

**Prof. Diego ZIINO**

*Docente di Diritto Privato*

## **CARTA DEI DIRITTI DEL TURISTA E TUTELA DEL CONSUMATORE**

*“E’ noto che la promozione della tutela dei consumatori all’interno del nostro paese è quasi esclusivamente il frutto di una politica comunitaria che alla effettività della tutela ha attribuito una importanza prioritaria”.*

*“La Comunità contribuisce al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, mediante azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza, gli interessi economici dei consumatore e di garantire loro un’informazione adeguata”.*

Così nel Trattato di Maastricht i Paesi della Comunità Europea affermano in maniera definitiva ed inequivoca il principio della tutela dei diritti del consumatore. La via approntata dal legislatore comunitario ha anche spinto verso un’omogeneizzazione delle forme di protezione del consumatore nei singoli Stati membri.

Con riferimento al settore del turismo il nuovo testo dell’art. 3 del Trattato prevede le ulteriori aree di intervento comunitario nell’ambito della tutela dei consumatori, menzionando espressamente il turismo, oltre all’energia ed alla protezione civile.

Fondamentale, poi, è la Decisione del Consiglio della CE del 13.07.1992, poichè in essa è possibile rinvenire le linee essenziali della politica comunitaria del turismo.

Nell'allegato alla predetta Decisione del Consiglio del 13.07.1992, undici sono le azioni comunitarie individuate dal Consiglio con riferimento al Turismo.

Fra queste sembra di particolare interesse, in relazione al presente intervento, quella concernente i "*Turisti come consumatori*".

Si legge, in particolare, che "*L'Azione della Comunità è intesa a sostenere le iniziative che migliorano l'informazione e la protezione dei turisti in settori quali i sistemi di classificazione esistenti, la segnaletica, la multiproprietà, la prenotazione in eccesso e le procedure di ricorso*".

A seguito delle petizioni di principio, che pongono le fondamenta per una politica comunitaria in direzione della tutela dei consumatori, la via prescelta dal legislatore comunitario si è snodata attraverso l'emanazione di una serie di direttive di respiro settoriale.

Fra queste direttive va segnalata, con specifico riferimento al settore turistico, la Direttiva CEE n° 314/1990 dedicata ai viaggi e circuiti "*tutto compreso*", recepita in Italia con il D.L.vo n° 111/1995.

Non ritengo opportuno, per economia di tempo, soffermarmi sui problemi di coordinamento che si sono posti fra il D.L.vo n° 111/1995 e la disciplina uniforme contenuta nella CCV (Convenzione Internazionale di Bruxelles del 23.04.1970), ratificata in Italia con L. n° 1084/1977.

La direttiva mira a fornire una adeguata protezione al consumatore, prescindendo da elementi di carattere formale. Ben vero, il turista-consumatore viene tutelato sia nel caso in cui ha direttamente concluso il contratto, sia nell'ipotesi in cui sia la persona per conto della quale il contraente

principale si impegna ad acquistare servizi tutto compreso, sia, ancora, nell'eventualità che sia la persona cui il contraente principale o uno degli altri beneficiari cede i servizi tutto compreso (art. 2, numero 4); stabilisce, poi, le norme minime in merito alle informazioni che devono essere fornite ai viaggiatori, i requisiti formali per i contratti di viaggio tutto compreso e le norme da applicare alle obbligazioni contrattuali.

La direttiva si applica ai servizi <<tutto compreso>>, che, secondo la definizione contenuta all'art. 2, numero 1, della direttiva, consistono nella combinazione di almeno due elementi tra il trasporto, l'alloggio e altri servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscono una parte significativa del tutto compreso, venduti od offerti in vendita ad un prezzo forfetario, purchè tale prestazione superi le 24 ore o comprenda almeno una notte.

Ma assume, altresì, rilevanza la Direttiva CEE n° 13 del 1993, recepita con L. n° 52 del 1996, relativa ai contratti del consumatore ed alle clausole abusive.

La rilevanza applicativa di tale fonte normativa è stata ben argomentata da una delle prime sentenze emesse in materia di "pacchetti turistici".

Con la sentenza n° 1941 del 1998 il Tribunale di Palermo così rilevava: *"all'atto della conclusione del contratto il turista altri non è che un consumatore il quale si trova a dovere concludere un rapporto il cui contenuto è stato di regola unilateralmente predisposto dall'altro contraente e che la normativa comunitaria adottata nel 1993 costituisce il punto culminante di una legislazione sovranazionale destinata non solo all'armonizzazione delle legislazioni degli stati*

*membri in materia, ma soprattutto ad approntare un sistema di tutela “forte” in favore del contraente “debole” per riequilibrare in termini di equità la posizione deteriore in cui quest’ultimo si trova allorché contratta con la parte che ha predisposto, senza averlo negoziato, il contenuto del rapporto. Le superiori argomentazioni inducono allora a considerare come possibile che la tutela approntata al turista-consumatore debba enuclearsi attraverso una ponderata analisi dei testi normativi, qualunque ne sia la fonte ed il grado, in modo da ottenere, nel rispetto della specificità del rapporto, il grado di tutela più elevato per l’aderente”.*

Infine, considerata la complessità delle discipline settoriali in materia di tutela del consumatore, è stata avvertita l’esigenza di creare un testo unico.

In un primo momento si pervenne alla L. n° 281 del 1998 che conformemente agli indirizzi comunitari, definisce il consumatore-utente come la persona fisica che acquista o utilizza beni o servizi per scopi non riferibili all’attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta e indica, all’art. 1, come suoi diritti fondamentali: a) la tutela della salute; b) la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi; c) una adeguata informazione ed una corretta pubblicità; d) l’educazione al consumo; e) la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi; f) la promozione e lo sviluppo dell’associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; g) l’erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.

Recentemente in data 23 ottobre di quest’anno è entrato in vigore con il D.L.vo n° 206 del 2005 il c.d. *Codice del consumo*.

Seppure l'espressione utilizzata, quella di "codice", non appare adeguata in quanto non conforme all'idea tradizionale di codice, tuttavia il testo normativo recentemente emanato è da ritenersi utile in quanto crea finalmente quel testo unico tanto atteso dagli operatori del diritto.

La disposizione normative sopra citate, unitamente a tante altre concernenti diversi settori di intervento per la tutela del consumatore, si rinvengono ormai tutte nel predetto codice del consumo.

Infine, dal punto di vista privatistico e della tutela del consumatore-turista rileva la c.d. <<carta dei diritti del turista>>.

L'art. 4 della L. n° 135 del 2001, sulla riforma della legislazione nazionale del turismo, attribuisce al Ministero dell'Industria, ora Ministero delle Attività Produttive, il compito di predisporre la carta dei diritti del turista perché essa contenga tutta una serie di informazioni che il turista ha il diritto di ricevere sulla fruizione di servizi turistico-ricettivi, sui sistemi di classificazione e sui mezzi di tutela dei diritti.

Sulla predetta carta va, anzitutto, osservato che l'assegnazione di un tale compito allo Stato, anziché direttamente alle Regioni, potrebbe ritenersi come una scelta meno efficace ed incisiva, in quanto in una <<carta statale>> certe informazioni potrebbero essere riportate in modo generico e non puntuale. Ecco, perché, è stato affermato che la competenza potrebbe essere esercitata più adeguatamente a livello regionale, secondo i principi di buona amministrazione e di sussidiarietà in base all'art. 118, 1° comma, Cost., come sostituito dalla legge cost. n. 3 del 2001.

Altra questione da prendere in esame è quella rela-

tiva al valore normativo di essa. A tale carta non è possibile attribuire natura normativa.

Sembra che la scelta operata dal legislatore risenta di alcune scelte in precedenza compiute in altri settori economici nei quali era parimenti avvertita una esigenza di salvaguardare gli utenti e di tutelarli.

Mi riferisco, anzitutto, al settore trasporto aereo, in cui l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), in collaborazione con gli operatori del settore, ha provveduto a redigere la <<Carta dei diritti del passeggero>>.

Va segnalata anche l'esperienza delle Carte dei servizi pubblici (cfr. la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, recante <<Principi sull'erogazione dei servizi pubblici>>, e il D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito in L. 11 luglio 1995, n. 273), alle quali alcune Regioni hanno dato seguito prevedendo strumenti analoghi a livello locale.

Presenta, anche, particolare interesse la <<Carta dei servizi pubblici del settore trasporti>>, redatta dal Dipartimento della funzione pubblica d'intesa con l'allora Ministero dei trasporti e della navigazione ed emanata con D.P.C.M. 30 dicembre 1998.

Con riferimento al comparto del trasporto aereo, su impulso dello stesso ENAC, numerosi gestori aeroportuali hanno adottato una <<Carta dei servizi>>. Sulla base di essa è possibile verificare per i consumatori singoli ed associati, così per le istituzioni pubbliche preposte alla vigilanza, il controllo degli standard qualitativi offerti agli utenti e l'avvenuto raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e di miglioramento dei servizi offerti.

Il fondamento comune dei predetti strumenti e, quindi, anche della “Carta dei diritti del Turista” è di carattere costituzionale in quanto strettamente connesso con il diritto alla informazione.

Nella giurisprudenza costituzionale è stato statuito che l'informazione costituisce una condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico (Corte Cost. n. 348/1990).

Si configura, dunque, un vero e proprio <<diritto all'informazione>>, id est una pretesa giuridicamente rilevante, ad ottenere le informazioni indispensabili per il regolare svolgimento delle relazioni politiche, economiche e sociali.

L'art. 4 della L. n° 135 del 2001 e la c.d. “Carta dei diritti del turista” costituiscono, dunque, espressione del diritto all'informazione e contribuiscono a dare concretezza allo stesso nell'ambito della tutela del consumatore-turista.

Ma già prima del citato art. 4 della Nuova legge quadro sul turismo si poteva pervenire allo stesso risultato con la L. 30 luglio 1998, n. 281, che <<Disciplina i diritti dei consumatori e degli utenti>> e riconosce come “fondamentale” il diritto dei consumatori ad una adeguata informazione, oltre che ad una corretta pubblicità.

Le successive attività da compiere devono però essere finalizzate al miglioramento della qualità dell'informazione.

Unitamente a tale obiettivo occorre, altresì, prevedere misure che consentano la concreta azionabilità dei diritti. Il processo informativo deve unirsi, pertanto, ad altri strumenti idonei a dare concretezza alle affermazioni di principio

e a rendere immediatamente operative le disposizioni di legge. E' ancora più che opportuno che nella compilazione di tale Carta vengano coinvolte le Regioni, e ciò al fine, già sopra indicato, di rendere le informazioni specifiche e più concrete.

