

## **Introduzione**

L'affermazione del turismo quale fenomeno di massa ha richiesto la necessità di una disciplina specifica in grado di tutelare gli opposti interessi in gioco. La comunità internazionale e successivamente la Comunità europea hanno emanato apposite normative in materia al fine di apprestare tutela al turista e di omogeneizzare ed uniformare la disciplina giuridica di determinati profili delle agenzie di viaggio e dei *tour operator*. I diversi legislatori interni si sono dovuti adeguare agli *input* provenienti a livello sovranazionale.

L'indagine è finalizzata ad una ricostruzione delle problematiche che afferiscono al contratto di viaggio. Essa è suddivisa in tre capitoli. Il primo capitolo concerne una ricostruzione della normativa che nel corso degli anni è stata emanata in materia, con particolare riguardo ai problemi definitivi, ai profili critici ed alle lacune che ancora oggi riguardano la disciplina vigente.

Il secondo capitolo dell'indagine, invece, cerca di chiarire la questione della natura giuridica del contratto di viaggio. Va segnalato, in proposito, che il contratto di viaggio non è espressamente previsto dal codice civile del 1942, probabilmente a causa del fatto che, nel contesto storico-sociale in cui nacque il codice, l'attività del viaggiare era riservata soltanto ad una parte, quella più elevata, della popolazione, e il turismo non era certamente un fenomeno di massa. Tuttavia, ciò non significa che il contratto di viaggio fosse da considerarsi illecito, anzi: la clausola generale ed aperta contenuta nell'art. 1322 c.c., infatti, secondo la quale le parti possono concludere qualunque tipologia di contratto, purché sorretto da un

interesse meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico, lasciava spazio alla possibilità di concludere contratti atipici, ossia non previsti espressamente dal legislatore.

Proprio in quegli anni, inoltre, il contratto di viaggio cominciava ad emergere, nella sua atipicità, nell'attività della giurisprudenza, la quale tentava di fornire una prima definizione dello stesso. Sulla natura giuridica del contratto di viaggio la giurisprudenza ha assunto un atteggiamento ondivago, aderendo sostanzialmente a due diversi orientamenti: secondo una prima ricostruzione, il contratto di viaggio andrebbe ricondotto alla *locatio operis*, ed in particolare all'appalto di servizi; secondo un diverso filone giurisprudenziale, invece, esso andrebbe inquadrato nella fattispecie del mandato. Di tutte le posizioni dottrinali e giurisprudenziali si è dato adeguato conto nel capitolo in esame.

Inoltre il secondo capitolo dell'indagine concerne una serie di questioni connesse al contratto di viaggio. In particolare, ho prestato attenzione alle modifiche oggettive e soggettive del contratto di viaggio, al recesso del consumatore, alla cancellazione del pacchetto turistico, alla responsabilità del venditore e dell'organizzatore e alle clausole di esonero dalla responsabilità e al fatto del terzo.

Il terzo ed ultimo capitolo, infine, ha ad oggetto i profili risarcitori. In particolare, è stata analizzata anzitutto una delle problematiche più discusse, il cd. *overbooking*, che rappresenta una prassi molto diffusa nel mondo del turismo, in quanto consente al gestore di evitare la perdita di denaro derivante dalla disdetta di prenotazioni dell'ultimo momento. Si tratta di un comportamento intenzionale del gestore, il quale accetta il

rischio di un flusso di ospiti superiori al numero richiesto perché conscio che statisticamente una serie di prenotazioni non saranno rispettate. Tale fenomeno costituisce una pratica molto diffusa soprattutto nel settore dei trasporti aerei, dove trova adeguata regolamentazione, ma negli ultimi anni ha acquisito grande rilevanza anche in relazione all'ospitalità turistica dove però non vi è una disciplina *ad hoc*.

In secondo luogo, ho analizzato la figura del danno da vacanza rovinato, dopo una dettagliata premessa avente ad oggetto la distinzione tra danno patrimoniale e danno non patrimoniale. Il danno da vacanza rovinata è stato, in origine, una creazione dottrinale e giurisprudenziale. La dottrina, infatti, ha evidenziato che per danno da vacanza rovinata si intende solo ed esclusivamente quel pregiudizio che si concretizza nel disagio e nell'afflizione subiti dal turista-viaggiatore per non aver potuto godere pienamente della vacanza come occasione di svago e/o di riposo, affermando che il danno da vacanza rovinata è un danno non patrimoniale derivante da un qualche inadempimento contrattuale da parte dell'operatore turistico.

La giurisprudenza, invece, ha considerato il danno da vacanza rovinata come quella sofferenza e turbamento psicologico, quel disagio o stress che il viaggiatore subisce durante il periodo di vacanza a causa della mancata o inesatta (o cattiva) esecuzione delle prestazione promessa o fornita in esecuzione del contratto turistico o, comunque, in quegli *emotional distresses* collegati ai disservizi derivanti dall'inadempimento delle obbligazioni assunte con la vendita del pacchetto turistico.

Il danno da vacanza rovinato è stato inizialmente collocato tra i danni esistenziali, prima che anche tale figura fosse messa in

discussione dalla stessa giurisprudenza che l'aveva creata, a causa dell'abuso che ne era stato fatto. Ciò ha ovviamente inciso in tema di danno da vacanza rovinato, che è stato ridimensionato come categoria di danno, agganciandolo a parametri più certi.

In conclusione di capitolo, infine, ho analizzato i danni risarcibili, le clausole limitative e la copertura assicurativa obbligatoria.

## **Capitolo I**

### **Fondamento ed evoluzione del turismo. Profili generali della disciplina sui pacchetti turistici**

**Sommario: 1. Dalla disciplina internazionale all'adozione di una specifica normativa interna di matrice europea diretta a tutelare la parte debole del contratto di viaggio; 2. La legislazione precedente al codice del turismo a tutela della parte debole del contratto turistico; 3. Il codice del turismo tra novità e conferme**

#### **1. Dalla disciplina internazionale all'adozione di una specifica normativa interna di matrice europea diretta a tutelare la parte debole del contratto di viaggio**

Il turismo, negli ultimi anni, ha subito un evidente processo di trasformazione: da fenomeno sostanzialmente elitario, infatti, è diventato fenomeno di massa, in ragione dei mutamenti strutturali che hanno riguardato la nostra società soprattutto a partire dalla fine del secolo scorso<sup>1</sup>. Il viaggio, pertanto, non è più una prerogativa riservata alle fasce sociali più alte della società, e ciò ha determinato un evidente mutamento dei rapporti anche tra viaggiatori ed operatori del settore.

Questi ultimi, in particolare, hanno visto accrescere la rilevanza e l'importanza del proprio ruolo, considerato che, diversamente da quanto avveniva in passato, il turismo di massa ha

---

<sup>1</sup> Dà conto di questa trasformazione MINERVINI, *Il contratto turistico*, in *Riv. dir. comm.* I, 1974, 275 ss., il quale sostiene che «il diritto di massa è ormai un turismo fatto di viaggi *prêts-à-porter*», e non più su misura, definendolo «un turismo in cui i piatti sono raccolti in un menù prefissato».

aumentato la richiesta di organizzazioni di viaggi "tutto compreso": gli operatori di settore sono chiamati a compattare in un'unica offerta servizi che, pur essendo potenzialmente oggetto di singole contrattazioni, per agevolare, sia economicamente che giuridicamente, il viaggiatore, sono inseriti all'interno di un unico pacchetto<sup>2</sup>.

Ne consegue, in definitiva, che il turismo, «da elemento esterno al contratto diviene elemento catalizzatore di una disciplina giuridica articolata che si connota per la sua complessità e per la centralità che, al suo interno, assumono i contratti di viaggio *all inclusive*»<sup>3</sup>.

L'affermazione del turismo quale fenomeno di massa ha richiesto la necessità di una disciplina specifica in grado di tutelare gli opposti interessi in gioco. La comunità internazionale e successivamente la Comunità europea hanno emanato apposite normative in materia al fine di apprestare tutela al turista e di omogeneizzare ed uniformare la disciplina giuridica di determinati profili delle agenzie di viaggio e dei *tour operator*<sup>4</sup>.

È opportuno ricordare, in particolare, la Convenzione internazionale di Bruxelles del 23 aprile 1970 in materia di

---

<sup>2</sup> Cfr. sul punto NOTARISTEFANO, *Lineamenti giuridici delle attività turistiche*, Bari, 2003, 11 ss.; ARLOTTA, *Il contratto di viaggio e le conseguenze del suo inadempimento: danno da vacanza rovinata e overbooking*, in *Nuova giur. civ. comm.* II, 2004, 456 ss., secondo il quale il diffondersi delle vacanze "tutto compreso" impone il contemperamento delle esigenze di tutela dell'utente turista con quelle legate all'esercizio dell'attività di impresa turistica in condizioni di economicità e concorrenzialità.

<sup>3</sup> ROMEO, *Il contratto di viaggio. Tutele specifiche e risarcimento del danno*, Milano, 2011, 13.

<sup>4</sup> Cfr. sul punto SANTONI, *I contratti di viaggio all inclusive tra fonti interne e diritto transnazionale*, Padova, 2003, 80 ss., secondo il quale l'affermarsi del turismo come fenomeno di massa pone la questione della tutela del soggetto debole del rapporto, ossia il turista, e per tali ragioni sono necessarie regole uniformi in ambito internazionale e comunitario.

contratti di viaggio che è stata ratificata e resa esecutiva nel nostro ordinamento con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084, e soprattutto la direttiva 90/314/CEE del 13 giugno del 1990 avente ad oggetto i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso".

La direttiva comunitaria è stata emanata soprattutto a causa della scarsa adesione cui è andata incontro la Convenzione di Bruxelles, ed ha consentito di uniformare la disciplina in materia di viaggi organizzati, al fine di superare le differenze di trattamento esistenti tra i vari Stati membri, in modo da garantire uno sviluppo armonico dei servizi turistici tutto compreso e, soprattutto, una adeguata tutela del turista consumatore<sup>5</sup>.

In particolare, la direttiva, dopo aver riconosciuto l'importanza fondamentale rivestita dal turismo in tutto lo spazio comunitario<sup>6</sup>, sottolinea che le norme che tutelano il consumatore presentano disparità nei vari Stati membri, dissuadendo i consumatori di un determinato Stato membro dall'acquisto di servizi tutto compreso in un altro Stato membro: tale fenomeno dissuasivo scoraggia particolarmente i

---

<sup>5</sup> Per un commento a tale direttiva si rimanda a MONTICELLI, *Contratti di viaggio turistico: leggi di settore e disciplina delle clausole vessatorie nei contratti con i consumatori. Una difficile omogeneizzazione*, in *Rass. dir. civ.*, 1998, 799 ss.

<sup>6</sup> Nei considerando della direttiva si legge che: «considerando che il turismo svolge un ruolo sempre più importante nell'economia degli Stati membri ; che i servizi tutto compreso rappresentano una parte essenziale dell'attività turistica ; che l'industria dei servizi tutto compreso negli Stati membri riceverebbe un notevole impulso all'espansione ed all'aumento della produttività dall'adozione di un minimo di norme comuni intese a conferirle una dimensione comunitaria ; che ciò sarebbe a beneficio non soltanto dei cittadini della Comunità che acquistano un servizio tutto compreso organizzato conformemente a tali norme, ma attirerebbe dei turisti di paesi terzi desiderosi di beneficiare dei vantaggi di norme garantite nei servizi tutto compreso».

consumatori dall'acquisto di servizi tutto compreso al di fuori del proprio Stato membro; che ciò avviene in misura maggiore di quanto avvenga per l'acquisto di altri servizi, dato che il carattere particolare delle prestazioni fornite nell'ambito di un servizio tutto compreso presuppone in generale il pagamento anticipato di somme considerevoli e la fornitura delle prestazioni in uno Stato diverso dallo Stato di residenza del consumatore. Per tale ragione è fondamentale una uniformità della normativa nei vari Stati membri.

Per quanto concerne, invece, le fonti del diritto interno, assume rilevanza anzitutto il d.lgs. 17 marzo 1995, n. 111, di attuazione della direttiva comunitaria, che, come si vedrà, è confluito nel Codice del consumo che disciplina la materia dei servizi turistici, tuttavia senza particolari modifiche, e senza soprattutto una attività di coordinamento tra le disposizioni nazionali e quelle contenute nella Convenzione internazionale di Bruxelles del 1970 che, sebbene abbia un ambito di applicazione limitato, è ancora oggi in vigore.

Di grande rilevanza, poi, è anche la legge 29 marzo 2001, n. 135, di riforma della legislazione nazionale del turismo, resasi necessaria per modificare la precedente disciplina che era ormai unanimemente considerata obsoleta a causa dello sviluppo del fenomeno turistico e dell'evoluzione legislativa in materia di deleghe di poteri e funzioni dallo Stato centrale ai poteri locali, in particolare alle Regioni<sup>7</sup>.

Il quadro normativo, poi, è completato da una serie di Convenzioni internazionali che sono state emanate per singoli profili del settore turistico, e che attengono soprattutto al profilo

---

<sup>7</sup> Cfr. ROSSI CARLEO, *Il contratto di viaggio turistico*, Napoli, 2010, 37 ss.



del trasporto dei turisti<sup>8</sup>. Ci si riferisce, in particolare, alla Convenzione relativa al trasporto ferroviario internazionale del 19 maggio 1980, ratificata in Italia dalla legge 18 dicembre 1984, n. 976, che si applica ad ogni trasporto ferroviario, a titolo oneroso o gratuito: è necessario semplicemente che il luogo di partenza o quello di arrivo siano destinati nel territorio degli Stati contraenti<sup>9</sup>.

In materia di trasporto ferroviario, poi, si segnala il regolamento CE 1371/2007 del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Tale regolamento è finalizzato a tutelare i diritti dei passeggeri in quanto utenti del trasporto ferroviario, nonché a migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri.

Per quanto concerne, invece, il trasporto aereo, rileva la Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999; per il trasporto marittimo, infine, va segnalato che l'Italia non ha ratificato né la Convenzione di Atene del 13 dicembre 1974 né le precedenti Convenzioni di Bruxelles del 19 aprile 1961 e del 27 maggio 1967, per cui la normativa di riferimento è quella contenuta nel codice della navigazione.

In questo quadro così intricato ed articolato, non è semplice per l'interprete raccordare in modo organico ciò che invece appare un complesso mosaico disorganizzato.

Uno degli atti più importanti è sicuramente la Convenzione internazionale di Bruxelles sul contratto di viaggio che è nata

---

<sup>8</sup> Una disamina di tali Convenzioni è contenuta in CATERBI, *Il danno da vacanza rovinata*, Milano, 2010, 26 ss.

<sup>9</sup> Cfr. sul tema ZACCARIA, *Dall'età della decodificazione all'età della ricodificazione: a proposito della legge n. 229 del 2003*, in *Studium Iuris*, 2005, 698 ss.

dall'esigenza di rendere omogenee, a livello internazionale, le legislazioni dei Paesi europei ed extraeuropei in materia di contratti di viaggio<sup>10</sup>. Tale testo, tuttavia, è stato ratificato da pochi Stati, tra cui l'Italia, lasciando praticamente irrisolti, soprattutto nello spazio comunitario, le problematiche cui si proponeva di dare soluzione.

La stessa Italia, che pure vi ha aderito, ha optato per la possibilità di applicare la Convenzione solo ai contratti di viaggio internazionali che debbano essere eseguiti totalmente o parzialmente in uno Stato diverso dallo Stato dove il contratto è stato stipulato o da dove il viaggiatore è partito.

Ne discende, quindi, che la Convenzione ha un ambito applicativo limitato, valendo esclusivamente per i viaggi internazionali. Tuttavia, nonostante ciò, considerata la corrispondenza, sia sotto il profilo causale che sotto quello strutturale tra viaggi nazionali ed internazionali, la disciplina contenuta nella Convenzione rappresenta comunque un punto di riferimento inevitabile per l'interprete anche in caso di viaggi nazionali<sup>11</sup>.

L'esclusione dell'applicazione della Convenzione ai viaggi effettuati sul territorio nazionale deriva dal fatto che «benché la norma positiva faccia riferimento solo ai viaggi internazionali, la stessa, recando una tipizzazione legislativa di un fenomeno sinora affidato all'autonomia delle parti, offre una precisa traccia di analisi, giacché da un lato consente di individuare in maniera meno approssimativa il novero delle vicende negoziali

---

<sup>10</sup> Una esaustiva analisi della Convenzione è stata effettuata da ROPPO, *Commento alla Convenzione internazionale relativa al Contratto di viaggio (CVV)*, in *Nuove legg. civ. comm.*, 1978, 1757 ss.; GRIGOLI, *Il contratto di viaggio nell'evoluzione normativa*, in *Trasp.* 71, 1997, ss.

<sup>11</sup> Cfr. sul punto Cass. civ. 12 novembre 2013, n. 24510, in *www.dejure.it*.

riconducibili alla nozione di contratto in esame, dall'altro fornisce sicure indicazioni in ordine alla disciplina concreta del rapporto»<sup>12</sup>.

La Convenzione in esame ha soprattutto il merito di essere stata la prima fonte legislativa ad aver disciplinato, dal punto di vista privatistico, il contratto di viaggio così come esso andava affermandosi in quegli anni sul piano della prassi<sup>13</sup>. Il contratto di viaggio, dunque, per la prima volta viene tipizzato, divenendo a tutti gli effetti un contratto tipico<sup>14</sup>.

L'art. 1 della Convenzione distingue il contratto di viaggio in contratto di organizzazione di viaggio e in contratto di intermediario di viaggio: il contratto di organizzazione di viaggio, in particolare, è definito come qualunque contratto tramite il quale una persona si impegna a suo nome a procurare ad un'altra per mezzo di un prezzo globale, un insieme di prestazioni comprendenti il trasporto, il soggiorno separato dal trasporto o qualunque altro servizio che ad essi si riferisca; il contratto di intermediario di viaggio, invece, è qualunque contratto tramite il quale una persona si impegna a procurare ad un'altra, per mezzo di un prezzo, sia un contratto di organizzazione di viaggio, sia uno o dei servizi separati che

---

<sup>12</sup> STANGHELLINI, *Viaggi (contratto di)*, in *NNDI*. VII Aggiornamento, Torino, 1987, 1127; MOLFESE, *Il contratto di viaggio e le agenzie turistiche*, Padova, 1999, 222 s. Cfr. anche Cass. civ. 19 gennaio 1999, m. 460, in *Giust. civ.*, 1999, 103, secondo la quale la Convenzione non richiede per la sua applicabilità che uno dei contraenti sia l'imprenditore e l'altro il viaggiatore. Ed infatti, avuto riguardo alla collocazione sistematica dell'intermediario di viaggio nella figura del mandato con rappresentanza, e della conseguente riconducibilità dell'attività contrattuale dell'intermediario al viaggiatore, la Convenzione deve ritenersi applicabile anche al contratto stipulato tra organizzatore ed intermediario di viaggio.

<sup>13</sup> In tal senso CATERBI, *Danno da vacanza rovinata*, cit., 5 ss.; ROSSI CARLEO, *Il contratto di viaggio turistico*, cit., 42 ss.

<sup>14</sup> IUDICA, *La disciplina delle clausole abusive nei contratti di viaggio*, in *Resp. com. impr.*, 1997, 64 ss.

permettono di effettuare un viaggio o un soggiorno qualsiasi. Non sono considerati come contratti di intermediario di viaggio le operazioni «*interline*» o altre operazioni simili fra vettori.

Si tratta, invero, di due contratti autonomi, che però sono stati collocati sotto il medesimo *nomen iuris*: secondo Moscati, tuttavia, l'autonomia dei due tipi contrattuali «non impedisce che gran parte della disciplina dei due contratti si presenti comune»<sup>15</sup>.

La fondamentale distinzione tra contratto di organizzazione di viaggio e di intermediazione di viaggio si coglie sul piano dell'oggetto: nel primo esso è costituito dall'insieme di prestazioni, coordinate in un unico fine e costituenti il viaggio che l'organizzatore, a suo nome, si obbliga di procurare al cliente; nel secondo caso, diversamente, l'oggetto risulta essere diversificato, potendo consistere nel procurare al cliente un viaggio organizzato da altri; nel procurare un servizio separato oppure più servizi separati che consentono di effettuare il viaggio; nel procurare il servizio separato oppure più servizi separati che consentano di soggiornare nella località desiderata<sup>16</sup>.

Va segnalato, infine, che ai fini dell'applicazione della Convenzione di Bruxelles la giurisprudenza ha considerato "organizzatore" l'impresa che ha offerto ai propri clienti viaggi premio qualora si sia posta rispetto ai turisti quale interlocutore

---

<sup>15</sup> MOSCATI, *La disciplina uniforme dei contratti di viaggio ed il diritto privato italiano*, in VASSALLI, VISENTINI (a cura di), *Legislazione economica: rassegne e problemi*, Milano, 1979, 352.

<sup>16</sup> Cfr. sul tema TURCO, *Il contratto di viaggio ed il contratto di vendita di pacchetti turistici*, in RIGUZZI, ANTONINI (a cura di), *Trasporti e turismo*, in AJANI, BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2009, 437 ss.

diretto per ogni problema attinente al viaggio; diversamente, laddove l'impresa abbia fornito ai turisti un pacchetto di servizi interamente confezionato e da essa acquistato presso un organizzatore, senza che i viaggiatori abbiano avuto la possibilità di concordare direttamente con quest'ultimo il programma di viaggio, la natura e la qualità dei servizi ed ogni altro aspetto essenziale delle prestazioni e dei servizi resi, essa è da considerarsi una intermediaria<sup>17</sup>.

In definitiva, la Convenzione ha fallito il suo obiettivo, in quanto è stata ratificata da pochi Stati, non raccogliendo l'adesione proprio da quelli a maggiore vocazione turistica<sup>18</sup>. Probabilmente ciò è stato dovuto al fatto che si tratta di un testo non sufficientemente garantista. Tuttavia, si è anche osservato che la Convenzione riveste una certa importanza avendo conferito tipicità alla disciplina del contratto di viaggio, in precedenza lasciato alla valutazione giurisprudenziale in merito alla riconducibilità all'interno di una fattispecie contrattuale<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> In questi termini Cass. civ. 2 aprile 2009, n. 8012, in *Foro it.*, 2009, I, c. 2365.

<sup>18</sup> In tal senso FRAGOLA, *Profilo comunitario del turismo*, Padova, 1996, 55 ss.

<sup>19</sup> Così FALLETTI, *I contratti di viaggio*, Padova, 2008, 12 s.

## **2. La legislazione precedente al codice del turismo a tutela della parte debole del contratto turistico**

Al fine di apprestare adeguata tutela alle esigenze del consumatore turista, dunque, il legislatore è intervenuto anche con la legge 29 marzo 2001, n. 135, recante "Riforma della legislazione nazionale del turismo"<sup>20</sup>, legge che, è bene ricordarlo, è precedente al codice del consumo. Il legislatore, con tale provvedimento, riconosce il ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese nel contesto internazionale e dell'Unione europea, per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi.

Nei principi del capo I della legge è evidenziata la fondamentale importanza che il turismo riveste per l'ordinamento: a tal fine la legge in esame b) favorisce la crescita competitiva dell'offerta del sistema turistico nazionale, regionale e locale, anche ai fini dell'attuazione del riequilibrio territoriale delle aree depresse; c) tutela e valorizza le risorse ambientali, i beni culturali e le tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile; d) sostiene il ruolo delle imprese operanti nel settore turistico con particolare riguardo alle piccole e medie imprese e al fine di migliorare la qualità dell'organizzazione, delle strutture e dei servizi; e) promuove azioni per il superamento degli ostacoli che si frappongono alla fruizione dei servizi turistici da parte dei cittadini, con particolare riferimento ai giovani, agli anziani percettori di redditi minimi ed ai soggetti con ridotte capacità

---

<sup>20</sup> Per una ricostruzione puntuale della disciplina italiana in materia di turismo si rinvia a DEGRASSI, FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010.

motorie e sensoriali; f) tutela i singoli soggetti che accedono ai servizi turistici anche attraverso l'informazione e la formazione professionale degli addetti; g) valorizza il ruolo delle comunità locali, nelle loro diverse ed autonome espressioni culturali ed associative, e delle associazioni *pro loco*; h) sostiene l'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale<sup>21</sup>; h) promuove la ricerca, i sistemi informativi, la documentazione e la conoscenza del fenomeno turistico; i) promuove l'immagine turistica nazionale sui mercati mondiali, valorizzando le risorse e le caratteristiche dei diversi ambiti e settori territoriali.

Per quanto concerne, in particolare, la lettera f), il richiamo ai soggetti che accedono ai servizi turistici è senza alcun dubbio generico, ma è indubbio che il legislatore abbia voluto riferirsi alla necessità di apprestare tutela al consumatore. Molto rilevante, poi, è l'art. 2, comma 4, con cui la legge quadro, al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche, delega il Presidente del Consiglio dei ministri ad emanare un decreto che stabilisca gli *standard* minimi ed omogenei, a livello nazionale, per i servizi di informazione e di accoglienza; per la tipologia e l'esercizio delle imprese turistiche; per la qualità delle strutture ricettive e dei servizi offerti; per l'esercizio delle professioni turistiche, nonché per la gestione dei beni demaniali concessi in uso per finalità turistiche<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. sul tema DALL'ARA, MORANDI, *I sistemi turistici locali. Normativa, progetti, e opportunità*, Milano, 2006.

<sup>22</sup> Cfr. AA.VV., *Studi OCSE sul turismo: Italia. Analisi delle criticità e delle politiche*, Roma, 2011, 44 ss.

Il decreto, tuttavia, fu emanato con grave ritardo, creando un vero e proprio conflitto istituzionale, in quanto nel frattempo fu emanata anche la riforma del titolo V della Costituzione che, come è noto, attribuisce alle Regioni una competenza legislativa esclusiva in materia di turismo e di industria alberghiera. Il ritardo nell'emanazione del decreto, tuttavia, non fu privo di conseguenze, in quanto per quasi un anno e mezzo sono rimaste in vigore due leggi quadro del tutto diverse tra loro, tra l'altro entrambe sostanzialmente superate dalla riforma costituzionale che aveva attribuito alle Regioni la summenzionata potestà esclusiva<sup>23</sup>.

Questo conflitto ha determinato una sostanziale mancata attuazione degli elementi fondamentali della legge in esame; in particolare, non è stata resa operativa la Conferenza nazionale del turismo che aveva il compito di esprimere orientamenti per la definizione e gli aggiornamenti del documento contenente le linee guida, nonché lo scopo di verificare l'attuazione delle linee guida, con particolare riferimento alle politiche turistiche e a quelle intersettoriali riferite al turismo, e di favorire il confronto tra le istituzioni e le rappresentanze del settore.

Inoltre non è stata attuata per un decennio la Carta dei diritti del turista che, ai sensi dell'art. 4, comma 1, avrebbe dovuto essere redatta dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in almeno quattro lingue, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore turistico, nonché le associazioni nazionali di tutela dei consumatori.

---

<sup>23</sup> Sul conflitto tra Stato e Regioni si v. FRANCESCHELLI, MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Milano, 2013, 101 ss.



La Carta dei diritti del turista è stata poi redatta, in sette lingue, nel 2011<sup>24</sup>. Il testo rappresenta il frutto di un lavoro lungo e complesso, a tratti estenuante, anche in considerazione del continuo evolversi della materia. Essa risulta essere l'esito del coinvolgimento e della fattiva collaborazione delle Amministrazioni dello Stato interessate, delle Regioni e delle Province autonome, degli Enti, delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore turistico nonché delle associazioni nazionali di tutela dei consumatori.

Dal punto di vista del contenuto, essa contiene e sintetizza le informazioni più rilevanti per il consumatore, ed è strutturata in diverse sezioni. La prima sezione, "Orientamento e informazione", fornisce le indicazioni di carattere preliminare che sono più utili al consumatore in relazione al viaggio ed un'altra serie di informazioni essenziali in vista del viaggio; la seconda sezione è dedicata all'ospitalità, e contiene informazioni utili sulle strutture turistico-ricettive, i prezzi, la classificazione, la prenotazione nonché sui principali contratti in uso; la terza sezione, avente ad oggetto la "nautica da diporto", presta attenzione ad aspetti specifici della fruizione del servizio. La sezione "Il viaggio organizzato: i pacchetti turistici" fa il punto sui principali diritti del turista in ordine ai servizi di tale peculiare tipologia di viaggio. Di particolare interesse è la sezione "Multiproprietà di immobili a destinazione turistico-ricettiva": sebbene tale forma di contratto sia ormai entrata negli usi generali, puntualizza gli aspetti contrattuali più

---

<sup>24</sup> Cfr. sulla Carte dei diritti del turista FORASASSI, *L'informazione nel Codice del consumo: l'obbligo di comunicazione dei prezzi praticati e la Carta dei diritti turistici*, in COGLIANI, GOLA, SANDULLI, SANTAGATA, *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012, 307 ss.

rilevanti per il turista ed appare di grande utilità. Anche la sezione "Turismo e beni culturali" risponde all'opportunità di fornire specifiche informazioni sulla fruizione di beni che, per la loro natura, appartengono alla collettività. Seguono informazioni sulla "Mobilità", relativamente al trasporto aereo, ferroviario, marittimo ed al trasporto su gomma. Informazioni di carattere generale sono poi contenute nella sezione "Come far valere i propri diritti", riferite ai numeri di emergenza e di pubblica utilità. La guida si conclude richiamando i "Doveri del turista" ed in particolare il Codice Mondiale di Etica del turismo, promosso dall'Organizzazione Mondiale del Turismo<sup>25</sup>.

Per quanto concerne la natura giuridica, la Carta è priva di valore regolamentare, atteggiandosi, piuttosto, come strumento di tipo informativo per la conoscenza e il corretto esercizio dei propri diritti da parte del turista. Secondo la dottrina, la Carta dei diritti del turista si configura come un «mero atto amministrativo, ricognitivo di diritti variamente stabiliti da fonti normative: uno strumento di informazione sui diritti del turista assimilabile, tutt'al più, ad una circolare»<sup>26</sup>.

Va segnalato, infine, che la legge n. 135/2001, al fine di giungere ad una risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia, ha previsto l'istituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori inerenti alla fornitura di servizi turistici<sup>27</sup>. Si tratta di una previsione di estremo interesse che, oltre ad inserirsi nel solco della degiurisdizionalizzazione che il

---

<sup>25</sup> Cfr. Carta dei diritti del turista, *Introduzione e nota metodologica*.

<sup>26</sup> MALO, *Il sistema delle fonti*, in FRANCESCHELLI, MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*<sup>3</sup>, Torino, 2007, 16.

<sup>27</sup> Sul punto si v., diffusamente, MUSIO, *Lo strumento della conciliazione al servizio del settore turistico*, in *Dir. turismo*, 2005, 326 ss.

legislatore ha intrapreso in tutti i settori dell'ordinamento al fine di decongestionare il carico giudiziario, asseconda anche l'idea di una maggiore tutela del turista-consumatore.

In tale prospettiva assume rilevanza la previsione di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 135/2001, secondo cui gli utenti, in caso di conciliazione per la risoluzione di controversie con le imprese turistiche, possono decidere di avvalersi delle associazioni dei consumatori. Questa previsione, oltre a valorizzare il ruolo delle associazioni dei consumatori, che si ergono, in tal modo, a veri e propri paladini dei diritti dei consumatori, risulta essere di grande ausilio per consentire al turista-consumatore di far valere i propri diritti durante la controversia.

La dottrina si è divisa circa la modalità di partecipazione e coinvolgimento delle associazioni: Atelli<sup>28</sup> ha ritenuto che esse potrebbero partecipare mediante la richiesta che nel collegio costituito per lo svolgimento della procedura di conciliazione sia presente anche un rappresentante delle associazioni dei consumatori; Minervini<sup>29</sup>, invece, ha ritenuto che le associazioni possono essere coinvolte attraverso la richiesta del turista di essere assistito da un rappresentante delle associazioni a tutela dei consumatori durante l'espletamento della procedura di conciliazione.

Il legislatore, dunque, ha inteso fornire al turista uno strumento di risoluzione delle controversie più veloce ed immediato, evitando, in tal modo, di sottoporlo alle lungaggini e agli oneri

---

<sup>28</sup> ATELLI, *La riforma della legislazione sul turismo*, in *Corr. giur.*, 2001, 1379 ss.

<sup>29</sup> MINERVINI, *La conciliazione delle controversie inerenti la fornitura di servizi turistici*, in *Contratti*, 2002, 5117 ss. Sul punto cfr. anche SOLDATI, *La conciliazione nel settore turistico*, in *Dir. turismo*, 2003, 321 ss.

della giustizia ordinaria. Nel settore turistico, poi, in considerazione delle peculiarità operative e compositive delle commissioni, il consumatore potrebbe godere di vantaggi ancora maggiori rispetto a quelli che normalmente derivano da una procedura di conciliazione.

Del resto, la prassi applicativa ha dimostrato che, non di rado, il turista consumatore ha preferito soprassedere, piuttosto che "imbarcarsi" in una controversia che, in ragione del costo e della lunghezza della stessa, in termini di costi-benefici avrebbe potuto anche non essere conveniente: bisogna considerare, infatti, che non sono rari i casi in cui il consumatore-turista ha subito un danno, ma questo non è così ingente da "convincerlo" ad intraprendere le vie legali ordinarie, facendo, in tal modo, il gioco degli operatori del settore. La previsione di una giustizia alternativa, dunque, dovrebbe incoraggiare il turista-consumatore ad agire anche per danni di lieve entità<sup>30</sup>.

Nel nostro Paese, comunque, i dati statistici lasciano emergere un livello di conflittualità tutto sommato abbastanza esiguo rispetto alla media comunitaria; le controversie, però, riguardano tutti i settori, coinvolgendo albergatori, ristoratori, vettori aerei, marittimi e terrestri, agenzie di viaggio e *tour operator*. Nonostante si tratti di un dato confortante, è piuttosto diffuso il sospetto (concreto) che esso nasconda, in realtà, l'esistenza di una microconflittualità sotterranea che non riesce ad emergere e che, conseguentemente, penalizza la parte debole del rapporto, ossia il turista-consumatore.

---

<sup>30</sup> In tal senso FELTRIN, *La tutela del consumatore: l'esperienza della C.C.I.A.A. di Venezia*, in BUSTI, SANTUARI (a cura di), *Attività alberghiera e di trasporto nel pacchetto turistico all inclusive: le forme di tutela del turista consumatore*, Trento, 2006, 213 ss.