SENTENZA DELLA CORTE
8 ottobre 1996 *

Nei procedimenti riuniti C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94,

avente ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Landgericht di Bonn nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

Erich Dillenkofer,

Christian Erdmann,

Hans-Jürgen Schulte,

Anke Heuer,

Werner, Ursula e Torsten Knor,

e

Repubblica federale di Germania,

* Lingua processuale: il tedesco.

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),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray e L. Sevón, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (relatore), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e H. Ragnemalm, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la signora Anke Heuer, dall'avv. Gert Meier, del foro di Colonia;

— per la Repubblica federale di Germania, dai signori Karlheinz Stöhr, Ministerialrat presso il ministero federale della Giustizia, Alfred Dittrich, Regierungsdirektor presso lo stesso ministero, Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agenti, e dall'avv. Dieter Sellner, del foro di Bonn;

— per il governo olandese, dal signor Adriaan Bos, consigliere giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dai signori John Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, Stephen Richards e Rhodri Thompson, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Rolf Wägenbaur, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, e dall'avv. Barbara Rapp, del foro di Bruxelles,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Erich Dillenkofer, con l'avv. Roland Gappa, del foro di Dahn, della signora Anke Heuer, con l'avv. Gert Meier, dei signori Werner e Torsten Knor e della signora Ursula Knor, con l'avv. Karin Schumacher-d'Hondt, del foro di Bonn, della Repubblica federale di Germania, rappresentata dal signor Ernst Röder e dall'avv. Dieter Sellner, del governo olandese, rappresentato dal signor Marc Fierstra, consigliere giuridico aggiunto al ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo francese, rappresentato dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato dal signor Stephen Richards, barrister, e della Commissione, rappresentata dall'avv. Barbara Rapp, all'udienza del 17 ottobre 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 novembre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanze 6 giugno 1994, pervenute alla Corte il 28 giugno successivo, nei procedimenti C-178/94 e C-179/94, e il 1° luglio 1994, nei procedimenti C-188/94, C-189/94 e C-190/94, il Landgericht di Bonn ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dodici questioni pregiudiziali relative all'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; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nel contesto di azioni di risarcimento danni intentate, rispettivamente, dal signor Erich Dillenkofer, dal signor Christian Erdmann, dal signor Hans-Jürgen Schulte, dalla signora Anke Heuer nonché dai signori Werner e Torsten Knor e dalla signora Ursula Knor (in prosieguo: gli «attori») contro la Repubblica federale di Germania per i danni da essi subiti in seguito alla mancata attuazione della direttiva nel termine prescritto.

3 Ai sensi del suo art. 1, la direttiva ha lo scopo di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti i viaggi, le vacanze e i circuiti turistici «tutto compreso» venduti o offerti in vendita nel territorio della Comunità.

4 L'art. 2 contiene un certo numero di definizioni. È così previsto che

«(...) 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".

(...)

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;

3) venditore: la persona che vende o offre in vendita servizi tutto compreso proposti dall'organizzatore;

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 L'art. 7 dispone che «l'organizzatore e/o il venditore parte del contratto danno 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».

6 L'art. 8 precisa che gli Stati membri possono adottare o mantenere in vigore, nel settore disciplinato dalla direttiva, disposizioni più rigorose ai fini della protezione del consumatore.

7 Ai sensi dell'art. 9, gli Stati membri dovevano mettere in vigore i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva entro e non oltre il 31 dicembre 1992.

8 Il 24 giugno 1994, il legislatore tedesco ha adottato la legge recante applicazione della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990 sui viaggi «tutto compreso» (*BGBl* I, pag. 1322). Tale legge ha inserito nel Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile tedesco, in prosieguo: il «BGB») un nuovo art. 651 k ai sensi del quale:

«1. L'organizzatore deve garantire che l'acquirente di un viaggio "tutto compreso" ottenga il rimborso

1) del prezzo pagato se non vengono fornite prestazioni di viaggio a seguito dell'insolvenza o del fallimento dell'organizzatore, e

2) delle spese necessarie effettuate dal viaggiatore per il proprio rimpatrio a seguito dell'insolvenza o del fallimento dell'organizzatore.

L'organizzatore può adempiere gli obblighi previsti alla prima frase solo

1) attraverso un'assicurazione sottoscritta presso una compagnia autorizzata ad operare nell'ambito di applicazione della presente legge o

2) attraverso una promessa di pagamento di un istituto di credito autorizzato ad operare nell'ambito di applicazione della presente legge.

2. (...)

3. Per adempiere l'obbligo di cui al n. 1, l'organizzatore deve fornire al viaggiatore un ricorso diretto contro l'assicuratore o l'istituto di credito e darne la prova con il rilascio di un attestato rilasciato dalla detta impresa (buono di garanzia).

4. A parte un acconto non superiore al 10% del prezzo del viaggio, acconto che non può però eccedere i 500 DM, l'organizzatore può esigere o accettare dal viaggiatore, prima della fine del viaggio, pagamenti anticipati solo se gli ha rilasciato un buono di garanzia.

(...)».

9 Questa legge è entrata in vigore il 1° luglio 1994. Essa si applica ai contratti conclusi dopo tale data e riguardanti i viaggi che dovevano iniziare dopo il 31 ottobre 1994.

10 Gli attori sono acquirenti di viaggi «tutto compreso» che, a seguito del fallimento, avvenuto nel 1993, dei due operatori presso i quali essi avevano acquistato i loro viaggi, non sono partiti o sono dovuti rientrare dal rispettivo luogo di vacanze a loro spese, senza riuscire ad ottenere il rimborso delle somme da essi versate a tali operatori o delle spese da essi sostenute per il loro ritorno.

11 Nell'ambito delle azioni di risarcimento danni da loro intentate contro la Repubblica federale di Germania, essi hanno sostenuto che, se l'art. 7 della direttiva fosse stato recepito nell'ordinamento tedesco entro il termine prescritto, ossia entro il 31 dicembre 1992, essi sarebbero stati protetti contro il fallimento degli operatori presso i quali avevano acquistato il loro viaggio «tutto compreso».

12 Gli attori si basano in particolare sulla sentenza della Corte 19 novembre 1991 (cause C-6-90 e C-9/90, Francovich e a., Racc. pag. I-5357, punti 39 e 40; in prosieguo: la «sentenza Francovich e a.»), secondo la quale, qualora uno Stato membro violi l'obbligo, ad esso incombente in forza dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, di prendere tutti i provvedimenti necessari a conseguire il risultato prescritto da una direttiva, la piena efficacia di questa norma di diritto comunitario esige che sia riconosciuto un diritto a risarcimento qualora il risultato prescritto dalla direttiva implichi, a favore dei singoli, l'attribuzione di diritti il cui contenuto possa

essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva, ed esista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi. Secondo gli attori, tali condizioni ricorrono nella fattispecie. Essi chiedono pertanto il rimborso delle somme versate per i viaggi non effettuati o delle spese sostenute per il loro ritorno.

13 Il governo tedesco è contrario a tali domande. Esso ritiene che le condizioni della sentenza Francovich e a. non ricorrano nel caso di specie e che, comunque, la mancata attuazione di una direttiva entro il termine possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro solo se allo stesso possa essere imputata una violazione grave e manifesta del diritto comunitario.

14 Ritenendo che il diritto tedesco non fornisca alcuna base per accogliere le domande di risarcimento, ma nutrendo dubbi sulle conseguenze della sentenza Francovich e a., il Landgericht di Bonn ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso" (90/314/CEE), abbia come scopo di attribuire all'acquirente di viaggi "tutto compreso", tramite le norme nazionali di attuazione, un diritto soggettivo alla garanzia del rimborso degli importi già versati e delle spese di rimpatrio in caso di insolvenza dell'organizzatore (v. punto 40 della sentenza della Corte 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a.).

2) Se il contenuto di tale diritto sia sufficientemente definito in base alla direttiva.

3) Quali siano i requisiti minimi che devono soddisfare le "misure necessarie" che gli Stati membri sono tenuti ad adottare ai sensi dell'art. 9 della direttiva.

4) Se si sia ottemperato all'art. 9 della direttiva qualora il legislatore nazionale abbia approntato entro il 31 dicembre 1992 il quadro normativo necessario per imporre all'organizzatore e/o al venditore di viaggi di fornire garanzie ai sensi dell'art. 7 della direttiva, ovvero se la modifica legislativa a tal fine necessaria, tenuto conto dei relativi tempi di consultazione dei settori del turismo, delle assicurazioni e del credito, dovesse entrare in vigore con adeguato anticipo rispetto al 31 dicembre 1992, di modo che tale garanzia operasse effettivamente sul mercato dei viaggi "tutto compreso" a decorrere dal 1° gennaio 1993.

5) Se sia sufficiente a soddisfare l'eventuale obiettivo di tutela della direttiva il fatto che uno Stato membro consenta all'organizzatore dei viaggi di chiedere un anticipo sul prezzo del viaggio non superiore al 10% di tale prezzo e fino ad un massimo di 500 DM, anche prima del rilascio di documenti costituenti titolo di credito.

6) In quale misura gli Stati membri siano obbligati, in base alla direttiva, a prendere iniziative (sul piano legislativo) per proteggere gli acquirenti di viaggi "tutto compreso" contro la loro stessa negligenza.

7) a) Se la Repubblica federale di Germania potesse rinunciare completamente a recepire nell'ordinamento nazionale l'art. 7 della direttiva, tenuto conto della sentenza sui "pagamenti anticipati" (Vorkasse-Urteil) del Bundesgerichtshof del 12 marzo 1987 (BGHZ 100, 157; NJW 86, 1613).

b) Se le "garanzie" ai sensi dell'art. 7 della direttiva non sussistano nemmeno nel caso in cui i viaggiatori, al momento di pagare il prezzo del viaggio, siano in possesso di documenti costituenti titoli di credito che li legittimano a pretendere il beneficio di prestazioni da parte dei diversi fornitori di servizi (compagnia aerea/albergo).

8) a) Se sia sufficiente il semplice superamento del termine indicato nell'art. 9 della direttiva per far riconoscere un diritto al risarcimento ai sensi della sentenza Francovich della Corte di giustizia, in quanto elemento di fatto che fa sorgere la responsabilità, ovvero se lo Stato membro possa eccepire che il termine prescritto per la trasposizione è risultato troppo breve.

b) Qualora tale eccezione non sia ammissibile:

se ciò valga anche nelle ipotesi in cui il singolo Stato membro non possa realizzare lo scopo di tutela della direttiva con una semplice modifica legislativa (come ad esempio nel caso di insolvenza del datore di lavoro), ma sia a tal fine necessaria la collaborazione di terzi privati (organizzatori di viaggi, assicurazioni, banche).

9) Se la responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto comunitario presupponga un inadempimento manifesto e grave dei propri obblighi.

10) Se sia necessaria una condanna in un procedimento per inadempimento, prima dell'evento dannoso, perché sorga la responsabilità dello Stato membro.

11) Se dalla sentenza della Corte in causa Francovich si possa concludere che una domanda di risarcimento per violazione del diritto comunitario non dipenda da un illecito in generale o comunque dall'illecita omessa emanazione, da parte dello Stato membro, di atti normativi.

12) Qualora detta conclusione fosse erronea:

se la sentenza sui "pagamenti anticipati" del Bundesgerichtshof possa costituire per la Repubblica federale di Germania una esimente o un'attenuante per aver provveduto alla trasposizione della direttiva, ai sensi delle soluzioni fornite dalla Corte di giustizia al quarto e al settimo quesito, solo dopo la scadenza del termine di cui all'art. 9».

Sui presupposti della responsabilità dello Stato (ottava, nona, decima, undicesima e dodicesima questione)

15 Occorre innanzi tutto affrontare le questioni ottava, nona, decima, undicesima e dodicesima con le quali il giudice nazionale si pone il problema dei presupposti della responsabilità dello Stato nei confronti dei singoli in caso di mancata attuazione di una direttiva entro il termine prescritto.

16 Con tali questioni, il giudice nazionale chiede in sostanza se la mancata attuazione di una direttiva entro il termine prescritto sia di per sé sufficiente per far sorgere un diritto a risarcimento a favore dei singoli lesi o se si debbano prendere in considerazione anche altri presupposti.

17 Il giudice nazionale si chiede, più in particolare, quale sia l'importanza da accordare all'obiezione, mossa dal governo tedesco, secondo la quale il termine di attuazione della direttiva si è rivelato insufficiente (ottava questione). Esso chiede inoltre se la responsabilità dello Stato membro richieda un inadempimento grave e manifesto degli obblighi comunitari dello Stato stesso (nona questione), se l'inadempimento debba essere stato constatato anteriormente al verificarsi del danno (decima questione), se la responsabilità presupponga l'esistenza di una colpa, a seguito di azione od omissione, al momento dell'adozione dei provvedimenti normativi da parte dello Stato membro (undicesima questione), e, infine, in caso di soluzione in

senso affermativo di tale ultima questione, se essa possa essere esclusa in base ad una sentenza come quella sui «pagamenti anticipati» del Bundesgerichtshof, considerata nella settima questione pregiudiziale (dodicesima questione).

18 I governi tedesco, olandese e del Regno Unito hanno in particolare fatto valere che la responsabilità di uno Stato a seguito della tardiva attuazione di una direttiva può sorgere solo se possa essergli imputata una violazione grave e manifesta del diritto comunitario. Secondo gli stessi governi, tale imputazione dipende dalle circostanze che hanno comportato l'inosservanza del termine.

19 Per risolvere tali questioni, occorre preliminarmente ricordare la giurisprudenza della Corte relativa al diritto a risarcimento dei danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario imputabili ad uno Stato membro.

20 La Corte ha dichiarato 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 (sentenze Francovich e a., punto 35; 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. pag. I-1631, punto 38, e 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 24). Inoltre, la Corte ha affermato 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 (sentenze Francovich e a., punto 38, Brasserie du pêcheur e Factortame, punto 38, e Hedley Lomas, punto 24, già citate).

21 Nelle sue citate sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, punti 50 e 51, British Telecommunications, punti 39 e 40, e Hedley Lomas, punti 25 e 26, la Corte, alla luce delle circostanze del caso di specie, ha affermato che i singoli lesi hanno un diritto a 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 tra tale violazione e il danno subito dai singoli.

22 D'altro canto, risulta dalla citata sentenza Francovich e a. che, come le presenti cause, riguardava un caso di mancato provvedimento di attuazione di una direttiva entro il termine prescritto, che la piena efficacia dell'art. 189, terzo comma, del Trattato esige che sia riconosciuto un diritto a risarcimento ove il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli, il cui contenuto possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva, e che esista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

23 In sostanza le condizioni che sono state evidenziate in tali diverse sentenze sono le stesse, poiché la condizione di una violazione sufficientemente grave e manifesta, che pure non è stata menzionata nella citata sentenza Francovich e a., era tuttavia inerente alla fattispecie oggetto della causa.

24 Affermando che le condizioni in cui la responsabilità fa sorgere un diritto a risarcimento dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato, la Corte ha in effetti considerato che la valutazione di tali condizioni dipendeva da ciascun tipo di situazione.

25 Infatti, anzitutto una violazione è sufficientemente grave e manifesta quando un'istituzione o uno Stato membro, nell'esercizio del suo potere normativo, ha violato in modo grave e manifesto i limiti posti al suo potere discrezionale (v. sentenze 25 maggio 1978, cause riunite 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, HNL e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209, punto 6; Brasserie du pêcheur e Factortame, citata, punto 55, e British Telecommunications, citata, punto 42) e, in secondo luogo, nell'ipotesi in cui lo Stato membro di cui trattasi, al momento in cui ha commesso la trasgressione, non si fosse trovato di fronte a scelte normative e disponesse di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non

addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente grave e manifesta (v. sentenza Hedley Lomas, citata, punto 28).

26 Pertanto, qualora, come nella causa Francovich e a., uno Stato membro, in violazione dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, non prenda alcuno dei provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da una direttiva, entro il termine fissato da quest'ultima, tale Stato membro viola, in modo grave e manifesto, i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri.

27 Di conseguenza, una siffatta violazione fa sorgere, a favore dei singoli, un diritto ad ottenere un risarcimento se il risultato imposto dalla direttiva comporta l'attribuzione, a loro favore, di diritti il cui contenuto possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva e se esiste un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi, senza che debbano essere prese in considerazione altre condizioni.

28 In particolare non si può subordinare il risarcimento del danno al presupposto di una previa constatazione, da parte della Corte, di un inadempimento del diritto comunitario imputabile allo Stato (v. sentenza Brasserie du pêcheur, punti 94-96) né all'esistenza di una condotta dolosa o colposa dell'organo statale al quale è imputabile l'inadempimento (v. punti 75-80 della stessa sentenza).

29 Occorre quindi risolvere l'ottava, la nona, la decima, l'undicesima e la dodicesima questione nel senso che la mancanza di qualsiasi provvedimento d'attuazione di una direttiva per raggiungere il risultato prescritto da quest'ultima entro il termine a tal fine stabilito costituisce di per sé una violazione grave e manifesta del diritto comunitario e pertanto fa sorgere un diritto a risarcimento a favore dei singoli lesi qualora, da un lato, il risultato prescritto da una direttiva implichi l'attribuzione, a favore dei singoli, di diritti il cui contenuto possa essere individuato e, dall'altro, esista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito.

Sull'attribuzione, a vantaggio dei singoli, di diritti il cui contenuto possa essere sufficientemente individuato (prima e seconda questione)

30 Con le sue prime due questioni, il giudice nazionale chiede se il risultato prescritto dall'art. 7 della direttiva implichi l'attribuzione, all'acquirente di viaggi «tutto compreso», di diritti alla garanzia del rimborso degli importi da lui versati e al suo rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio «tutto compreso» e/o del venditore, parte del contratto (in prosieguo: l'«organizzatore»), e se il contenuto di tali diritti possa essere sufficientemente individuato.

31 Secondo gli attori e la Commissione, tali due questioni vanno risolte in senso affermativo. L'art. 7 riconoscerebbe infatti, in maniera chiara e inequivocabile, il diritto per l'acquirente di viaggi «tutto compreso», considerato in quanto consumatore, di ottenere il rimborso degli importi versati e il suo rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore.

32 I governi tedesco, olandese e del Regno Unito contestano tale punto di vista.

33 Occorre anzitutto esaminare se il risultato prescritto dall'art. 7 della direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli.

34 Al riguardo, occorre far riferimento alla formulazione stessa dell'art. 7, da cui risulta che tale norma prescrive come risultato della sua messa in vigore l'obbligo, per l'organizzatore, di disporre di garanzie sufficienti per assicurare, in caso di insolvenza o di fallimento, il rimborso degli importi versati e il rimpatrio del consumatore.

35 Poiché lo scopo di tali garanzie è quello di proteggere i consumatori contro i rischi economici derivanti dall'insolvenza o dal fallimento degli organizzatori di viaggi «tutto compreso», il legislatore comunitario ha imposto agli operatori l'obbligo di comprovare tali garanzie per proteggere i consumatori contro detti rischi.

36 Ne consegue che l'obiettivo dell'art. 7 della direttiva è quello di proteggere i consumatori, che beneficiano così del diritto di essere rimborsati o rimpatriati in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore presso il quale essi hanno acquistato il viaggio. Infatti, ogni diversa interpretazione sarebbe priva di senso in quanto le garanzie che gli organizzatori debbono offrire ai sensi dell'art. 7 della direttiva sono destinate a permettere il rimborso degli importi versati dal consumatore o il suo rimpatrio.

37 Tale conclusione è del resto confermata dal penultimo 'considerando' della direttiva, secondo il quale sarebbe opportuno, sia per il consumatore sia per gli operatori di servizi tutto compreso, che l'organizzatore sia tenuto a dare prove di disporre di garanzie sufficienti in caso di insolvenza o di fallimento.

38 Al riguardo, i governi tedesco e del Regno Unito non possono obiettare che la direttiva, che è fondata sull'art. 100 A del Trattato, mira essenzialmente a garantire la libera prestazione dei servizi e, in maniera più generale, la libera concorrenza.

39 Occorre infatti osservare, da un lato, che i 'considerando' della direttiva menzionano ripetutamente lo scopo di protezione dei consumatori e, dall'altro, che il fatto che la direttiva sia destinata a garantire altri obiettivi non è tale da escludere che le sue norme siano dirette anche a proteggere i consumatori. Infatti, ai sensi dell'art. 100 A, n. 3, del Trattato, la Commissione, nelle sue proposte in forza di tale articolo, in particolare in materia di protezione dei consumatori, deve basarsi su un livello di protezione elevato.

40 Allo stesso modo, si deve respingere l'argomento dei governi tedesco e del Regno Unito, secondo cui risulterebbe dalla formulazione stessa dell'art. 7 che quest'ultimo si limita ad imporre agli organizzatori di viaggi «tutto compreso» l'obbligo di dar prove sufficienti di disporre di garanzie e che l'assenza di ogni riferimento a un eventuale diritto dei consumatori di beneficiare di tali garanzie indicherebbe che tale diritto è soltanto indiretto e derivato.

41 Basti a questo proposito ricordare che l'obbligo di dar prova di disporre di garanzie implica necessariamente, per i suoi destinatari, quello di sottoscrivere effettivamente tali garanzie. D'altro canto, l'obbligo prescritto dall'art. 7 ha senso solo nei limiti in cui garanzie che consentono eventualmente il rimborso degli importi versati o il rimpatrio del consumatore esistono effettivamente.

42 Di conseguenza, si deve concludere 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.

43 Si deve poi esaminare se il contenuto dei diritti di cui trattasi possa essere individuato sulla sola base delle norme della direttiva.

44 Al riguardo, occorre constatare che i titolari dei diritti di cui all'art. 7 sono sufficientemente individuati come i consumatori, quali definiti dall'art. 2 della direttiva. Lo stesso vale per il contenuto di tali diritti. Come è già stato rilevato in precedenza, essi consistono 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, si deve ritenere che l'art. 7 della direttiva abbia lo scopo di attribuire, a favore dei singoli, diritti il cui contenuto può essere determinato con precisione sufficiente.

45 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione per il fatto che, come sottolinea il governo tedesco, la direttiva lascia un ampio margine di valutazione agli Stati membri quanto alla scelta dei mezzi che consentono di raggiungere il risultato da essa perseguito. Infatti, il fatto che lo Stato possa scegliere tra una molteplicità di mezzi al fine di raggiungere il risultato prescritto da una direttiva è senza importanza dal momento che tale direttiva ha lo scopo di attribuire, a favore dei singoli, diritti il cui contenuto può essere determinato con precisione sufficiente.

46 Le prime due questioni debbono pertanto essere risolte nel senso che il risultato prescritto dall'art. 7 della direttiva implica l'attribuzione, all'acquirente di viaggi «tutto compreso», di diritti alla garanzia degli importi da lui versati e del suo rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore, diritti il cui contenuto può essere sufficientemente individuato.

Sulle misure necessarie per garantire una corretta attuazione della direttiva (terza, quarta, quinta, sesta e settima questione)

Sulla terza e sulla quarta questione

47 Con le sue questioni terza e quarta, il giudice nazionale chiede in sostanza alla Corte di precisare le «misure necessarie» che gli Stati membri dovevano adottare per osservare l'art. 9 della direttiva.

48 In via preliminare, si deve rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, precisione e chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto (sentenza 30 maggio 1991, causa C-59/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2607, punto 24).

49 Si deve poi constatare che, stabilendo che gli Stati membri dovevano porre in vigore le misure necessarie per conformarsi alla direttiva al più tardi il 31 dicembre 1992, l'art. 9 obbligava tali Stati ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare la piena efficacia delle norme della direttiva e quindi assicurare la realizzazione del risultato da essa prescritto.

50 Tenuto conto della soluzione data alle prime due questioni pregiudiziali, occorre pertanto constatare 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 per garantire, fin dal 1° gennaio 1993, agli acquirenti di viaggi «tutto compreso» il rimborso degli importi depositati e il loro rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore.

51 Ne consegue che l'entrata in vigore dell'art. 7 non sarebbe stata piena se, entro il termine prescritto, il legislatore nazionale si fosse limitato ad adottare il quadro normativo necessario per imporre all'organizzatore l'obbligo legale di dar prova delle misure di garanzia.

52 Come risulta dall'ordinanza di rinvio, il governo tedesco ha sostenuto che il termine previsto per l'attuazione della direttiva era troppo breve, in particolare a causa delle notevoli difficoltà che susciterebbe, in Germania, l'introduzione di un sistema di garanzie conforme alla direttiva per il settore economico interessato. Al riguardo, il governo tedesco ha sottolineato che l'applicazione della direttiva non poteva essere realizzata attraverso semplici modifiche legislative, ma che esso doveva avvalersi della collaborazione di terzi privati (organizzatori di viaggi, settori professionali delle assicurazioni e del credito).

53 Occorre rilevare che tale circostanza non può giustificare la mancata attuazione di una direttiva entro il termine prescritto. Infatti, secondo una giurisprudenza consolidata, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obbli-

ghi e dei termini prescritti dalle direttive (v., in particolare, sentenza 21 giugno 1988, causa 283/86, Commissione/Belgio, Racc. pag. 3271, punto 7).

54 D'altro canto si deve ricordare che, qualora il termine stabilito per l'attuazione di una direttiva si riveli troppo breve, l'unico rimedio compatibile col diritto comunitario consiste, per lo Stato membro interessato, nel prendere, sul piano della Comunità, le iniziative idonee allo scopo di ottenere, da parte dell'istituzione comunitaria competente, un'adeguata proroga del termine stesso (v. sentenza 26 febbraio 1976, causa 52/75, Commissione/Italia, Racc. pag. 277, punto 12).

55 La terza e la quarta questione pregiudiziale debbono pertanto essere risolte nel senso che, per osservare l'art. 9 della direttiva, lo Stato membro avrebbe dovuto adottare, entro il termine prescritto, tutte le misure necessarie per garantire ai singoli, fin dal 1° gennaio 1993, una protezione effettiva contro i rischi di insolvenza e di fallimento degli organizzatori.

Sulla quinta questione

56 Con la sua quinta questione pregiudiziale, il giudice a quo chiede se l'obiettivo di protezione dei consumatori perseguito dall'art. 7 della direttiva sia soddisfatto qualora uno Stato membro consenta all'organizzatore di chiedere un anticipo sul prezzo del viaggio non superiore al 10% di tale prezzo e fino ad un massimo di 500 DM, prima di rilasciare al proprio cliente documenti che il giudice a quo qualifica come «documenti costituenti titoli di credito», ossia documenti che incorporano il diritto del consumatore a fruire di varie prestazioni di servizi rientranti nel viaggio «tutto compreso» (compagnie aeree o alberghi).

57 Risulta dall'ordinanza di rinvio che tale questione fa riferimento all'art. 651 k, n. 4, del BGB, riportato al precedente punto 8, nonché alla sentenza 12 marzo 1987 del Bundesgerichtshof, detta dei «pagamenti anticipati», considerata nell'ambito della settima questione pregiudiziale e che ha annullato le condizioni generali degli organizzatori di viaggi nei limiti in cui obbligavano il viaggiatore a versare un anticipo pari al 10% del prezzo del viaggio senza aver ricevuto un documento costituente titolo di credito.

58 Dall'ordinanza di rinvio risulta inoltre che, attraverso tale questione, il giudice intende stabilire, in sostanza, se il legislatore nazionale osservi l'art. 7 qualora lasci a carico del consumatore il rischio relativo al detto anticipo, di modo che l'interessato non sia coperto dalla garanzia di cui a tale norma.

59 Come è stato constatato nell'ambito della prima e della seconda questione, l'art. 7 della direttiva ha l'obiettivo di proteggere il consumatore contro i rischi definiti da tale norma, che derivano dall'insolvenza o dal fallimento dell'organizzatore. Sarebbe contrario a tale obiettivo limitare tale protezione di modo che l'anticipo eventualmente versato non sia incluso nella garanzia di rimborso o di rimpatrio. Infatti, la direttiva non fornisce alcun fondamento per una tale limitazione dei diritti garantiti dall'art. 7.

60 Ne consegue che una norma nazionale che consenta agli organizzatori di chiedere ai viaggiatori il versamento di un anticipo può essere conforme all'art. 7 della direttiva solo se, in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore, è anche garantito il rimborso dell'anticipo di cui trattasi.

61 Si deve quindi risolvere la quinta questione nel senso che, qualora uno Stato membro consenta all'organizzatore di chiedere un anticipo sul prezzo del viaggio non superiore al 10% di tale prezzo e fino ad un massimo di 500 DM, l'obiettivo di protezione perseguito dall'art. 7 della direttiva è raggiunto solo purché sia garan-

tito anche il rimborso di tale anticipo in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore.

Sulla settima questione

62 Con la seconda parte della settima questione, il giudice nazionale chiede se le garanzie di cui gli organizzatori debbono «dar prove» di disporre, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, non sussistano nemmeno nel caso in cui i viaggiatori, al momento di pagare il prezzo del viaggio, siano in possesso di documenti costituenti titoli di credito.

63 Secondo il governo tedesco, la protezione garantita dall'art. 7 non viene meno qualora il viaggiatore sia in possesso di documenti che attribuiscono un diritto diretto nei confronti del prestatore effettivo dei servizi (la compagnia aerea o l'albergo). In una situazione del genere, il viaggiatore sarebbe infatti in grado di chiedere l'esecuzione delle prestazioni, di modo che il rischio che egli non ne fruisca a seguito dell'insolvenza dell'organizzatore sarebbe escluso.

64 Tale tesi non può essere accolta. Infatti la protezione che l'art. 7 riconosce ai consumatori potrebbe essere compromessa se questi ultimi fossero costretti a far valere documenti costituenti titoli di credito nei confronti di terzi che non hanno, in ogni caso, l'obbligo di rispettarli e che, d'altro canto, sono anch'essi esposti al rischio di fallimento.

65 Si deve, di conseguenza, risolvere la seconda parte della settima questione dichiarando che l'art. 7 della direttiva dev'essere interpretato nel senso che le garanzie di cui gli organizzatori debbono «dar prove» di disporre non sussistono nemmeno qualora i viaggiatori, al momento di pagare il prezzo del viaggio, siano in possesso di documenti costituenti titoli di credito.

66 Nella prima parte della sua settima questione, il giudice a quo chiede alla Corte se la Repubblica federale di Germania potesse rinunciare a recepire l'art. 7 della direttiva tenuto conto della sentenza sui «pagamenti anticipati» del Bundesgerichtshof.

67 Indipendentemente dalla questione se una giurisprudenza sia idonea a dare corretta attuazione alla direttiva, si deve constatare che la soluzione di tale questione discende comunque da quelle fornite alla quinta questione nonché alla seconda parte della settima questione. Dato che l'art. 7 è diretto a proteggere il consumatore contro i rischi definiti da tale norma che derivano dall'insolvenza o dal fallimento dell'organizzatore, una sentenza come quella sui «pagamenti anticipati» del Bundesgerichtshof non può soddisfare gli obblighi della direttiva, nei limiti in cui lascia a carico del consumatore, da un lato, il rischio dell'insolvenza e del fallimento dell'organizzatore quanto all'anticipo consentito e, dall'altro, il rischio che, qualora il consumatore abbia ricevuto titoli di credito, il prestatore effettivo dei servizi non li rispetti o diventi insolvente.

68 Si deve pertanto risolvere la settima questione dichiarando che l'art. 7 della direttiva va interpretato nel senso che, da un lato, le garanzie di cui gli organizzatori debbono «dar prove» di disporre non sussistono nemmeno nel caso in cui i viaggiatori, al momento di pagare il prezzo del viaggio, siano in possesso di documenti costituenti titoli di credito e che, dall'altro, la Repubblica federale di Germania non poteva rinunciare a recepire la direttiva in considerazione della sentenza del Bundesgerichtshof sui «pagamenti anticipati».

Sulla sesta questione

69 Con la sua sesta questione, il giudice nazionale chiede se la direttiva imponga agli Stati membri di prendere provvedimenti specifici per proteggere gli acquirenti di viaggi «tutto compreso» contro la loro stessa negligenza.

70 Così formulata, la questione rende necessarie le tre osservazioni seguenti.

71 Anzitutto, né l'obiettivo della direttiva né sue disposizioni specifiche obbligano gli Stati membri ad adottare provvedimenti specifici nell'ambito dell'art. 7 per proteggere gli acquirenti di viaggi «tutto compreso» contro la loro stessa negligenza.

72 Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, per determinare il danno risarcibile il giudice nazionale può sempre verificare se il soggetto leso abbia dato prova di una ragionevole diligenza per evitare il danno o limitarne l'entità (v., in particolare, la citata sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, punto 84).

73 Infine, se tale principio si applica anche nel contesto di azioni di risarcimento danni fondate sulla mancata attuazione di una direttiva come quella di cui trattasi nel caso di specie, discende, d'altro canto, dalla soluzione fornita alla quinta e alla settima questione che un acquirente di viaggi «tutto compreso» che abbia versato l'intero prezzo del viaggio non può essere considerato negligente per il solo fatto di non essersi avvalso, conformemente alla sentenza sui «pagamenti anticipati», della possibilità di non versare più del 10% del prezzo totale del viaggio prima di aver ottenuto documenti costituenti titoli di credito.

74 Si deve pertanto risolvere la sesta questione nel senso che la direttiva non impone agli Stati membri di adottare provvedimenti specifici nell'ambito dell'art. 7 per proteggere gli acquirenti di viaggi «tutto compreso» contro la loro stessa negligenza.

Sulle spese

75 Le spese sostenute dai governi tedesco, olandese, francese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, 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 Landgericht di Bonn con ordinanze 6 giugno 1994, dichiara:

1) La mancanza di qualsiasi provvedimento d'attuazione di una direttiva per raggiungere il risultato prescritto da quest'ultima entro il termine a tal fine stabilito costituisce di per sé una violazione grave e manifesta del diritto comunitario e pertanto fa sorgere un diritto a risarcimento a favore dei singoli lesi qualora, da un lato, il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione, a favore dei singoli, di diritti il cui contenuto possa essere individuato e, dall'altro, esista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito.

2) Il risultato prescritto dall'art. 7 della direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso», implica l'attribuzione, all'acquirente di viaggi «tutto compreso», di diritti alla garanzia degli importi da lui versati e del suo rimpatrio in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio «tutto compreso» e/o del venditore parte del contratto, diritti il cui contenuto possa essere sufficientemente individuato.

3) Per osservare l'art. 9 della direttiva 90/314, lo Stato membro avrebbe dovuto adottare, entro il termine prescritto, tutte le misure necessarie per garantire ai singoli, fin dal 1° gennaio 1993, una protezione effettiva contro i rischi di insolvenza e di fallimento degli organizzatori di viaggi «tutto compreso» e/o dei venditori parti del contratto.

4) Qualora uno Stato membro consenta all'organizzatore del viaggio «tutto compreso» e/o al dettagliante parte del contratto di chiedere un anticipo sul prezzo del viaggio non superiore al 10% di tale prezzo e fino ad un massimo di 500 DM, l'obiettivo di protezione perseguito dall'art. 7 della direttiva 90/314 è raggiunto solo purché sia garantito anche il rimborso di tale anticipo in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio «tutto compreso» e/o del venditore parte del contratto.

5) L'art. 7 della direttiva 90/314 va interpretato nel senso che, da un lato, le garanzie di cui gli organizzatori di viaggi «tutto compreso» o i venditori parti del contratto debbono «dar prove» di disporre non sussistono nemmeno qualora i viaggiatori, al momento di pagare il prezzo del viaggio, siano in possesso di documenti costituenti titoli di credito e che, dall'altro, la Repubblica federale di Germania non poteva rinunciare a recepire la direttiva in considerazione della sentenza 12 marzo 1987 del Bundesgerichtshof sui «pagamenti anticipati».

6) La direttiva 90/314 non impone agli Stati membri di adottare provvedimenti specifici nell'ambito dell'art. 7 per proteggere gli acquirenti di viaggi «tutto compreso» contro la loro stessa negligenza.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris

Kapteyn Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 ottobre 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias