SENTENZA DELLA CORTE

15 giugno 1999 *

Nel procedimento C-140/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dal Landesgericht di Linz (Austria) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Walter Rechberger e Renate Greindl,

Hermann Hofmeister e altri

e

Repubblica d'Austria,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» (GU L 158, pag. 59), nonché sui presupposti della responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai privati in seguito a violazioni del diritto comunitario,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch e P. Jann, presidenti di sezione, G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (relatore), L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: A. Saggio

cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Rechberger e la signora Greindl dall'avv. Wolfgang Graziani-Weiss, del foro di Vienna;

— per il signor Hofmeister e altri dall'avv. Christian Ebert, del foro di Vienna;

— per la Repubblica d'Austria dal signor Harald Ropper, Hofrat presso la Finanzprokuratur, Vienna;

— per il governo francese dalle signore Kareen Rispal-Bellanger, vicedirettore per il diritto dell'economia internazionale e per il diritto comunitario presso la direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, e Régine Loosli-Surrans, chargé de mission presso la medesima direzione, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito dalla signora Stephanie R. Ridley, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dagli avv.ti Stephen Richards e Jon Turner, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee dal signor Pieter van Nuffel, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti Maria Pflügl e Thomas Eilmansberger, del foro di Bruxelles,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Rechberger e della signora Greindl, rappresentati dall'avv. Wolfgang Graziani-Weiss, del signor Hofmeister e altri, rappresentati dall'avv. Christian Ebert, della Repubblica d'Austria, rappresentata dal signor Harald Ropper, del governo svedese, rappresentato dal signor Erik Brattgård, departementsråd presso il segretariato giuridico (UE) del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora Stephanie R. Ridley, assistita dagli avv.ti Jon Turner e Philip Sales, barrister, e della Commissione, rappresentata dagli avv.ti Maria Pflügl e Thomas Eilmansberger, all'udienza del 5 maggio 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 giugno 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 26 marzo 1997, pervenuta in cancelleria il 15 aprile successivo, il Landesgericht di Linz ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), sei questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 7 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» (GU L 158, pag. 59; in prosieguo: la «direttiva»), nonché sui presupposti della responsabilità

di uno Stato membro per danni causati a privati a seguito di violazioni del diritto comunitario.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il signor Rechberger, la signora Greindl e il signor Hofmeister e altri, e la Repubblica d'Austria in seguito alla responsabilità di quest'ultima per mancata corretta attuazione della direttiva, a seguito della quale essi non avrebbero potuto ottenere il rimborso di somme versate ad un operatore turistico divenuto insolvente.

3 Ai sensi dell'art. 1 della direttiva, questa ha lo scopo di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti i viaggi, le vacanze e i giri turistici «tutto compreso» venduti od offerti in vendita nel territorio della Comunità.

4 L'art. 2 della direttiva così recita:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) servizio tutto compreso: la prefissata combinazione di almeno due degli elementi in appresso, venduta o offerta in vendita ad un prezzo forfettario, laddove questa prestazione superi le 24 ore o comprenda una notte:

a) trasporto,

b) alloggio,

c) altri servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscono una parte significativa del "tutto compreso".

La fatturazione separata di vari elementi di uno stesso servizio tutto compreso non sottrae l'organizzatore o il venditore agli obblighi della presente direttiva;

2) organizzatore: la persona che organizza in modo non occasionale servizi tutto compreso e li vende o li offre in vendita direttamente o tramite un venditore;

(...)

4) consumatore: la persona che acquista o si impegna ad acquistare servizi tutto compreso ("il contraente principale") o qualsiasi persona per conto della quale il contraente principale si impegna ad acquistare servizi tutto compreso ("gli altri beneficiari") o qualsiasi persona cui il contraente principale o uno degli altri beneficiari cede i servizi tutto compreso ("il cessionario");

(...)».

5 La direttiva contiene, negli artt. 3-6, norme in materia di tutela del consumatore contro taluni rischi inerenti alla natura dei viaggi «tutto compreso», vale a dire le indicazioni ingannevoli del «pacchetto», le modalità di pagamento del prezzo del medesimo, la diluizione delle responsabilità tra l'organizzatore e/o il venditore del viaggio e i diversi prestatori i cui servizi combinati compongono detto «pacchetto».

6 L'art. 7 della direttiva dispone che l'organizzatore del viaggio deve fornire prove sufficienti di «disporre di garanzie per assicurare, in caso di insolvenza o di fallimento, il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio del consumatore».

7 Ai sensi dell'art. 9, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le misure necessarie per conformarsi alla direttiva al più tardi il 31 dicembre 1992. Tuttavia, nel caso della Repubblica d'Austria, conformemente al testo dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si base l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1), il termine ultimo prescritto per l'attuazione della direttiva era il 1° gennaio 1995.

8 Nell'ordinamento austriaco la direttiva è stata recepita con una serie di provvedimenti normativi. Per quel che riguarda l'art. 7 della medesima, il governo austriaco, in data 15 novembre 1994, ha emanato la Reisebüro-Sicherungsverordnung (regolamento sulle garanzie offerte dalle agenzie di viaggio, BGBl n. 881, del 15 novembre 1994, pag. 6501; in prosieguo: il «decreto»). L'art. 3, n. 1, del decreto dispone che, attraverso la stipula di un contratto di assicurazione con una compagnia autorizzata ad operare in Austria, l'organizzatore turistico deve garantire al viaggiatore la restituzione dei pagamenti già corrisposti, qualora le prestazioni di viaggio non siano state fornite, in tutto o in parte, a seguito dell'insolvenza dell'organizzatore, nonché il rimborso delle spese necessarie al rimpatrio, spese a loro volta sostenute a motivo dell'insolvenza dell'organizzatore turistico. Ai sensi dell'art. 4 del medesimo decreto, l'organizzatore ha la facoltà di garantire al viaggiatore le suddette prestazioni anche attraverso la costituzione di una garanzia irrevocabile e incondizionata da parte di un istituto di credito autorizzato a svolgere la sua attività in Austria, ovvero attraverso una dichiarazione di analoga garanzia di un ente di diritto pubblico.

9 Ai sensi dell'art. 3, n. 2, del decreto, l'importo della garanzia «deve ammontare almeno al 5% del fatturato delle attività dell'organizzatore nel corrispondente trimestre del precedente anno civile. Nel primo anno di attività detto importo deve essere valutato sulla base del fatturato previsto dell'organizzatore. Se l'organizzatore del viaggio riceve dal cliente acconti che superano il 10% del

prezzo del viaggio stesso, ovvero se percepisce il saldo oltre dieci giorni prima della partenza, l'importo garantito dev'essere almeno pari al 10% del valore di riferimento indicato nella frase precedente».

10 Il decreto, ai sensi dell'art. 6, si applica a tutti i pacchetti-viaggio prenotati successivamente al 1° gennaio 1995 e la cui data di partenza sia fissata non prima del 1° maggio di tale anno.

11 I ricorrenti dinanzi al giudice nazionale sono tutti abbonati al quotidiano «Neue Kronenzeitung» (in prosieguo: il «Kronenzeitung»). Nel novembre del 1994 essi ricevevano, dalla società editrice, una lettera con la quale li si informava che il Kronenzeitung aveva deciso di offrire agli abbonati, come premio per la loro fedeltà, un viaggio gratuito (tasse aeroportuali escluse) organizzato dall'agenzia Arena-Club-Reisen, della durata di quattro o sette giorni e per quattro destinazioni europee distinte.

12 L'offerta conteneva le seguenti prestazioni: volo con vitto a bordo, tre o sei notti in camera doppia con colazione in un albergo a quattro stelle, nonché visite guidate. Gli accompagnatori degli abbonati avrebbero dovuto versare il prezzo indicato nel relativo prospetto. Qualora un abbonato avesse deciso di viaggiare da solo, avrebbe dovuto pagare un supplemento di ÖS 500 per camera singola.

13 L'abbonato che avesse accettato l'offerta avrebbe ricevuto una conferma di prenotazione da parte della società organizzatrice e avrebbe dovuto versare a quest'ultima un acconto pari al 10% della somma a suo carico, mentre il saldo doveva essere corrisposto almeno dieci giorni prima della partenza.

14 L'offerta riscuoteva un successo ben superiore a quanto preventivato dall'organizzatore, con conseguenti difficoltà logistiche e finanziarie per quest'ultimo. Pertanto, l'organizzatore richiedeva, in data 4 luglio 1995, l'apertura di un

procedimento fallimentare nei suoi confronti. Successivamente, l'azione pubblicitaria varata dal Kronenzeitung veniva giudicata contraria al diritto nazionale in materia di concorrenza da parte della Corte suprema.

15 I ricorrenti nelle cause principali prenotavano i rispettivi viaggi tra il 19 novembre 1994 e il 12 aprile 1995; taluni avrebbero viaggiato da soli, altri accompagnati da una, due o tre persone. Essi versavano in anticipo l'importo totale delle loro spese di viaggio. I viaggi, che secondo le prenotazioni avrebbero dovuto avvenire tra il 10 aprile e il 23 luglio 1995, venivano annullati in anticipo per diversi motivi.

16 Tre dei ricorrenti nelle cause principali, che avevano prenotato nel 1994, non si vedevano concedere alcuna garanzia in quanto il decreto era applicabile unicamente ai viaggi «tutto compreso» prenotati successivamente al 1° gennaio 1995. Due di loro iscrivevano i loro crediti nel passivo della società organizzatrice, ma, nonostante vi fossero stati ammessi, non ottenevano dalla massa fallimentare alcuna soddisfazione. Relativamente poi ai tre ricorrenti che avevano prenotato il viaggio successivamente al 1° gennaio 1995, e che avrebbero dovuto partire dopo il 1° maggio dello stesso anno, i versamenti erano in linea di principio garantiti ai sensi del decreto. Tuttavia, la garanzia bancaria di ÖS 4 000 000 emessa dall'organizzatore non era sufficiente a rimborsare le spese di viaggio da essi versate, di modo che la percentuale della copertura era in definitiva del 25,38% dell'importo corrisposto.

17 I ricorrenti nelle cause principali presentavano ricorso contro la Repubblica d'Austria dinanzi al giudice del rinvio, deducendo la responsabilità del suddetto Stato per attuazione tardiva ed incompleta dell'art. 7 della direttiva, onde ottenere il rimborso dell'integralità delle somme corrisposte, se e in quanto queste non fossero già state rimborsate. La Repubblica d'Austria contesta la propria responsabilità, affermando, in particolare, che gli abbonati che hanno prenotato quali singoli viaggiatori non rientrano nella sfera di applicazione della direttiva, che non sussiste alcuna violazione grave e manifesta del diritto comunitario, vista la data di entrata in vigore del decreto e degli altri provvedimenti emanati per l'attuazione della direttiva, e che non sussiste nella fattispecie alcun nesso causale, in quanto, accanto ad un'eventuale responsabilità dello Stato, sussisterebbero circostanze di fatto, normalmente imprevedibili, che hanno avuto un'influenza decisiva sul danno subito dai consumatori.

18 Pertanto, il giudice a quo ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la tutela di cui all'art. 7 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i "circuiti tutto compreso", si estenda anche a viaggi per i quali, in base al contratto, il contraente principale debba pagare,

a) se viaggia da solo, oltre alla tassa per la sicurezza aeroportuale (tassa di partenza), soltanto il supplemento per la camera singola, ovvero

b) se viaggia in compagnia di almeno un'altra persona che paga per intero, soltanto la tassa per la sicurezza aeroportuale (tassa di partenza),

mentre per il volo ed il pernottamento in una camera a più letti il contraente principale non deve versare alcun corrispettivo.

2) Se tali viaggi rientrino nella sfera di applicazione della direttiva anche nel caso in cui vengano offerti in omaggio da quotidiani a larga tiratura di uno Stato membro esclusivamente ai propri abbonati nell'ambito di una campagna pubblicitaria anticoncorrenziale.

In caso di soluzione affermativa delle questioni 1) e 2):

3) Se sussista un tempestivo recepimento dell'art. 7 della direttiva, qualora la normativa nazionale pubblicata il 15 novembre 1994 andasse applicata soltanto ai viaggi tutto compreso, che fossero prenotati dopo il 1° gennaio 1995 e la cui data di partenza fosse fissata al più presto al 1° maggio 1995, e ciò,

   a) tenuto conto della partecipazione dell'Austria allo Spazio economico europeo, a decorrere dal 1° gennaio 1994, e,

   b) tenuto conto dell'adesione dell'Austria all'Unione europea, dal 1° gennaio 1995.

In caso di soluzione negativa della questione 3):

4) Se il mancato recepimento nel termine prescritto del solo art. 7 della direttiva costituisca già di per sé una violazione grave e manifesta del diritto comunitario e, quindi, ponga in essere un diritto al risarcimento per i danneggiati, qualora lo Stato membro abbia emanato nei termini adeguati provvedimenti per il recepimento di tutte le altre disposizioni della direttiva.

5) Se l'art. 7 della direttiva vada interpretato nel senso che gli scopi da esso perseguiti non vengano raggiunti qualora una normativa nazionale

a) per la copertura del rischio prescriva solo un contratto di assicurazione o una garanzia bancaria con un capitale assicurato (copertura) pari almeno al 5% del fatturato derivante dall'attività dell'organizzatore nel corrispondente trimestre dell'anno civile precedente;

b) nel primo anno di attività obblighi l'organizzatore soltanto a basarsi, per la determinazione del capitale assicurato (copertura), sul fatturato calcolato in base all'attività prevista;

c) al riguardo non prenda in considerazione l'aumento del fatturato dell'organizzatore nell'anno in corso;

d) non preveda alcun obbligo di verifica dello Stato membro relativo agli importi assicurati necessari.

6) Se fra un recepimento non tempestivo ovvero incompleto dell'art. 7 della direttiva ed un danno a ciò derivante al consumatore sussista un nesso causale diretto, che determina la responsabilità dello Stato membro per il rimborso completo dei pagamenti non garantiti, anche qualora lo Stato dimostri atti illegittimi dell'organizzatore (terzo) o un aumento di rischio del tutto eccezionale e imprevedibile quale causa del danno (concausa essenziale)».

Osservazioni preliminari

19 Con le sue questioni il giudice nazionale chiede in sostanza se debba accogliere le conclusioni dei ricorrenti nelle cause principali in merito alla responsabilità della Repubblica d'Austria, ai sensi del diritto comunitario, per danni risultanti da un'attuazione assertivamente tardiva ed incompleta dell'art. 7 della direttiva.

20 Il giudice del rinvio fa riferimento, a tale proposito, alla sentenza 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer e a. (Racc. pag. I-4845), in cui la Corte, dinanzi alla quale si allegava una mancata trasposizione dell'art. 7 della direttiva, ha esaminato le condizioni necessarie, ai sensi del diritto comunitario, ai fini dell'accertamento della responsabilità di uno Stato membro per danni cagionati a privati dalla mancata trasposizione di una direttiva nel termine prescritto.

21 In tale sentenza, al punto 20, la Corte ha rilevato che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato e che le condizioni in cui la responsabilità dello Stato fa sorgere un diritto a risarcimento dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato. Inoltre, al punto 21, la Corte ha affermato che i singoli lesi hanno diritto al risarcimento qualora siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica comunitaria violata sia diretta a conferire loro diritti, che si tratti di una violazione sufficientemente grave e manifesta e che esista un nesso di causalità diretto fra tale violazione e il danno subito dai singoli.

22 Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, la Corte, nella medesima sentenza, ha considerato, al punto 42, che il risultato prescritto dall'art. 7 della direttiva comporta l'attribuzione, all'acquirente di viaggi «tutto compreso», di diritti che garantiscano il rimborso degli importi versati e il suo rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore. Essa ha rilevato poi, al punto 44,

che i titolari dei diritti di cui all'art. 7 sono sufficientemente individuati come consumatori, quali definiti dall'art. 2 della direttiva, e che lo stesso vale per il contenuto di tali diritti, consistente in garanzie di rimborso degli importi che gli acquirenti di viaggi «tutto compreso» hanno versato e di un loro rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore. Di conseguenza, la Corte ha concluso che l'art. 7 della direttiva ha lo scopo di attribuire, a favore dei singoli, diritti il cui contenuto può essere determinato con precisione sufficiente.

23 Di conseguenza, poiché la Corte, nella precitata sentenza Dillenkofer e a., ha già statuito che l'art. 7 comporta l'attribuzione ai privati di diritti il cui contenuto può essere individuato, occorre rilevare che le questioni pregiudiziali proposte nella fattispecie sono volte a consentire al giudice nazionale di pronunciarsi innanzi tutto sul punto se la Repubblica d'Austria sia venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 7 della direttiva nei confronti dei ricorrenti nelle cause principali, successivamente sul punto se, eventualmente, l'inadempimento sia grave e manifesto e se esista un nesso di causalità.

Sulla prima e sulla seconda questione

24 Con le prime due questioni, che è opportuno analizzare congiuntamente, il giudice austriaco chiede in sostanza se l'art. 7 della direttiva si applichi ai viaggi che, nell'ambito di un'azione pubblicitaria illegittima sotto il profilo del diritto nazionale della concorrenza, vengono offerti in omaggio da un quotidiano ad esclusivo vantaggio dei suoi abbonati e per i quali il contraente principale paga, se viaggia da solo, le tasse aeroportuali nonché il supplemento per camera singola, oppure, se viaggia accompagnato da almeno una persona che paga integralmente il prezzo del viaggio, unicamente le tasse aeroportuali.

25 I ricorrenti nelle cause principali, i governi francese e del Regno Unito nonché la Commissione ritengono che a tale questione vada fornita soluzione affermativa.

26 Il governo austriaco invece rileva segnatamente che ci si trova in presenza di un servizio «tutto compreso» unicamente allorquando il consumatore sia tenuto, in contropartita della prestazione globale prevista nel contratto, al pagamento di un prezzo corrispondente al controvalore della prestazione nella sua globalità e calcolato in funzione della stessa. Se il consumatore, nell'ambito di un viaggio essenzialmente gratuito eccezion fatta per talune spese aggiuntive di poco conto, versa, al posto del prezzo globale del viaggio, unicamente un supplemento per camera singola, non sussisterebbe un viaggio «tutto compreso» nel senso di cui alla direttiva. Inoltre, l'ambito applicativo della direttiva medesima non ricomprenderebbe viaggi che non sono venduti sul mercato ad un numero illimitato di potenziali clienti oppure offerti in vendita alle medesime condizioni, ma sono invece offerti a titolo gratuito solo ad una categoria predeterminata di persone.

27 In primo luogo, occorre ricordare che lo scopo dell'art. 7 è quello di proteggere i consumatori contro i rischi economici derivanti dall'insolvenza o dal fallimento dell'organizzatore. Tali rischi, inerenti al contratto stipulato tra il consumatore e l'organizzatore del viaggio «tutto compreso», derivano dal pagamento anticipato del prezzo del forfait e dalla diluizione delle responsabilità tra l'organizzatore e i vari prestatori i cui servizi combinati costituiscono tale forfait. Quindi, il risultato prescritto dall'art. 7 della direttiva comporta l'attribuzione al viaggiatore di diritti che garantiscano il rimborso dei fondi depositati ed il suo rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore (sentenza 14 maggio 1998, causa C-364/96, Verein für Konsumenteninformation, Racc. pag. I-2949, punto 18).

28 Nella fattispecie occorre innanzi tutto constatare che i ricorrenti nelle cause principali si sono trovati esposti a rischi dai quali l'art. 7 della direttiva mira per l'appunto a proteggerli. Essi infatti, nel depositare somme anteriormente alla partenza, si sono esposti innanzi tutto al rischio della loro perdita e, successivamente, in caso d'insolvenza o di fallimento dell'organizzatore durante lo svolgimento del viaggio, al rischio di una permanenza forzata nel luogo di soggiorno per il rifiuto del vettore, a motivo di detta insolvenza o fallimento, di fornire loro la prestazione consistente nel viaggio di ritorno.

29 Si deve ancora rammentare che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva, perché si possa parlare di un servizio «tutto compreso» è sufficiente che sussista

previamente una combinazione di almeno due dei tre elementi colà citati qualora essa sia venduta o offerta in vendita ad un prezzo forfettario.

30 Tenuto conto della finalità dell'art. 7 e con riguardo alla suddetta definizione di «servizio tutto compreso», occorre rilevare che l'art. 7 si applica anche qualora il corrispettivo che il consumatore deve pagare non corrisponda al valore totale del viaggio o corrisponda ad uno solo degli elementi del medesimo.

31 Si deve poi osservare che il fatto di limitare l'ambito d'applicazione della direttiva ai viaggi «tutto compreso» offerti ad un numero potenzialmente illimitato di consumatori non trova alcun fondamento nel testo della direttiva e contravverrebbe alla finalità della medesima. Ai fini dell'applicazione della direttiva, infatti, è sufficiente, da un lato, che i viaggi siano venduti o offerti in vendita nel territorio della Comunità ad un prezzo forfettario e, dall'altro, che il viaggio «tutto compreso» comprenda almeno due degli elementi menzionati all'art. 2, n. 1, della direttiva.

32 Da ultimo, occorre considerare che il fatto che la campagna pubblicitaria sostanziantesi in viaggi offerti gratuitamente dal quotidiano Kronenzeitung sia stata giudicata contraria al diritto austriaco della concorrenza non può impedire la qualificazione di tali viaggi come viaggi «tutto compreso» nel senso di cui alla direttiva.

33 Pertanto, occorre risolvere la prima e la seconda questione nel senso che l'art. 7 della direttiva si applica ai viaggi che, nell'ambito di un'azione pubblicitaria illegittima sotto il profilo del diritto nazionale della concorrenza, vengono offerti in omaggio da un quotidiano ad esclusivo vantaggio dei suoi abbonati, e per i quali il contraente principale paga, se viaggia da solo, le tasse aeroportuali nonché il supplemento per camera singola, oppure, se viaggia accompagnato almeno da una persona che paga integralmente il prezzo del viaggio, unicamente le tasse aeroportuali.

Sulla terza questione

34 Con la terza questione il giudice a quo chiede in sostanza quali siano gli obblighi incombenti alla Repubblica d'Austria sotto il profilo del termine per l'attuazione della garanzia prevista dall'art. 7 della direttiva.

35 Il giudice a quo, nel rinviare alla circostanza che il decreto si applica unicamente ai viaggi «tutto compreso» prenotati successivamente al 1° gennaio 1995 e la cui data di partenza si collocava ad una data non precedente al 1° maggio dello stesso anno, chiede segnatamente quale incidenza possa avere in un tale contesto l'adesione della Repubblica d'Austria allo Spazio economico europeo dal 1° gennaio 1994.

36 Occorre innanzi tutto ricordare che, conformemente all'art. 7 dell'Accordo sullo Spazio economico europeo tra le Comunità europee, gli Stati membri che ne fanno parte e la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica, sottoscritto a Porto il 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo SEE»), in combinato disposto con il punto 11 del protocollo n. 1 del medesimo Accordo, la Repubblica d'Austria avrebbe dovuto dare attuazione alla direttiva a far data dall'entrata in vigore dell'Accordo stesso, vale a dire il 1° gennaio 1994.

37 Pertanto, il giudice a quo si chiede se, in caso di eventuale inadempimento di tale obbligo, la Repubblica d'Austria possa essere ritenuta responsabile, sulla base dell'Accordo SEE, per i danni causati ai privati mediante detta infrazione.

38 A tale proposito, basta osservare che, come hanno rilevato il governo svedese e la Commissione e come emerge dalla sentenza emessa dalla Corte in data odierna nella causa C-321/97, Andersson (punti 28-31), la Corte non ha competenza, né ai sensi dell'art. 177 del Trattato né in forza dell'Accordo SEE, a pronunciarsi sull'interpretazione dell'Accordo SEE sotto il profilo della sua esecuzione da parte della Repubblica d'Austria durante il periodo precedente all'adesione di tale Stato all'Unione europea.

39 Inoltre, tenuto conto della finalità d'interpretazione e d'applicazione uniforme cui è ispirato l'Accordo SEE, occorre ricordare che i principi in materia di responsabilità di uno Stato dell'AELS per violazione di una direttiva cui si fa riferimento nell'Accordo SEE sono stati oggetto della sentenza della Corte dell'AELS 10 dicembre 1998, causa E-9/97, Sveinbjörnsdóttir (non ancora pubblicata negli EFTA Court Reports).

40 Di conseguenza, la Corte è competente unicamente a pronunciarsi sul se uno Stato membro che ha aderito all'Unione europea il 1° gennaio 1995 abbia correttamente recepito l'art. 7 della direttiva se ha emanato una normativa che tutela i viaggiatori che hanno prenotato viaggi «tutto compreso» dopo il 1° gennaio 1995, qualora la tutela sia limitata ai soli viaggi la cui partenza è stata fissata ad una data non anteriore al 1° maggio 1995.

41 I ricorrenti nelle cause principali sostengono che la trasposizione dell'art. 7 della direttiva è tardiva, in quanto lo Stato membro avrebbe dovuto far sì che tale norma dispiegasse piena effettività a partire dal 1° gennaio 1995.

42 La Repubblica d'Austria sostiene che, se uno Stato membro ha varato, nel termine di attuazione prescritto, provvedimenti conformi alla finalità di una direttiva e che entrano in vigore alla scadenza del termine, non si può parlare di trasposizione tardiva della direttiva suddetta.

43 La Commissione ritiene che una normativa emanata da uno Stato membro che abbia aderito all'Unione europea il 1° gennaio 1995 e volta a tutelare i soli viaggiatori che hanno prenotato successivamente a tale data e la cui partenza era fissata non prima del 1° maggio 1995 non costituisca una corretta trasposizione dell'art. 7 della direttiva.

44 Per quanto riguarda l'obbligo incombente alla Repubblica d'Austria ai sensi del diritto comunitario di attuare la direttiva successivamente alla sua adesione

all'Unione europea in data 1° gennaio 1995, occorre rilevare che, nella citata sentenza Dillenkofer e a., punto 50, la Corte ha rilevato che, per provvedere alla piena entrata in vigore dell'art. 7 della direttiva, gli Stati membri dovevano adottare, entro il termine prescritto, tutte le misure necessarie a garantire agli acquirenti di viaggi «tutto compreso», fin dalla data prevista per la trasposizione della direttiva, il rimborso degli importi depositati e il loro rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore.

45 Ne consegue che le garanzie istituite dall'art. 7 della direttiva debbono ricomprendere ogni contratto concernente viaggi «tutto compreso» stipulato a partire dal 1° gennaio 1995 per viaggi che dovevano effettuarsi successivamente a tale data; pertanto, una norma di recepimento che tuteli unicamente i viaggiatori la cui partenza era fissata non prima del 1° maggio 1995 contrasta con la direttiva.

46 Occorre però rilevare che l'obbligo, per gli Stati membri, di adottare tutte le misure necessarie a garantire agli acquirenti di viaggi, fin dalla data prevista per la trasposizione della direttiva, la tutela di cui all'art. 7 non può estendersi ai contratti di viaggio stipulati anteriormente alla data prescritta per la trasposizione stessa. Infatti, poiché l'obbligo di estendere la garanzia ai contratti esistenti alla data di trasposizione non trova alcun fondamento nell'art. 9 della direttiva, il quale stabilisce la data di attuazione della medesima, la tutela dei consumatori prescritta dall'art. 7 non può estendersi ad un periodo nel quale il regime di garanzia non doveva ancora essere istituito.

47 In questo contesto occorre rammentare che il regime di cui all'art. 7 prevede la tutela dei consumatori nell'ambito di un contratto di viaggio «tutto compreso» e che i consumatori non possono fare assegnamento sulla tutela loro conferita prima che sia stato istituito il regime di garanzia, del quale essi debbono di regola sopportare le spese.

48 In considerazione di quanto precedentemente esposto, occorre risolvere la terza questione nel senso che uno Stato membro che ha aderito all'Unione europea il 1° gennaio 1995 non ha correttamente recepito l'art. 7 della direttiva se ha emanato una normativa che tutela i viaggiatori che hanno prenotato viaggi «tutto compreso» dopo il 1° gennaio 1995, qualora la tutela sia limitata ai soli viaggi la cui partenza è stata fissata ad una data non anteriore al 1° maggio 1995.

Sulla quarta questione

49 Con la quarta questione il giudice a quo chiede in sostanza se tale non corretto recepimento dell'art. 7 della direttiva costituisca una violazione grave e manifesta del diritto comunitario che fa sorgere un diritto al risarcimento qualora, come nella fattispecie, tutte le altre disposizioni della direttiva siano state attuate.

50 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che una violazione è sufficientemente grave e manifesta quando un'istituzione o uno Stato membro, nell'esercitare il suo potere normativo, ha violato in modo manifesto e grave i limiti posti ai suoi poteri. Al riguardo, fra gli elementi che il giudice competente può eventualmente prendere in considerazione, figura in particolare il grado di chiarezza e di precisione della norma violata (sentenza 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. pag. I-1631, punto 42).

51 Nella fattispecie occorre rilevare che né l'art. 7 né altre disposizioni della direttiva possono interpretarsi nel senso che conferiscono agli Stati membri il diritto di limitare l'applicazione del suddetto art. 7 ai viaggi effettuati ad una determinata data, successiva al termine di recepimento. Lo Stato membro non disponeva di alcun potere discrezionale in merito all'entrata in vigore dell'art. 7 nel proprio ordinamento giuridico, per cui la limitazione della tutela prescritta dall'art. 7 ai soli viaggi la cui partenza doveva avvenire non prima del 1° maggio 1995 è chiaramente incompatibile con gli obblighi scaturenti dalla direttiva e costituisce pertanto una violazione grave e manifesta del diritto comunitario.

52 Il fatto che lo Stato membro abbia attuato tutte le altre disposizioni della direttiva non modifica questa valutazione.

53 Pertanto, occorre risolvere la quarta questione nel senso che una norma di recepimento dell'art. 7 della direttiva che limiti la tutela prescritta da questo articolo ai soli viaggi la cui partenza è stata fissata ad una data non anteriore a quattro mesi successivi al termine per il recepimento della direttiva costituisce una violazione grave e manifesta del diritto comunitario anche qualora lo Stato membro abbia attuato tutte le altre disposizioni della direttiva.

Sulla quinta questione

54 Con la quinta questione il giudice nazionale chiede se l'art. 7 della direttiva sia stato correttamente recepito allorquando una normativa nazionale si limiti ad imporre, per la copertura del rischio, un contratto di assicurazione o una garanzia bancaria con un capitale assicurato pari almeno al 5% del fatturato derivante dall'attività dell'organizzatore nel corrispondente trimestre dell'anno civile precedente e prescriva ad un organizzatore esordiente di basarsi sulla stima del fatturato corrispondente alla prevista attività di organizzatore di viaggi, non prendendo in considerazione gli aumenti di fatturato dell'organizzatore che si verifichino nell'anno in corso e non prevedendo alcun controllo, da parte dello Stato membro, delle somme garantite necessarie.

55 Il governo francese e la Commissione sostengono che l'art. 7 della direttiva va interpretato nel senso che, prescrivendo esso un obbligo di risultato, le sue finalità non possono considerarsi raggiunte allorquando il legislatore nazionale non adotti provvedimenti idonei a garantire il rimborso di tutte le somme depositate e il rimpatrio dei viaggiatori in caso d'insolvenza o fallimento dell'operatore turistico.

56 Il governo del Regno Unito ritiene che spetti allo Stato membro garantire — tenendo conto delle peculiarità esistenti nel suo territorio nel settore del mercato dei viaggi — che l'importo della garanzia prevista dalla pertinente normativa nazionale soddisfi le finalità dell'art. 7 della direttiva.

57 Il governo austriaco asserisce che la legittimità e la non lacunosità degli atti mediante i quali gli Stati membri danno attuazione alle direttive nel proprio ordinamento giuridico interno vanno valutati sulla base delle cognizioni esistenti al momento dell'attuazione medesima. Sarebbe impossibile, al riguardo, operare una valutazione a posteriori, segnatamente allorquando, viste le fattispecie da disciplinare, non esistevano, al momento della trasposizione, strumenti giuridici o esperienze precedenti. La maggioranza degli Stati membri, al pari della Repubblica d'Austria, avrebbero optato, in materia di garanzia, per la stipulazione di un contratto di assicurazione o per la fornitura di una garanzia bancaria da parte dell'organizzatore. Il meccanismo giuridico prescelto costituirebbe comunque un provvedimento traspositivo appropriato e conforme allo scopo.

58 Tale governo rileva poi che è appropriato collegare l'importo della somma garantita al fatturato dell'operatore turistico di cui trattasi, in quanto il fatturato costituisce un parametro rivelatore dell'ampiezza dell'attività e del rischio d'insolvenza che ne risulta. Stabilire l'importo della suddetta garanzia al 5% del fatturato trimestrale realizzato nell'anno civile precedente costituirebbe, in sé e per sé, un provvedimento traspositivo conforme allo scopo e sufficiente, in quanto tale modo di calcolo si è rivelato sufficiente in sede di fallimento in seguito all'insolvenza di un operatore turistico, unico per le sue dimensioni e operante da svariati anni sul mercato. Sarebbe del pari legittimo collegare l'importo della somma assicurata, nel caso degli organizzatori di viaggi esordienti, all'importo del fatturato previsto, in assenza di ogni altro elemento pertinente. Il fatto che nella fattispecie i crediti degli abbonati rientranti nell'ambito di applicazione del decreto abbiano usufruito di una garanzia unicamente nella misura del 25,38% non costituisce la conseguenza diretta di una lacunosa trasposizione della direttiva, ma la coincidenza, eccezionale e imprevedibile, di azioni illecite di terzi.

59 A tale proposito occorre rammentare che, come è stato rilevato nell'ambito dell'analisi della prima e della seconda questione, lo scopo dell'art. 7 della

direttiva è quello di tutelare il consumatore contro rischi derivanti dall'insolvenza o dal fallimento dell'organizzatore turistico.

60 Emerge infatti dal tenore stesso dell'art. 7 della direttiva che tale norma prescrive come risultato della sua messa in vigore l'obbligo, per l'organizzatore, di disporre di garanzie sufficienti ad assicurare, in caso di insolvenza o di fallimento, il rimborso degli importi versati e il rimpatrio del consumatore (sentenza Dillenkofer e a., già citata, punto 34).

61 Di conseguenza, l'art. 7 della direttiva è volto a tutelare integralmente i diritti dei consumatori menzionati da tale norma, e pertanto a tutelare questi ultimi contro tutti i rischi definiti dal suddetto articolo e scaturenti dall'insolvenza dell'organizzatore di viaggi.

62 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 48 delle sue conclusioni, se si tiene conto del fatto che la somma garantita è calcolata con riguardo al fatturato di una determinata agenzia nell'anno precedente, ovvero, in caso di nuovi operatori, in base al fatturato previsto dall'operatore stesso, le modalità concrete predisposte dal governo austriaco erano insufficienti, in quanto il decreto prescrive una garanzia limitata sia sotto il profilo del suo ammontare che della sua base di calcolo. Tale sistema appare dunque strutturalmente incapace di tener conto di un evento del tutto normale e prevedibile nel settore economico di cui si tratta, quale un aumento notevole del numero delle prenotazioni rispetto al fatturato dell'anno precedente o al fatturato previsto.

63 Non sussistono infatti né nei 'considerando' della direttiva né nel testo dell'art. 7 indicazioni in base alle quali si possa limitare la garanzia prevista da tale norma, come è stato fatto in sede di attuazione della garanzia in Austria. Anche se è esatto, come ha affermato il governo austriaco, che possono verificarsi difficoltà

di ordine pratico nell'istituzione di un sistema di garanzia che copra tutti i rischi definiti dall'art. 7 della direttiva, resta il fatto che proprio un siffatto sistema è stato previsto dal legislatore comunitario.

64 Occorre pertanto concludere nel senso che una normativa nazionale recepisce correttamente gli obblighi di cui all'art. 7 della direttiva solo se, indipendentemente dalle sue modalità, ha il risultato di garantire effettivamente al consumatore il rimborso di tutte le somme depositate e il rimpatrio in caso d'insolvenza dell'organizzatore di viaggi.

65 Per quanto riguarda la questione se esista, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, un obbligo degli Stati membri di istituire un sistema di controllo delle somme garantite, occorre rilevare, come ha fatto il governo del Regno Unito, che la direttiva non prescrive obblighi in tal senso. Non è stato, poi, dimostrato che l'istituzione di un sistema di controllo delle somme garantite sia necessaria per conseguire gli scopi che l'art. 7 si prefigge.

66 Alla luce di quanto precede occorre risolvere la quinta questione nel senso che l'art. 7 della direttiva non è stato correttamente recepito in diritto interno allorquando una normativa nazionale si limiti ad imporre, per la copertura del rischio, un contratto di assicurazione o una garanzia bancaria con un capitale assicurato pari almeno al 5% del fatturato derivante dall'attività dell'organizzatore nel corrispondente trimestre dell'anno civile precedente e prescriva ad un organizzatore esordiente di basarsi sulla stima del fatturato corrispondente alla prevista attività di organizzatore di viaggi, senza prendere in considerazione gli aumenti di fatturato dell'organizzatore che si verifichino nell'anno in corso.

Sulla sesta questione

67 Con la sesta questione il giudice a quo chiede in sostanza se, qualora esista un nesso di causalità diretto tra il comportamento dello Stato che ha recepito in modo incompleto la direttiva e il danno subito dai privati, tale nesso di causalità diretto possa non far sorgere la responsabilità dello Stato membro se quest'ultimo dimostra che l'organizzatore di viaggi si è comportato imprudentemente o che si sono verificati eventi eccezionali e imprevedibili.

68 I ricorrenti nelle cause principali sostengono che il comportamento illecito tenuto dall'organizzatore, o da terzi, non è tale da esonerare lo Stato membro dalla propria responsabilità. Il problema dell'aumento eccezionale e imprevedibile dei rischi non rileverebbe nella fattispecie, in quanto un notevole aumento del fatturato non può essere in nessun caso imprevedibile e avrebbe pertanto dovuto prevedersi da parte del legislatore nazionale.

69 La Repubblica d'Austria sostiene che non esiste, comunque sia, alcun nesso di causalità diretto tra la trasposizione tardiva o incompleta dell'art. 7 della direttiva e il danno subito dai consumatori allorquando la data e la portata dei provvedimenti traspositivi possono aver contribuito al verificarsi del danno unicamente a seguito di un concatenarsi di eventi eccezionali e imprevedibili.

70 I governi del Regno Unito e svedese fanno presente che spetta al giudice nazionale decidere, secondo i pertinenti principi del diritto interno, se in casi particolari sussista un nesso di causalità diretto tra l'assenza o l'insufficienza di trasposizione dell'art. 7 da parte dello Stato membro nei termini prescritti e il danno derivatone

per i consumatori, con conseguente responsabilità dello Stato membro e obbligo di rimborso integrale delle somme non garantite.

71 La Commissione ritiene che occorra considerare sussistente tale nesso di causalità anche allorquando l'insolvenza dell'organizzatore e l'ampiezza di tale insolvenza siano da ricondursi a cause del tutto eccezionali e imprevedibili.

72 A tale proposito, occorre rilevare che, come ha statuito la Corte nella sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame (Racc. pag. I-1029, punto 65), spetta ai giudici nazionali verificare la sussistenza di un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

73 Nella fattispecie occorre innanzi tutto osservare che il giudice del rinvio ha rilevato come tale nesso di causalità diretto fra il comportamento dello Stato membro che ha trasposto in modo incompleto la direttiva e il danno derivatone per i particolari sussistesse.

74 Inoltre, si deve rilevare che l'art. 7 della direttiva contiene l'obbligo di risultato di conferire a coloro che partecipano a viaggi «tutto compreso» un diritto alle garanzie di rimborso delle somme versate e di rimpatrio in caso di fallimento dell'organizzatore di viaggi. Tale garanzia è volta per l'appunto a tutelare il consumatore turistico contro le conseguenze del fallimento, indipendentemente dalle cause del medesimo.

75 Di conseguenza, non può escludersi la responsabilità di uno Stato membro per violazione dell'art. 7 della direttiva a motivo di comportamenti imprudenti dell'organizzatore di viaggi o del verificarsi di eventi eccezionali o imprevedibili.

76 Tali circostanze, infatti, non sono tali da escludere l'esistenza di un nesso di causalità diretto in quanto non avrebbero ostato al rimborso delle somme depositate e al rimpatrio dei viaggiatori se il sistema di garanzia fosse stato attuato conformemente all'art. 7 della direttiva.

77 Occorre pertanto risolvere la sesta questione nel senso che, una volta assodata l'esistenza di un nesso di causalità diretto, la responsabilità dello Stato membro per violazione dell'art. 7 della direttiva non può essere esclusa a motivo di comportamenti imprudenti dell'organizzatore di viaggi o del verificarsi di eventi eccezionali o imprevedibili.

Sulle spese

78 Le spese sostenute dai governi francese, svedese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Landesgericht di Linz con ordinanza 26 marzo 1997, dichiara:

1) L'art. 7 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso», si applica ai viaggi che, nell'ambito di un'azione pubblicitaria illegittima sotto il profilo del diritto nazionale della concorrenza, vengono offerti in omaggio da un quotidiano ad esclusivo vantaggio dei suoi abbonati e per i quali il contraente principale paga, se viaggia da solo, le tasse aeroportuali nonché il supplemento per camera singola, oppure, se viaggia accompagnato almeno da una persona che paga integralmente il prezzo del viaggio, unicamente le tasse aeroportuali.

2) Uno Stato membro che ha aderito all'Unione europea il 1° gennaio 1995 non ha correttamente recepito l'art. 7 della direttiva 90/314 se ha emanato una normativa che tutela i viaggiatori che hanno prenotato viaggi «tutto compreso» dopo il 1° gennaio 1995, qualora la tutela sia limitata ai soli viaggi la cui partenza è stata fissata ad una data non anteriore al 1° maggio 1995.

3) Una norma di recepimento dell'art. 7 della direttiva 90/314 che limiti la tutela prescritta da questo articolo ai soli viaggi la cui partenza è stata fissata ad una data non anteriore a quattro mesi successivi al termine per il recepimento della direttiva costituisce una violazione grave e manifesta del diritto comunitario anche qualora lo Stato membro abbia attuato tutte le altre disposizioni della direttiva.

4) L'art. 7 della direttiva 90/314 non è stato correttamente recepito in diritto interno allorquando una normativa nazionale si limiti ad imporre, per la copertura del rischio, un contratto di assicurazione o una garanzia bancaria con un capitale assicurato pari almeno al 5% del fatturato derivante dall'attività dell'organizzatore nel corrispondente trimestre dell'anno civile precedente e prescriva ad un organizzatore esordiente di basarsi sulla stima del fatturato corrispondente alla prevista attività di organizzatore di viaggi, senza prendere in considerazione gli aumenti di fatturato dell'organizzatore che si verifichino nell'anno in corso.

5) Una volta assodata l'esistenza di un nesso di causalità diretto, la responsabilità dello Stato membro per violazione dell'art. 7 della direttiva 90/314 non può essere esclusa a motivo di comportamenti imprudenti dell'organizzatore di viaggi o del verificarsi di eventi eccezionali o imprevedibili.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Hirsch
Jann	Mancini	Moitinho de Almeida
Gulmann	Sevón	Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 giugno 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias