione di treni
Pulizia del materiale rotabile e delle stazioni (qualità dell'aria nelle carrozze, igiene degli impianti sanitari ecc.)
Indagine sul grado di soddisfazione della clientela
Trattamento dei reclami, rimborsi e indennità per il mancato rispetto delle norme di qualità del servizio
Assistenza fornita alle persone con disabilità e a mobilità ridotta

7

La giurisprudenza comunitaria in ambito turistico

Sin dalla sua creazione nel 1952, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha il compito di assicurare *“il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati”* e, nell'esercizio delle funzioni istituzionali:

- controlla la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione Europea;
- vigila sull'osservanza da parte degli Stati membri degli obblighi derivanti dai trattati;
- interpreta il diritto dell'Unione su domanda dei giudici nazionali.

Essa è, quindi, l'autorità giudiziaria dell'Unione Europea che vigila, in collaborazione con gli organi giurisdizionali degli Stati membri, sull'applicazione e interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, avvalendosi di tre organi giurisdizionali che hanno adottato sino a oggi complessivamente 15 000 sentenze:

- la Corte di giustizia;
- il Tribunale (istituito nel 1988);
- il Tribunale della funzione pubblica (istituito nel 2004).

Tra le caratteristiche specifiche dell'Unione e del suo ordinamento giuridico figura quella secondo cui, come regola generale, l'azione dell'Unione produce i suoi effetti nei confronti dei singoli solo attraverso misure nazionali di attuazione o di applicazione.

Pertanto, per ottenere una tutela dei loro diritti fondamentali nei confronti dell'azione dell'Unione, i singoli devono normalmente rivolgersi alle autorità nazionali e, in particolare, ai giudici degli Stati membri.

Secondo una costante giurisprudenza, ogni giudice nazionale è competente a esaminare la validità di un atto adottato dalle istituzioni dell'Unione, ma i giudici nazionali, indipendentemente dalla proponibilità avverso le loro decisioni di un ricorso giurisdizionale di diritto interno, non sono competenti a constatare essi stessi l'invalidità di tali atti.

Al fine di preservare l'uniformità nell'applicazione del diritto dell'Unione nonché per garantire la necessaria coerenza del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, spetta unicamente alla Corte di giustizia constatare, eventualmente, l'invalidità di un atto dell'Unione.

Per quanto riguarda più in dettaglio la procedura di rinvio pregiudiziale prevista all'articolo 267 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea, è utile ricordare, che il suo modo di funzionamento, a causa della sua natura decentralizzata, la quale comporta che i giudici nazionali sono i giudici di diritto comune dell'Unione, produce risultati del tutto soddisfacenti da oltre mezzo secolo,

Tale considerazione è valida ora che l'Unione annovera ben 27 Stati membri (anche se non è tuttavia certo che alla Corte di giustizia venga effettuato un rinvio pregiudiziale in tutti i casi in cui potrebbe essere messa in discussione la conformità ai principi e ai diritti fondamentali di un'azione dell'Unione).

In quest'ultimo capitolo, dopo aver trattato dell'evoluzione sia degli orientamenti politico-istituzionali sia degli interventi normativi di dettaglio di alcune attività di settore, si vuole delineare (pur se in maniera sintetica e descrittiva) una panoramica dei principali orientamenti giurisprudenziali comunitari che hanno caratterizzato l'operato della Corte di giustizia in questi ultimi decenni.

7.1 La giurisprudenza comunitaria di rilievo "turistico"

Pur in presenza di sistemi giuridici complessi, livelli di sensibilità di politica legislativa, ordinamentali e istituzionali e di *governance* pubblica del fenomeno turistico alquanto eterogenei, la dottrina può considerare con un certo grado di soddisfazione il percorso di legittimazione delle istanze di tutela di quel particolare soggetto (che rappresenta forse al meglio lo stesso spirito di cittadinanza europea) chiamato comunemente "turista" e che di volta viene individuato quale:

- cittadino che circola, soggiorna, esercita attività professionale, studia;
- contraente/cliente/acquirente di una svariata gamma di servizi turistici (viaggi organizzati, singoli servizi, *time-sharing*);
- passeggero dei diversi sistemi di trasporto aereo, ferroviario, marittimo e stradale con i relativi sistemi di protezione in vigore;
- utente di servizi di pubblica utilità (musei, servizi socio-sanitari, eventi sportivi-culturali ecc.).

Ovviamente non intendiamo tralasciare l'aspetto dell'esercizio delle attività turistiche attraverso il riconoscimento del ruolo dei professionisti a vario titolo coinvolti che contribuiscono in maniera determinante allo sviluppo del settore. In tale prospettiva, in ossequio alle prerogative istituzionali degli Stati membri e nel rispetto dei diversi sistemi delle autonomie territoriali presenti nell'UE, riteniamo che i tempi siano maturi per consolidare una concezione di un vero e proprio "*status giuridico comunitario*" del turista nella sua poliedrica e multiforme natura in quanto, di fatto, titolare di una serie di situazioni giuridiche soggettive in termini di:

- *Diritto di circolazione e di soggiorno sul territorio degli altri Stati membri e Diritto alla non discriminazione in ragione della nazionalità*
(Cause C-186/87; C-45/93; C-398/95; C-388/01)

CAPITOLO 7

- *Diritto ad essere guidati da una guida turistica del proprio paese* (Cause C-154/89, C-180/89, C-198/89, C-375/92)
- *Diritto in materia di libera circolazione dei capitali e dei pagamenti* (Cause riunite C-286/82 e C-26/83)
- *Diritto di godere della tutela prevista dalla disciplina del “time-share”* (Cause C-423/97, C-319/98, C-401/98)
- *Diritto alla riparazione dei danni subiti a causa della “vacanza rovinata”* (Cause C-168/00, C-400/00)
- *Diritto del passeggero aereo a beneficiare del regime di tutela vigente* (Cause C-63/09, C-344/04, C-549/07).

Al fine di rendere maggiormente consapevoli i vari soggetti interessati al fenomeno turistico (sia a livello istituzionale sia professionale e di fruizione pubblica, privata e/o mista), si ritiene utile presentare alcune sentenze che costituiscono l'*humus* fertile delle prerogative di matrice comunitaria a sostegno della crescita di quella identità di valori e di principi fondamentali essenziali al raggiungimento di un grado di “*civiltà giuridica turistica condivisa e dignitosa*”.

7.1.1 Diritto di circolazione e di soggiorno sul territorio degli altri Stati membri e diritto alla non discriminazione in ragione della nazionalità

SENTENZA DELLA CORTE DEL 2 FEBBRAIO 1989. CAUSA 186/87

IAN WILLIAM COWAN CONTRO TRÉSOR PUBLIC.

DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DI PARIGI – TURISTI IN QUANTO DESTINATARI DI SERVIZI – DIRITTO ALL'INDENNIZZO IN CASO DI AGGRESSIONI.

Diritto comunitario – Principi – Parità di trattamento – Discriminazione a causa della cittadinanza – Risarcimento da parte dello Stato di chi abbia subito aggressioni – Discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri che fruiscono della libertà di circolazione, in particolare in quanto destinatari di servizi – Divieto (Trattato CEE, art. 7)

Massima

Il principio di non discriminazione, sancito in particolare dall'art. 7 del trattato, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, per quanto riguarda

i soggetti ai quali il diritto comunitario garantisce la libertà di recarsi in detto Stato, in particolare in quanto destinatari di servizi, subordini il risarcimento dello Stato, destinato a riparare il danno causato nello Stato stesso a chi abbia subito un'aggressione con conseguenti lesioni, al possesso di una tessera di residente o della cittadinanza di un paese che abbia concluso un accordo di reciprocità con detto Stato membro.

Parti

Nel procedimento 186/87, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla *commission d'indemnisation des victimes d'infraction del tribunal de grande instance* di Parigi nella causa dinanzi ad esso pendente fra Ian William Cowan e *Trésor public*, domanda vertente sull'interpretazione segnatamente del principio di non discriminazione sancito dall'articolo 7 del trattato CEE.

Antefatti

Con ordinanza del 5 giugno 1987, pervenuta alla Corte il 16 giugno, la *commission d'indemnisation des victimes d'infraction du tribunal de grande instance di Parigi* ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione del principio di non discriminazione sancito in particolare dall'art. 7 del trattato, al fine di poter valutare la conformità col diritto comunitario di una norma del codice di procedura penale francese. La questione sollevata nel quadro della controversia fra il *Trésor public* ed un cittadino britannico, il sig. Ian William Cowan, portante sull'indennizzo del danno cagionato da un'aggressione di cui è stato vittima all'uscita di una stazione della metropolitana durante un breve soggiorno a Parigi. Poiché non si erano potuti identificare gli autori dell'aggressione, il Cowan ha chiesto alla *commission d'indemnisation des victimes d'infraction du tribunal de grande instance* di Parigi un indennizzo ai sensi dell'art. 706-3 del codice di procedura penale (tale norma prevede che può ottenersi dallo Stato un indennizzo specie qualora la vittima di un'aggressione, che abbia cagionato una lesione personale con conseguenze di una certa gravità, non possa ottenere a nessun titolo un risarcimento congruo ed effettivo del danno subito). Dinanzi alla *commission d'indemnisation*, il procuratore del Tesoro aveva sostenuto che il Cowan non soddisfaceva i requisiti cui l'art. 706-15 subordina la concessione dell'indennizzo suddetto. A norma di tale articolo possono fruire dell'indennizzo in questione “*solo le persone di cittadinanza francese o quelle di cittadinanza straniera che dimostrino:*

- *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”.*

Il Cowan ha di conseguenza invocato il divieto di discriminazioni sancito in particolare dall'art. 7 del trattato CEE, sostenendo che tali requisiti sono discriminatori ed impediscono ai turisti di recarsi liberamente in un altro Stato membro per fruirvi di prestazioni di servizi. Il procuratore del Tesoro ed il pubblico ministero hanno controbattuto che le norme controverse equiparano ai cittadini tutti gli stranieri residenti e

che la differenziazione fra questi ed il caso di un turista è conforme al diritto comunitario, il quale pure subordina il soggiorno dei cittadini di uno Stato membro in un altro Stato membro a condizioni diverse a seconda della durata del soggiorno.

Stando così le cose, la *commission d'indemnisation*, ritenendo che la valutazione intorno alla compatibilità della normativa controversa col trattato presupponga un'interpretazione delle norme comunitarie alla luce degli imperativi e delle finalità del diritto comunitario, sospendeva il procedimento e aveva sottoposto alla Corte la questione pregiudiziale seguente: *“Se l'art. 706-15 del codice di procedura penale, che stabilisce i casi in cui un cittadino straniero, vittima in Francia di un reato, può fruire di un indennizzo da parte dello Stato francese, sia compatibile con il principio della non discriminazione, sancito in particolare dall'art. 7 del trattato di Roma”*.

La questione pregiudiziale è sostanzialmente volta a stabilire se il principio della non discriminazione, sancito in particolare dall'art. 7 del trattato, osti a che uno Stato membro, per quanto riguarda soggetti che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto comunitario, subordini la concessione di un indennizzo statale, inteso a risarcire il danno subito in detto Stato dalla vittima di un'aggressione che le abbia provocato una lesione personale, al requisito della titolarità di una tessera di residente o della cittadinanza di un paese che ha concluso con lo Stato membro stesso un accordo di reciprocità.

In via preliminare deve ricordarsi che, a norma dell'art. 7, primo comma, del trattato, *“nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità”*.

Il dettato dell'articolo determina tanto il contenuto quanto la sfera d'applicazione del principio di non discriminazione.

Occorre ricordare che, come la Corte ha affermato in primo luogo nella sentenza 22 giugno 1972 (causa 1/72, Frilli, Racc. 1972, p. 457), il diritto al pari trattamento sancito dal diritto comunitario non può essere subordinato all'esistenza di un accordo di reciprocità concluso fra lo Stato membro ed il paese di cui è cittadino il soggetto interessato.

A norma dell'art. 7, il principio di non discriminazione spiega i suoi effetti “nel campo di applicazione del (...) trattato” e “senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste”. Esprimendosi in questi termini, l'art. 7 rimanda segnatamente ad altre disposizioni del trattato che fanno concreta applicazione del principio generale da esso sancito a situazioni specifiche. Si tratta, fra l'altro, delle norme riguardanti la libera circolazione dei lavoratori, il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi (sentenza 31 gennaio 1984 – cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. 1984, p. 377).

La Corte ha dichiarato in primo luogo che la libera prestazione dei servizi comprende la libertà, per i destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio ed, in secondo luogo, che in particolare i turisti vanno considerati destinatari di servizi.

Dinanzi alla Corte di giustizia il governo francese ha ribadito che, allo stato attuale, il diritto comunitario non consente al destinatario di servizi di far ricorso al principio della non discriminazione laddove la disciplina nazionale di cui trattasi non frapponga ostacoli alla sua libertà di circolazione.

Una norma analoga a quella di cui è causa nel procedimento principale non imporrebbe nessuna restrizione di tal fatta. Inoltre, essa riguarderebbe un diritto che è espressione del principio della solidarietà nazionale.

Un diritto del genere presupporrebbe un vincolo più stretto con lo Stato di quanto non sia quello di un destinatario di servizi e potrebbe pertanto essere riservato ai cittadini o agli stranieri residenti sul territorio nazionale.

Allorché il diritto comunitario garantisce la libertà per le persone fisiche di recarsi in un altro Stato membro, la tutela dell'integrità personale in detto Stato membro costituisce, alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono, il corollario della libertà di circolazione.

Ne discende che il principio di non discriminazione va applicato ai destinatari di servizi ai sensi del trattato quanto alla protezione contro i rischi di aggressione ed il diritto di ottenere una riparazione pecuniaria contemplata dal diritto nazionale allorché un'aggressione si sia verificata.

La circostanza che l'indennizzo di cui è causa sia finanziato dal pubblico erario non può modificare il regime di tutela dei diritti garantiti dal trattato.

Le norme considerate non possono, infatti, porre in essere discriminazioni nei confronti di soggetti cui il diritto comunitario attribuisce il diritto alla parità di trattamento né limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario.

Dispositivo

Per questi motivi, la Corte,

pronunciando sulla questione sottoposta dalla *commission d'indemnisation des victimes d'infraction du tribunal de grande instance* di Parigi con ordinanza 5 giugno 1987, dichiara:

Il principio di non discriminazione, sancito in particolare dall'articolo 7 del trattato CEE, deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro, per quanto riguarda i soggetti cui il 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 della titolarità di una tessera di residente o della cittadinanza di un paese che abbia concluso un accordo di reciprocità con questo Stato membro.

SENTENZA DELLA CORTE DEL 15 MARZO 1994. CAUSA C-45/93 – COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE CONTRO REGNO DI SPAGNA. – INADEMPIMENTO ARTT. 7 E 59 DEL TRATTATO – DISCRIMINAZIONE – ACCESSO AI MUSEI.

Diritto comunitario – Principi – Parità di trattamento – Discriminazione in base alla cittadinanza – Ingresso gratuito nei musei concesso da uno Stato membro solo ai propri cittadini, agli stranieri residenti e ai giovani di età inferiore ai 21 anni – Discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri che fruiscono della libertà di circolazione, in particolare come destinatari di servizi – Divieto (Trattato CEE, artt. 7 e 59)

Massima

Il trattamento deteriore dei turisti stranieri di età superiore ai 21 anni derivante dal regime di accesso ai musei nazionali in uno Stato membro, che concede l'ingresso gratuito solo ai cittadini di detto Stato, agli stranieri che vi risiedono e ai giovani di età inferiore ai 21 anni, è vietato, per quel che riguarda i cittadini comunitari, dagli artt. 7 e 59 del Trattato. Infatti, la libera prestazione dei servizi, sancita dall'art. 59 del Trattato, comprende la libertà dei destinatari di servizi, ivi compresi i turisti, di recarsi in uno Stato membro per fruirne alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Atteso che la visita dei musei costituisce uno dei motivi determinanti per cui i turisti decidono di recarsi in uno Stato membro, una discriminazione nel settore dell'accesso ai musei può incidere sulle condizioni di prestazione dei servizi, nonché sui loro prezzi, e pertanto influenzare la decisione di talune persone di visitare il paese.

Parti

Nella causa C-45/93, Commissione delle Comunità europee, ricorrente, contro Regno di Spagna, convenuto, avente ad oggetto la domanda volta a far dichiarare che il Regno di Spagna, avendo applicato un sistema in base al quale i cittadini spagnoli, gli stranieri residenti in Spagna e i giovani di età inferiore ai 21 anni cittadini degli altri Stati membri della CEE fruiscono dell'ingresso gratuito nei musei nazionali, mentre i cittadini degli altri Stati membri di età superiore ai 21 anni devono pagare l'ingresso, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 7 e 59 del Trattato CEE, ha pronunciato la seguente sentenza.

Motivazione della sentenza

Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 febbraio 1993, la Commissione delle Comunità europee ha proposto un ricorso, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, volto a far dichiarare che il Regno di Spagna, avendo applicato un sistema in base al quale i cittadini spagnoli, gli stranieri residenti in Spagna e i giovani di età inferiore ai 21 anni cittadini degli altri Stati membri della CEE fruiscono dell'ingresso gratuito nei musei nazionali, mentre i cittadini degli altri Stati membri di età superiore ai 21 anni devono pagare l'ingresso, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 7 e 59 del Trattato CEE. L'art. 22 del regio decreto 10 aprile 1987, n. 620, con cui è stato adottato il regolamento dei musei nazionali e del sistema spagnolo dei musei, dispone al n. 1 che le persone di cittadinanza spagnola possono visitare gratuitamente i musei statali alle condizioni fissate dal Consiglio dei ministri. Il n. 3 del medesimo articolo consente poi al governo, con decisione di detto Consiglio, di estendere ai cittadini di altri Stati membri le condizioni di visita pubblica cui si riferisce il n. 1. In forza di due decisioni del Consiglio dei ministri 7 dicembre 1982 e 21 febbraio 1986, fruiscono dell'ingresso gratuito nei musei statali, oltre ai cittadini spagnoli, gli stranieri residenti in Spagna e i giovani di età inferiore ai 21 anni.

La Commissione ritiene che detta disciplina, operando una discriminazione fra i cittadini spagnoli e i cittadini degli altri Stati membri non residenti in Spagna e di età superiore ai 21 anni, trasgredisca gli artt. 7 e 59 del Trattato.

Richiamandosi alla sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan (Racc. p. 195), la Commissione ricorda che la libera prestazione di servizi, sancita dall'art. 59

del Trattato, comprende la libertà dei destinatari di servizi, ivi compresi i turisti, di recarsi in un altro Stato membro per fruirne alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

Secondo la Commissione, questo diritto non riguarda solo l'accesso alle prestazioni di servizi contemplate dal Trattato CEE, ma altresì tutte le agevolazioni connesse che incidono sulle condizioni di prestazione o di fruizione di detti servizi. A tale proposito essa osserva che, siccome la visita nei musei costituisce uno dei motivi determinanti per cui i turisti, in quanto destinatari di servizi, decidono di recarsi in un altro Stato membro, vi è uno stretto vincolo fra la libertà di circolazione che essi ricavano dal Trattato e le condizioni di accesso ai musei. Questo argomento va disatteso.

Infatti, mentre per i cittadini spagnoli l'ingresso gratuito nei musei deriva direttamente dal regolamento, per i cittadini stranieri il riconoscimento di tale agevolazione è subordinato a una decisione del Consiglio dei ministri. Ora, alla data di presentazione del ricorso, il Consiglio dei ministri non aveva fatto uso della delega conferitagli dal citato art. 22, n. 3, per cui solo gli stranieri residenti in Spagna e i giovani di età inferiore ai 21 anni fruivano dell'ingresso gratuito nei musei spagnoli. Ne deriva che il regime spagnolo di accesso ai musei statali comporta una discriminazione a svantaggio unicamente dei turisti stranieri di età superiore ai 21 anni che è vietata, per i cittadini comunitari, dagli artt. 7 e 59 del Trattato CEE, e che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza di detti articoli.

Dispositivo – Per questi motivi, la Corte dichiara e statuisce:

Il Regno di Spagna, avendo applicato un sistema in base al quale i cittadini spagnoli, gli stranieri residenti in Spagna e i giovani di età inferiore ai 21 anni cittadini degli altri Stati membri della CEE fruiscono dell'ingresso gratuito nei musei nazionali, mentre i cittadini degli altri Stati membri di età superiore ai 21 anni debbono pagare l'ingresso, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 7 e 59 del Trattato CEE.

SENTENZA DELLA CORTE (SESTA SEZIONE) 5 GIUGNO 1997. CAUSA C-398/95 *Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion* contro *Ypourgos Ergasias*. Domanda di pronuncia pregiudiziale: *Symvoulío Epikrateias* – Grecia. Libera prestazione dei servizi.

Massima

L'art. 59 del Trattato trova applicazione non solo quando il prestatore ed il destinatario del servizio sono stabiliti in Stati membri diversi, bensì anche in tutti i casi in cui un prestatore offra i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale egli è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari di detti servizi. L'art. 59 del Trattato prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente

ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce del pari servizi analoghi.

Pertanto, una normativa di uno Stato membro che, rendendo obbligatoria tra le parti la forma giuridica del contratto di lavoro subordinato, impedisca alle agenzie di viaggi e turismo, indipendentemente dal luogo in cui siano stabilite, di stipulare, nell'ambito dell'esecuzione dei programmi di attività turistiche da esse organizzati in tale Stato membro, contratti di prestazione di servizi con guide turistiche titolari di un'autorizzazione a svolgere ivi la propria professione e originarie di un altro Stato membro, costituisce un ostacolo ai sensi dell'art. 59 del Trattato, in quanto la guida turistica originaria di un altro Stato membro viene privata della facoltà di svolgere la propria attività nel primo Stato membro a titolo di lavoro autonomo.

La libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata soltanto da normative giustificate da motivi imperativi di pubblico interesse e che si applicano ad ogni persona o impresa che svolga un'attività sul territorio dello Stato destinatario. In particolare, le restrizioni devono essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito da dette normative e non devono esorbitare da quanto è necessario per il raggiungimento di questo. Una normativa di uno Stato membro che, rendendo obbligatoria tra le parti la forma giuridica del contratto di lavoro subordinato, impedisca alle agenzie di viaggi e turismo, indipendentemente dal luogo in cui siano stabilite, di stipulare, nell'ambito dell'esecuzione dei programmi di attività turistiche da esse organizzati in tale Stato membro, contratti di prestazione di servizi con guide turistiche titolari di un'autorizzazione a svolgere ivi la propria professione e originarie di un altro Stato membro, non può essere giustificata da motivi imperativi di interesse pubblico connessi al mantenimento della pace sociale quando, da un lato, tale normativa, emanata al fine di comporre i conflitti esistenti tra le guide turistiche e le agenzie di viaggi e turismo ed evitare così che il turismo, e quindi l'economia del paese, ne subisca le conseguenze negative, persegua un obiettivo di natura economica e, dall'altro, non è emersa la necessità, per il mantenimento della pace sociale, di restringere l'attività, a titolo di lavoro autonomo, delle guide turistiche originarie di altri Stati membri nell'ambito dell'esecuzione dei programmi di attività turistiche organizzati da agenzie di viaggi e turismo.

Parti

Nel procedimento C-398/95, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Symvoulio Epikrateias, nella causa dinanzi ad esso pendente tra Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxi-diotikon Grafeion e Ypourgos Ergasias, domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 59 e 60 del Trattato CE, la Corte (Sesta Sezione), sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 marzo 1997, ha pronunciato la seguente sentenza.

Motivazione

Con ordinanza 7 novembre 1995, pervenuta alla Corte il 18 dicembre successivo, il Symvoulio Epikrateias ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questio-

ni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 59 e 60 del Trattato medesimo. Tali questioni sono sorte nell'ambito di un ricorso di annullamento proposto dal Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion (Unione delle agenzie di viaggi e turistiche della Grecia) avverso il decreto del ministero del Lavoro n. 10505/1988 (Gazzetta ufficiale del governo ellenico 68 del 5.2.1988, tomo B) che dichiarava esecutive alcune decisioni arbitrali nn. 54 e 55/1987 che avevano risolto la controversia collettiva di lavoro tra il SETTG e l'Enosi Efopliston Epivatikon Plion (Unione degli armatori di navi passeggeri), da un lato, e il Somateio Diplomatouchon Xenagon (Associazione delle guide turistiche diplomate); controversia vertente sulle condizioni di retribuzione e di lavoro delle guide turistiche di Atene, del Pireo e dei dintorni. Le decisioni arbitrali si basano sull'art. 37 legge n. 1545/1985 che dispone: "Le guide turistiche in possesso della prevista autorizzazione all'esercizio della professione di guida turistica e che hanno un contratto con agenzie turistiche o di viaggi, con membri dell'EEEEP e con agenzie turistiche estere direttamente o con le loro filiali o succursali in Grecia, per l'esecuzione di programmi di attività turistiche, che tali soggetti organizzano, sono vincolate da un rapporto di lavoro subordinato e sono soggette alle relative disposizioni della legislazione ellenica in materia di lavoro quanto ai loro rapporti con i rispettivi datori di lavoro". Ritenendo che la controversia sollevasse un problema di interpretazione del diritto comunitario, il Symvoulío Epikrateias ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali: "1) Se la disciplina dell'art. 37 della legge n. 1545/1985, che, in presenza delle condizioni da essa previste, rende obbligatoria tra le parti la forma giuridica del contratto di lavoro subordinato – forma giuridica abituale in base alla quale vengono prestati i servizi delle guide turistiche nelle condizioni descritte in tale articolo –, sia in contrasto con gli artt. 59 e ss. del Trattato CEE. 2) In caso affermativo, se tale disciplina si giustifichi per motivi di interesse generale connessi al mantenimento della pace sociale nel delicato settore della prestazione dei servizi turistici, che presenta, per la Repubblica ellenica, paese turistico, un interesse ragionevole che giustifica un intervento normativo".

Sulla prima questione, dall'ordinanza di rinvio emerge che essa dev'essere intesa, sostanzialmente, come diretta a stabilire se una normativa di uno Stato membro che, rendendo obbligatoria tra le parti la forma giuridica del contratto di lavoro, impedisca alle agenzie di viaggi e turistiche, indipendentemente dal luogo in cui siano ubicate, la conclusione, nell'ambito dell'esecuzione di programmi di attività turistiche organizzati da tali soggetti nel detto Stato membro, di contratti di prestazione di servizi con una guida turistica titolare di abilitazione all'esercizio della professione, costituisca un ostacolo ai sensi dell'art. 59 del Trattato. Ribadendo che le attività di una guida turistica possono essere esercitate sotto due distinti regimi: un'agenzia turistica può avvalersi di guide che lavorino alle sue dipendenze dirette, ma può parimenti rivolgersi a guide turistiche indipendenti. In quest'ultima ipotesi, il servizio è prestato dalla guida turistica all'agenzia turistica e costituisce un'attività retribuita ai sensi dell'art. 60 del Trattato. Il SDX sostiene al riguardo che tale normativa si applica solamente alle guide turistiche stabilite in Grecia, dato che essa riguarda unicamente coloro che sono autorizzati a svolgere tale professione e che tale autorizzazione, che presuppone il possesso di un diploma, non può essere imposta alle guide turistiche originarie di un

altro Stato membro qualora accompagnino gruppi di turisti in Grecia. Tale argomento non può essere accolto. La mera circostanza che le guide turistiche originarie di un altro Stato membro non necessitino di tale autorizzazione qualora accompagnino gruppi di turisti in Grecia non autorizza a concludere che esse non possano avere interesse, al fine di possedere una migliore qualificazione, ad acquisire tale diploma e a munirsi in tal modo dell'autorizzazione a svolgere ivi la professione. In tal caso la normativa trova applicazione nei loro confronti. Ne consegue che una siffatta normativa è atta ad incidere sul diritto alla libera prestazione dei servizi delle guide turistiche indipendenti originarie di un altro Stato membro qualora siano titolari di un'autorizzazione all'esercizio della professione nel primo Stato e offrano i propri servizi, ai fini dell'esecuzione di programmi di attività turistiche organizzati in tale Stato da agenzie turistiche, indipendentemente dal luogo in cui tali agenzie siano ubicate all'interno della Comunità. È giocoforza constatare che una siffatta normativa, qualificando imperativamente come rapporto di lavoro, ai sensi del diritto nazionale, il rapporto relativo alla prestazione di una guida turistica nell'ambito dell'esecuzione di programmi turistici in tale Stato, priva la guida turistica originaria di un altro Stato membro della facoltà di svolgere la propria attività nel primo Stato membro a titolo autonomo.

Una normativa di tal genere costituisce quindi un ostacolo alla libertà delle guide turistiche originarie di altri Stati membri di fornire tali servizi a titolo autonomo. La prima questione dev'essere quindi risolta nel senso che una normativa di uno Stato membro che, rendendo obbligatoria tra le parti la forma giuridica del contratto di lavoro subordinato, impedisca alle agenzie turistiche, indipendentemente dal luogo in cui siano stabilite, di concludere, nell'ambito dell'esecuzione dei programmi di attività turistiche da esse organizzati in tale Stato membro, contratti di prestazione di servizi con guide turistiche titolari di un'autorizzazione a svolgere ivi la propria professione e originarie di un altro Stato membro, costituisce un ostacolo ai sensi dell'art. 59 del Trattato. Sulla seconda questione, il giudice chiede se tale ostacolo possa essere giustificato da motivi di interesse generale connessi al mantenimento della pace sociale nel delicato settore delle prestazioni di servizi turistici che presenta, per la Repubblica ellenica, paese turistico, un interesse ragionevole che giustifica un intervento normativo.

Secondo la giurisprudenza costante, la libera prestazione di servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata soltanto da norme giustificate da motivi imperiosi di pubblico interesse e che si applicano ad ogni persona o impresa che svolga un'attività sul territorio dello Stato destinatario. In particolare, le restrizioni devono essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo. Per quanto attiene alla questione se il mantenimento della pace sociale possa costituire un motivo imperioso di interesse pubblico che giustifichi la normativa di cui trattasi nella causa principale, emerge dall'ordinanza di rinvio che tale normativa è stata emanata al fine di comporre i conflitti da tempo esistenti tra le guide turistiche e le agenzie turistiche e di viaggi ed evitare in tal modo che il turismo, e quindi l'economia del paese, ne subisca le conseguenze negative. Al riguardo, il governo ellenico stesso ha fatto presente, nel corso della trattazione orale, che l'emanazione della normativa era diretta al buon funzionamento dell'economia nazionale. Orbene, il mantenimento della pace sociale in quanto

LA GIURISPRUDENZA COMUNITARIA IN AMBITO TURISTICO

strumento per porre termine ad un conflitto collettivo ed evitare in tal modo che un settore economico, e quindi l'economia del paese, ne subisca le conseguenze negative dev'essere considerato come un obiettivo di natura economica che non può costituire un motivo di interesse pubblico che giustifichi una restrizione ad una libertà fondamentale garantita dal Trattato.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione), pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Symvoulio Epikrateias, con ordinanza 7 novembre 1995, dichiara:

- 1) *La normativa di uno Stato membro che, rendendo obbligatoria tra le parti la forma giuridica del contratto di lavoro subordinato, impedisca alle agenzie turistiche e di viaggi, indipendentemente dal luogo in cui siano stabilite, di concludere, nell'ambito dell'esecuzione di programmi di attività turistiche da esse organizzati in tale Stato membro, contratti di prestazione di servizi con guide turistiche titolari di un'autorizzazione a svolgere ivi la propria professione e originarie di un altro Stato membro, costituisce un ostacolo ai sensi dell'art. 59 del Trattato.*
- 2) *Una siffatta normativa non può essere giustificata da motivi di interesse pubblico connessi al mantenimento della pace sociale in quanto strumento per porre termine ad un conflitto collettivo ed evitare così che un settore economico, e quindi l'economia del paese, ne subisca le conseguenze negative.*

SENTENZA DELLA CORTE. CAUSA C-388/01
(SESTA SEZIONE) – 16 gennaio 2003

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE CONTRO REPUBBLICA ITALIANA

(“Inadempimento di uno Stato – Libera prestazione dei servizi – Non discriminazione – Artt. 12 CE e 49 CE – Ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali pubblici – Tariffe preferenziali concesse dagli enti locali o decentrati dello Stato”)

Nella causa C-388/01, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, avente ad oggetto un ricorso diretto a far constatare che, riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse dagli enti locali o decentrati dello Stato unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel territorio dei detti enti locali che gestiscono i beni culturali di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli articoli 12 CE e 49 CE. Da notare che l'art. 1, n. 1, del decreto 11 dicembre 1997, n. 507, del Ministro per i Beni culturali e ambientali, “Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato”, disponeva: “L'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato è consen-

tito di regola dietro pagamento di un biglietto, la cui validità può prescindere dalla data di emissione” e ai sensi dell’art. 4, n. 3, “L’ingresso gratuito è consentito: (...) e) ai cittadini italiani che non abbiano compiuto il diciottesimo o che abbiano superato il sessantesimo anno di età. I visitatori minori di anni dodici debbono essere accompagnati; (...)”. Il decreto 28 settembre 1999, n. 375, dello stesso Ministro, intitolato “Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507, concernente norme per l’istituzione del biglietto d’ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato”, prevedeva al suo articolo unico: “1. All’art. 4 decreto 11 dicembre 1997, n. 507, sono apportate le seguenti modifiche: a) nel comma 3, lett. e), il primo periodo è sostituito dal seguente: “ai cittadini dell’Unione Europea che non abbiano compiuto il diciottesimo o che abbiano superato il sessantacinquesimo anno di età”; (...)”. Dopo aver ricevuto diverse denunce nel 1998, la Commissione effettuava indagini che evidenziavano che il regime tariffario preferenziale applicabile alle persone di età superiore a 60/65 anni per l’entrata al Palazzo dei Dogi, a Venezia, nonché, segnatamente, ai musei municipali di Treviso, Padova e Firenze, comportava una discriminazione basata sulla cittadinanza o residenza, a danno dei cittadini degli Stati membri diversi dalla Repubblica italiana. Avendo inviato al governo italiano diverse missive in cui chiedeva di fornirle informazioni al riguardo, rimaste senza risposta, il 1° luglio 1999 la Commissione inviava alla Repubblica italiana una lettera di diffida. Con lettera 5 ottobre 1999 le autorità italiane informavano la Commissione di un’imminente modifica del decreto n. 507, mirante ad estendere a tutti i cittadini degli Stati membri il regime tariffario preferenziale per l’ingresso nei musei italiani fino ad allora riservato ai cittadini italiani, precisando inoltre che un’interpretazione estensiva della normativa in vigore consentiva di fatto l’applicazione dei benefici tariffari controversi a tutti i cittadini comunitari. Considerando insoddisfacente la risposta del governo italiano, il 2 febbraio 2000 la Commissione inviava alla Repubblica italiana un parere motivato, rilevando, in particolare, che la modifica annunciata riguardava i musei e i monumenti nazionali e non i musei e i monumenti municipali di cui fanno parte i musei di Firenze, Padova, Treviso e Venezia e che l’interpretazione estensiva della normativa in vigore non sarebbe stata sufficiente ad eliminare l’inadempimento. Inoltre secondo la circolare ministeriale 11 marzo 1998, n. 1560, diretta ad interpretare il decreto n. 507, l’estensione del beneficio delle agevolazioni tariffarie riservate dalla normativa in vigore ai soli cittadini italiani sarebbe lasciata alla valutazione discrezionale del gestore dell’impianto turistico considerato. Con lettera 2 aprile 2001 la Commissione chiedeva inoltre segnatamente alle autorità italiane di precisare i mezzi con i quali intendevano eliminare le discriminazioni esercitate nei confronti dei cittadini comunitari diversi dai cittadini italiani per quanto riguarda i siti del patrimonio culturale italiano di proprietà comunale. Non avendo ricevuto alcuna risposta nel termine di due mesi fissato nel parere motivato, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso. Peraltro la Corte aveva già stabilito che una normativa nazionale relativa all’ingresso nei musei di uno Stato membro che comporta una discriminazione a danno unicamente dei turisti stranieri è vietata, per i cittadini degli altri Stati membri, dagli artt. 7-59 del Trattato CEE (divenuti rispettivamente, in seguito a modifica, artt. 12 CE e 49 CE) (sentenza 15 marzo 1994, causa C-45/93, Commissione/Spagna).

La Corte (Sesta Sezione), ha pronunciato il 16 gennaio 2003 una sentenza il cui dispositivo è del seguente tenore:

- 1) *Riservando agevolazioni tariffarie discriminatorie per l'ingresso ai musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici, parchi e giardini monumentali pubblici, concesse da enti locali o decentrati dello Stato unicamente ai cittadini italiani o alle persone residenti nel territorio dei detti enti locali che gestiscono i beni culturali di cui trattasi di età superiore ai sessanta o ai sessantacinque anni, ed escludendo da tali agevolazioni i turisti cittadini di altri Stati membri o i non residenti che soddisfano le stesse condizioni oggettive di età, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli artt. 12 CE e 49 CE.*

7.1.2 Diritto ad essere guidati da una guida turistica del proprio paese

SENTENZA DELLA CORTE DEL 26 FEBBRAIO 1991. CAUSA C-154/89 – COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE CONTRO REPUBBLICA FRANCESE
INADEMPIMENTO – LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI – GUIDE TURISTICHE – QUALIFICA PROFESSIONALE PRESCRITTA DALLA NORMATIVA NAZIONALE.

Libera prestazione dei servizi – Disposizioni del Trattato – Ambito di applicazione – Criterio di delimitazione – Elemento di estraneità – Prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello di esecuzione della prestazione (Trattato CEE, artt. 59 e 60)

Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Divieto – Restrizioni giustificate dall'interesse generale – Ammissibilità Condizioni (Trattato CEE, artt. 59 e 60)

Libera prestazione dei servizi – Guide turistiche che accompagnano gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro – Requisito di un titolo attestante una qualificazione professionale riconosciuta dalle autorità dello Stato membro in cui è eseguita la prestazione – Inammissibilità (Trattato CEE, artt. 59 e 60)

Antefatti

Gli articoli 59 e 60 del Trattato prescrivono non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza, ma altresì la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione viene fornita.

In particolare, lo Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul proprio territorio al rispetto di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.

Tenuto conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a dei requisiti di qualificazione del prestatore, conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività sul suo territorio, non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato.

Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito.

Inoltre, i suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessari al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita.

L'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico ed alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un paese può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione dei servizi. Tuttavia lo Stato membro che subordina la prestazione di servizi delle guide turistiche che viaggiano con un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una tessera professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione da accertarsi, di norma, con il superamento di un esame, pone delle restrizioni che eccedono quanto è necessario per garantire la tutela di detto interesse, quando la prestazione consiste nel guidare i turisti in luoghi diversi da musei o monumenti storici visitabili solo con guida specializzata.

Parti

Nella causa C-154/89, Commissione delle Comunità europee ricorrente, contro Repubblica francese, convenuta, avente a oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di una tessera professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione da accertarsi, di norma, con il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

Motivazione della sentenza

Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 2 maggio 1989, la Commissione ha proposto un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro (quando tale prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi di taluni dipartimenti e comuni, diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata), al possesso di una tessera professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione da accertarsi, di norma, con il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

Le guide turistiche, dette "guide interpreti", sono incaricate di accompagnare i turisti francesi o stranieri e di condurre visite guidate sulla pubblica via, nei musei e

monumenti storici, come sui mezzi di trasporto collettivo.

Il 21 novembre 1986 la Commissione ha indirizzato al governo francese una lettera di messa in mora in quanto la Francia non si sarebbe conformata alle prescrizioni del diritto comunitario.

Il 2 maggio 1988 la Commissione ha emesso un parere motivato con il quale ha ribadito il proprio punto di vista ed ha invitato il governo francese ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi entro il termine di due mesi. Non avendo ottenuto risposta, la Commissione ha presentato ricorso.

In via preliminare, occorre osservare che le attività di una guida turistica originaria di uno Stato membro diverso dalla Francia e che accompagna i partecipanti ad un viaggio organizzato in Francia a partire dal detto Stato membro possono presentarsi sotto due distinti regimi giuridici.

Un'impresa turistica con sede in un altro Stato membro può avvalersi delle guide che lavorano alle sue dipendenze, o può avvalersi di guide turistiche indipendenti, stabilite nell'altro Stato membro (e, quindi, il servizio è prestato dalla guida all'impresa turistica).

Tali ipotesi riguardano prestazioni di servizi fornite rispettivamente dall'impresa turistica ai turisti e dalla guida turistica indipendente all'impresa. Le prestazioni, limitate nel tempo e non disciplinate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, costituiscono attività retribuite ai sensi dell'art. 60 del Trattato. Da notare che questi articoli prescrivono non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza, ma altresì la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione viene fornita. Lo Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul proprio territorio al rispetto di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.

Si deve rilevare a questo proposito che la prescrizione contenuta nelle citate disposizioni della normativa francese costituisce una restrizione di tal genere. Subordinando la prestazione di servizi alla guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di un determinato titolo, detta normativa impedisce, allo stesso tempo, sia alle imprese di fornire tale prestazione tramite il proprio personale sia alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati. Inoltre impedisce ai turisti che partecipano a tali viaggi organizzati di avvalersi, a loro scelta, delle prestazioni considerate.

Tuttavia la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito.

I suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessari al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita.

Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale le quali giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore è stabilito e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi.

Si deve constatare che l'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico ed alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un paese può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione di servizi.

Il requisito fissato dalla normativa francese eccede tuttavia quanto è necessario per garantire la tutela di questo interesse, giacché subordina l'attività della guida turistica che accompagna gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una tessera professionale.

La guida turistica, indipendente o salariata, si sposta con i turisti che accompagna in circuito chiuso; essi si trasferiscono temporaneamente, in gruppo, dallo Stato membro in cui sono stabiliti nello Stato membro da visitare. Stando così le cose, il requisito del possesso di una licenza imposto dallo Stato membro di destinazione ha l'effetto di ridurre il numero di guide turistiche idonee ad accompagnare i turisti in circuito chiuso.

Ciò può indurre un'organizzatore di viaggi ad affidarsi a guide locali, impiegate o stabilite nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. Orbene, questa conseguenza potrebbe presentare per i turisti beneficiari delle prestazioni di servizi l'inconveniente di non poter disporre di una guida avente familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche. Va inoltre osservato che una gestione redditizia di questi viaggi di gruppo dipende dalla reputazione commerciale dell'organizzatore, il quale è sottoposto alla pressione della concorrenza di altre imprese di turismo, e che il mantenimento di tale reputazione e la pressione della concorrenza determinano già una certa selezione delle guide turistiche e un controllo della qualità delle loro prestazioni. Tale circostanza può contribuire, in funzione delle aspettative specifiche dei gruppi di turisti di cui trattasi, alla valorizzazione del patrimonio storico e alla migliore diffusione possibile delle conoscenze relative al patrimonio artistico e culturale, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici che possono essere visitati solo con una guida professionista. Ne consegue che la normativa di cui trattasi, tenuto conto della gravità delle restrizioni che comporta, è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, cioè la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore diffusione possibile delle conoscenze relative al patrimonio artistico e culturale dello Stato membro in cui il viaggio è effettuato.

Dispositivo

Per questi motivi, la Corte dichiara e statuisce: *La Repubblica francese, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando tale prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi di taluni dipartimenti e comuni diversi dai musei o monumenti*

storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una tessera professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione da accertarsi, di norma, con il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

SENTENZA DELLA CORTE DEL 26 FEBBRAIO 1991. CAUSA C-198/89 – COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE CONTRO REPUBBLICA ELLENICA
INADEMPIMENTO – LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI – GUIDE TURISTICHE – QUALIFICA PROFESSIONALE PRESCRITTA DALLA NORMATIVA NAZIONALE.

Libera prestazione dei servizi – Disposizioni del Trattato – Ambito di applicazione – Criterio di delimitazione – Elemento di estraneità – Prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del luogo di esecuzione della prestazione (Trattato CEE, artt. 59 e 60)

Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Divieto (Trattato CEE, artt. 59-60)
Libera prestazione dei servizi – Restrizioni giustificate dall'interesse generale – Ammissibilità – Presupposti (Trattato CEE, artt. 59 e 60)

Libera prestazione dei servizi – Guide turistiche che accompagnano gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro – Requisito di una autorizzazione rilasciata ai titolari di un diploma – Inammissibilità (Trattato CEE, artt. 59-60)

Massima

L'art. 59 del Trattato, anche se si riferisce alla situazione di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione, ha nondimeno lo scopo di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato sul cui territorio deve essere fornita la prestazione. Solo nel caso in cui tutti gli elementi attinenti all'attività considerata sono confinati all'interno di un solo Stato membro le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi non trovano applicazione. Di conseguenza, le disposizioni dell'art. 59 si devono applicare in tutti i casi in cui un prestatore offre i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari dei servizi.

Gli artt. 59 e 60 del Trattato prescrivono non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza, ma altresì la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione viene fornita. In particolare, lo Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul proprio territorio al rispetto di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.

Tenuto tuttavia conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a requisiti di qualificazione del prestatore, conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività nel suo

territorio, non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitano la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, le suddette condizioni debbono essere obiettivamente necessarie al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita.

L'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico e alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un paese può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione dei servizi. Tuttavia lo Stato membro che subordina la prestazione di servizi delle guide turistiche che viaggiano con un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma pone delle restrizioni che eccedono quanto è necessario per garantire la tutela di detto interesse, quando detta prestazione consiste nel guidare i turisti in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata.

Parti

Nella causa C-198/89, Commissione delle Comunità europee, ricorrente, contro Repubblica ellenica, convenuta, avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica ellenica, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, prestazione consistente nell'esercizio delle attività contemplate dall'art. 1, n. 1, della legge 27 settembre 1977, n. 710 (Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica, n. A 283), sulle guide turistiche che accompagnano i turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE, la Corte, ha pronunciato la seguente sentenza.

Motivazione della sentenza

Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 20 giugno 1989, la Commissione ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica ellenica, subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando detta prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

Le disposizioni cui si riferisce il presente ricorso sono contenute nell'art. 1, n. 1, della legge 27 settembre 1977, n. 710, sulle guide turistiche. Secondo queste disposi-

zioni è guida turistica chi accompagna turisti stranieri o nazionali o visitatori del paese, guidandoli e mostrando loro le curiosità locali, i monumenti antichi o storici, le opere artistiche di ogni epoca, spiegandone l'importanza, la destinazione, la storia e fornendo informazioni generali sulla Grecia antica e moderna. Il 23 febbraio 1987 la Commissione ha indirizzato al governo ellenico una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE. Secondo questa lettera la Grecia non si sarebbe conformata a quanto prescritto dal diritto comunitario, in particolare dall'art. 59 del Trattato CEE, a proposito della prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro. Con lettera 14 maggio 1987 le autorità elleniche hanno contestato il punto di vista della Commissione. Il 20 aprile 1988 la Commissione ha emesso un parere motivato con il quale ha ribadito il proprio punto di vista ed ha invitato il governo ellenico ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi entro il termine di due mesi. Avendo constatato che il governo ellenico non accettava il suo punto di vista, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

In via preliminare, si deve osservare che le attività di una guida turistica originaria di uno Stato membro diverso dalla Grecia e che accompagna i partecipanti ad un viaggio organizzato in Grecia a partire da detto Stato membro possono essere esercitate sotto due distinti regimi giuridici. Un'impresa di turismo con sede in un altro Stato membro può avvalersi delle guide che lavorano alle sue dipendenze. In tale ipotesi è l'impresa di turismo che presta il servizio ai turisti tramite le proprie guide turistiche. Tale impresa, però, può anche avvalersi di guide turistiche indipendenti, stabilite nell'altro Stato membro (in tale ipotesi il servizio è prestato dalla guida turistica all'impresa di turismo). Le due ipotesi riguardano pertanto prestazioni di servizi fornite rispettivamente dall'impresa di turismo ai turisti e dalla guida turistica indipendente all'impresa di turismo.

Tali prestazioni, limitate nel tempo e non disciplinate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, costituiscono attività retribuite ai sensi dell'art. 60 del Trattato.

L'art. 59 del Trattato, anche se si riferisce espressamente soltanto alla situazione di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione, ha nondimeno lo scopo di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato sul cui territorio deve essere fornita la prestazione.

Di conseguenza, le disposizioni dell'art. 59 si devono applicare in tutti i casi in cui un prestatore offre i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale egli è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari di detti servizi. Il governo ellenico sottolinea a tale proposito che occorre distinguere la professione di guida turistica da quella di guida accompagnatrice (l'art. 2, n. 5, della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 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 85CITI –, comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività, indica che solo la professione di guida accompagnatrice è stata oggetto di armonizzazione comunitaria). Di conseguenza, il fatto di essere abilitato all'esercizio dell'attività di guida accompagnatrice non impli-

cherebbe assolutamente il diritto di esercitare l'attività di guida turistica. Questo argomento non può essere accolto. È infatti sufficiente osservare che la Commissione non ha affatto sostenuto che le due professioni siano identiche e che l'accompagnatore turistico possa indifferentemente esercitare questa attività o quella di guida turistica. Nel ricorso, essa fa riferimento unicamente alla funzione di guida turistica esercitata dalla persona che si sposta con un gruppo di turisti, senza porre il problema di stabilire se tale persona eserciti anche la funzione di guida accompagnatrice.

Occorre pertanto chiedersi se, in mancanza di armonizzazione comunitaria, l'applicazione della normativa ellenica controversa alle guide turistiche che accompagnano un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro sia compatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE.

Si deve poi ricordare che gli artt. 59 e 60 del Trattato prescrivono non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza, ma altresì la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello nel quale la prestazione viene fornita. In particolare, lo Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul proprio territorio al rispetto di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi. Si deve rilevare a questo proposito che la prescrizione contenuta nelle citate disposizioni della normativa ellenica costituisce una restrizione di tal genere. Subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di un determinato titolo, detta normativa, infatti, impedisce allo stesso tempo sia alle imprese di turismo di fornire tale prestazione tramite il proprio personale sia alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati. Inoltre, impedisce ai turisti che partecipano a tali viaggi organizzati di avvalersi, a loro scelta, delle prestazioni considerate. Tenuto tuttavia conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a requisiti di qualificazione del prestatore conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività nel suo territorio non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato.

Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitano la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non risulti tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all'interesse generale le quali giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore è stabilito e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi. Il governo ellenico sostiene che la normativa controversa trova la sua giustificazione nell'interesse generale, attinente alla valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico del paese

e alla tutela dei consumatori. A questo riguardo sottolinea la differenza essenziale fra la trasmissione scritta e quella orale delle informazioni relative a questi patrimoni. A suo parere le autorità elleniche esercitano un controllo di qualità sulla documentazione stampata che circola all'interno del paese e vigilano affinché la documentazione diffusa fuori dalla Grecia dia una corretta rappresentazione del retaggio artistico e culturale del paese. Il controllo delle informazioni trasmesse oralmente dalla guida turistica ad un determinato gruppo di turisti sarebbe, per contro, più difficile. Il governo ellenico ritiene che la normativa considerata sia a maggior ragione giustificata, dato che, in taluni Stati membri, l'attività di guida turistica può essere esercitata senza che sia necessaria una qualificazione professionale.

Si deve constatare che l'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico di una nazione e alla tutela del consumatore può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione di servizi. Il requisito fissato dalla normativa ellenica eccede, tuttavia, quanto è necessario a garantire la tutela di questo interesse, giacché subordina l'attività della guida turistica che accompagna gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una autorizzazione. In effetti, l'accompagnamento professionale di cui trattasi nella presente controversia si svolge in condizioni particolari. La guida turistica, indipendente o salariata, si sposta con i turisti che accompagna in circuito chiuso; essi si trasferiscono temporaneamente, in gruppo, dallo Stato membro in cui sono stabiliti nello Stato membro da visitare.

Stando così le cose, il requisito del possesso di una licenza imposto dallo Stato membro di destinazione ha l'effetto di ridurre il numero di guide turistiche idonee ad accompagnare i turisti in circuito chiuso. Ciò può indurre un organizzatore di viaggi ad affidarsi a guide locali, impiegate o stabilite nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. Orbene, questa conseguenza potrebbe presentare per i turisti beneficiari delle prestazioni di servizi di cui trattasi l'inconveniente di non poter disporre di una guida avente familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche.

Va inoltre osservato che una gestione redditizia di questi viaggi di gruppo dipende dalla reputazione commerciale dell'organizzatore, il quale è sottoposto alla pressione della concorrenza di altre imprese di turismo, e che il mantenimento di tale reputazione e la pressione della concorrenza determinano già una certa selezione delle guide turistiche e un controllo della qualità delle loro prestazioni. Tale circostanza può contribuire, in funzione delle aspettative dei gruppi di turisti di cui trattasi, alla valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico e alla tutela dei consumatori, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici che possono essere visitati solo con una guida professionista.

Ne consegue che la normativa di cui trattasi, tenuto conto della gravità delle restrizioni che comporta, è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, cioè la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore diffusione possibile delle conoscenze relative al patrimonio artistico e culturale dello Stato membro in cui è effettuato il viaggio, nonché la tutela dei consumatori.

Di conseguenza, occorre constatare che la Repubblica ellenica subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti prove-

niente da un altro Stato membro, quando detta prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

Dispositivo

Per questi motivi, la Corte dichiara e statuisce:

1) *La Repubblica ellenica subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando detta prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione professionale comprovata da un diploma, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.*

SENTENZA DELLA CORTE DEL 26 FEBBRAIO 1991. CAUSA C-180/89 – COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE CONTRO REPUBBLICA ITALIANA
INADEMPIMENTO – LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI – GUIDE TURISTICHE – QUALIFICA PROFESSIONALE PRESCRITTA DALLA NORMATIVA NAZIONALE.

Libera prestazione dei servizi – Disposizioni del Trattato – Ambito di applicazione – Criterio di delimitazione – Elemento di estraneità – Prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del luogo di esecuzione della prestazione (Trattato CEE, artt. 59 e 60)

Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Divieto (Trattato CEE, artt. 59-60)

Libera prestazione dei servizi – Restrizioni giustificate dall'interesse generale – Ammissibilità – Presupposti (Trattato CEE, artt. 59 e 60)

Libera prestazione dei servizi – Guide turistiche che accompagnano gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro – Requisito di una autorizzazione rilasciata ai titolari di un diploma – Inammissibilità (Trattato CEE, artt. 59-60)

Massima

1. L'art. 59 del Trattato, anche se si riferisce espressamente solo alla situazione di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione, ha nondimeno lo scopo di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato sul cui territorio deve essere fornita la prestazione. Solo nel caso in cui tutti gli elementi attinenti all'attività considerata sono confinati all'interno di un solo Stato membro le disposizioni

del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi non trovano applicazione. Di conseguenza, le disposizioni dell'art. 59 si devono applicare in tutti i casi in cui un prestatore offre i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari di detti servizi.

2. Gli artt. 59 e 60 del Trattato prescrivono non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza, ma altresì la soppressione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi imposta per il motivo che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui dev'essere fornita la prestazione. In particolare, lo Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul proprio territorio al rispetto di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione dei servizi.
3. Tenuto tuttavia conto delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a dei requisiti di qualificazione del prestatore, conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività sul suo territorio, non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dall'interesse generale e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitano la propria attività nel territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, i suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessari al fine di garantire l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita.
4. L'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico e alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un paese può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione dei servizi. Tuttavia lo Stato membro che subordina la prestazione di servizi delle guide turistiche che viaggiano con un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una autorizzazione che presuppone l'acquisizione di una determinata qualificazione professionale comprovata dal superamento di un esame pone restrizioni che eccedono quanto è necessario per garantire la tutela di detto interesse, quando detta attività consiste nel guidare i turisti in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata.

Parti

Nella causa C-180/89, Commissione delle Comunità europee, ricorrente, contro Repubblica italiana, convenuta, avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di una licenza che presuppone l'acquisizione di una determinata qualifica comprovata me-

dante il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.

Motivazione della sentenza

1. Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 24 maggio 1989, la Commissione ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi da musei o monumenti storici che richiedono l'intervento di una guida specializzata, al possesso di una licenza che presuppone l'acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.
2. Le disposizioni cui si riferisce il ricorso sono contenute nell'art. 11 della legge 17 maggio 1983 (G.U.R.I. n. 141 del 25 maggio 1983, p. 4091). Secondo tali disposizioni è guida turistica chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nelle visite ad opere d'arte, a musei, a gallerie, a scavi archeologici, illustrando le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali.
3. Il 10 febbraio 1987 la Commissione ha indirizzato al governo italiano una lettera di diffida ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE.

Secondo questa lettera l'Italia non si sarebbe conformata a ciò che prescrive il diritto comunitario, in particolare l'art. 59 del Trattato CEE, per quanto riguarda la prestazione dei servizi di guida turistica che viaggia con un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro.

Con lettera 22 giugno 1987 le autorità italiane hanno contestato la tesi della Commissione.

Il 20 aprile 1988 la Commissione ha emesso un parere motivato con il quale ha ribadito il proprio punto di vista ed ha invitato il governo italiano ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi entro il termine di due mesi.

Avendo constatato che il governo italiano non accettava il suo punto di vista, la Commissione ha presentato il ricorso in oggetto.

omissis

Dispositivo

Per questi motivi, la Corte dichiara e statuisce:

- 1) *La Repubblica italiana, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi da 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, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato CEE.*

SENTENZA DELLA CORTE DEL 22 MARZO 1994. CAUSA C-375/92 – COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE CONTRO REGNO DI SPAGNA – INADEMPIMENTO – LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI – GUIDE TURISTICHE – QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE PRESCRITTA DALLA NORMATIVA NAZIONALE.

1. Libera circolazione delle persone – Libertà di stabilimento – Libera prestazione dei servizi – Lavoratori – Parità di trattamento – Guide turistiche-interpreti – Accesso alla professione – Requisito della cittadinanza – Inammissibilità – Obbligo degli Stati membri di prevedere una procedura di esame della corrispondenza tra i diplomi e qualificazioni richiesti dalla legge nazionale e quelli conseguiti nello Stato membro di provenienza (Trattato CEE, artt. 48, 52 e 59)
2. Libera prestazione dei servizi – Guide turistiche che accompagnano gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro – Richiesta di un titolo che attesti una qualificazione professionale riconosciuta dalle autorità dello Stato membro del luogo di esecuzione della prestazione – Inammissibilità (Trattato CEE, art. 59)
3. Stati membri – Obblighi – Compito di vigilanza affidato alla Commissione – Doveri degli Stati membri – Collaborazione alle indagini in materia di inadempimento da parte di Stati (Trattato CEE, art. 5)

Massima

1. Gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato, che impongono la soppressione di qualsiasi discriminazione in base alla cittadinanza nei confronti dei cittadini di altri Stati membri per quanto riguarda l'accesso all'impiego, il diritto di stabilimento e le prestazioni di servizi, ostano a che uno Stato membro riservi ai suoi cittadini l'accesso alla professione di guida turistica-interprete, indipendentemente dal fatto che tale professione sia svolta in forma autonoma o nell'ambito di un contratto di lavoro. Essi ostano altresì a che uno Stato membro ometta di istituire una procedura di verifica e di comparazione delle qualificazioni acquisite da un cittadino comunitario, in possesso di un diploma di guida turistica-interprete rilasciato in un altro Stato membro, con quelle richieste dalla legge nazionale. Spetta infatti allo Stato membro al quale è stata presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso è, secondo la normativa nazionale, subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro, procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali.
2. L'art. 59 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro subordini la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro, se tale prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una licenza professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione sancita da un diploma.

3. Il fatto che uno Stato membro non dia seguito a una domanda di comunicazione, proveniente dalla Commissione, della normativa nazionale in una materia rientrante nell'ambito di applicazione del Trattato rende alla Commissione più difficile l'espletamento del suo compito e costituisce pertanto una violazione del dovere di cooperazione stabilito dall'art. 5 del Trattato.

Parti

Nella causa C-375/92, Commissione delle Comunità europee, ricorrente, contro Regno di Spagna, convenuto, avente a oggetto una domanda diretta a far constatare che, subordinando l'accesso alla professione di guida turistica-interprete al superamento di taluni esami riservati unicamente ai cittadini spagnoli; omettendo di istituire una procedura di verifica e di comparazione, rispetto ai requisiti previsti in Spagna, della qualificazione professionale acquisita da cittadini comunitari in possesso del titolo di guida turistica-interprete rilasciato in un altro Stato membro, procedura che consenta o di riconoscere il titolo rilasciato da detto Stato membro, o di sottoporre la persona in possesso del titolo medesimo a prove limitate alle materie mancanti; esigendo il possesso di una tessera professionale attestante l'acquisizione di una formazione professionale comprovata dal superamento di un esame, ai fini della prestazione di servizi come guida turistica-interprete che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, qualora tale prestazione sia effettuata in Spagna, in località site in una determinata zona geografica, e consista nell'accompagnare tali turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici per i quali sia necessaria la presenza di una guida specializzata e, infine, omettendo di comunicare alla Commissione le informazioni richieste relativamente alla normativa delle Comunità autonome circa le attività di guida turistica-interprete, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 5, 48, 52, 59 Trattato CEE.

La Corte ha pronunciato la seguente Sentenza.

Motivazione della sentenza

Con atto depositato il 1° ottobre 1992, la Commissione ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che

- subordinando l'accesso alla professione di guida turistica-interprete al superamento di taluni esami riservati unicamente ai cittadini spagnoli;
- omettendo di istituire una procedura di verifica e di comparazione, rispetto ai requisiti previsti in Spagna, della qualificazione professionale acquisita da cittadini comunitari in possesso del titolo di guida turistica-interprete rilasciato in un altro Stato membro, procedura che consenta o di riconoscere il titolo rilasciato da detto Stato membro, o di sottoporre la persona in possesso del titolo medesimo, nel caso in cui la sua formazione sia incompleta rispetto ai criteri vigenti in Spagna, a prove limitate alle materie mancanti;
- esigendo il possesso di una tessera professionale, attestante l'acquisizione di una formazione professionale comprovata dal superamento di un esame, ai fini della prestazione di servizi come guida turistica-interprete che accompagna un gruppo di turisti provenienti da altro Stato membro, qualora tale prestazione sia effettuata in

Spagna, in località site in una determinata zona geografica e consista nell'accompagnare tali turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici per i quali sia necessaria la presenza di una guida specializzata;

- omettendo di comunicare alla Commissione le informazioni richieste relativamente alla normativa delle Comunità autonome, circa le attività di guida turistica-interprete, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 5, 48, 52 e 59 del Trattato CEE. Secondo il decreto spagnolo 31 gennaio 1964, recante approvazione del regolamento relativo all'esercizio di attività private di informazione turistica (BOE del 26 febbraio 1964), per poter esercitare la professione di guida turistica-interprete occorre aver superato gli esami appositamente organizzati dal ministero dell'Informazione e del Turismo (art. 12). A questi esami può accedere solo chi è in possesso della cittadinanza spagnola [art. 13, lett. a)] e il loro superamento dà luogo al rilascio di una tessera professionale (art. 21). Inoltre, sebbene i gruppi di turisti possano essere accompagnati da una guida (*correo de turismo*) del loro paese, questa deve obbligatoriamente richiedere la collaborazione di una guida interprete di cittadinanza spagnola (art. 11, n. 3). L'esercizio di dette attività da parte di persone non autorizzate è punito con sanzioni (art. 7).

Il decreto del 1964 resta in vigore sul territorio di ciascuna delle diciassette Comunità autonome che compongono la Spagna e che dispongono di talune competenze legislative nel settore del turismo, fintantoché gli organi legislativi di dette comunità non abbiano adottato normative in deroga. È inoltre pacifico il fatto che due Comunità autonome hanno adottato disposizioni sull'esercizio della professione di guida turistica-interprete.

Con lettera del 30 luglio 1990, la Commissione comunicava al governo spagnolo di considerare le menzionate disposizioni del decreto del 1964 incompatibili con gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato e constatava che non le erano state comunicate le informazioni richieste sulle pertinenti normative delle Comunità autonome. Essa intimava al Regno di Spagna di presentarle le sue osservazioni entro il termine di due mesi. Poiché a detta lettera non veniva dato l'esito auspicato, in data 14 ottobre 1991 la Commissione gli indirizzava un parere motivato.

Avendo constatato che il Regno di Spagna non aveva posto termine alle infrazioni ivi menzionate entro il termine prescritto, la Commissione ha deciso di adire la Corte di giustizia sulla base dell'art. 169 del Trattato.

Secondo la Commissione, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato non avendo istituito, per i cittadini comunitari che hanno ottenuto il diploma di guida turistica-interprete in un altro Stato membro, una procedura di verifica e di comparazione della loro qualificazione professionale con quella richiesta dall'art. 12 del decreto del 1964 che consenta di riconoscere il titolo rilasciato nel detto Stato membro, o di sottoporre la persona in possesso del titolo medesimo a prove limitate alle materie mancanti, qualora la sua formazione sia incompleta rispetto ai criteri vigenti in Spagna. A questo proposito si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, spetta allo Stato membro al quale è stata presentata la domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione

il cui accesso è, secondo la normativa nazionale, subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro, procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali.

Questa procedura di valutazione deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti, da parte del suo titolare, il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare (v. sentenze 7 maggio 1991, C-340/89, Vlassopoulou, e 7 maggio 1992, C-104/91, Aguirre Borrell *et al.*).

Dispositivo

Per questi motivi, la Corte dichiara e statuisce:

1) *Il Regno di Spagna,*

- *subordinando l'accesso alla professione di guida turistica-interprete al possesso della cittadinanza spagnola;*
- *omettendo di istituire una procedura di verifica e di comparazione, rispetto ai requisiti previsti in Spagna, della qualificazione professionale acquisita da cittadini comunitari in possesso del titolo di guida turistica-interprete rilasciato in un altro Stato membro;*
- *subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti provenienti da altro Stato membro, qualora tale prestazione consista nell'accompagnare tali turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici per i quali sia necessaria la presenza di una guida specializzata, al possesso di una tessera professionale attestante l'acquisizione di una determinata formazione professionale sancita da un diploma;*
- *omettendo di comunicare alla Commissione le informazioni richieste relativamente alla normativa delle comunità autonome circa le attività di guida turistica-interprete,*

è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 5, 48, 52 e 59 del Trattato CEE.

7.1.3 Diritto in materia di libera circolazione dei capitali e dei pagamenti

SENTENZA DELLA CORTE DEL 31 GENNAIO 1984. CAUSE RIUNITE 286/82-26/83
 GRAZIANA LUISI E GIUSEPPE CARBONE CONTRO MINISTERO DEL TESORO
 DOMANDE DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE: TRIBUNALE DI GENOVA - ITALIA
 TRANSAZIONI INVISIBILI – ESIGENZE NAZIONALI DI CONTROLLO.

LA GIURISPRUDENZA COMUNITARIA IN AMBITO TURISTICO

1. Libera prestazione dei servizi – Disposizioni del Trattato – Campo d'applicazione – Destinatari di servizi (Trattato CEE, Artt. 59 e 60)
2. Bilancia dei pagamenti – Liberalizzazione dei pagamenti – Pagamenti correnti e movimenti di capitali – Nozione – Trasferimento materiali di biglietti di banca – Definizione (Trattato CEE, Artt. 67 e 106)
3. Bilancia dei pagamenti – Liberalizzazione dei pagamenti – Moneta di cui trattasi (Trattato CEE, Art. 106)
4. Bilancia dei pagamenti – Liberalizzazione dei pagamenti – Trasferimenti di divise riguardanti prestazione di servizi – Restrizioni – Soppressione – Provvedimenti di controllo degli Stati membri – Ammissibilità – Limiti (Trattato CEE, Art. 106).

Nei procedimenti riuniti 286/82 e 26/83, aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE dal Tribunale di Genova nelle Cause dinanzi ad esso pendenti fra Graziana Luisi e Ministero del Tesoro (Causa 286/82), e fra Giuseppe Carbone e Ministero del Tesoro (Causa 26/83). Domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 67, 68, 106 del Trattato CEE onde consentire al Giudice di rinvio di pronunciarsi sulla compatibilità dei suddetti articoli con talune disposizioni della normativa italiana in materia di trasferimenti di valute estere.

Dispositivo – *Per questi motivi, la Corte, pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunale di Genova con ordinanze 12 luglio e 22 novembre 1982, dichiara l'art. 106 del Trattato va interpretato nel senso che:*

- *i trasferimenti a scopi di turismo, per viaggi d'affari o di studi e per cure mediche costituiscono pagamenti e non movimenti di capitali, anche quando vengono effettuati mediante trasferimento materiale di biglietti di banca;*
- *le restrizioni a tali pagamenti sono soppresse a partire dalla fine del periodo transitorio;*
- *gli Stati membri mantengono il potere di controllare che i trasferimenti di valuta che si asseriscono destinati a pagamenti liberalizzati non siano in realtà utilizzati in funzione di movimenti di capitale non autorizzati;*
- *tali controlli non possono avere l'effetto di limitare i pagamenti ed i trasferimenti relativi alle prestazioni di servizi ad un certo importo per operazione o per periodo, né di vanificare le libertà stabilite dal Trattato, né di assoggettare l'esercizio di queste alla discrezionalità dell'amministrazione;*
- *tali controlli possono comportare la determinazione di limiti forfettari entro i quali non venga effettuato alcun controllo mentre, per le spese di importo superiore, debba essere provata l'effettiva destinazione agli scambi di servizi, a condizione però che l'importo forfettario non sia fissato in maniera tale da compromettere il flusso normale degli scambi di servizi.*

7.1.4 Diritto a godere della tutela prevista dalla disciplina del *time-share*

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione). CAUSA C-423/97
22 APRILE 1999 (1) "DIRETTIVA 85/577/CEE – AMBITO DI APPLICAZIONE – CONTRATTO DI MULTIPROPRIETÀ – DIRITTO DI RECESSO"

Nel procedimento C-423/97, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Juzgado de Primera Instancia di Valencia (Spagna), nella causa dinanzi ad esso pendente tra Travel Vac SL e Manuel José Antelm Sanchis, domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/577/CEE, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (G.U. L 372, p. 31) la Corte ha pronunciato la seguente

Sentenza

Con ordinanza 11 novembre 1997, pervenuta nella cancelleria il 15 dicembre seguente, il Juzgado de Primera Instancia di Valencia ha sottoposto alla Corte, ex art. 177 del Trattato CE, sei questioni pregiudiziali relative alla interpretazione della direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/577/CEE, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali. Tali questioni sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra la Travel Vac SL, con sede in Valencia, e il signor Antelm Sanchis, residente in Valencia, in ordine al diritto di quest'ultimo di rinunciare agli effetti del suo impegno contrattuale assunto in forza di un contratto stipulato tra le due parti, ai termini del quale il signor Antelm Sanchis diveniva acquirente di un diritto d'uso a tempo parziale (*time-share*) su un bene immobile, oltre al diritto di usufruire di un determinato numero di servizi. La direttiva 85/577 è stata attuata nell'ordinamento spagnolo dalla legge 21 novembre 1991, n. 26.

Il 26 ottobre 1994 il Parlamento europeo e il Consiglio adottavano la direttiva 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. Il termine previsto da queste direttive per l'adozione da parte degli Stati membri dei provvedimenti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari per la sua attuazione scadeva il 29 aprile 1997. Risulta dall'ordinanza di rinvio che nel contratto concluso a Denia (Spagna) il 14 settembre 1996 si stipulava che la Travel Vac avrebbe ceduto al signor Antelm Sanchis 1/51 delle parti indivise di un appartamento ammobiliato situato nella "urbanización" Parque Denia, che gli dava diritto, nell'ambito di un regime di "multiproprietà", all'uso esclusivo dell'appartamento durante la 19^a settimana di calendario dell'anno. La Travel Vac aveva l'obbligo di fornire a Antelm Sanchis determinati servizi (manutenzione dell'immobile, gestione e amministrazione della multiproprietà, uso dei servizi comuni del quartiere residenziale), l'affiliazione all'organizzazione *Resort Condominium International*, società internazionale che avrebbe

consentito all'acquirente di scambiare le proprie settimane di soggiorno in vacanza in conformità delle regole del club. In forza del contratto, l'acquirente doveva versare la somma di 1 090 000 PTA, di cui 285 000 corrispondevano al valore immobiliare della parte indivisa, mentre il saldo del prezzo corrispondeva all'imposta sul valore aggiunto, alla proprietà del mobilio secondo l'inventario, ai servizi summenzionati e all'affiliazione al *Resort Condominium International*. Il contratto prevedeva inoltre che l'acquirente aveva il diritto di recedere dal contratto entro un termine di sette giorni decorrente dalla sua sottoscrizione, mediante previa notifica al venditore con documento facente fede e versamento del 25% del prezzo totale a titolo di indennizzo espressamente convenuto. Risulta inoltre dall'ordinanza di rinvio che le parti avevano pattuito che il signor Antelm Sanchis doveva presentarsi in banca per la firma dell'atto di conferma entro un termine di 3 giorni dalla firma del contratto (entro il 17 settembre 1996). Il signor Antelm Sanchis non si presentava tuttavia in banca entro questo termine, ma si recava, il 17 settembre 1996, presso gli uffici del venditore a Valencia dichiarando verbalmente che quanto stipulato era privo di effetti e che i documenti da lui sottoscritti dovevano essergli restituiti. Il 22 novembre 1996 la *Travel Vac* adiva il *Juzgado de Primera Instancia di Valencia* con domanda di esecuzione nei confronti del signor Antelm Sanchis, per mancato pagamento di una tratta pari a 90 000 PTA (25% del prezzo totale), firmata da quest'ultimo al momento della sottoscrizione del contratto. Il giudice nazionale si interrogava sul punto se la direttiva 85/577 fosse applicabile alla fattispecie in esame, e se potesse accogliere la domanda riconvenzionale di risoluzione contrattuale presentata da Antelm Sanchis. Quindi, si disponeva la sospensione del procedimento sottoponendo alla Corte questioni pregiudiziali:

- «1. *Se il contratto di acquisto di un diritto d'uso a tempo parziale (multiproprietà) di un bene immobile in generale, e quello controverso nel caso di specie in particolare, debba considerarsi ricompreso tra quelli esclusi dall'applicazione della direttiva ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. a), di questa.*
2. *Se, anche supponendo che il contratto di cui trattasi sia escluso dall'ambito di applicazione della direttiva in forza dell'articolo menzionato, e considerata la sua natura di contratto di multiproprietà, possa o meno essere di ostacolo a tale ipotetica esclusione il fatto che esso non abbia ad oggetto solamente un immobile, ma contenga altresì clausole relative a prestazioni di servizi e ad altre prestazioni di carattere puramente obbligatorio (clausola n. 3 del contratto), le quali rappresentino un valore maggiore di quello sostituito da bene immobile (pari a 285 000 PTA, mentre il valore complessivo del contratto è pari a 1 090 000 PTA).*
3. *Se il complesso turistico di appartamenti in multiproprietà nella città di Denia, proposto al consumatore, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 1, n. 1, primo trattino, della direttiva citata, tenuto conto del fatto che l'impresa *Travel Vac SL* ha sede in Valencia, calle Professor Beltrán Bágüena n. 5.*
4. *Se il diritto di recesso sancito dall'art. 5, n. 1, della direttiva a favore del consumatore trovi il suo fondamento in una presunzione di coartazione o manipolazione della volontà del compratore-consumatore, riconducibile alle circostanze menzionate nell'art. 1 della direttiva; in caso affermativo, entro quali limiti tale fondamento del diritto di recesso, tutelato dalla direttiva, derivi dal dolo generico*

del venditore, il quale faccia uso di "parole o macchinazioni insidiose da parte di uno dei contraenti che inducono l'altro a concludere un contratto cui non avrebbe altrimenti consentito" (art. 1269 del codice civile spagnolo), e, in generale, dal libero e necessario consenso negoziale (artt. 1254, 1258, 1261 e ss. codice civile spagnolo).

5. *Se la notificazione di cui all'art. 5, n. 1, della direttiva debba essere effettuata in modo espresso, o se eventualmente tale recesso possa consistere in atti inequivocabili, come si è verificato nel presente caso, in cui il consumatore non si è presentato alla data prevista e concordata per la firma in banca del contratto definitivo, bensì il 17 settembre 1996, tre giorni dopo la firma del contratto preliminare, e l'intenzione era confermata dalla comparizione del consumatore nei locali del venditore in Valencia, lo stesso giorno 17 settembre 1996, per manifestare verbalmente la volontà "che tutto rimanga senza effetto e che gli vengano restituiti i documenti sottoscritti".*
6. *Se i rimborsi, le restituzioni, altri effetti previsti dall'art. 7 come compensazione a favore del venditore nel caso in cui il consumatore eserciti il diritto di recesso ai sensi dell'art. 5 della direttiva siano compatibili con un patto di "indennizzo per danni causati al venditore" di importo forfettario – fissato al 25% del valore complessivo dell'operazione –, come risulta dalla clausola n. 4 del contratto».*

Per tali motivi la Corte, pronunciandosi, dichiara:

- 1) *La direttiva del Consiglio 20 dicembre 1985, 85/577/CEE, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, trova applicazione ad un contratto avente ad oggetto l'acquisto di un diritto d'uso a tempo parziale su un bene immobile e la fornitura di servizi aventi un valore superiore a quello dello stesso diritto d'uso.*
- 2) *Un contratto stipulato in una situazione nella quale un commerciante abbia invitato un consumatore a recarsi personalmente in un luogo determinato, situato ad una certa distanza da quello in cui tale consumatore abita, distinto dai locali nei quali lo stesso commerciante eserciti abitualmente le proprie attività e non chiaramente individuato come locale di vendita al pubblico, allo scopo di presentarvi prodotti e servizi da esso offerti, deve considerarsi stipulato durante un'escursione organizzata dal commerciante fuori dei suoi locali commerciali ai sensi della direttiva 85/577.*
- 3) *Il consumatore può esercitare il proprio diritto di recesso, sancito dall'art. 5, n. 1, della direttiva 85/577, qualora il contratto sia stato stipulato in circostanze come quelle descritte all'art. 1 della detta direttiva, senza che sia necessario dimostrare che la sua volontà sia stata influenzata o manipolata dal commerciante.*
- 4) *La direttiva 85/577 non osta a che uno Stato membro adotti una disciplina che stabilisca che la notificazione del recesso di cui all'art. 5, n. 1, della stessa direttiva non è soggetta ad alcun requisito di forma.*
- 5) *La direttiva 85/577 osta a che un contratto contenga una clausola che imponga al consumatore il pagamento di un indennizzo forfettario per i danni cagionati al commerciante in conseguenza del semplice esercizio del proprio diritto di recesso.*

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione). CAUSA C-401/98
14 SETTEMBRE 1999. "INADEMPIMENTO DI UNO STATO –
MANCATA TRASPOSIZIONE DELLA DIRETTIVA 94/47/CEE".

Nella causa C-401/98, Commissione delle Comunità europee, ricorrente, contro Repubblica ellenica, convenuta, avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che non adottando le disposizioni di legge, regolamento e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 ottobre 1994, 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 (G.U. L 280, p. 83), la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi della suddetta direttiva, la Corte (Quinta Sezione), ha pronunciato la seguente

Sentenza

1. Con atto depositato presso la Cancelleria della Corte il 10 novembre 1998, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 ottobre 1994, 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 (G.U. L 280, p. 83, in prosieguo: la "direttiva"), la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi della detta direttiva.
2. Ai sensi dell'art. 12, n. 1, della direttiva, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla detta direttiva entro trenta mesi dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, e ne informano immediatamente la Commissione.
3. La direttiva è stata pubblicata il 29 ottobre 1994 e gli Stati membri dovevano adottare le misure necessarie per la sua trasposizione entro il 30 aprile 1997.
4. Non avendo ricevuto da parte del governo ellenico alcuna comunicazione circa le misure di trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico greco e non disponendo di altri elementi d'informazione che le consentissero di ritenere che la Repubblica ellenica si era conformata al detto obbligo, il 9 settembre 1997 la Commissione, conformemente al procedimento previsto dall'art. 169 del Trattato, intimava al detto governo di presentare le sue osservazioni entro un termine di due mesi.
5. Il governo ellenico con lettera 11 novembre 1997 rispondeva che il progetto di trasposizione era stato elaborato sotto forma di un decreto ministeriale e che lo stesso era stato trasmesso all'Ufficio ellenico del turismo per parere.
6. Il 16 gennaio 1998, poiché le autorità elleniche non avevano ancora comunicato il detto decreto alla Commissione, quest'ultima indirizzava alla Repubblica ellenica un parere motivato con il quale la invitava ad adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva entro un termine di due mesi a partire dalla notifica del detto parere.

CAPITOLO 7

7. Non avendo ricevuto alcuna informazione relativa alla trasposizione della direttiva, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.
8. Nel controricorso, il governo ellenico non contesta che i provvedimenti necessari per trasporre la direttiva non sono stati adottati entro il termine prescritto. Esso fa tuttavia presente che il Ministero dello sviluppo ha già preparato un progetto di decreto presidenziale che a breve dovrebbe ricevere tutte le firme necessarie per essere quindi sottoposto all'esame del Consiglio di Stato e che il detto ministero sta facendo il massimo per concludere quanto prima il procedimento per conformare la propria normativa nazionale alla direttiva.
9. Si deve a questo proposito precisare, come ricordato dalla Commissione, che secondo la costante giurisprudenza, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti da una direttiva (v., in particolare, sentenza 25 novembre 1998, Commissione/Spagna, C-214/96 (Racc. p. I-7661, punto 18).
10. Poiché la trasposizione della direttiva non è stata realizzata entro il termine prescritto dalla stessa, il ricorso proposto dalla Commissione va accolto.
11. Occorre pertanto constatare che non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni di legge, di regolamento e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenenti ai sensi della detta direttiva.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara e statuisce:

Non avendo adottato entro il termine prescritto le disposizioni di legge, di regolamento e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 ottobre 1994, 94/47/CEE, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi incombenenti ai sensi della detta direttiva.

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione) CAUSA C-319/98
25 febbraio 1999

"INADEMPIMENTO DI UNO STATO –
MANCATA TRASPOSIZIONE DELLA DIRETTIVA 94/47/CEE".

Nella causa C-319/98, Commissione delle Comunità europee, ricorrente, contro Regno del Belgio, convenuto, avente ad oggetto un ricorso volto a far dichiarare che non avendo adottato entro i termini prescritti le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 ottobre 1994, 94/47/CEE, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili (G.U. L 280, p. 83), il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenenti ai sensi della suddetta direttiva, la Corte ha pronunciato la seguente

Sentenza

Con atto depositato presso la Cancelleria della Corte il 18 agosto 1998, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso volto a far dichiarare che, non avendo adottato entro i termini prescritti le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 ottobre 1994, 94/47/CEE, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili (G.U. L 280, p. 83, in prosieguo: la "direttiva"), il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della direttiva medesima.

Ai sensi dell'art. 12 della direttiva, gli Stati membri avrebbero dovuto mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro trenta mesi dalla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, vale a dire il 30 aprile 1997, e avrebbero dovuto informarne direttamente la Commissione.

Non avendo ricevuto alcuna comunicazione relativa al recepimento della direttiva nell'ordinamento giuridico belga, e non disponendo di alcun elemento informativo che le consentisse di ritenere che il Regno del Belgio avesse adempiuto tale obbligo, la Commissione, con lettera 9 settembre 1997, invitava detto Stato a presentare le sue osservazioni entro due mesi.

In mancanza di risposta da parte delle autorità belghe, il 19 febbraio 1998 la Commissione inviava al Regno del Belgio un parere motivato, in cui lo invitava ad emanare i provvedimenti necessari per conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva entro due mesi dalla notifica del medesimo.

In risposta al parere motivato, il governo belga informava la Commissione (con lettera del 20 aprile 1998), che il Consiglio dei Ministri aveva varato un progetto di legge, ma che la procedura di trasposizione aveva subito un certo ritardo. La legge belga di attuazione della direttiva sarebbe stata comunicata alla Commissione immediatamente dopo la sua adozione.

Non avendo ricevuto nessun'altra comunicazione da parte delle autorità belghe, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

In sede di controricorso, il governo belga non contesta che i provvedimenti necessari per trasporre la direttiva non sono stati adottati nei termini prescritti. Esso fa presente che un progetto di legge di trasposizione è stato ufficialmente presentato alla Camera dei rappresentanti il 18 agosto 1998 per essere varato quanto prima, e che la Corte sarà informata immediatamente dell'entrata in vigore della relativa legge.

Poiché però la trasposizione della direttiva non è avvenuta nei termini prescritti, il ricorso della Commissione è fondato.

Occorre pertanto dichiarare che, non avendo adottato nei termini prescritti le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva di cui trattasi, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della medesima.

Per questi motivi,
la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) *Non avendo adottato entro i termini prescritti le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 ottobre 1994, 94/47/CEE, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi della direttiva suddetta.*

7.1.5 Diritto alla riparazione dei danni subiti a causa della "vacanza rovinata"

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

12 marzo 2002

«DIRETTIVA 90/314/CEE – VIAGGI, VACANZE E CIRCUITI "TUTTO COMPRESO" – RISARCIMENTO DEL DANNO MORALE».

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 pendente tra Simone Leitner e TUI Deutschland GmbH & Co. KG, domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso" (G.U. L 158, p. 59).

Sentenza

Con ordinanza 6 aprile 2000, pervenuta in cancelleria l'8 maggio successivo, il Landgericht Linz ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso".

Tale questione è stata sollevata nell'ambito della controversia che opponeva la sig.na Leitner alla TUI Deutschland GmbH & Co. KG riguardo al risarcimento del danno morale subito nel corso di un viaggio "tutto compreso".

Controversia nella causa principale e questione pregiudiziale.

La famiglia della sig.na Leitner (nata il 7 luglio 1987) acquistava presso la TUI un viaggio (con soggiorno) "tutto compreso" presso il club Robinson "Pamfiliya" a Side, in Turchia (periodo compreso tra il 4 e il 18 luglio 1997). La sig.na Leitner, raggiunta la destinazione con i suoi genitori il 4 luglio 1997, vi trascorreva l'intero soggiorno presso il club e vi consumava tutti i pasti. Circa otto giorni dopo l'inizio del soggiorno la sig.na Leitner accusava sintomi di un'intossicazione da salmonella imputabile alle vivande servite nel club.

La malattia, che continuava dopo la fine del soggiorno, si manifestava con accessi di febbre per più giorni, problemi circolatori, diarrea e vomito assieme a stati di

ansietà. I genitori dovevano assistere la sig.na Leitner fino al termine del soggiorno. Molti altri clienti del club si erano ammalati, presentando gli stessi sintomi. Circa due o tre settimane dopo la fine del soggiorno la sig.na Leitner inviava alla TUI una lettera di rimostranze relativa alla malattia in tal modo contratta. Dato che tale lettera rimaneva senza riscontro, il 20 luglio 1998 la sig.na Leitner, rappresentata dai genitori, intentava un'azione di risarcimento danni per l'importo di ATS 25 000.

Il giudice di primo grado riconosceva alla sig.na Leitner solo un importo di ATS 13 000 per le sofferenze fisiche ("Schmerzensgeld") causate dall'intossicazione alimentare e respingeva la domanda eccedente tale importo fondata sul risarcimento del danno morale per il mancato godimento della vacanza ("entgangene Urlaubsfreude").

Tale giudice dichiarava su questo punto che, anche se le sensazioni spiacevoli e le impressioni negative provocate dalla delusione sono da qualificare come danni morali in base al diritto austriaco, esse non potevano formare oggetto di indennizzo, poiché nessuna legge austriaca prevedeva espressamente il risarcimento di un danno morale di tale natura.

Adito in appello, il Landgericht Linz condivide il punto di vista del giudice di primo grado per quanto riguarda il diritto austriaco, ma ritiene che l'applicazione dell'art. 5 della direttiva potrebbe condurre ad una diversa soluzione. In tale contesto, il Landgericht cita la sentenza 16 luglio 1998, causa C-355/96, Silhouette International Schmied (Racc. p. I-4799, punto 36), in cui la Corte ha dichiarato che, anche se una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti, un giudice nazionale nell'applicare il diritto nazionale è tenuto ad interpretare le disposizioni di diritto interno alla luce della lettera e dello scopo della direttiva per conseguire il risultato da questa perseguito (il giudice di rinvio osserva inoltre che il legislatore tedesco ha adottato una disciplina espressa relativa all'indennizzo del danno morale in caso di viaggio fallito o gravemente pregiudicato e che i tribunali tedeschi riconoscono effettivamente tale indennizzo).

Ritenendo che la formulazione dell'art. 5 della direttiva non fosse sufficientemente precisa per consentire di trarne una conclusione certa per quanto riguarda il danno morale, il Landgericht Linz decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

“Se l'art. 5 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", debba essere interpretato nel senso che è in linea di principio dovuto l'indennizzo a fronte di domande di risarcimento di danni morali”.

omissis

Argomenti delle parti

- La sig.na Leitner rileva che dal terzo “considerando” della direttiva risulta che gli operatori devono avere la possibilità di proporre in tutti gli Stati membri viaggi a condizioni identiche. L'art. 5, n. 2, quarto comma, della direttiva consentirebbe di limitare contrattualmente la responsabilità che sorge in caso di danno morale derivante dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni fornite in occasione di un viaggio “tutto compreso”. Tale disposizione comporterebbe che in linea di principio, ai sensi della direttiva, il danno morale debba essere risarcito.

- La TUI nonché i governi austriaco, francese e finlandese sono d'accordo, sostanzialmente, nell'affermare che l'armonizzazione delle normative nazionali effettuata dalla direttiva consiste nel definire un semplice livello minimo di tutela per i consumatori che acquistano viaggi "tutto compreso". Di conseguenza tutto quel che non è espressamente regolato dalla direttiva in tale materia, ed in particolare il tipo di danno coperto, resterebbe di competenza dei legislatori nazionali. La direttiva si limiterebbe a stabilire un complesso di regole comuni essenziali riguardanti il contenuto, la conclusione e l'esecuzione del contratto di viaggio "tutto compreso" senza disciplinarne tutti gli aspetti, in particolare in materia di responsabilità civile. In tal modo l'esistenza di un diritto al risarcimento del danno morale non potrebbe essere desunta dalla mancanza nella direttiva di un'espressa indicazione a tal riguardo.
- Il governo belga sostiene che l'impiego generalizzato e senza limitazioni del termine "danni" all'art. 5, n. 2, primo comma, della direttiva comporta che ne sia data l'interpretazione più ampia, in modo tale che ogni tipo di danno dovrebbe in linea di principio venir coperto in forza della normativa che traspone la direttiva. Negli Stati membri che riconoscono la responsabilità per danno morale in forza del diritto comune la direttiva attribuirebbe la facoltà di porvi un limite secondo determinati criteri. Negli Stati membri in cui la responsabilità per danno morale è subordinata all'esistenza di un'espressa disposizione in tal senso, la mancanza di una siffatta disposizione andrebbe considerata tale da impedire del tutto il risarcimento del danno morale, il che sarebbe contrario alle disposizioni della direttiva.
- La Commissione rileva, innanzitutto, che il termine "danni" è usato dalla direttiva senza la minima limitazione mentre, precisamente nel settore dei viaggi turistici, si devono spesso segnalare danni diversi da quelli corporali. Essa osserva poi che una responsabilità per danno morale è riconosciuta nella maggior parte degli Stati membri, al di là dell'indennizzo delle sofferenze fisiche, tradizionalmente previsto da tutti gli ordinamenti giuridici, ancorché varino i particolari relativi all'ampiezza e alle condizioni di esistenza di tale responsabilità. Tutti gli ordinamenti giuridici moderni riconoscerebbero infine un'importanza sempre maggiore alle vacanze annuali. Ciò posto, essa sostiene che non è possibile dare un'interpretazione restrittiva della nozione generale di danno usata dalla direttiva ed escluderne per principio il danno morale.

Giudizio della Corte

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal Landgericht 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", dev'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".

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 marzo 2002.

SENTENZA DELLA CORTE

CAUSA C-400/00

30 aprile 2002

DIRETTIVA 90/314/CEE – VIAGGI, VACANZE E CIRCUITI “TUTTO COMPRESO” – NOZIONE DI “TUTTO COMPRESO” E DI “PREFISSATA COMBINAZIONE”.

Nel procedimento C-400/00, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunal Judicial da Comarca do Porto (Portogallo) nella causa dinanzi ad esso pendente tra Club-Tour, Viagens e Turismo SA e Alberto Carlos Lobo Gonçalves Garrido, in presenza di:

Club Med Viagens L^{da},

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 2, punto 1, della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti “tutto compreso” (G.U. L 158, pag. 59), la Corte (Terza Sezione), ha pronunciato la seguente sentenza.

1. Con ordinanza 31 ottobre 2000, pervenuta alla Corte il 3 novembre seguente, il Tribunal Judicial da Comarca do Porto ha presentato, ai sensi dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 2, punto 1, della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti “tutto compreso”.

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra l'agenzia di viaggi Club-Tour, Viagens e Turismo SA e il sig. Lobo Gonçalves Garrido relativo al pagamento del prezzo di un viaggio turistico.

omissis

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

Il sig. Lobo Gonçalves Garrido acquistava da Club-Tour, al prezzo di PTE 1 692 928, un viaggio comprensivo di trasporto aereo e alloggio per due settimane, pensione completa, nel villaggio turistico di Gregolimano (Grecia). Per tale viaggio Club-Tour ha acquistato un soggiorno dall'agenzia di viaggi Club Med Viagens L^{da} (in prosieguo: “Club Med”).

È stato quindi Club Med a provvedere alle necessarie prenotazioni presso il villaggio turistico di Gregolimano per l'alloggio, i pasti ed i trasferimenti, ad elaborare e pubblicizzare il programma di soggiorno e a fissare il prezzo complessivo di quest'ultimo. Sin dal momento del loro arrivo nel villaggio turistico, il sig. Lobo Gonçalves Garrido e la sua famiglia hanno potuto constatare che era infestato da migliaia di vespe e ciò ha impedito loro, per tutta la durata del soggiorno, di godersi pienamente le vacanze. Peraltro, l'immediata richiesta del sig. Lobo Gonçalves Garrido che lui e la sua famiglia venissero trasferiti in un altro villaggio non ha potuto essere soddisfatta dall'agenzia Club-Tour, dato che Club Med, con cui la prima si era messa in contatto, aveva dichiarato di non essere in grado di predisporre tempestivamente una valida alternativa.

Dato quanto era successo, al suo rientro, il sig. Lobo Gonçalves Garrido si è rifiutato di pagare il prezzo di viaggio pattuito con Club-Tour.

Questa ha quindi promosso un giudizio innanzi al Tribunal Judicial da Comarca do Porto, per chiedere la condanna del sig. Lobo Gonçalves Garrido al pagamento del detto prezzo.

Davanti a tale giudice, Club-Tour ha in particolare negato l'applicabilità della direttiva alla fattispecie sostenendo che il viaggio venduto non rientrava nell'ambito di applicazione di quest'ultima.

Con la seconda questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'espressione "prefissata combinazione" di cui all'art. 2, punto 1, della direttiva debba essere interpretata nel senso che include le combinazioni di servizi turistici effettuate con riferimento al momento in cui il contratto viene stipulato tra l'agenzia di viaggi e il cliente.

Tenuto conto della soluzione da essi suggerita alla prima questione, i governi che hanno presentato le proprie osservazioni alla Corte e la Commissione propongono di risolvere affermativamente la seconda questione.

Considerato che l'espressione "tutto compreso" di cui all'art. 2, punto 1, della direttiva deve essere interpretata nel senso che include i viaggi organizzati conformemente alle richieste del consumatore, la nozione di "prefissata combinazione" che costituisce uno degli elementi della definizione del "tutto compreso" menzionato riguarda necessariamente i casi in cui la combinazione di servizi turistici risulti dai desideri espressi da detto consumatore fino al momento in cui le parti pervengono ad un accordo e stipulano il contratto.

Occorre dunque risolvere la seconda questione nel senso che l'espressione "prefissata combinazione" di cui all'art. 2, punto 1, della direttiva deve essere interpretata nel senso che include le combinazioni di servizi turistici effettuate al momento in cui il contratto viene stipulato tra l'agenzia di viaggi e il cliente.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione), pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunal Judicial da Comarca do Porto con ordinanza 31 ottobre 2000, dichiarava:

- 1) *L'espressione "tutto compreso" di cui all'art. 2, punto 1, della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", deve essere interpretata nel senso che essa include i viaggi organizzati da un'agenzia di viaggi su domanda del consumatore o di un gruppo ristretto di consumatori e conformemente alle loro richieste.*
- 2) *L'espressione "prefissata combinazione" di cui all'art. 2, punto 1, della direttiva 90/314 deve essere interpretata nel senso che essa include le combinazioni di servizi turistici effettuate al momento in cui il contratto viene stipulato tra l'agenzia di viaggi e il cliente.*

7.1.6 Diritto del passeggero aereo a beneficiare del regime di tutela vigente

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione). CAUSA C-63/09

6 maggio 2010

“TRASPORTI AEREI – CONVENZIONE DI MONTREAL – RESPONSABILITÀ DEI VETTORI IN MATERIA DI BAGAGLI CONSEGNATI – ART. 22, N. 2 – LIMITAZIONI DI RESPONSABILITÀ IN CASO DI DISTRUZIONE, PERDITA, DETERIORAMENTO O RITARDO DI BAGAGLI – NOZIONE DI “DANNO” – DANNI MATERIALI E MORALI”.

Nel procedimento C-63/09, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’art. 234 CE, dal Juzgado de lo Mercantil n. 4 de Barcelona, con decisione 20 gennaio 2009, pervenuta in cancelleria il 13 febbraio 2009, nella causa Axel Walz contro Clickair SA, la Corte ha pronunciato la seguente

Sentenza

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’art. 22, n. 2, della convenzione per l’unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, firmata dalla Comunità europea il 9 dicembre 1999 e approvata a nome di questa con decisione del Consiglio 5 aprile 2001, 2001/539/CE ed è stata presentata nell’ambito di una controversia tra il sig. Walz, passeggero della compagnia aerea Clickair SA, e quest’ultima, avente ad oggetto il risarcimento del danno derivante dalla perdita di bagagli registrati in occasione di un trasporto aereo effettuato da tale compagnia.

Il quadro giuridico – La normativa dell’Unione

L’art. 1 del regolamento (CE) del Consiglio 9 ottobre 1997, n. 2027, sulla responsabilità del vettore aereo con riferimento al trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli, come modificato con regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 maggio 2002, n. 889, così dispone:

“Il presente regolamento attua le pertinenti disposizioni della Convenzione di Montreal per quanto concerne il trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli, stabilendo alcune disposizioni complementari. (...)”. L’art. 3, n. 1, del regolamento n. 2027/97 dispone: “La responsabilità di un vettore aereo comunitario in relazione ai passeggeri e ai loro bagagli è disciplinata dalle pertinenti disposizioni della convenzione di Montreal”.

La Convenzione di Montreal

Al terzo comma del preambolo della Convenzione di Montreal, le parti di tale convenzione riconoscono “l’importanza di tutelare gli interessi degli utenti del trasporto aereo internazionale e la necessità di garantire un equo risarcimento secondo il principio di riparazione”, “(...) l’azione collettiva degli Stati intesa all’ulteriore armonizzazione e

codificazione di alcune norme che regolano il trasporto aereo internazionale per mezzo di una nuova convenzione rappresent[a] il mezzo più idoneo a realizzare il giusto equilibrio degli interessi”. Il capo III della Convenzione di Montreal è intitolato: “Responsabilità del vettore ed entità del risarcimento per danni”. L’art. 17 di tale convenzione, intitolato “Morte o lesione dei passeggeri - danni ai bagagli”, dispone:

“1. Il vettore è responsabile del danno derivante dalla morte o dalla lesione personale subita dal passeggero per il fatto stesso che l’evento che ha causato la morte o la lesione si è prodotto a bordo dell’aeromobile o nel corso di una qualsiasi delle operazioni di imbarco o di sbarco.

2. Il vettore è responsabile del danno derivante dalla distruzione, perdita o deterioramento dei bagagli consegnati, per il fatto stesso che l’evento che ha causato la distruzione, la perdita o il deterioramento si è prodotto a bordo dell’aeromobile oppure nel corso di qualsiasi periodo durante il quale il vettore aveva in custodia i bagagli consegnati. Tuttavia la responsabilità del vettore è esclusa se e nella misura in cui il danno derivi esclusivamente dalla natura dei bagagli o da difetto o vizio intrinseco. Nel caso di bagagli non consegnati, compresi gli oggetti personali, il vettore è responsabile qualora il danno derivi da sua colpa ovvero da colpa dei suoi dipendenti o incaricati. (...)”. L’art. 22 della detta convenzione fissa le “limitazioni di responsabilità per ritardo, per il bagaglio e per le merci” nei seguenti termini:

“(...)

2. Nel trasporto di bagagli, la responsabilità del vettore in caso di distruzione, perdita, deterioramento o ritardo è limitata alla somma di 1000 diritti speciali di prelievo [DSP] per passeggero, salvo dichiarazione speciale di interesse alla consegna a destinazione effettuata dal passeggero al momento della consegna al vettore del bagaglio, dietro pagamento di un’eventuale tassa supplementare. In tal caso il vettore sarà tenuto al risarcimento sino a concorrenza della somma dichiarata, a meno che egli non dimostri che tale somma è superiore all’interesse reale del mittente alla consegna a destinazione”.

Causa principale e questione pregiudiziale

Poiché la controversia è sorta dalle condizioni di esecuzione di un trasporto aereo assicurato da un vettore dell’Unione Europea tra due città ubicate in Stati membri differenti, lo Juzgado de lo Mercantil n. 4 de Barcelona, investito di tale controversia, ha fatto applicazione del regolamento n. 2027/97. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, la questione sollevata va risolta dichiarando che il termine “danno” contenuto all’art. 22, n. 2, della Convenzione di Montreal, che fissa la limitazione della responsabilità del vettore aereo per il danno derivante in particolare dalla perdita di bagagli, deve essere interpretato nel senso che include tanto il danno materiale quanto il danno morale.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

Il termine “danno” contenuto all’art. 22, n. 2, della convenzione per l’unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, che fissa la limitazione della responsabilità del vettore aereo per il danno derivante in particolare dalla perdita di bagagli, deve essere interpretato nel senso che include tanto il danno materiale quanto il danno morale.

Corte di giustizia dell'Unione Europea
COMUNICATO STAMPA N. 43/10*
Lussemburgo, 6 maggio 2010

La Corte conferma che la responsabilità dei vettori aerei per la perdita dei bagagli è limitata a EUR 1134,71

Tale limite è infatti assoluto e comprende tanto il danno morale quanto il danno materiale

Conformemente al diritto dell'Unione¹, la responsabilità di un vettore aereo comunitario nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli è disciplinata dalla convenzione di Montreal². Tale convenzione prevede che la responsabilità del vettore in caso di distruzione, perdita, deterioramento o ritardo del bagaglio sia limitata a 1000 diritti speciali di prelievo (DSP) per passeggero (importo pari a circa EUR 1134,71)³, salvo dichiarazione speciale di interesse alla consegna a destinazione effettuata dal passeggero al momento della consegna al vettore del bagaglio, dietro pagamento di un eventuale importo supplementare. Infatti, in quest'ultimo caso, il vettore è tenuto, in linea di principio, al risarcimento sino a concorrenza della somma dichiarata.

Il 14 aprile 2008, il sig. Walz ha citato in giudizio la compagnia aerea Clickair, chiedendo il risarcimento per la perdita di bagagli consegnati in occasione di un trasporto aereo effettuato da tale compagnia da Barcellona (Spagna) a destinazione di Porto (Portogallo). Il sig. Walz ha chiesto un risarcimento di EUR 3200, dei quali EUR 2700 corrispondenti al valore dei bagagli perduti e EUR 500 per i danni morali causati da tale perdita. Lo Juzgado de lo Mercantil n. 4 de Barcelona (tribunale di commercio n. 4 di Barcellona, Spagna), investito della controversia, domanda se il limite di responsabilità dei vettori aerei fissato dalla Convenzione di Montreal in caso di perdita di bagagli comprenda congiuntamente i danni materiali e morali, ovvero se, al contrario, si debba considerare che il danno materiale è soggetto al limite di 1000 DSP, mentre il danno morale è soggetto ad un altro limite, dello stesso importo, di modo che il limite complessivo derivante dalla somma dei danni materiali e morali ammonti a 2000 DSP. Nella sua sentenza odierna la Corte constata, anzitutto, che la Convenzione di Montreal non contiene alcuna definizione dei sinonimi francesi "préjudice" e "dommage".

Ciò nondimeno, considerato che la convenzione cerca di unificare le regole

* Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

¹ Regolamento (CE) del Consiglio 9 ottobre 1997, n. 2027, sulla responsabilità del vettore aereo con riferimento al trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli (G.U. L 285, p. 1), come modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 maggio 2002, n. 889 (G.U. L 140, p. 2).

² Convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, stipulata a Montreal il 28 maggio 1999, sottoscritta dalla Comunità europea il 9 dicembre 1999 e approvata a nome di quest'ultima con la decisione del Consiglio 5 aprile 2001, 2001/539/CE (G.U. L 194, p. 39).

³ I diritti speciali di prelievo sono considerati nella Convenzione di Montreal come riferiti al diritto speciale di prelievo definito dal Fondo monetario internazionale (FMI). Pertanto si deve procedere ad una conversione di tali importi in valuta nazionale. Al 21 aprile 2010, l'importo di 1000 DSP corrisponde a EUR 1134,71.

relative al trasporto aereo internazionale, la Corte ritiene che tali termini debbano essere interpretati in maniera uniforme ed autonoma, nonostante i diversi significati attribuiti a tali nozioni negli ordinamenti interni degli Stati contraenti di tale convenzione.

Di conseguenza, la Corte procede all'interpretazione della nozione di danno in questione, basandosi, in un primo momento, sul senso comune da attribuire ad essa nel diritto internazionale generale. In un secondo momento, la Corte analizza gli obiettivi che hanno condotto all'adozione della Convenzione di Montreal.

La convenzione istituisce un regime di responsabilità rigorosa dei vettori aerei. Infatti, per quanto riguarda segnatamente i danni sopravvenuti in caso di distruzione, perdita o deterioramento dei bagagli consegnati, si presume che il vettore sia responsabile per il fatto stesso che "l'evento che ha causato la distruzione, la perdita o il deterioramento si è prodotto a bordo dell'aeromobile oppure nel corso di qualsiasi periodo durante il quale il vettore aveva in custodia i bagagli consegnati".

Pertanto, la Corte ritiene che un siffatto regime di responsabilità rigorosa comporti che sia preservato un "giusto equilibrio degli interessi", in particolare per quanto riguarda gli interessi dei vettori aerei e quelli dei passeggeri. Nelle diverse ipotesi in cui il vettore è considerato responsabile ai sensi della Convenzione di Montreal, tale "giusto equilibrio degli interessi" esige chiari limiti al risarcimento relativo al danno complessivamente subito da ciascun passeggero in ciascuna delle ipotesi menzionate, indipendentemente dalla natura dello stesso. Infatti, una limitazione del risarcimento così concepita consente ai passeggeri di essere risarciti agevolmente e rapidamente senza per questo imporre ai vettori aerei un onere risarcitorio molto gravoso, difficilmente identificabile e calcolabile, che possa compromettere, se non paralizzare, l'attività economica di questi ultimi.

Inoltre, la Corte rammenta che la Convenzione di Montreal contempla la possibilità per il passeggero di fare una dichiarazione speciale di interesse al momento della consegna dei bagagli al check-in, dietro pagamento di un eventuale importo supplementare. Tale possibilità conferma che il limite di responsabilità del vettore aereo per il danno derivante dalla perdita del bagaglio costituisce, in assenza di qualsivoglia dichiarazione, un limite assoluto che comprende tanto il danno morale quanto il danno materiale.

Di conseguenza, la Corte dichiara che, ai fini della determinazione del limite di responsabilità del vettore aereo per il danno derivante, in particolare, dalla perdita dei bagagli, il termine "danno" della Convenzione di Montreal dev'essere interpretato nel senso che comprende tanto il danno materiale quanto il danno morale.

IMPORTANTE. Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

CAUSE RIUNITE C-402/07 e C-432/07

19 novembre 2009

«TRASPORTO AEREO – REGOLAMENTO (CE) N. 261/2004 – ARTT. 2, LETT. I), 5, 6 E 7 – NOZIONI DI “RITARDO” E DI “CANCELLAZIONE” DEL VOLO – DIRITTO ALLA COMPENSAZIONE PECUNIARIA – NOZIONE DI “CIRCOSTANZE ECCEZIONALI”».

Nei procedimenti riuniti C-402/07 e C-432/07, aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’art. 234 CE, dal Bundesgerichtshof e dallo Handelsgericht Wien con decisioni 17 luglio e 26 giugno 2007, pervenute alla Corte, rispettivamente, il 30 agosto ed il 18 settembre 2007, nei procedimenti C. Sturgeon, G. Sturgeon, A. Sturgeon contro Condor Flugdienst GmbH (causa C-402/07) e S. Böck, C. Lepuschitz contro Air France SA (causa C-432/07) la Corte, ha pronunciato la seguente

Sentenza

Le domande di pronuncia pregiudiziale – che, vertono sull’interpretazione ex artt. 2, lett. I), 5, 6 e 7 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, 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 –, sono state presentate nell’ambito di controversie che vedono contrapposti, da una parte, il sig. Sturgeon e la sua famiglia alla compagnia aerea Condor Flugdienst GmbH (causa C-402/07) e, dall’altra, il sig. Böck e la sig.ra Lepuschitz alla compagnia aerea Air France SA (causa C-432/07), in merito al rifiuto opposto da tali compagnie di offrire una compensazione pecuniaria a detti passeggeri giunti agli aeroporti di destinazione con ritardi, rispettivamente, di 25 e di 22 ore rispetto all’orario di arrivo previsto.

Antefatti – Causa C-402/07

I membri della famiglia Sturgeon avevano effettuato una prenotazione presso la Condor per un viaggio andata e ritorno da Francoforte sul Meno a Toronto (e la partenza del volo di ritorno Toronto-Francoforte sul Meno era prevista per il 9 luglio 2005 alle 16.20). Dopo le operazioni di registrazione, i passeggeri di tale volo venivano informati che quest’ultimo era cancellato, come indicato dal tabellone elettronico dell’aeroporto. Recuperavano i loro bagagli e venivano condotti in un hotel dove passavano la notte. L’indomani tali passeggeri venivano registrati presso il banco dell’accettazione di un’altra compagnia aerea per un volo recante lo stesso numero che figurava sulla prenotazione. La Condor non ha programmato un nuovo volo con lo stesso numero per il giorno in questione. Ai passeggeri venivano attribuiti posti differenti da quelli che erano stati loro assegnati il giorno precedente, e la prenotazione non veniva trasformata in prenotazione per un volo programmato da un’altra compagnia. Il volo in oggetto giungeva a Francoforte sul Meno l’11 luglio 2005 verso le 7, con circa 25

ore di ritardo rispetto all'orario previsto. I membri della famiglia Sturgeon hanno ritenuto che, in considerazione del complesso delle circostanze, e del ritardo di oltre 25 ore, il detto volo non fosse stato ritardato bensì cancellato.

Causa C-432/07

Il sig. Böck e la sig.ra Lepuschitz hanno effettuato una prenotazione presso l'Air France per un viaggio andata e ritorno su voli di linea da Vienna (Austria) a Città del Messico (Messico) via Parigi (Francia). La partenza del volo Città del Messico-Parigi del sig. Böck e della sig.ra Lepuschitz era prevista per il 7 marzo 2005 alle 21.30. Al momento delle operazioni di registrazione gli interessati venivano immediatamente informati, senza che si procedesse a tali operazioni, che il loro volo era stato cancellato. Tale cancellazione era dovuta ad una modifica del programma dei voli tra Città del Messico e Parigi in seguito al guasto tecnico di un aereo che effettuava il collegamento tra Parigi e Città del Messico, e a causa del rispetto del periodo di riposo regolamentare del personale di volo. Per arrivare a destinazione più presto il sig. Böck e la sig.ra Lepuschitz accettavano l'offerta fattagli dall'Air France di servirsi di un volo della compagnia aerea Continental Airlines, la cui partenza era prevista l'indomani, 8 marzo 2005, alle 12.20. I loro biglietti venivano annullati e successivamente venivano loro rilasciati nuovi biglietti presso lo sportello di quest'ultima compagnia. Il sig. Böck e la sig.ra Lepuschitz giungevano a Vienna con circa 22 ore di ritardo rispetto all'orario previsto.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) Gli artt. 2, lett. 1), 5 e 6 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, 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, devono essere interpretati nel senso che un volo ritardato, a prescindere dalla durata del ritardo e quand'anche essa sia stata significativa, non può essere considerato cancellato quando è realizzato in conformità alla programmazione originariamente prevista dal vettore aereo.*
- 2) Gli artt. 5, 6 e 7 del regolamento n. 261/2004 devono essere interpretati nel senso che i passeggeri di voli ritardati possono essere assimilati ai passeggeri di voli cancellati ai fini dell'applicazione del diritto alla compensazione pecuniaria e che essi possono pertanto reclamare il diritto alla compensazione pecuniaria previsto dall'art. 7 di tale regolamento quando, a causa di un volo ritardato, subiscono una perdita di tempo pari o superiore a tre ore, ossia quando giungono alla loro destinazione finale tre ore o più dopo l'orario di arrivo originariamente previsto dal vettore aereo. Tuttavia, un siffatto ritardo non implica il diritto alla compensazione pecuniaria per i passeggeri se il vettore aereo è in grado di dimostrare che il ritardo prolungato è dovuto a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso, ossia circostanze che sfuggono all'effettivo controllo del vettore aereo.*
- 3) L'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 deve essere interpretato nel senso che*

un problema tecnico occorso ad un aeromobile e che comporta la cancellazione o il ritardo di un volo non rientra nella nozione di “circostanze eccezionali” ai sensi di tale disposizione, a meno che detto problema derivi da eventi che, per la loro natura o la loro origine, non sono inerenti al normale esercizio dell’attività del vettore aereo in questione e sfuggono al suo effettivo controllo.

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione). CAUSA C-549/07
22 dicembre 2008

“TRASPORTO AEREO – REGOLAMENTO (CE) N. 261/2004 – ART. 5 – COMPENSAZIONE ED ASSISTENZA AI PASSEGGERI IN CASO DI CANCELLAZIONE DEL VOLO – ESONERO DALL’OBBLIGO DI COMPENSAZIONE – CANCELLAZIONE DOVUTA A CIRCOSTANZE ECCEZIONALI CHE NON SI SAREBBERO COMUNQUE POTUTE EVITARE ANCHE SE FOSSERO STATE ADOTTATE TUTTE LE MISURE DEL CASO”.

Nel procedimento C-549/07, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’art. 234 CE, dallo Handelsgericht Wien, con decisione 30 ottobre 2007, nella causa Friederike Wallentin-Hermann contro Alitalia, la Corte ha pronunciato la seguente

Sentenza

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’art. 5, n. 3, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, 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. Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra la sig.ra Wallentin-Hermann e l’Alitalia sorta in seguito al rifiuto da parte di quest’ultima di compensare la ricorrente nella causa principale, il cui volo era stato cancellato.

Contesto normativo – Il diritto internazionale

La convenzione per l’unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, è stata sottoscritta dalla Comunità europea il 9 dicembre 1999 e approvata a suo nome con la decisione del Consiglio 5 aprile 2001, 2001/539/CE. Tale convenzione è entrata in vigore il 28 giugno 2004 e gli artt. 17-37 costituiscono il capitolo III, intitolato “Responsabilità del vettore ed entità del risarcimento per danni”. L’art. 19, intitolato “Ritardo”, prevede: “Il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, bagaglio e merci. Tuttavia il vettore non è responsabile per i danni da ritardo se dimostri che egli stesso e i propri dipendenti e incaricati hanno adottato tutte le misure necessarie e possibili, secondo la normale diligenza, per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle”.

Il diritto comunitario – Causa principale e questioni pregiudiziali

Dalla decisione di rinvio risulta che la sig.ra Wallentin-Hermann ha prenotato, presso l'Alitalia, per se stessa, suo marito e sua figlia, tre posti su un volo in partenza da Vienna (Austria) e diretto a Brindisi (Italia), con scalo a Roma (Italia). La partenza da Vienna era prevista per il 28 giugno 2005 alle ore 6.45 e l'arrivo a Brindisi era programmato per lo stesso giorno alle 10.35. Dopo la registrazione, i tre passeggeri sono stati informati, cinque minuti prima dell'ora di decollo prevista, che il loro volo era stato cancellato. In seguito, sono stati trasferiti su un volo della compagnia Austrian Airlines per Roma, dove sono pervenuti alle 9.40, ossia 20 minuti dopo l'ora di partenza della loro coincidenza per Brindisi, che hanno quindi perso. La sig.ra Wallentin-Hermann e la sua famiglia sono giunti a Brindisi alle 14.15. La cancellazione del volo dell'Alitalia in partenza da Vienna era dovuta ad un complesso guasto al motore, con conseguenze sulla turbina. Tale guasto era stato scoperto il giorno precedente, nel corso di una verifica. L'Alitalia ne era stata informata la notte precedente tale volo, all'una. La riparazione dell'aeromobile, che ha richiesto la spedizione di pezzi di ricambio e l'invio di tecnici, è stata completata l'8 luglio 2005. L'Alitalia ha respinto tale richiesta.

Nel contesto del procedimento giudiziario che la sig.ra Wallentin-Hermann ha di conseguenza avviato, il *Bezirksgericht für Handelsachen Wien* (Tribunale circondariale in materia commerciale di Vienna) ha accolto la sua richiesta di compensazione pecuniaria, in particolare perché i problemi tecnici che hanno colpito l'apparecchio in questione non rientravano nelle "circostanze eccezionali" che esonerano dall'obbligo di versare una compensazione pecuniaria a norma dall'art. 5, n. 3, dal regolamento n. 261/2004.

L'Alitalia ha interposto appello avverso tale decisione dinanzi allo *Handelsgericht Wien* (Corte d'appello civile in materia commerciale di Vienna), che ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se sussistano circostanze eccezionali ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 (...), alla luce di tale regolamento, qualora un guasto tecnico all'apparecchio, in particolare un'avaria del motore, comporti la cancellazione del volo, e se l'interpretazione delle cause di esonero ai sensi dell'art. 5, n. 3 [di tale] regolamento, debba essere effettuata alla luce delle disposizioni della Convenzione di Montreal (art. 19).
- 2) Qualora la prima questione debba ricevere soluzione affermativa: se, per quanto riguarda i vettori aerei che presentano un tasso di cancellazione di voli per problemi tecnici superiore alla media, si possa ritenere che sussistono circostanze eccezionali ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento [n. 261/2004], circostanze [che] 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.

Da tale indicazione contenuta nel preambolo del regolamento n. 261/2004 emerge che il legislatore comunitario non ha inteso che detti eventi – il cui elenco, peraltro, è meramente indicativo – costituiscano di per sé circostanze eccezionali, ma unicamente

che essi sono idonei a produrre siffatte circostanze. Ne consegue che non tutte le circostanze che si accompagnano a siffatti eventi sono necessariamente cause di esonero dall'obbligo di compensazione pecuniaria previsto all'art. 5, n. 1, lett. c), di tale regolamento.

Non si può tuttavia escludere che taluni problemi tecnici rientrino in tali circostanze eccezionali, purché essi discendano da eventi non inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggano all'effettivo controllo di quest'ultimo. Così sarebbe, ad esempio, nel caso in cui il costruttore degli apparecchi che costituiscono la flotta del vettore aereo in questione, o una competente autorità, rivelasse che tali apparecchi, già in servizio, presentano un vizio di fabbricazione nascosto che incide sulla sicurezza dei voli. Così sarebbe altresì in presenza di danni causati agli aeromobili da atti di sabotaggio o di terrorismo.

Spetta quindi al giudice del rinvio verificare se i problemi tecnici menzionati dal vettore aereo coinvolto nella causa principale siano derivati da eventi che non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e che sfuggono al suo effettivo controllo.

A norma dell'art. 19 della Convenzione di Montreal, un vettore non è responsabile per i danni da ritardo “se dimostr[a] che egli stesso e i propri dipendenti e preposti hanno adottato tutte le misure che potevano essere ragionevolmente richieste per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle”.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) *L'art. 5, n. 3, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, 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, dev'essere interpretato nel senso che un problema tecnico occorso ad un aeromobile e che comporta la cancellazione di un volo non rientra nella nozione di “circostanze eccezionali” ai sensi di tale disposizione, a meno che detto problema derivi da eventi che, per la loro natura o la loro origine, non sono inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo in questione e sfuggono al suo effettivo controllo.
La convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale, conclusa a Montreal il 28 maggio 1999, non risulta determinante ai fini dell'interpretazione delle cause di esonero oggetto dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.*
- 2) *La frequenza dei problemi tecnici rilevati presso un vettore aereo non è di per sé un elemento che consenta di concludere che sono presenti o meno “circostanze eccezionali” a norma dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004.*
- 3) *La circostanza che un vettore aereo abbia rispettato i requisiti minimi di manutenzione di un aeromobile non è di per sé sufficiente per dimostrare che tale vettore ha adottato “tutte le misure del caso” ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 261/2004 e, pertanto, per liberare il detto vettore dall'obbligo di pagare una compensazione pecuniaria, previsto dagli artt. 5, n. 1, lett. c) e 7, n. 1, di tale regolamento.*

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione). CAUSA C-344/04
10 gennaio 2006

“TRASPORTO AEREO – REGOLAMENTO (CE) N. 261/2004 – ARTT. 5, 6 E 7 – COMPENSAZIONE ED ASSISTENZA DEI PASSEGGERI IN CASO DI NEGATO IMBARCO E CANCELLAZIONE DEL VOLO O RITARDO PROLUNGATO – VALIDITÀ – INTERPRETAZIONE DELL’ART. 234 CE”.

Nel procedimento C-344/04, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’art. 234 CE, dalla High Court of Justice, Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Regno Unito), con decisione 14 luglio 2004, pervenuta in cancelleria il 12 agosto 2004, nella causa *The Queen*, ex parte: IATA, ELFAA, contro Department for Transport, la Corte (Grande Sezione), ha pronunciato la seguente

Sentenza

La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda la validità degli artt. 5, 6 e 7 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, 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, proposta nell’ambito di una controversia tra “IATA” e “ELFAA” e il Department for Transport in merito all’attuazione del regolamento n. 261/2004.

Contesto normativo – La normativa internazionale

La Convenzione per l’unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale è stata approvata con decisione del Consiglio 5 aprile 2001. Gli artt. 17-37 della Convenzione di Montreal costituiscono il capitolo III della medesima, intitolato “Responsabilità del vettore ed entità del risarcimento per danni”. L’art. 19 di tale Convenzione, intitolato “Ritardo”, prevede che: “Il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, bagagli o merci. Tuttavia il vettore non è responsabile per i danni da ritardo se dimostri che egli stesso e i propri dipendenti e incaricati hanno adottato tutte le misure necessarie e possibili, secondo la normale diligenza, per evitare il danno oppure che era loro impossibile adottarle”.

L’art. 22, n. 1, della medesima Convenzione limita la responsabilità del vettore in caso di ritardo alla somma di 4150 diritti speciali di prelievo per passeggero. Il n. 5 dello stesso articolo dispone, in sostanza, che tale limite non si applica qualora il danno derivi da un atto od omissione del vettore, compiuto sia con l’intenzione di provocare un danno sia temerariamente e con la consapevolezza che probabilmente ne deriverà un danno.

L’art. 29 della Convenzione in parola, intitolato “Fondamento della richiesta risarcitoria”, è formulato nel modo seguente: “Nel trasporto di passeggeri, bagagli e merci, ogni azione di risarcimento per danni promossa a qualsiasi titolo, in base alla presente convenzione o in base a un contratto o ad atto illecito o per qualsiasi altra causa, può essere esercitata unicamente alle condizioni e nei limiti di responsabilità

previsti dalla presente convenzione, fatta salva la determinazione delle persone legittimate ad agire e dei loro rispettivi diritti. Tale azione non dà luogo ad alcuna riparazione a titolo punitivo, esemplare o comunque non risarcitorio”.

La normativa comunitaria – Il regolamento (CE) n. 2027/97

Il regolamento (CE) del Consiglio 9 ottobre 1997, n. 2027, sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti (G.U. L 285, p. 1), è stato modificato dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 13 maggio 2002, n. 889. L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2027/97 dispone quanto segue:

“La responsabilità di un vettore aereo comunitario in relazione ai passeggeri e ai loro bagagli è disciplinata dalle pertinenti disposizioni della Convenzione di Montreal”.

L'allegato del regolamento n. 2027/97 contiene, tra l'altro, le seguenti disposizioni, sotto il titolo “Ritardi nel trasporto dei passeggeri”:

“In caso di ritardo, il vettore è responsabile per il danno a meno che non abbia preso tutte le misure possibili per evitarlo o che fosse impossibile prendere tali misure. La responsabilità per il danno è limitata a 4150 DSP (equivalente approssimativo in moneta locale)”.

L'onere della prova, per quanto riguarda se e quando il passeggero è stato avvertito della cancellazione del volo, incombe al vettore aereo operativo” [Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, cit., punto 123]. Ciò accade, in particolare, in materia di politica comune dei trasporti (v., in tal senso, in particolare sentenze 17 luglio 1997, cause riunite C-248/95 e C-249/95, SAM Schiffahrt e Stapf, Racc. p. I-4475, punto 23, e 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Omega Air *et al.*, Racc. p. I-2569, punto 63).

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) Un giudice avverso le cui decisioni possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, quando giudica che uno o più motivi di invalidità di un atto comunitario avanzati dalle parti o, se del caso, sollevati d'ufficio sono fondati, deve sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di un procedimento di rinvio pregiudiziale per un giudizio di validità.

2) L'esame delle questioni sottoposte non ha rivelato alcun elemento tale da pregiudicare la validità degli artt. 5, 6 e 7 del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 11 febbraio 2004, n. 261, 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.

Riepilogo sinottico di alcune sentenze della Corte di giustizia dell'UE

Data e n. Causa	
02/02/1989 C-186/87	Turisti destinatari di servizi: diritto all'indennizzo in caso di aggressione. Il principio di non discriminazione, sancito in particolare dall'articolo 7 del Trattato, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, per quanto riguarda i soggetti ai quali il diritto comunitario garantisce la libertà di recarsi in detto Stato, specie in quanto destinatari di servizi, subordini il risarcimento dello Stato, destinato a riparare il danno causato nello Stato stesso a chi abbia subito aggressioni con conseguenti lesioni, al possesso di una tessera di residente o della cittadinanza di un paese che abbia concluso un accordo di reciprocità con detto Stato membro.
26/02/1991 C-154/89 C-180/89 C-198/89	Commissione della Comunità Europea contro Repubblica Italiana, Repubblica Francese, Repubblica Ellenica – Inadempimento – Libera prestazione di servizi – Guide Turistiche – Qualifica Professionale prescritta dalla normativa nazionale.
05/06/1997 C-398/95	Guide turistiche - Libera prestazione di servizi.
12/03/2002 C-168/00	Viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso" – Direttiva 90/314 – Responsabilità dell'organizzatore e/o del rivenditore nei confronti del consumatore – Obbligo di provvedere al risarcimento del danno derivante dalla mancata o dalla non corretta esecuzione del contratto – Danno morale – Inclusione (Direttiva del Consiglio 90/314, art. 5, n. 2). L'art. 5 della direttiva 90/314, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", deve interpretarsi nel senso che riconosce al consumatore il diritto al risarcimento del danno morale e, segnatamente, del danno costituito dal mancato godimento delle vacanze derivante dal mancato o dal non corretto adempimento delle prestazioni previste nel viaggio "tutto compreso".
30/04/2002 C-400/00	Nella formula di viaggio "tutto compreso" rientra anche il viaggio "su misura", vale a dire quello organizzato su domanda del consumatore o di un ristretto gruppo di clienti, tenendo conto delle loro specifiche richieste. Dunque, anche a chi acquista un pacchetto in agenzia, modificando la proposta iniziale, e integrandola in base ai propri desideri, si deve riconoscere il regime di tutela previsto dalla direttiva UE sulle vacanze e i circuiti tutto compreso.
16/05/2002 C-142/01	Commissione delle Comunità europee / Repubblica italiana "Inadempimento di uno Stato – Direttiva 92/51/CEE – Sistema di riconoscimento della formazione professionale – Maestro di sci".
13/10/2005 C-73/04	Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1969 – Contratto di adesione ad un club vacanze. Attribuzione di diritti diversi per un prezzo globale. Diritto di uso a tempo parziale su un bene immobile unicamente designato per tipo e ubicazione. Iscrizione ad un'organizzazione che consente uno scambio del diritto d'uso. Elemento principale del prezzo globale. Art. 16 punto 1 lett. a. – Inapplicabilità.
27/09/2007 C-396/06	Indennizzo a causa di disagi nel trasporto aereo.
22/12/2008 C-549/07	Un vettore aereo non può, come regola generale, rifiutarsi di compensare pecuniariamente i passeggeri in seguito ad una cancellazione del volo causata da problemi tecnici dell'aeromobile.
09/07/2009 C-204/08	Peter Rehder/Air Baltic Corporation [Regolamento (CE) n. 44/2001 – Art. 5, punto 1, lett. b), secondo trattino – Regolamento (CE) n. 261/2004 – Artt. 5, n. 1, lett. c), e 7, n. 1, lett. a) – Convenzione di Montreal – Art. 33, n. 1 – Trasporti aerei – Richieste di compensazione pecuniaria avanzate dai passeggeri alle compagnie aeree in caso di cancellazione dei loro voli – Luogo di esecuzione della prestazione – Competenza giurisdizionale in caso di trasporto aereo da uno Stato membro ad un altro da parte di una compagnia aerea avente sede in un terzo Stato membro].

Bibliografia

- ADOBATI E., *La Corte di giustizia definisce la nozione di “viaggio tutto compreso” ai sensi della direttiva n. 90/314/Cee, Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, pp. 486-487.
- AM ENDE M., *Erwartung, Wartung, Überraschung - EuGH stärkt Passagierrechte bei Flugannullierung*, *European Law Reporter*, 2009, pp. 23-25.
- ASCANI O., *La legittimità dei meccanismi sanzionatori previsti dalla normativa valutaria dopo la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di valuta per turismo*, *Il Foro padano*, 1984, II Col. 121-132.
- ASHWORTH G. J. - LARKHAM P. J., *Building a new heritage: tourism, culture and identity in the new Europe*, 1994, 278 p.
- BANÚS E. - BEATRIZ E., *Actas del V Congreso “Cultura Europea”: Pamplona, 28 al 31 octubre de 1998*, 2000, 1167 p.
- BATTILANI P., *Vacanze di pochi, vacanze di tutti: l'evoluzione del turismo europeo*, 2001, 368 p.
- BAUSCH TH., *Tourism and the environment in Europe: an introduction along with reports on some European projects in tourism / Le tourisme et l'environnement en Europe: introduction et présentation de projets touristiques en Europe*, 1995, 71 p.
- BECKER CHR., *Tourismus und nachhaltige Entwicklung: Grundlagen und praktische Ansätze für den mitteleuropäischen Raum*, 1996, 184 p.
- BOULANGER FR., *Tourisme et loisirs dans les droits privés européens*, 1996, 180 p.
- BOUTARD-LABARDE M.-C., *Chronique de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Libre circulation des personnes et des services*, *Journal du droit international* 1991, pp. 473-475.
- BURTENSHAW C., *No emergency exit for airlines - ECJ upholds law entitling passengers to compensation for cancelled flights, Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia*, *Bulletin of international legal developments*, 2008, Vol. 24, pp. 277-279.
- BUSCHLE D., *Dienstleistungsfreiheit: Griechische Fremdenführer zum zweiten*, *St. Galler Europarechtsbriefe*, 1997, pp. 343-347.
- CHAMPEAUX J.-P. - CHÉRIGUI H., *Approche de l'ingénierie touristique européenne: Allemagne, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni*, 2001, 116 p.

BIBLIOGRAFIA

- CHAPIER-GRANIER N. - VERDURE, C., Arrêt "Wallentin-Hermann": L'annulation d'un vol par un transporteur aérien pour cause de "circonstances extraordinaires", *Journal des tribunaux/droit européen*, 2009, n. 156, pp. 46-47.
- CHYPRE, MINISTRY OF AGRICULTURE, NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT, *Sustainable tourism development: proceedings. Colloquy organised by the Council of Europe (Directorate of Environment and Local Authorities), the Cypriot Ministry of Agriculture, Natural Resources and Environment and the Office of Tourism of Cyprus: Larnaca (Cyprus), 9-11 November 1995*, 1996, 135 p.
- COMBET M., *Indemnisation des passagers de transports aériens au sein de l'Union européenne: quelle loi? quel juge? (à propos de l'arrêt Rehder du 9 juillet 2009)*, *Revue Lamy droit des affaires*, 2009, n. 42, pp. 67-70.
- CONTI R., *Corte di giustizia, danno da vacanza rovinata e viaggi "su misura". Ancora due vittorie per i consumatori*, *Il Corriere giuridico*, 2002, pp. 1002-1008.
- CONTI M., *Viaggi per turismo e relativi trasferimenti di valuta nel diritto comunitario*, *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 1984, I, Sez. II, pp. 240-247.
- CORNELISSEN P.A.M., *Report on the Commission's White Paper: freeing Europe's airspace*, 1996, 20 p.
- COUNCIL OF EUROPE, *Promotion du tourisme culturel en tant que facteur de développement des régions*, 2005, 71 p.
- COUNCIL OF EUROPE, *Promotion of cultural tourism as a factor of development of the regions*, 2005, 69 p.
- COUNCIL OF EUROPE, *Links between the sustainable development of tourism and regional/spatial planning: proceedings, Palma de Majorca (Spain), 26-27 May 1999. Développement durable du tourisme et relations avec l'aménagement du territoire: actes, Palma de Majorque (Espagne), 26-27 Mai 1999*, 2002, 145 p.
- COUNCIL OF EUROPE, Directorate of Environment and Local Authorities, *Sustainable tourism development: conciliation of economic, cultural, social and environmental interests: proceedings. Colloquy organised by the Council of Europe (Directorate of Environment and local Authorities) and the Slovenian Ministry of the Environment and Physical Planning, Maribor*, 1997, 156 p.
- COUNCIL OF EUROPE, *Forests in Europe. Proceedings: 4th Pan-European Colloquy on Tourism and Environment: Warsaw, 20-21 September 1994 / Forêts d'Europe. Actes: 4^e Colloque paneuropéen sur le tourisme et l'environnement: Varsovie, 20-21 septembre 1994*, 1995, 70 p.
- COUNCIL OF EUROPE, *Tourisme de montagne et rôle des parcs naturels régionaux. Actes 3^e Colloque paneuropéen sur le tourisme et l'environnement / Tourism in mountain regions and role of regional nature parks. Proceedings: 3rd Pan-European colloquy on Tourism and Environment: Sofia, 5-6 October 1993*, 1994, 64 p.
- COUNCIL OF EUROPE, *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: stratégies pour un tourisme durable et de qualité: Rapport et conclusion du colloque organisé par le conseil de l'Europe dans le cadre des travaux de la conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)*, 1992, 178 p.
- COUNCIL OF EUROPE, *Campagne européenne pour le monde rural 1987-1988: Colloque international sur les moyens de réduire les disparités dans la prestation de ser-*

BIBLIOGRAFIA

- vices entre zones urbaines et rurales*, 27-29 avril 1988, Saint Jacques de Compostelle, Symposium "Tourisme et loisirs en milieu rural", St. Pet, 1988.
- COUNCIL OF EUROPE, *Vingt-sept principes pour le développement du tourisme dans les régions de montagne*, 1979, 84 p.
- DOWNES N., *Conflicting Interests in Timeshare Contracts Revisited on the Occasion of the ECJ (First Chamber), Case C-73/04 Judgment*, 13 October 2005.
- ELLUL A., *Tourisme en environnement dans les pays européens / Tourism and environment in European countries*, 1996, 117 p.
- ESCOURROU P., *Tourisme et environnement*, 1993, 239 p.
- EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Enterprise and Industry, *EDEN [European Destinations of Excellence]: Discover Europe's hidden treasures*, 2009, 29 p.
- EUROPEAN COMMISSION, DG Enterprise Policy, Distributive Trades, Tourism & Cooperatives. Tourism Unit, *Tagungsbericht des zweiten europäischen Forum für Zulieferwesen: Graz, 5.-6. Oktober 1998*, 1999, 131 p.
- EUROPEAN COMMISSION, *Report to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Community measures affecting tourism: (Council Decision 92/421/EEC)*, COM 96/0029 final, 1996, 121 p.
- EUROPEAN COMMISSION, DG Enterprise Policy, Distributive Trades, Tourism & Cooperatives. Tourism Unit, *Making Europe accessible for tourists with disabilities: handbook for the tourism industry*, 1996, 124 p.
- EUROPEAN COMMISSION, DG Enterprise Policy, Distributive Trades, Tourism & Cooperatives. Tourism Unit, *The evolution of holiday travel facilities and in the flow of tourism inside and outside the European Community*, 1994, 250 p.
- EUROPEAN COMMISSION, *Tourism resources in Eastern Europe: problems and prospects for cooperation*, 1993, 147 p.
- EUROPEAN COMMISSION, *Le tourisme culturel en Europe. Etudes*, 1993, 147 p.
- EUROPEAN PARLIAMENT, *Tourisme en Europe. Récapitulatif des travaux du Parlement européen dans le cadre de l'Année européenne du tourisme*, 1992, 121 p.
- EUROPEAN COMMISSION, EUROSTAT, *Le tourisme en Europe. Tendances 1989*, 1991, 64 p.
- EUROTER, *Village que j'aime: 51 demonstration projects for village tourism; 51 projets de demonstration pour le tourisme villageois; 51 Projekte als Beispiel für den Tourismus auf dem Lande*, 1991, 320 p.
- DANISI T., *Sull'indennizzo per la cancellazione del volo decide il giudice della città di partenza o arrivo*, *Guida al Diritto*, 2009, n. 35, pp. 72-74.
- FARKAS F., *Il danno da vacanza rovinata: nuove tendenze e vecchie questioni*, *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2003, I, pp. 864-871.
- F.N.H.R., *Tourisme rural et développement local: Actes du Forum européen du tourisme rural, organisé à Avignon, au Palais des Papes, les 29 et 30 avril 1992 / Fédération nationale de l'habitat rural et de l'aménagement du territoire rural*, 1992, 98 p.

BIBLIOGRAFIA

- FRAGOLA M., *La Corte di giustizia riconosce la risarcibilità del danno morale "da vacanza rovinata" alla luce dell'ordinamento comunitario, Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, pp. 287-298.
- JELINČIĆ D.A., *Cultural tourism goes virtual: audience development in Southeast European countries*, 2009, 211 p.
- KAROLLUS M.M., *Entgangene Urlaubsfreude und Reisen "à la carte" – Zwei EuGH-Entscheidungen zur Pauschalreise-Richtlinie, Juristische Blätter*, 2002, pp. 566-578.
- LEIBLE S., *Zuständiges Gericht für Entschädigungsansprüche von Flugpassagieren, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2009, pp. 571-573
- LEIDNER R., *The European tourism industry in the enlarged Community: gaps are potential and opportunities*, 2007, 72 p.
- LEIDNER R., *The European tourism industry: a multi-sector with dynamic markets: structures, developments and importance for Europe's economy*, 2004, 80 p.
- LEPECQ G., *The euro and the tourism industry / EU, European Commission; Association for the Monetary Union of Europe*, 1998, 37 p.
- LOOS M. - DICKIE J. - ARNOKOUROS G. - WIEWIÓROWSKA-DOMAGALSKA A., *Compensation for Non-Material Damage under the Directive on Package Travel, European Review of Private Law*, 2003, pp. 91-103.
- LOUIS J.-V., *Free Movement of Tourists and Freedom of Payments in the Community: The Luisi-Carbone Judgment, Common Market Law Review*, 1984 pp. 625-637.
- LUBY M., *Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes. Libre circulation des personnes et des services, Journal du droit International*, 1998, pp. 520-521.
- MAC DONALD M., *European community tourism law and policy*, 2003, 500 p.
- MARLIÈRE L. - LAMBRECHT P., *Les 25 marchés émergents du Droit*, 2006, 695 p.
- MENGOZZI P., *Il risarcimento del danno morale da vacanza rovinata dopo la sentenza della Corte di giustizia CE del 12 marzo 2002, Contratto e impresa, Europa*, 2003 pp. 589-611.
- MINTEL INTERNATIONAL GROUP, *The future of the European package holiday*, 2009, 54 p.
- MÖLENBERG L.J.H., *Een op verzoek van de reiziger samengesteld pakket van reisdiensten is ook een van tevoren georganiseerde pakketreis. Zaak C-400/00 (Club Tour): een "vergeten" arrest met verstreckende gevolgen voor de aansprakelijkheidsverdeling in de reisbranche, Tijdschrift voor consumentenrecht*, 2006, pp. 108-112.
- MONTANARI A. - WILLIAMS A.M., *European tourism: regions, spaces and restructuring*, 1995, 284 p.
- MONTI B., *Il recepimento della direttiva sui viaggi "tutto compreso" nei paesi dell'Unione europea, Diritto del Turismo*, n. 1/2008, pp. 70-79.
- NIES I. - TRAUT U., *Reiserecht*, 1996, 632 p.
- NOTARSTEFANO C., *European sustainable tourism: context, concepts and guidelines for*

BIBLIOGRAFIA

- action, International Journal of Sustainable Economy*, 2008, n. 1, pp. 44-59.
- NOTARSTEFANO C., *Genesi, evoluzione giuridica e orientamenti comunitari del turismo sostenibile rotection juridique des touristes et intégration européenne: Bilan et perspectives*, 2007, 159 p.
- NOTARSTEFANO C., *Thesaurus du tourisme et des loisirs / Thesaurus on tourism & leisure activities/ Tesauro de turismo y ocio/ Thesaurus del turismo e del tempo libero*, 2003, 857 p.
- NOTARSTEFANO C., *Lineamenti giuridici delle attività turistiche*, 2003, 319 p.
- NOTARSTEFANO C., *Les droits du touriste européen: analyse juridique comparée dans les Etats membres de l'UE*, 2001, 159 p.
- NOTARSTEFANO C., *Protection juridique des touristes et intégration européenne: Bilan et perspectives*, 1997, 247 p.
- NOTARSTEFANO C., *La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de protection des touristes*, *Economia e Diritto del Terziario*, n. 3, 1996, 10 p.
- PASQUALINI J.P. - JACQUOT B., *Tourismes in Europe. Action touristique*, 1992, 406 p.
- PIERALLINI L., *I pacchetti turistici: profili giuridici e contrattuali*, 1998, 200 p.
- POMPL W. - LAVERY P., *Tourismes en Europe. Action touristique*, 1993, 406 p.
- PRÖBSTL U. - WIRTH V. - ELANDS B. - BELL S., *Management of recreation and nature-based tourism in European forests*, 2010, 336 p.
- PY P., *Droit du tourisme*, 1996, 419 p.
- RHODRI T. - MARCIANNA A., *Tourism in the new Europe: perspectives on sme policies and practices* 2006, 247 p.
- RICHARDS G., *Cultural attractions and European tourism*, 2001, 259 p.
- RICHARDS G., *Cultural tourism in Europe*, 1996, 347 p.
- RICHARDS G., *Tourism in Central and Eastern Europe: educating for quality*, 1996, 305 p.
- ROFES I PUJOL M.I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La sentencia de 22 de marzo de 1994. La igualdad de trato en las condiciones de acceso a una profesión: los guías turísticos*, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 1995, n. 13, pp. 178-182.
- SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA J.I., *Report on the communication from the Commission on the way forward for civil aviation in Europe (COM(94)0218 - C4-0085/94)*, 1995, 30 p.
- SCARCIGLIA R., *Viaggi "tutto compreso", emotional distress e risarcibilità del danno morale in caso di "mancata vacanza"*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pp. 1152-1155.
- SEABROK J., *No hiding place: child sex tourism and the role of extraterritorial legislation*, 2000, 141 p.
- SÉCHÉ J.-C., *Libre prestation des services et allocations de devises aux touristes*, *Cahiers de droit européen*, 1984, pp. 706-713.
- SESTA L., *Danno da vacanza rovinata e danno morale contrattuale*, *Giurisprudenza italiana*, 2002, pp. 1801-1805.

BIBLIOGRAFIA

- SHAW G. - WILLIAMS A.M., *Tourism, leisure, nature protection and agritourism: principles, partnerships and practice*, 1996, 217 p.
- SPATHOPOULOS F.M., *I eleftherosi tou touristikou synallagmatos stin EOK: i apofasi tou DEvrK stin ypothesi Luisi (31.1.1984) kai oi proektaseis tis, Elliniki Epitehorisi Evropaïkou Dikaiou*, 1985, pp. 307-330.
- SPEIJER E.L., *Luchtvaartmaatschappijen mogen passagiers geen compensatie meer weigeren bij annulering vlucht wegens technisch mankement, Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2009, pp. 153-157.
- STORM S., *A comparison between the EC directive on package travel and the new Scandinavian package travel legislation*, 1994, 36 p.
- TESAURO G., *Esportazione di valuta per turismo e diritto comunitario, Il Foro italiano*, 1984, IV Col. 101-108.
- TONNER K., *Der Umfang des Schadensersatzes nach der Pauschalreise-Richtlinie, Zeitschrift für europäisches Privatrecht*, 2003, pp. 623-634.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *La planification de l'espace pour les loisirs et le tourisme dans les pays de la région de la CEE*, 1988, 25 p.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *Spatial planning for recreation and tourism in the countries of the ECE region*, 1988, 22 p.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *La planification et le développement de l'industrie touristique dans la région de la CEE : Actes du Colloque sur la planification et le développement de l'industrie touristique dans la région de la CEE, organisé par la Commission économique pour l'Europe et tenu a Dubrovnik (Yougoslavie) 13-18 octobre 1975*, 1976, 225 p.
- VAN DER BEEK J.C.M., *Vrij verrichten van diensten door toeristengidsen en banken, Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 1997, pp. 214-217.
- VAUCHEZ A., *Judge-made law. Aux origines du "modèle" communautaire (retour sur Van Gend & Loos et Costa c. ENEL), Une Europe des élites?: réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne* (Editions de l'Université de Bruxelles) 2007, pp. 139-165.
- WHEATCROFT S. - LIPMAN G., *Air transport in a competitive European market: Problems, prospects and strategies*, 1986, 218 p.
- WILLIAMS A.W. - SHAW G., *Tourism and economic development: Western European experiences*, 1991, 291 p.
- WITTWER A., *Ist Timesharing Miete?*, *European Law Reporter*, 2005, pp. 395-396.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION, *Tourism and migration: exploring the relationship between two global phenomena*, 2010, 76 p.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION, *Faced with worldwide competition and structural changes, what are the tourism responsibilities of European governments?: WTO/CEU-ETC joint seminar, Salzburg, Austria, April 9-10, 1997*, 50 p.