

Mediazione nel turismo: l'esperienza di Lignano Sabbiadoro

Maria Rosaria Fascia

Lignano Sabbiadoro si è distinta nel panorama italiano per tempismo e lungimiranza, offrendo per prima uno strumento di risoluzione alternativa delle controversie per rispondere alle denunce provenienti dai turisti durante le loro vacanze. Sin dal 1993, il Difensore del turista tenta la mediazione tra le parti in conflitto e, in caso di mancato accordo bonario, pronuncia un lodo vincolante per l'operatore turistico.

Premessa

L'economia del turismo coinvolge sempre più un gran numero di soggetti che operano, ognuno con le proprie competenze, per realizzare un pacchetto turistico che viene venduto nella sua complessità, tramite agenzie oppure via Internet; in alternativa, il turista pianifica la propria vacanza cercando e contattando direttamente albergatori, vettori e operatori turistici di vario genere.

In entrambi i casi, la conflittualità che ha origine dai contratti di consumo e il riconoscimento della risarcibilità del danno non patrimoniale conseguente all'inadempimento, con l'ormai nota sentenza del Tribunale di Roma del 6 ottobre 1989 che per primo si è pronunciato in tal senso, alimentano gran parte delle liti sulle "vacanze rovinate" (Vaccà, 2010). Anche a livello europeo, la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 12 marzo 2002 ha precisato che «l'art. 5 della Direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/Ce, concernente i viaggi, le vacanze e 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».¹

Il risarcimento del danno morale da "vacanza rovinata" è frutto del riconoscimento dei benefici della vacanza sul benessere psicofisico della persona. L'organizzazione del pacchetto turistico, alla pari dell'offerta dei servizi turistici venduti singolarmente, richiede pertanto una grande attenzione alla sfera personale del turista nella sua complessità e una particolare cura al soddisfacimento delle sue aspettative, fornendo informazioni corrette, offrendo i servizi contrattualmente pattuiti e risolvendo tempestivamente eventuali problemi che

¹ Sesta Sezione, 12 marzo 2002, procedimento C-168/00, Leitner c. Tui Deutschland GmbH & Co. KG. La sentenza

è citata da: Vaccà Cesare, "Il futuro dei diritti del turista", in Consumatori, Diritti e Mercato n. 1/2010, p. 81.

dovessero insorgere durante la vacanza, con lo scopo di rendere questo momento “indimenticabile”, fidelizzare il cliente e acquisirne di nuovi.

Capita di frequente, pur in presenza della massima professionalità dei servizi erogati, che gli operatori turistici si trovino a dover affrontare le denunce del turista per disservizi e problematiche di vario genere e, pur volendosi adoperare per trovare una soluzione immediata, non sempre vi riescano, lasciando il cliente insoddisfatto; così come capita che il turista che si imbatte in disastrose avventure non trovi ascolto né soddisfazione alle proprie lamentele, non avendo informazioni sugli strumenti da utilizzare e non sapendo a chi rivolgersi nella località turistica per trovare una rapida e soddisfacente soluzione al problema insorto. A titolo esemplificativo, i tour operator hanno in loco i propri assistenti, ai quali i turisti possono rivolgersi in caso di problemi, ma essi non sono sempre facilmente reperibili in quanto la loro presenza viene distribuita su più strutture ricettive.

In caso di problematiche non risolte tempestivamente e con soddisfazione, l'operatore turistico perderà di sicuro un cliente che avrà molti buoni motivi per ricordarsi della vacanza rovinata e che non si avvarrà più dei suoi servizi, né lo consiglierà ai propri amici e conoscenti; il turista, poi, una volta rientrato dalla vacanza, cercherà di tutelare i propri interessi lesi richiedendo il risarcimento dei danni che crede di aver subito e, non trovando alcun riscontro presso l'operatore turistico, si rivolgerà certamente a un legale per intentare un'azione giudiziaria, spesso troppo lunga e costosa in relazione all'interesse leso e che, alla sua conclusione, lo lascerà in ogni caso insoddisfatto; nessun risarcimento pecuniario, infatti, potrà mai ripagarlo della tanto agognata vacanza che gli è stata rovinata (Degrassi, Franceschelli, 2010).

La vacanza, breve o lunga che sia, è un periodo di tempo molto prezioso per il turista. Con i ritmi di vita frenetici che vengono sostenuti oggi, la vacanza è un periodo di riposo, di rigenerazione, di cultura, di avventura, di scoperta, di convivialità a cui non si è disposti a rinunciare e nella quale vengono riversate le aspettative che, spesso, maturano nell'arco di un anno intero in cui si pensa a dove andare, con chi, a cosa vedere, a dove soggiornare e si inizia a progettare e sognare. Certamente non si è disposti a lasciarsi rovinare la vacanza e, quando ciò accade per l'incapacità dell'operatore turistico di offrire un'immediata risposta alle problematiche insorte, la conflittualità viene alimentata dal rancore.

Il legislatore ha cercato, nel tempo, di fornire risposte concrete alle istanze del turista e degli operatori del settore. Si ricordano, a titolo esemplificativo:

- la Legge n. 863/1910: prima legge organica sul turismo;
- la Legge n. 217/1983: *Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica*;
- la Legge n. 580/1993: *Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*;
- la Legge n. 281/1998, oggi inserita nel Codice del consumo: *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*;

- la Legge n. 135/2001: *Riforma della Legislazione nazionale del turismo*;
- la Legge Costituzionale n. 3/2001: *Modifiche al Titolo V, parte II della Costituzione*;
- il *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo* approvato dal Consiglio dei ministri il 7 ottobre 2010.²

Il turista ha tutti gli strumenti normativi per ricorrere al giudice ordinario e chiedere il riconoscimento dei propri diritti, ma i tempi lunghi e i costi spesso troppo elevati rispetto all'entità del risarcimento rendono questa soluzione poco soddisfacente.

Sempre più frequentemente, stimolati anche dai recenti interventi legislativi, il turista fa ricorso alle soluzioni negoziate extragiudiziali per trovare una risposta economica e più veloce alle proprie istanze. Tuttavia, anche in questo caso, la soluzione arriva solo dopo alcuni mesi dal rientro dalle proprie vacanze, quando il danno ormai si è irrimediabilmente concretizzato e nessuna somma di denaro potrà risarcirlo adeguatamente.

L'esperienza di Lignano Sabbiadoro

La maggior parte delle problematiche e delle conflittualità in ambito turistico ha necessità di essere risolte immediatamente nel luogo ove si verifica per permettere al turista un sereno proseguimento della vacanza.

Nel 1993³ alcune Camere di commercio hanno iniziato a istituire commissioni di conciliazione tra imprese e consumatori per offrire una soluzione negoziata delle controversie, in alternativa alla soluzione giudiziale, con l'ausilio di un conciliatore (Vaccà, Martello, 2010).

Sull'onda di questa riforma, innanzitutto culturale prima ancora che normativa, l'Azienda di promozione turistica di Lignano Sabbiadoro e della Laguna di Marano si è distinta, per tempismo e lungimiranza, introducendo la figura del Difensore del turista, offrendo cioè un servizio di mediazione fra i turisti non soddisfatti della qualità dei servizi e gli operatori e assicurando così una rapida soluzione (nell'arco di 24 ore) ai problemi che ingenerano conflittualità, con l'intervento di mediatori individuati fra coloro i quali hanno una buona conoscenza delle norme che disciplinano l'attività turistica, nonché delle lingue e

² La fonte è il sito www.governo.it: «Si tratta di uno schema di decreto legislativo che riordina e semplifica la normativa statale in materia, in attuazione della delega prevista dall'articolo 14 della Legge n. 246 del 2005, proposto dai ministri del Turismo, dello Sviluppo economico, per la semplificazione e per le politiche europee, su cui saranno ora acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari».

³ In adempimento alla Legge n. 580 del 29 dicembre 1993 «Riordinamento delle Camere di commercio, industria,

artigianato e agricoltura" il cui art. 2, comma 4, prevede quanto segue: «Le Camere di commercio, singolarmente o in forma associata, possono tra l'altro: a) promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti; b) predisporre e promuovere contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti; c) promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti».

manifestano notevoli doti di equilibrio, autorevolezza e capacità comunicativa (Vaccà, 1999).

Questa esperienza ha prodotto i suoi frutti e ha indotto la Regione Friuli Venezia Giulia a dare organicità al settore del turismo, riunendo le norme specifiche in un unico testo e riordinando il sistema dell'informazione turistica⁴ con la pubblicazione della Legge regionale n. 2 del 16 gennaio 2002⁵ che «disciplina l'organizzazione del sistema turistico regionale, perseguendo il fine di una più efficace promozione turistica mediante la razionalizzazione dell'attività amministrativa e l'ottimizzazione delle risorse» (art. 1).

È stata prevista anche la Carta dei diritti del turista,⁶ redatta in almeno quattro lingue, contenente informazioni sui diritti e la tutela del turista, sulle norme vigenti in materia di rispetto e tutela di luoghi e beni di interesse turistico, sulla tutela dei beni ambientali e culturali, sugli usi e sulle consuetudini locali (art. 2). La Carta dei diritti del turista, unita agli «incentivi per l'incoming organizzato dagli operatori», indica l'investimento che la regione ha voluto effettuare per «aumentare ulteriormente le prospettive di attrattività turistica e di crescita delle imprese del settore».⁷

Con l'approvazione di questa legge, l'amministrazione regionale concorre a sviluppare azioni di tutela del turista durante la permanenza nel suo territorio, con l'apporto di interventi e iniziative a difesa del soggiorno sicuro e per tutti i casi di abusi, inadempienze ed emergenze, con particolare riguardo alle categorie di turisti svantaggiati, anziani e minori (art. 3).

Con successiva Delibera n. 1348 del 15 giugno 2006,⁸ la Giunta regionale ha statuito che il Servizio di sostegno e promozione comparto turistico attui «interventi finanziari per la creazione di strutture di tutela del turista e per la diffusione della conoscenza delle norme di tutela» e «iniziative finalizzate alla tutela del turista» (art. 117, lettere d, e).

Il Difensore del turista, già concretamente presente da anni a Lignano Sabbiadoro, è stato istituito a livello regionale dall'Agenzia per lo sviluppo del turismo della Regione Friuli Venezia Giulia solo a partire dal 2006, in concomitanza con la soppressione dei preesistenti enti turistici locali (Aziende di promozione turistica prima e poi denominate Aiat - Agenzie di informazione e accoglienza turistica) e l'introduzione dell'Agenzia turismo FVG (Friuli Venezia Giulia): il progetto "Impegno per la qualità nel turismo", avviato nel 1993 a Lignano Sabbiadoro, ha trovato così il suo riconoscimento a livello regionale con

⁴ Relazione della II Commissione permanente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia (Attività produttive, agricoltura, foreste, artigianato, commercio, industria, turismo, economia montana, lavoro e cooperazione, pesca marittima e acquacoltura) sul Disegno di legge Disciplina organica del turismo presentato dalla Giunta regionale il 17 ottobre 2000 (Relatori di maggioranza Asquini, Baritussio e Franz).

⁵ La Legge n. 2 del 16 gennaio 2002 (e successive modifiche - L. R. 29/2005) è stata pubblicata in Supplemento straordinario al Bollettino Ufficiale n. 3 del 16 gennaio

2002 Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e ha anticipato di gran lunga la legge nazionale.

⁶ La Carta dei diritti del turista è stata già introdotta a livello nazionale dall'art. 4 della Legge n. 135 del 29 marzo 2001.

⁷ Relazione della II Commissione permanente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia di cui alla precedente nota 4.

⁸ Pubblicata in Bur (Bollettino ufficiale regionale) n. 28 12/07/2006.

lo scopo di «migliorare la qualità dei servizi erogati da parte di tutti i principali operatori turistici, garantendo così nel lungo termine la funzione di “locomotiva dell'economia” che il turismo rappresenta».⁹

Il Difensore del turista tra mediazione e arbitrato

Il Difensore del turista è diventato ormai un marchio di prestigio per Lignano Sabbiadoro e per l'intera Regione Friuli Venezia Giulia: un professionista qualificato è gratuitamente a disposizione degli ospiti del territorio per la rapida risoluzione delle controversie insorte con gli operatori turistici e i commercianti.

Il turista è spesso coinvolto in micro-conflitti causati da disservizi che, non di rado, vengono denunciati al termine della vacanza perché non si hanno a disposizione gli strumenti per risolvere immediatamente i problemi insorti e non si vuole sottrarre tempo alle proprie vacanze.

Al rientro a casa, però, il turista cerca tutela dei propri interessi, vuole ottenere giustizia e chiede il risarcimento dei danni subiti non solo di natura patrimoniale, ma anche di natura morale. La strada maggiormente perseguita è quella giudiziale: il turista si rivolge al giudice per ottenere il risarcimento dei danni che crede di aver subito. Tuttavia, il sistema giudiziario non è in grado di offrire risposte celeri e costringe l'attore a un esborso economico per anticipare le spese legali, senza la certezza dell'esito della lite che, per sua natura, ha un certo margine di aleatorietà.¹⁰

Il disagio sofferto dagli utenti del turismo per disservizi, incomprensioni, ritardi e danni in genere è di difficile determinazione ai fini del risarcimento dei danni:

- il *quantum* patrimoniale è spesso di modico valore;
- il *quantum* non patrimoniale è di difficile misurazione, considerato che il giudice non ha tabelle e dati oggettivi di riferimento.

Al termine del processo, comunque vada, le parti resteranno insoddisfatte, i rapporti personali e commerciali si saranno deteriorati, il risarcimento del danno (se verrà riconosciuto) sarà di modico valore economico rispetto alla percezione del danno che il turista è convinto di aver subito, ai disservizi di cui è stato vittima e al fatto che “quella vacanza” è unica e irripetibile. L'operatore turistico, poi, avrà perso di sicuro un cliente che non solo non tornerà più in quel luogo, ma certamente non lo promuoverà.

⁹ Oggi Impresa FVG, dicembre 2006, p. 18.

¹⁰ Il concetto di *alea processuale* è stato ben descritto dalla Corte d'Appello di Catania, oltre un secolo fa: «Nelle liti havvi sempre qualche cosa di aleatorio, di dubbio e d'incerto, e nessuno può con sicurezza preventivamente accertare il risultato di una lite.

Ogni magistrato invitato a decidere una controversia giudica secondo la sua coscienza e il suo giudizio; ma non si può essere sicuri che la medesima controversia, se fosse presentata ad altro magistrato, sarebbe nello stesso modo decisa» (Corte d'Appello di Catania, 1 ottobre 1883).

I conflitti che insorgono nell'ambito del turismo, pertanto, necessitano di sistemi alternativi di risoluzione delle controversie che si caratterizzano per celerità, economicità, soddisfazione degli interessi prima ancora che dei diritti, tutela dei rapporti interpersonali e delle relazioni commerciali, riservatezza.

Da alcuni anni il legislatore italiano ha introdotto, in vari settori del diritto, norme che prevedono la possibilità di ricorrere alla conciliazione, quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie, rispetto al più tradizionale ricorso alla giustizia ordinaria.

Con particolare riferimento al turismo, il legislatore nazionale ha recepito le istanze provenienti sia dagli operatori del turismo sia dai turisti sia dalle associazioni dei consumatori, invitando le Camere di commercio a costituire «*commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori e utenti inerenti la fornitura di servizi turistici*».¹¹

Ma l'esperienza di Lignano Sabbiadoro è di gran lunga più lungimirante e rispondente alle reali esigenze dei turisti che, più di un risarcimento per una vacanza rovinata, hanno bisogno di godersi la propria vacanza risolvendo immediatamente sul luogo di villeggiatura - celermente e con piena soddisfazione - i problemi che possono insorgere per inadempimenti, malintesi e, non di rado, per mere incomprensioni.

E ciò è ancora più vero se la vacanza è vissuta in un luogo lontano dal proprio domicilio abituale o fuori dal proprio Paese (pensiamo agli stranieri che, tanto numerosi, vengono in Italia per visitare luoghi che hanno sognato di visitare sin da piccoli, sin da quando hanno visto le prime immagini dei nostri splendidi monumenti e degli incomparabili paesaggi).

A Lignano Sabbiadoro hanno compreso questa esigenza dal lontano 1993. L'attività del Difensore del turista si svolge nell'ambito dell'iniziativa "Protocollo per la qualità" promossa dall'Agenzia turismo FVG e finalizzata a coinvolgere gli operatori turistici attraverso l'impegno ad assicurare un comportamento improntato alla massima correttezza e trasparenza nel proporre la propria offerta turistica.

A tal fine sono stati predisposti il "Regolamento dei soggiorni turistici nelle imprese alberghiere", che regola i rapporti tra albergatori e ospiti, e il "Regolamento per locazioni turistico immobiliari", che regola i rapporti tra gestori di case e appartamenti per vacanze: le norme contenute, salvo diversa pattuizione scritta, assumono un carattere essenziale nei rapporti tra albergatori-gestori e ospiti. In entrambi i regolamenti si legge che «*eventuali divergenze irrisolte tra operatori e ospiti prevedono l'intervento del Difensore del turista (esperto messo gratuitamente a disposizione dall'Agenzia turismo FVG) ed eventuali parti interessate che deciderà con parere vincolante per l'albergatore la risoluzione delle controversie. Il pronunciamento emesso dal Difensore del turista è inappellabile*».

¹¹ Legge n. 135 del 29 marzo 2001, art. 4 (contratti di viaggio e turismo).

Il turista che si rivolge al Difensore del turista trova una risposta alle proprie rimostranze senza costi e in tempo reale, ottenendo la soluzione al problema e un equo risarcimento in caso di danni.

L'attività del Difensore del turista è coordinata dai responsabili dei punti informativi dell'Agenzia turismo FVG, che raccolgono le denunce e i dati dei turisti insoddisfatti.

Il Difensore del turista si adopera innanzitutto per tentare una mediazione tra le parti in conflitto, indagando i reciproci interessi e offrendo un'opportunità di ascolto e di comunicazione per chiarire eventuali equivoci e individuare la soluzione bonaria al problema, permettendo al turista di trovare piena soddisfazione dei propri interessi con il proseguimento della vacanza in totale tranquillità, risolvendo la controversia e apportando anche un vantaggio all'immagine della località turistica.

Solo nei rari casi in cui la mediazione non riesca, il Difensore del turista si spoglia della veste di mediatore e assume la veste di arbitro, pronunciando un lodo inappellabile.

La procedura adottata dal Difensore del turista, quindi, può essere definita "med-arb": il medesimo professionista dapprima svolge la funzione di mediatore e, solo in caso di mancato componimento della lite, assume la funzione di arbitro.

Nel 2009 i casi sottoposti al Difensore del turista sono stati circa 90, soprattutto nella stagione estiva. Le controversie più frequenti hanno avuto a oggetto l'inadeguatezza di camere e servizi d'albergo rispetto alla categoria di appartenenza, la non corrispondenza a quanto indicato sul materiale informativo o sul sito Internet, il cattivo stato degli appartamenti (impianti elettrici non a norma, arredi e stoviglie carenti, scarse condizioni d'igiene e vetustà complessiva dell'immobile locato), equivoci, incomprensioni o mancata informazione su modalità e tempi di disdetta della prenotazione, sul versamento e sulla restituzione della caparra, sulle partenze anticipate, sulle disdette e su modalità e tempi per denunciare i disservizi (in taluni casi i turisti protestano al termine del soggiorno e non all'inizio).¹²

Le segnalazioni e i reclami raccolti dai punti informativi dell'Agenzia turismo FVG e le informazioni indagate dal Difensore del turista in sede di mediazione - riguardanti prevalentemente la gestione degli arenili, il disturbo della tranquillità e della quiete pubblica, la manutenzione e l'uso di strutture pubbliche, la scortesia degli operatori ecc. - diventano una fonte importante per migliorare la qualità del servizio turistico, con un'attività informativa rivolta a enti e istituzioni direttamente coinvolti per adottare gli opportuni provvedimenti risolutivi e migliorativi.

¹² Gli interventi di mediazione effettuati dall'incaricato dell'Agenzia turismo FVG nel 2009 sono stati i seguenti: a) per Lignano Sabbiadoro, n. 17 lamentele relative al settore alberghiero e n. 10 relative al settore extralberghiero (agenzie di affittanza/locatori e campeggi); b) per Grado, n. 7 lamentele riguardanti il settore alberghiero. L'incaricato dell'Agenzia turismo FVG si è occupato, altresì, di risolvere lamentele e segnalazioni su disagi e

disservizi sofferti dal turista, mediando senza instaurare una vera e propria procedura: in totale n. 52 casi di cui n. 12 a Lignano Sabbiadoro, n. 29 a Grado e n. 11 nelle altre realtà turistiche regionali. I dati sono stati forniti dall'Agenzia del turismo FVG, tramite il signor Giorgio Pulvirenti, nominato Difensore del turista dal 2006 a dicembre 2010.

Conclusioni

Il Difensore del turista di Lignano Sabbiadoro ha dato prova di grande flessibilità e duttilità nella gestione dei conflitti sin dal 1993.

Questa esperienza di risoluzione alternativa delle controversie nella materia del turismo può essere certamente un modello per tutto il settore turistico italiano per rilanciare la qualità del servizio. Il turista (italiano e straniero) è sempre più esigente, sempre meno disposto a rinunciare alle proprie aspettative e ai propri diritti e necessita di strumenti di risoluzione dei conflitti immediati.

Il Difensore del turista è la risposta a queste esigenze per un turismo sempre più responsabile e consapevole, sia da parte di chi offre il servizio sia da parte di chi ne usufruisce.

È auspicabile, quindi, che l'esperienza di Lignano Sabbiadoro trovi ampia diffusione e venga recepita dagli organismi di formazione turistica in tutto il territorio italiano.

Riferimenti bibliografici

- Degrassi, L., Franceschelli, V., "Tutela dei diritti e composizione delle controversie", *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, Milano, 2010.
- Vaccà, C., "Il futuro dei diritti del turista", *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 1/2010, p. 81.
- Vaccà, C., Martello, M., *La mediazione delle controversie*, Milano, 2010.
- Vaccà, C., "Consumatori e conciliazione: modelli ed esperienze", *Contratti*, a cura di Isdaci, p. 103, Milano, 1999.