

## Il futuro dei diritti del turista

Cesare Vaccà

I soli contratti di viaggio “a pacchetto” sono oggetto di armonizzazione europea. La Commissione europea, però, ha anticipato l’intenzione di riformularne la disciplina, estendendola ai cosiddetti “pacchetti dinamici”, quelli che i consumatori assegnano autonomamente, acquistando singole prestazioni presso un unico sito Internet o siti partner. La Commissione intende anche valutare la possibilità di adottare il contrassegno “Viaggio protetto” (*Travel Protection Label*) per contraddistinguere prodotti turistici e/o combinazioni di prodotti rispetto ai quali i diritti dei consumatori sono tutelati dall’ordinamento europeo.

### *La disciplina dei contratti “turistici”*

Il Codice del consumo<sup>1</sup> (artt. 82-100) regola, conformemente alla disciplina europea, i soli contratti di viaggio organizzato, vale a dire i cosiddetti “pacchetti turistici”,<sup>2</sup> con l’esclusione di ogni altro tipo di rapporto, se si eccettua (artt. 69-81) la ben diversa figura della multiproprietà immobiliare, anch’essa comunque correlata a forme di vacanza, sebbene “statica”.

Anche la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio<sup>3</sup> considera (art. 1, secondo comma) unicamente i contratti che hanno come oggetto, a fronte di «*un prezzo globale, un insieme di prestazioni comprendenti il trasporto, il soggiorno separato dal trasporto o qualunque altro servizio che a essi si riferisca*».

In definitiva, il quadro normativo uniforme del turismo si identifica essenzialmente con la disciplina della responsabilità per mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni costituenti il “pacchetto” da parte dagli organizzatori e delle agenzie di viaggio<sup>4</sup> e con la Convenzione europea sulla responsabilità degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo, firmata a Parigi il 17 dicembre 1962 e ratificata nel nostro Paese con l’art. 3 della Legge n. 316 del 10

<sup>1</sup> Dlgs. n. 206 del 6 settembre 2005 e successive modifiche.

<sup>2</sup> La disciplina dei viaggi “tutto compreso” è stata attuata nel nostro ordinamento con il Dlgs. n. 111 del marzo 1995, attuativo della Direttiva n. 90/314 (Roppo, Carassi, Indovino Fabris, Pierallini, 1997).

<sup>3</sup> La ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (Ccv), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ha avuto luogo con la Legge n. 1084 del 27 dicembre 1977. A commento della Ccv si segnalano: Roppo, 1978; Vanderperren, 1971; Moscati, 1977-78; Grigoli, 1984; Carassi, 1990; Pierfelici, 1986.

<sup>4</sup> Sulle responsabilità che gravano sull’agente di viaggio e

sul tour operator nella disciplina attualmente trasfusa negli artt. 93-98 del Codice del consumo. C. Vaccà, Commento artt. 14-19 nel Commentario al Dlgs. 15 del marzo 1995, n. 111 (a cura di E. Roppo) in Nuove leggi civili commentate, 1997, p. 43 ss. Sostanzialmente analoga la disciplina della Ccv: dispone, infatti, l’art. 13.1 che «l’organizzatore di viaggi risponde di qualunque pregiudizio causato al viaggiatore a motivo dell’inadempimento totale o parziale dei suoi obblighi di organizzazione quali risultano dal contratto o dalla presente Convenzione, salvo che egli non provi di essersi comportato da organizzatore di viaggi diligente».

giugno 1978, che ha modificato gli artt. 1783 ss. Cod. civ. relativi al deposito in albergo e negli esercizi assimilabili.<sup>5</sup>

Restano così esclusi dall'armonizzazione europea e dalla disciplina pattizia internazionale i contratti inerenti singoli servizi, che trovano una regolamentazione sia nelle norme dedicate dall'ordinamento a specifici contratti, quali il trasporto e la locazione turistica,<sup>6</sup> sia negli usi, come quelli alberghieri, raccolti su scala provinciale dalle Camere di commercio (Vaccà, 2001).

Rapporti molto diffusi, quali il bed and breakfast<sup>7</sup> e, soprattutto, l'agriturismo<sup>8</sup> - pur ricevendo un'articolata disciplina nei loro aspetti amministrativi grazie alla ricca produzione legislativa regionale (Savanna, 2008) - sono sostanzialmente privi di regole contrattuali; i consumatori, quindi, si trovano maggiormente indifesi qualora la controparte sia un altro privato anziché un operatore professionale.

Dei diritti dei consumatori possono trovarsi tracce nell'art. 4 della Legge n. 135 del 29 marzo 2001, Riforma della legislazione nazionale del turismo, che attribuisce al ministero dell'Industria, ora dello Sviluppo economico, l'onere di elaborare «*in almeno quattro lingue*» la Carta dei diritti del turista, che riporta essenziali informazioni sui sistemi di classificazione degli esercizi, sull'assistenza sanitaria, sulle coperture assicurative, sulle modalità di tutela dei diritti e sui correlati ruoli delle associazioni dei consumatori (Morandi, Comenale Pinto, La Torre, 2004).

Prescindendo dai ricorrenti conflitti di competenze fra Stato e Regioni in merito alla stessa legge quadro,<sup>9</sup> certo è che la Carta appare priva di qualsivoglia natura regolamentare, limitandosi a essere una pubblicazione informativo-promozionale: a oggi, peraltro, il più noto testo così denominato è stato realizzato non già dal ministero, bensì da un'associazione di consumatori.<sup>10</sup>

Un soggetto istituzionale ha, tuttavia, proceduto all'emanazione di una Carta dei diritti: si tratta di Enac che, anche ai fini dell'attuazione delle norme europee e degli accordi internazionali attinenti, in particolar modo, la liberalizzazione della concorrenza nel settore del trasporto aereo (Bucci, Musso, Zamberlan, 1995) ha accorpato gli organismi cui precedentemente erano attribuite competenze diverse nel settore dell'aviazione civile.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Della Legge n. 316 del 10 giugno 1978, recante Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sulla responsabilità degli alberghi per le cose portate dai clienti in albergo, firmata a Parigi il 17 dicembre 1962 (Carnevali, Bonilini, 1979).

<sup>6</sup> Il contratto di locazione stagionale, definito "locazione transitoria per finalità turistica", è menzionato dall'art. 1, secondo comma, alinea c, della Legge n. 431 del 9 dicembre 1998, Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti a uso abitativo, ed è disciplinato dagli artt. 1571 ss. Cod. civ.; deve essere stipulato in forma scritta a pena di nullità, e se la locazione ha durata inferiore a trenta giorni non vi è l'obbligo di registrare il contratto. La durata del contratto è lasciata alla libertà delle parti, ma devono sussistere esigenze di svago e utilizzo nel tempo libero.

<sup>7</sup> Assai numerose sono le leggi dedicate dalle Regioni al bed and breakfast, in relazione alla Legge n. 135 del 29 marzo 2001, Riforma della legislazione nazionale del turismo che,

peraltro, non tratta direttamente questa figura contrattuale.

<sup>8</sup> Disciplinato dalla Legge n. 96 del 20 febbraio 2006, Disciplina dell'agriturismo, nonché dalla sua progenie regionale.

<sup>9</sup> Sui profili di conflitto fra Stato e Regioni in merito alla Legge quadro sul turismo n. 135 del 29 marzo 2001 dopo la riforma del titolo V della Costituzione, si veda la recensione a Turismo. Diritto e diritti, in questo stesso numero della Rivista, p. 150.

<sup>10</sup> Movimento consumatori, Carta dei diritti del turista, XII ed., 3 agosto 2009 (I ed. 1986). Sin dal suo recente ripristino, il ministero del Turismo ha reso noto tramite un comunicato stampa che «è stata portata a conclusione la redazione della Carta dei diritti del turista, recante le informazioni utili al turista». Al momento, tuttavia, nulla risulta essere stata diffuso.

<sup>11</sup> Vale a dire Civilavia (Direzione generale dell'aviazione civile del ministero dei Trasporti) e Rai (Registro aeronautico italiano).

Con il Decreto Ministeriale 3 giugno 1999<sup>12</sup> è stato approvato lo Statuto dell'Ente nazionale per l'aviazione civile, che sovrintende alla gestione degli aeroporti a opera delle società aggiudicatarie del servizio, assicurando l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra e costituisce,<sup>13</sup> inoltre, l'Autorità indipendente di vigilanza sui fornitori di servizi di navigazione aerea.<sup>14</sup>

Le competenze dell'ente sono assai eterogenee e comprendono delicate attività tecniche di sorveglianza sulle costruzioni aeronautiche e sugli aeromobili, il rilascio delle correlate certificazioni (Cecchi, 1995), la partecipazione alle attività di realizzazione di strutture aeroportuali, la certificazione della qualità dei servizi aeroportuali, la tutela dei viaggiatori e, infine, le attività di regolamentazione tecnica, ispettiva, sanzionatoria e di coordinamento. Fra queste ultime sono comprese modalità di composizione extragiudiziale delle liti, in quanto, a norma dell'art. 19 dello Statuto, «*l'Ente organizza e amministra servizi di conciliazione e arbitrato concernenti le controversie sorte in occasione e in relazione a contratti aventi a oggetto prestazioni attinenti le materie di propria competenza*» indirizzate agli utenti, siano o meno consumatori.

In realtà a oggi l'Ente nazionale per l'aviazione civile, che avrebbe dovuto dotarsi dei relativi regolamenti, non ha approntato alcuna norma procedurale, limitandosi a predisporre la Carta dei diritti del passeggero, che individua e disciplina sulla base dell'ordinamento europeo e delle convenzioni internazionali le forme di tutela cui può avere accesso il viaggiatore a fronte di una variegata tipologia di disservizi.<sup>15</sup>

I casi più frequenti riguardano i ritardi dei voli, l'overbooking,<sup>16</sup> la cancellazione dei voli, lo smarrimento e il disvio dei bagagli, i ritardi dei passeggeri imputabili a disservizi aeroportuali, le carenze nell'assistenza ai disabili, le mancanze relative ai viaggi "tutto compreso".

La Carta dei diritti del passeggero fornisce alcune indicazioni in merito alle modalità di presentazione dei reclami all'Enac, che provvede a inoltrarli alla compagnia aerea o al gestore aeroportuale: malgrado i compiti statutari, il ruolo dell'ente è così limitato al ricevimento delle segnalazioni sul mancato rispetto della Carta stessa, mansioni alquanto ridimensionate rispetto all'amministrazione delle procedure conciliative e arbitrali a favore dei viaggiatori, che l'ente non pare particolarmente interessato ad attivare.

Non è questo, tuttavia, l'unico caso in cui un soggetto chiamato ad amministrare procedimenti conciliativi e arbitrali risulti inadempiente: l'Autorità per

<sup>12</sup> Pubblicato in G.U. 10 dicembre 1999, n. 289.

<sup>13</sup> Dl n. 237 dell'8 settembre 2004, recante Interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile, emanato in attuazione del Regolamento (Ce) n. 549/2004 del 10 marzo 2004.

<sup>14</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, cosiddetto "Regolamento quadro", entrato in vigore il 20 aprile 2004 e recante i principi generali per la creazione di un "cielo unico europeo", che dispone l'istituzione in tutti i Paesi membri di una Autorità nazionale di

vigilanza.

<sup>15</sup> Carta dei diritti del passeggero, IV ed., Roma, 2004.

<sup>16</sup> Il Regolamento (Ce) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio disciplina la compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o ritardo prolungato: un quadro completo, anche se riferito al precedente regolamento europeo, in F. Indovino Fabris, Legislazione turistica, V ed., Padova, 2004, p. 469 ss.

l'energia elettrica e il gas sarebbe parimenti tenuta<sup>17</sup> a offrirli agli utenti, ma - al momento - l'unico regolamento del quale si è dotata riguarda l'arbitrato.<sup>18</sup>

Il 28 ottobre 2009 il Consiglio dei ministri ha approvato, come è noto, lo schema di decreto legislativo che disciplina la conciliazione extragiudiziale,<sup>19</sup> ma la riconduzione a unità delle diverse figure di conciliazione non risulta presente, anche per un difetto di coordinamento che risale alla legge delega: è possibile, pertanto, che rimangano zone d'ombra nell'intento di agevolare l'accesso alla giustizia tramite modalità di composizione negoziata delle liti.

Per quanto riguarda il turismo, l'ultimo comma del già richiamato art. 4 della Legge quadro sul turismo, la n. 135 del 29 marzo 2001, dispone a questo proposito che «le Camere di commercio [...] costituiscono le commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti inerenti la fornitura di servizi turistici»; la norma prosegue, con formulazione suscettibile di più interpretazioni, affermando che «è fatta salva la facoltà degli utenti, in caso di conciliazione per la risoluzione di controversie con le imprese turistiche, di avvalersi delle associazioni dei consumatori» (Vaccà, 1995 e 2000).

L'espressione può, infatti, intendersi sia nel senso che i consumatori possono farsi assistere da un'associazione di consumatori nel tentativo di conciliazione amministrato da una Camera di commercio, sia che possono optare per una procedura cosiddetta paritetica,<sup>20</sup> direttamente gestita dalle associazioni medesime.

## *Contratti di viaggio e conflittualità*

La sfera dei viaggi organizzati incide in misura sensibile sulla conflittualità che ha origine dai contratti di consumo, e il superamento della barriera rappresentata dalla risarcibilità del danno non patrimoniale conseguente l'inadempimento<sup>21</sup> alimenta gran parte delle liti sulle "vacanze rovinate".<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Art. 2, XXIV comma, Legge n. 481 del 14 novembre 1995.

<sup>18</sup> Si tratta della Delibera n. 127/2003, recante Approvazione di regolamento per lo svolgimento delle procedure arbitrali presso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. La Delibera n. 35/07 del 23 febbraio 2007, recante Promozione di procedure stragiudiziali di conciliazione per la risoluzione delle controversie insorte tra esercenti il servizio di distribuzione e vendita di energia elettrica e del gas e i clienti finali, sembra sancire la definitiva rinuncia dell'Autorità ad amministrare le procedure conciliative, a ciò delegando le associazioni dei consumatori rappresentate nel Cnccu.

<sup>19</sup> In attuazione dell'art. 60 della Legge delega n. 69 del 18 giugno 2009, Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile.

<sup>20</sup> Sulla conciliazione "paritetica", definita «negoziata

zione volontaria e paritetica» dall'art. 2 della bozza di D.lgs. sulla conciliazione extragiudiziale del 28 ottobre 2009, si segnalano Praderi, 2009 e Vaccà, 2009.

<sup>21</sup> Sull'evoluzione dei percorsi giurisprudenziali volti a riconoscere il risarcimento del danno non patrimoniale correlato all'inadempimento contrattuale si veda F. Tescione, 2008, fra le decisioni più eclatanti si veda, ad esempio, g.d.p. di Salerno, L. Vingiani, 23 marzo 2009, che ha riconosciuto il danno non patrimoniale sotto il profilo della lesione della serenità familiare in relazione all'art. 114 Cod. consumo in conseguenza dell'acquisto di un condizionatore difettoso.

<sup>22</sup> A commento della prima sentenza che ha riconosciuto nel nostro Paese il risarcimento del danno "da vacanza rovinata", Trib. Roma, 6 ottobre 1989, Giurato c. Zenitur S.r.l., Vaccà, 1992. Per una trattazione attuale: Di Napoli, 2006, e Pardolesi, 1981.

È ben nota, infatti, la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, secondo la quale «l'art. 5 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/Ce, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso", deve essere interpretato nel senso che il consumatore ha diritto al risarcimento del danno morale derivante dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni fornite». <sup>23</sup>

Ma vi sono anche numerosi rischi che aprono le porte ad azioni giudiziarie nella sfera turistica, confermando l'opportunità di sviluppare sedi e modalità alternative di composizione dei conflitti: a volte i pericoli sono già concreti al momento dell'organizzazione del viaggio, altre, invece, sono sopravvenuti durante la vacanza, ma, mentre il rischio dei primi grava sempre sull'organizzatore, in relazione ai secondi la responsabilità è solo eventuale ed è correlata alla negligenza.

Il rischio sopravvenuto si manifesta, per definizione, mentre il viaggio è in corso: può, però, accadere che per negligenza o scarsa professionalità il viaggio avvenga in luoghi che, per pericoli climatici, igienico-sanitari, o altri, siano tali da indurre qualsiasi operatore esperto ad astenersi dall'organizzarvi vacanze o anche semplici attraversamenti.

Rispetto ai Paesi, invece, notoriamente interessati da guerre, guerriglie, ricorrenti disordini, epidemie, le incognite non possono considerarsi sopravvenute e, quindi, imprevedibili: i pericoli risultano, infatti, assai maggiori rispetto a quelli - generici - di attentati o di malattie cui è ipoteticamente esposto ogni Paese. <sup>24</sup>

Se in determinati Paesi l'esposizione dei viaggiatori a rischi o disagi non rappresenta un'eventualità,<sup>25</sup> bensì una certezza, nessun operatore diligente può organizzarvi viaggi con finalità turistiche: rappresenta, pertanto, un mero azzardo mandare turisti ove si sono appena verificate calamità naturali, o sono in corso operazioni belliche, o ancora, si segnalano focolai di epidemie.

In simili casi l'annullamento del viaggio è più che motivato: anche la Convenzione sul contratto di viaggio dispone, del resto (art. 10), che «l'organizzatore di viaggi può, senza indennità annullare il contratto totalmente o parzialmente qualora, prima o durante l'esecuzione del contratto si manifestino circostanze di carattere eccezionale che l'organizzatore di viaggi non poteva conoscere al momento della stipulazione del contratto e che, se le avesse conosciute in quel momento, gli avrebbero fornito valide ragioni per non concluderlo».

Più attenuato è il rischio, in qualche misura endemico, di azioni violente in Paesi soggetti a strisciante conflitti: le "schede paese" predisposte dal servizio "Viaggiare sicuri" del ministero degli Esteri e dell'Automobile Club segnalano l'inopportunità di talune mete turistiche: talvolta questi due soggetti indicano - con diversa gradazione - l'esigenza di cautela in relazione a rischi affrontabili, quali sono alcuni fra quelli igienico-sanitari mediante opportune misure di

<sup>23</sup> Sesta Sezione, 12 marzo 2002, procedimento C-168/00, Leitner c. Tui Deutschland GmbH & Co. KG.

<sup>24</sup> Cass. Civ., sez. III, Sentenza n. 16315 del 24 luglio 2007, Aternum Viaggi Sas c. Bismanturist Srl e altro, ha

riconosciuto il diritto del viaggiatore di non partire alla volta di Paesi dove è reale il rischio di epidemie.

<sup>25</sup> Sull'inesistenza di un "obbligo generale di protezione" in capo al tour operator: Vaccà, 1997.

profilassi. L'organizzatore deve, però, darne segnalazione al viaggiatore, esponendo per iscritto le procedure da seguire per scongiurare i pericoli e accertandosi che vengano osservate da tutti i partecipanti al viaggio.

Assai diverse, infine, le implicazioni delle incognite non prevedibili in alcun modo e, quindi, non valutabili preventivamente, quali le azioni terroristiche.<sup>26</sup>

È plausibile che, in simili casi, nessuna responsabilità possa imputarsi ai soggetti che hanno organizzato il viaggio, in quanto l'eventualità di essere coinvolti in azioni terroristiche nel centro di New York, Madrid, Londra non è diverso da quello cui si è esposti in qualsiasi altra città occidentale.<sup>27</sup>

Alle controversie insorte in seguito a viaggi organizzati non fanno, tuttavia, riscontro liti inerenti contratti turistici stipulati con privati, come bed and breakfast e agriturismo, in relazione ai quali si riscontrano pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, relative, però, ai profili pubblicistici: quanto alla prima (Sentenza 14 novembre 2008, n. 369) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione della legge lombarda nella parte volta a condizionare all'approvazione dell'assemblea dei condomini la prestazione dell'attività di bed and breakfast in appartamenti situati in edifici condominiali; la Corte stessa, inoltre (Sentenza 12 ottobre 2007, n. 339), ha ritenuto incostituzionali le leggi del Lazio e della Toscana relative ai requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature utilizzate per le attività agrituristiche; la Corte di cassazione, invece (sez. I, Sentenza 26 luglio 2001, n. 10187), si è pronunciata sulla disposizione legislativa della Regione Molise, che vieta alle aziende agrituristiche la vendita di prodotti a "soggetti di passaggio" che non fruiscono dei servizi di ristorazione o di alloggio offerti dall'esercizio agrituristicco.

## *La revisione della disciplina europea*

Il Libro verde della Commissione europea "Revisione dell'*acquis*" relativo ai consumatori<sup>28</sup> ha anticipato la profonda revisione di otto fra le più rilevanti direttive volte a tutelare i consumatori, fra le quali quelle sui viaggi "tutto compreso" e la multiproprietà: la Commissione ha rilevato, in un suo documento di lavoro, i molteplici problemi legati ai servizi turistici che richiedono tempestive soluzioni.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Un precedente di grande interesse è rappresentato dalle conseguenze del conflitto in Kuwait e degli eventi del 1990-91 sui contratti in corso di esecuzione in Irak, Paese nei cui confronti venne adottato un embargo internazionale (Vaccà, 1991 e 1992).

<sup>27</sup> Il Trib. di Nola, Sentenza 26 luglio 2007, ha ritenuto la responsabilità per inadempimento contrattuale dei viaggiatori che avevano motivato il proprio recesso con il timore di attentati terroristici: stipulato, infatti, nel maggio 2001 il contratto per una vacanza in Messico con partenza programmata il 18 settembre 2001, in seguito a drammatici eventi dell'11 settembre i viaggiatori decisero a

di non partire. Diversamente il Trib. di Milano, Sentenza 19 aprile 2002, in Dir. turismo, n. 2/2003, p. 157 ss., con commento di G. Ciurnelli, ha ritenuto che gli eventi dell'11 settembre 2001 legittimano il recesso dal contratto per un viaggio di nozze a "pacchetto" nelle isole Maldive con partenza il 24 settembre 2001, se uno dei viaggiatori non si sente più in grado di intraprendere il volo per una «grave sindrome depressiva con crisi di panico».

<sup>28</sup> Bruxelles, 8 febbraio 2007, Com (2006) 744 final.

<sup>29</sup> Documento di lavoro del 26 luglio 2007 sulla Direttiva 90/314/Cee del 13 giugno 1990 concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso.

Obiettivo del riesame è la realizzazione di un effettivo mercato interno, che raggiunga il giusto equilibrio tra un adeguato livello di tutela dei consumatori e la competitività delle imprese, assicurando al contempo il rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà. Completato il processo di revisione di gran parte dell'ordinamento volto a tutelare i consumatori, dovrebbe risultare possibile che, ovunque essi stipulino contratti nell'ambito dell'Unione europea, i diritti essenziali siano salvaguardati nell'identico modo (Pachl, 2009).

In seguito alla relazione sull'attuazione della Direttiva 90/314/Cee concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso,<sup>30</sup> nel luglio 2007 nel richiamato documento di lavoro la Commissione ha approfondito le lacune emerse dalla pratica, nonché dalle modalità di recepimento della direttiva nei Paesi membri. Gli aspetti da considerare in sede di revisione della disciplina sono stati, quindi, ravvisati nei profili dell'informazione, nelle cause legittimanti la revisione dei prezzi, nel recesso del consumatore, nel diritto all'indennizzo e nelle responsabilità dell'organizzatore e del venditore; infine, nell'organico coordinamento con altre pregnanti iniziative comunitarie relative ai trasporti, al turismo, all'occupazione, allo sviluppo regionale e alle politiche territoriali.

Del resto, già la Comunicazione della Commissione recante la Strategia della politica dei consumatori 2002-2006<sup>31</sup> fissava l'obiettivo (Art. 3.1.2.2.) del riesame delle direttive relative all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili e ai viaggi "tutto compreso", le cui carenze sono emerse essenzialmente sul piano dei rimedi legati all'inadempimento dell'imprenditore, destinati a essere modificati secondo le quattro possibili alternative indicate dal Libro verde della Commissione europea "Revisione dell'*acquis*" relativo ai consumatori.

Il programma d'azione comunitario in materia di politica dei consumatori 2007-2013<sup>32</sup> conferma (art. 2) l'obiettivo di contribuire «*alla tutela della salute e della sicurezza dei consumatori e alla difesa dei loro interessi economici e giuridici*», assicurando elevati gradi di tutela, anche attraverso efficaci regole inerenti gli strumenti procedurali tramite i quali pervenire alla composizione dei conflitti.

Ad avviso degli organi comunitari, quindi, gli aspetti nevralgici sono, essenzialmente, rappresentati dal regime delle responsabilità degli operatori e, quindi, delle forme del risarcimento, nonché dalle modalità - giudiziali ed extragiudiziali - mediante le quali può essere assicurato al consumatore l'accesso alla giustizia.

Tuttavia, la Proposta di direttiva sui diritti dei consumatori, nella quale si sostanzia la Revisione dell'*acquis*<sup>33</sup> - che semplifica e aggiorna le norme attuali mediante un approccio di armonizzazione completa riposto sul principio che gli Stati membri non possono mantenere o adottare disposizioni divergenti da

<sup>30</sup> Sec (1999)1800 def.

<sup>31</sup> Com (2002) 208 def.

<sup>32</sup> Decisione n. 1926/2006/Ce del 18 dicembre 2006 del

Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>33</sup> Bruxelles, 8 ottobre 2008, Com (2008) 614 def.

quelle fissate nella direttiva che sarà emanata (art. 4 della proposta stessa) - considera solo quattro direttive anziché le otto originariamente indicate dal Libro verde: la Direttiva 85/577 sulla tutela dei consumatori nei confronti dei contratti negoziati fuori dai locali commerciali; la Direttiva 93/13 sulle clausole vessatorie; la Direttiva 97/7 sui contratti a distanza; la Direttiva 1999/44 sulle garanzie nella vendita dei beni di consumo, rimandando, malgrado quanto preannunciato, a differenti modalità di intervento la rivisitazione delle regole sui contratti di viaggio.

Con il documento di consultazione del 26 novembre 2009, la Commissione europea ha, quindi, manifestato l'intenzione di procedere alla rivisitazione della direttiva sui viaggi "tutto compreso" relativamente all'obbligo di informazione, alle responsabilità per la prestazione dei servizi, nonché - in via generalizzata e non soltanto con riferimento ai viaggi organizzati - ai rimedi nel caso di insolvenza del tour operator o del vettore aereo.

Il documento della Commissione considera, inoltre, l'opportunità di estendere la natura di vincolo contrattuale a ogni informazione relativa al viaggio organizzato fornita al consumatore, quale ne sia la forma, pertanto anche tramite i siti Internet degli operatori; indica, infine, la necessità di disciplinare più efficacemente le modalità di assistenza ai viaggiatori che si trovino ad affrontare problemi insorti durante la vacanza.

La Commissione intende, quindi, presentare - nell'autunno 2010 - proposte di riesame sia della direttiva sui viaggi "tutto compreso", sia dei diritti dei passeggeri aerei a fronte dell'insolvenza delle compagnie aeree: Internet e le compagnie aeree *low cost* hanno, infatti, profondamente modificato i modelli di comportamento dei consumatori.

Ma la più rilevante prospettiva di intervento comunitario riguarda la disciplina dei cosiddetti "pacchetti dinamici", vale a dire quelli che i consumatori compongono autonomamente, spesso online, avvalendosi di un unico sito o di siti partner.

In Europa, che è il maggiore mercato mondiale dei viaggi con un fatturato nel 2008 di 246 miliardi di euro, i tradizionali "pacchetti" preconfezionati corrispondono al 40% (98,4 miliardi di euro) del fatturato complessivo, mentre i "pacchetti dinamici" equivalgono a ben il 33% del mercato e, al contempo, il 56% dei turisti, con tendenza a un costante aumento.<sup>34</sup>

La maggioranza dei cittadini europei, pertanto, oggi non acquista prodotti "completi" dai tour operator, ma organizza in proprio viaggi e vacanze, assemblando singoli servizi offerti online da un unico fornitore o da fornitori collegati: è frequente, ad esempio, che un operatore che propone passaggi aerei a basso costo indirizzi l'utente a siti collegati che suggeriscono alberghi nella località metà del volo, così come imprese di autonoleggio.

<sup>34</sup> I dati sono tratti dal Memo/09/523 della Commissione europea, Overhauling Eu rules on package travel.

Proponimento della Commissione è estendere le tutele approntate nel 1990 per i viaggi “a pacchetto” ai casi in cui il consumatore acquisti diversi elementi da differenti fornitori fra loro collegati, mentre sono destinate a rimanere estranee al futuro intervento le “soluzioni indipendenti di viaggio”, vale a dire l’acquisto di singole prestazioni non collegate fra loro, a meno che non si tratti di biglietti aerei, nel qual caso la Commissione stessa anticipa l’opportunità di tutelare il viaggiatore a fronte dell’insolvenza dei vettori.

Innovativa è l’eventualità di valutare l’adozione del contrassegno “Viaggio protetto” (*Travel Protection Label*) per contraddistinguere prodotti turistici o combinazioni di prodotti rispetto ai quali i diritti dei consumatori sono tutelati dall’ordinamento europeo.

## Riferimenti bibliografici

- Bucci, V., Musso, B., Zamberlan, P., “La ‘terza fase’ della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa e gli effetti sulla libera circolazione dei turisti”, *I contratti di viaggio e turismo. La disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, a cura di C. Vaccà, Milano, 1995, p. 279 ss.
- Carassi, C., “Il contratto di viaggio tra disciplina uniforme e ruoli interpretativi”, *Economia e diritto del terziario*, 1990, p. 333 ss.
- Carnevali, U., Bonilini, G., “Commentario”, *Le nuove leggi civili commentate*, p.128 ss., 1979.
- Cecchi, R., “L’armonizzazione europea delle norme tecniche e delle procedure amministrative concernenti la progettazione, costruzione, esercizio e manutenzione degli aeromobili, la formazione del personale, la qualificazione delle organizzazioni”, *I contratti di viaggio e turismo. La disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, Milano, cit., 1995, p. 345 ss..
- Di Napoli, R., *Risarcimento del danno da vacanza rovinata*, Milano, 2006.
- Grigoli, M., “Il contratto di viaggio”, *Trattato di diritto privato*, vol. XI, p. 801 ss., 1984.
- Morandi, F., Comenale Pinto, M. M., La Torre, M. E., *I contratti turistici. I contratti di viaggio. Il contratto di trasporto di persone. I contratti di ospitalità*, Ipsoa, Milano, 2004.
- Moscati, E., “La disciplina uniforme dei contratti di viaggio e il diritto privato italiano”, *Legge economica*, 1977-78, p. 350 ss.
- Pachl, U., “Revisione del consumer aquis in Europa”, *Consumatori, Diritti e Mercato*, Altroconsumo, 3/2009, p. 13.
- Pardolesi, R., “Turismo organizzato e tutela del consumatore: la legge tedesca sul contratto di viaggio”, *Rivista di diritto civile*, I, 1981, p. 55.
- Pierfelici, V., “La qualificazione giuridica del contratto turistico e la responsabilità del tour operator”, *Rassegna di diritto civile*, 1986, p. 639 ss.
- Praderi, P., “Conciliazione delle controversie: il ruolo delle associazioni dei consumatori”, *Consumatori, Diritti e Mercato*, 3/2009, p. 107.
- Roppo, E., “Commentario”, *Nuove leggi civili commentate*, 1978, p. 1.757 ss.
- Roppo, E., Carassi, C. S., Indovino Fabris, F., Pierallini, L., Vaccà, C., “Commentario”, *Nuove leggi civili commentate*, 1997.

- Savanna, L., *Contratti di viaggio e responsabilità. Il danno da vacanza rovinata*, Torino, 2008.
- Tescione, F., *Il danno non patrimoniale da contratto*, Napoli, 2008.
- Vaccà, C., "I riflessi della crisi del Golfo sui rapporti contrattuali", *Impresa & Stato*, n.13, marzo 1991, p. 105.
- Vaccà, C., "Il risarcimento dei danni correlati ai servizi turistici e l'arbitrato", *I contratti di viaggio e turismo. La disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, a cura di C. Vaccà, Milano, 1995, p. 397 ss.
- Vaccà, C., "Inadempimento contrattuale e risarcimento del danno non patrimoniale: vacanze da sogno e vacanze da incubo", *Responsabilità civile e prev.*, p. 263, 1992.
- Vaccà, C., "La conciliazione: modelli ed esperienze", *Consumatori, Diritti e Mercato*, Altroconsumo, 3/2009, p. 95.
- Vaccà, C., "La responsabilità del tour operator fra inadempimento contrattuale e fatto colposo del terzo", *I contratti*, 1997, p. 477.
- Vaccà, C., "La 'vacanza rovinata' e la tutela dei diritti del fruitore dei servizi turistici", *Rivista di dir. commerciale*, 1992, p. 909.
- Vaccà, C., "Usi commerciali, contratti dei consumatori e ruolo delle Camere di commercio", *Consumatori, Diritti e Mercato*, Altroconsumo, 2/2001, p. 43 ss.
- Wanderperren, W., "Convention internationale relative au contrat de voyage", in Unidroit, *L'unification du droit*, Annuaire 1970, Roma, 1971, p.57 ss., 1971.