

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
11 febbraio 1999 *

Nel procedimento C-237/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Korkein hallinto-oikeus (Finlandia) nel procedimento amministrativo dinanzi ad esso avviato da

AFS Intercultural Programs Finland ry

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 (Quinta Sezione),

composta dai signori J.-P. Puissochet, presidente di sezione, P. Jann, C. Gulmann (relatore), D. A. O. Edward e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: A. Saggio
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

* Lingua processuale: il finnico.

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la AFS Intercultural Programs Finland ry, dall'avv. Märten Aspelin, del foro di Helsinki;
- per il governo finlandese, dal signor Holger Rotkirch, ambasciatore, capo del servizio degli Affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;
- per il governo del Regno Unito, dalla signora Stephanie Ridley, del Treasury Solicitor's Department, assistita dal signor Jon Turner, barrister;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Pieter van Nuffel e dalla signora Kirsi Leivo, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della AFS Intercultural Programs Finland ry, rappresentata dall'avv. Märten Aspelin, del governo finlandese, rappresentato dalla signora Tuula Pynnä, consigliere giuridico e responsabile degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora Stephanie Ridley, assistita dal signor Jon Turner, e della Commissione, rappresentata dal signor Pieter van Nuffel e dalla signora Kirsi Leivo, all'udienza del 25 giugno 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 luglio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 23 giugno 1997, pervenuta alla Corte il 27 giugno seguente, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema della Finlandia) ha posto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali 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; in prosieguo: la «direttiva»).
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento amministrativo avviato dalla AFS Intercultural Programs Finland ry (in prosieguo: la «AFS Finland»), associazione senza scopo di lucro che opera in Finlandia e coordina scambi scolastici su scala internazionale, in relazione all'applicazione della direttiva, in particolare del suo art. 7, ad attività come quelle svolte dalla AFS Finland.
- 3 Dal preambolo della direttiva risulta, al primo 'considerando', che uno dei principali obiettivi perseguiti dalla Comunità è il completamento del mercato interno, di cui il settore turistico rappresenta una componente essenziale; al quinto 'considerando', che il Consiglio accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione diretta ad evidenziare l'importanza del turismo e prende nota dei primi orientamenti per una politica comunitaria del turismo definiti dalla Commissione e, al settimo 'considerando', che il turismo svolge un ruolo sempre più importante nell'economia degli Stati membri e che i servizi «tutto compreso» rappresentano una parte essenziale dell'attività turistica.

4 In base all'art. 1 della direttiva, quest'ultima 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 o offerti in vendita nel territorio della Comunità.

5 L'art. 2 della direttiva è così formulato:

«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;

(...».

- 6 La direttiva contiene, agli artt. 3-6, disposizioni relative alla tutela del consumatore contro taluni rischi inerenti ai viaggi «tutto compreso», cioè le indicazioni ingannevoli sulla descrizione del servizio tutto compreso, le modalità di pagamento del prezzo del servizio tutto compreso, la diluizione delle responsabilità tra l'organizzatore e/o il venditore del servizio tutto compreso e i vari prestatori le cui prestazioni combinate costituiscono questo servizio tutto compreso.
- 7 L'art. 4, n. 3, della direttiva prevede che il consumatore, qualora sia nell'impossibilità di usufruire del servizio tutto compreso, può cedere la propria prenotazione, dopo aver informato l'organizzatore o il venditore entro un termine ragionevole prima della partenza, ad una persona che soddisfi tutte le condizioni richieste per tale servizio.
- 8 L'art. 7 della direttiva stabilisce 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».
- 9 La direttiva è stata attuata in Finlandia mediante due leggi, cioè la valmismatka-liikelaki n. 1080/1994 (legge sugli imprenditori di viaggi organizzati) e la valmismatkalaki n. 1079/1994 (legge sui viaggi organizzati).
- 10 La legge n. 1080/1994 richiede che coloro che si occupano di viaggi organizzati si facciano iscrivere nel registro tenuto dal Kuluttajavirasto (Ufficio nazionale del consumo; in prosieguo: l'«Ufficio nazionale»). Ai sensi dell'art. 8 di questa legge, l'organizzatore di viaggi è tenuto, per far fronte al rischio di insolvenza, a presentare all'Ufficio nazionale un'assicurazione riconosciuta da quest'ultimo e che garantisca i diritti riconosciuti al viaggiatore dalla legge n. 1080/1994.

- 11 In base al suo statuto, la finalità sociale della AFS Finland consiste nel proporre la cooperazione internazionale e gli scambi fra le diverse culture. A tal fine essa organizza, allo stesso modo degli organismi analoghi che operano in altri Stati membri, programmi di scambio di studenti che hanno un'età tra 16 e 18 anni. L'attività della AFS Finland si basa sul sostegno di diversi donatori e fondazioni nonché sul lavoro volontario. Essa riceve un aiuto dallo Stato finlandese per finanziare la sua attività.
- 12 La AFS Finland invia studenti all'estero, due volte all'anno, normalmente per un periodo da sei a undici mesi. Gli studenti frequentano una scuola del paese di destinazione e vivono in famiglie che li ospitano a titolo gratuito. La AFS Finland sceglie gli studenti e li sistema presso le famiglie sulla base di colloqui. L'associazione organizza poi il viaggio degli studenti verso il paese di destinazione su voli di linea e, in generale, le famiglie ospitanti si prendono carico degli studenti nel luogo di destinazione. Prima della partenza, questi ultimi seguono con i loro genitori corsi che li preparano alla vita all'estero.
- 13 Il 10% del costo del viaggio è versato all'atto dell'accoglimento della candidatura dello studente, cioè normalmente dieci mesi prima della partenza. Il saldo del prezzo è versato in tre rate prima dell'inizio del viaggio. All'atto della partenza, lo studente riceve il suo biglietto di ritorno pagato in anticipo alla compagnia aerea. Una parte delle somme riscosse dalla AFS Finland viene versata ad un fondo di riserva che serve in particolare a garantire il ritorno dello studente in caso di impossibilità di utilizzare il biglietto di ritorno.
- 14 Il 25 agosto 1995 l'Ufficio nazionale dei consumatori ha comunicato alla AFS Finland che riteneva che le attività di scambi scolastici di questa associazione fossero equiparabili al commercio di viaggi organizzati. L'Ufficio nazionale ha concesso un termine di un mese a quest'ultima per iscriversi nel registro degli imprenditori di viaggi organizzati, facendole presente che in caso contrario potrebbe vietarle di esercitare la sua attività. Poiché la AFS Finland non si è conformata a questa domanda di iscrizione, l'Ufficio nazionale le ha ordinato di sospendere la sua attività con decisione 14 ottobre 1996.

- 15 La AFS Finland ha presentato un ricorso di annullamento contro questa decisione dinanzi al Korkein hallinto-oikeus, sostenendo che essa non esercita l'attività di viaggi tutto compreso ai sensi della direttiva.
- 16 In tale situazione il giudice nazionale ha deciso di sospendere il procedimento finché la Corte non si sia pronunciata sulle due seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se rientri in tutto o in parte nella sfera di applicazione della direttiva del Consiglio 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso", anche un viaggio compiuto nell'ambito di un programma di scambio di studenti, della durata approssimativa di sei mesi oppure di un anno, effettuato non a scopo di vacanza o di turismo, ma nell'intento di frequentare un istituto scolastico in un paese straniero e di meglio conoscere la società e la cultura di questo paese alloggiando gratuitamente presso una famiglia locale come se fosse un membro della stessa. Se per far rientrare o meno lo scambio di studenti nella sfera di applicazione della direttiva sui viaggi "tutto compreso" siano rilevanti determinate caratteristiche che mettono in evidenza la natura non commerciale dell'organizzazione di tali scambi, come la circostanza che chi partecipa al programma di scambi deve pagare solo una parte dei costi del programma, che gli scambi sono concertati nell'ambito di una collaborazione fra associazioni senza scopo di lucro di diversi Stati, che si fondano per lo più sul lavoro di volontari e sono finanziati grazie a fondi stanziati dallo Stato per le attività culturali.

2) Qualora i viaggi nell'ambito degli scambi di studenti, soprammenzionati, rientrino nella sfera d'applicazione generale della direttiva sui viaggi "tutto compreso", si chiede di rispondere ancora alle seguenti questioni concernenti l'interpretazione dettagliata dell'art. 2:

a) Se debba ritenersi "alloggio" di cui all'art. 2, punto 1, lett. b), un soggiorno gratuito e di lunga durata, la cui caratteristica peculiare è la sistemazione presso una famiglia con un trattamento comparabile a quello di un figlio.

b) Se debba ritenersi “altri servizi turistici”, ai sensi dell’art. 2, punto 1, lett. c), la formazione dello studente e dei suoi genitori, la scelta della famiglia e della scuola nel paese ospitante e la preparazione di una documentazione concernente il paese ospitante».

17 Con la prima parte della prima questione il giudice nazionale chiede in sostanza se la direttiva si applica a viaggi:

— che consistono in scambi di studenti della durata approssimativa di sei mesi oppure di un anno;

— che hanno come finalità il fatto che lo studente frequenti un istituto scolastico in un paese ospitante affinché familiarizzi con la sua società e la sua cultura, e

— durante i quali lo studente soggiorna gratuitamente presso una famiglia locale, come se fosse un membro della stessa.

18 La AFS Finland fa rilevare che l’applicazione alla sua attività della direttiva, in particolare dell’art. 7, comporterebbe spese di garanzia eccessive che provocherebbero per ogni studente un aumento dei costi che avrebbe un’incidenza negativa sugli scambi scolastici sul piano sia internazionale sia nazionale. Essa fa presente che l’obiettivo di questi scambi è di promuovere un’educazione in uno spirito internazionale nonché una volontà di pace e di intesa internazionale. Per raggiungere questo obiettivo, la AFS Finland deve trasportare i giovani verso i paesi ospitanti e

trovare loro famiglie che li accolgano, ma questa combinazione non è organizzata a fini turistici e il viaggio non può essere considerato come una parte significativa dell'esperienza che deriva dallo scambio scolastico.

- 19 La AFS Finland ritiene inoltre che la necessità particolare di tutela del consumatore, alla quale la direttiva intende provvedere, sia stata determinata dall'intensificarsi della concorrenza nel settore turistico, ma gli organismi non aventi finalità di lucro non operano in un contesto concorrenziale equivalente ed il loro funzionamento non presenta particolarità che possano mettere in causa la tutela dei consumatori. La AFS Finland ritiene che uno spostamento effettuato nell'ambito di uno scambio scolastico sia quindi escluso dal campo di applicazione della direttiva.
- 20 Secondo il governo finlandese, la direttiva non può essere interpretata nel senso che solo il viaggiatore in vacanza beneficia della tutela introdotta dalla direttiva. La direttiva non comporterebbe nemmeno che i viaggi siano organizzati o proposti in vendita nell'ambito di un'attività economica. Solo un'attività esercitata in maniera occasionale sarebbe esclusa dal suo campo di applicazione. Inoltre, nessuna condizione particolare per quanto riguarda la forma, il livello o la durata dell'alloggio sarebbe stata prevista nella direttiva. In base alla sua definizione, il servizio tutto compreso sarebbe venduto o proposto in vendita ad un prezzo onnicomprensivo. Il fatto che nella fattispecie di cui alla causa a qua l'alloggio sia di una certa durata e senza corrispettivo non avrebbe alcuna rilevanza per quanto riguarda l'applicazione della direttiva. L'elemento essenziale sarebbe costituito dal fatto che l'organizzazione dell'alloggio è compresa nel servizio. Il viaggio di scambio scolastico comporterebbe quindi l'organizzazione al tempo stesso del trasporto e dell'alloggio, ragion per cui l'interpretazione della nozione di «altri servizi turistici» non sarebbe pertinente.
- 21 Il governo del Regno Unito sostiene che dalla struttura generale e dalla finalità della direttiva deriva che questa si applica al settore turistico e non riguarda un'attività educativa come quella cui si dedica la AFS Finland. Infatti, il fatto che l'art. 2, punto 1, lett. c), della direttiva faccia riferimento ad «altri servizi turistici» dimostrerebbe che, affinché il servizio tutto compreso possa rientrare nel campo di

applicazione della direttiva, gli altri due elementi devono anch'essi essere offerti nell'ambito di un servizio di tipo turistico.

- 22 Secondo la Commissione, la direttiva trova applicazione indipendentemente dall'oggetto del viaggio, anche se, ad esempio, il consumatore si reca nel luogo di destinazione per ricevervi una formazione. Gli scambi scolastici non uscirebbero dal campo di applicazione della direttiva nemmeno per il fatto dell'identità non commerciale del loro organizzatore. Inoltre la direttiva troverebbe applicazione anche se il consumatore non paga egli stesso tutte le spese di viaggio.
- 23 La Commissione sostiene inoltre che il fatto che l'ammissione ai programmi di scambi sia subordinata ad una valutazione della personalità dello studente e delle sue capacità di adattamento al luogo in cui si svolge il programma e alla famiglia che intende accoglierlo indica che non si tratta di un servizio tutto compreso ai sensi della direttiva. Pertanto, la partecipazione agli scambi scolastici non sarebbe fondata su elementi obiettivi e non si potrebbe applicare ad essa la disposizione di cui all'art. 4, n. 3, della direttiva, in forza della quale il consumatore ha il diritto, qualora sia nell'impossibilità di usufruire del servizio, di cedere la propria prenotazione ad un'altra persona che soddisfi tutte le condizioni richieste per tale servizio. Inoltre la Commissione fa presente che gli scambi scolastici organizzati dall'AFS Finland non costituiscono un servizio tutto compreso ai sensi della direttiva, per il fatto che un soggiorno di lunga durata e senza corrispettivo, presso una famiglia in cui lo studente viene trattato come se fosse un membro della stessa, non potrebbe essere considerato come un alloggio ai sensi della direttiva. Infine la Commissione sostiene che i servizi turistici che essi comprendono non rappresentano una parte significativa del «tutto compreso».
- 24 Innanzitutto occorre ricordare che ai sensi dell'art. 2, punto 1, della direttiva il servizio tutto compreso è costituito dalla combinazione prefissata di almeno due di questi tre elementi che sono il «trasporto», l'«alloggio» e gli «altri servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscono una parte significativa del "tutto compreso"», qualora la prestazione superi le 24 ore o comprenda una notte.

- 25 Occorre constatare che, poiché la AFS Finland organizza il viaggio degli studenti verso il paese di destinazione su voli di linea, i viaggi di cui trattasi comprendono l'elemento di trasporto richiesto all'art. 2, punto 1, della direttiva.
- 26 Per quanto riguarda l'interpretazione della nozione di «alloggio», occorre osservare che, anche se, tradizionalmente, si tratta di alberghi, locande o stabilimenti simili che forniscono questo servizio a titolo oneroso, il fatto che il soggiorno si svolga in un tale stabilimento che fornisce tale servizio a titolo oneroso non costituisce un elemento indispensabile della nozione di alloggio ai sensi della direttiva.
- 27 Occorre inoltre rilevare che, anche se l'alloggio facente parte di un viaggio tutto compreso è abitualmente di una durata relativamente breve, questo non può essere considerato come un elemento determinante della nozione di alloggio ai sensi della direttiva. Infatti, come ha indicato il governo finlandese, in forza dell'art. 2, punto 1, della direttiva, tutti i viaggi che superano le 24 ore rientrano nella definizione dei servizi tutto compreso, in quanto non è prevista alcuna durata massima.
- 28 Tuttavia, da quanto precede non deriva necessariamente che si debba qualificare come alloggio ai sensi della direttiva il soggiorno di uno studente presso una famiglia ospitante in cui è trattato come se fosse un membro della stessa ed è equiparato ai figli di tale famiglia. Infatti, anche se il tipo di alloggio, la sua gratuità e la sua durata non sono, in quanto tali e considerati isolatamente, elementi determinanti della nozione di alloggio ai sensi della direttiva, essi, considerati nel loro insieme, fanno sì che un'accoglienza avente tutte queste caratteristiche non possa essere qualificata come alloggio ai sensi della direttiva.
- 29 Occorre quindi concludere che scambi scolastici come quelli di cui trattasi nella causa a qua non contengono l'elemento di alloggio richiesto dall'art. 2, punto 1,

della direttiva. È pertanto necessario prendere posizione sulla questione se tali scambi contengano «altri servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscono una parte significativa del "tutto compreso"».

- 30 A tale riguardo, occorre rilevare anzitutto che la scelta di una scuola da parte dell'organizzatore del viaggio tutto compreso non può di per sé essere considerata come un servizio turistico ai sensi dell'art. 2, punto 1, lett. c), della direttiva. Infatti questo servizio, proposto agli studenti che partecipano a scambi scolastici internazionali, ha come scopo specifico l'educazione dei partecipanti.
- 31 Inoltre occorre constatare che il servizio costituito dalla scelta di una famiglia che consente allo studente di essere accolto durante un soggiorno è in ogni caso un servizio accessorio ai sensi dell'art. 2, punto 1, lett. c), della direttiva e non rientra quindi nella nozione di altri servizi turistici.
- 32 Infine, anche supponendo che si possa ritenere che la preparazione dei documenti necessari al soggiorno in un altro paese ed i corsi che gli studenti seguono con i loro genitori prima della partenza per prepararsi alla vita all'estero rientrino nella nozione di altri servizi turistici, essi non soddisfano uno dei criteri di cui all'art. 2, punto 1, lett. c), della direttiva, cioè costituire una parte significativa del tutto compreso.
- 33 Alla luce di queste considerazioni, occorre constatare che scambi scolastici come quelli di cui trattasi nella fattispecie non contengono gli elementi necessari per essere considerati viaggi tutto compreso ai sensi della direttiva.

- 34 Occorre quindi risolvere la prima parte della prima questione nel senso che la direttiva non si applica a viaggi:
- che consistono in scambi scolastici della durata approssimativa di sei mesi oppure di un anno;
 - che hanno come finalità il fatto che lo studente frequenti un istituto scolastico in un paese ospitante affinché familiarizzi con la sua società e la sua cultura, e
 - durante i quali lo studente soggiorna gratuitamente presso una famiglia ospitante, come se fosse un membro della stessa.
- 35 Tenuto conto di quanto precede non occorre risolvere le altre questioni poste dal giudice nazionale.

Sulle spese

- 36 Le spese sostenute dai governi finlandese 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal Korkein hallinto-oikeus con ordinanza 23 giugno 1997, dichiara:

La direttiva del Consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti «tutto compreso» non si applica a viaggi:

- che consistono in scambi scolastici della durata approssimativa di sei mesi oppure di un anno;
- che hanno come finalità il fatto che lo studente frequenti un istituto scolastico in un paese ospitante affinché si familiarizzi con la sua società e la sua cultura, e
- durante i quali lo studente soggiorna gratuitamente presso una famiglia ospitante, come se fosse un membro della stessa.

Puissochet

Jann

Gulmann

Edward

Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 febbraio 1999.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

J.-P. Puissochet