



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 luglio 2013  
(OR. en)**

**12259/13**

**CONSOM 141  
MI 637  
TOUR 4**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2013) 513 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI PORTARE NELL'ERA DIGITALE LE NORME DELL'UE SUI PACCHETTI TURISTICI

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento [COM\(2013\) 513 final](#).

---

All.: [COM\(2013\) 513 final](#)



Bruxelles, 9.7.2013  
COM(2013) 513 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**PORTARE NELL'ERA DIGITALE  
LE NORME DELL'UE SUI PACCHETTI TURISTICI**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**PORTARE NELL'ERA DIGITALE  
LE NORME DELL'UE SUI PACCHETTI TURISTICI**

**1. I PACCHETTI TURISTICI NELL'UNIONE DEL XXI SECOLO**

Con 1,8 milioni d'impresе, soprattutto PMI, che impiegano il 5,2% della manodopera totale, il turismo rappresenta un settore importante dell'economia e una fonte di crescita nell'Unione europea: i viaggi e le vacanze, considerati anche i settori connessi, contribuiscono per circa il 10% al PIL dell'UE<sup>1</sup>.

L'Unione europea è la prima destinazione turistica mondiale: nel 2012 sono stati 400 milioni gli arrivi internazionali<sup>2</sup> e nel 2011 gli europei hanno totalizzato oltre un miliardo di viaggi turistici<sup>3</sup>, quasi l'80% dei quali nell'Unione europea<sup>4</sup>. A dispetto della recente crisi economica, gli arrivi turistici internazionali nell'Unione hanno continuato a crescere tra il 2010 e il 2012 (più del 7%), così come il numero di viaggi turistici dei cittadini europei. Il turismo è manifestamente uno dei settori più resilienti dell'economia europea.

Per garantire un clima di fiducia nell'alta qualità dei servizi turistici venduti ovunque nel mercato dell'UE, le norme dell'Unione proteggono i diritti dei viaggiatori, specie in relazione ai servizi tutto compreso.

Ma a più di vent'anni dall'adozione della direttiva sui viaggi "tutto compreso"<sup>5</sup>, il mercato del turismo non è più lo stesso, soprattutto dall'avvento di internet. La Commissione deve rispondere all'industria, ai consumatori e ai legislatori che chiedono di aggiornare la direttiva e adattarla all'era digitale.

Una revisione della direttiva contribuirà, in linea con la strategia dell'UE per il turismo<sup>6</sup>, a potenziare il settore adeguando le norme vigenti ai nuovi comportamenti del consumatore, come ha annunciato l'Agenda europea dei consumatori<sup>7</sup> e ha ribadito la seconda relazione sulla cittadinanza dell'Unione<sup>8</sup>. La regolamentazione delle nuove combinazioni di servizi turistici riguarderà circa il 50% del mercato e dovrebbe aumentare la fiducia e il grado di soddisfazione dei viaggiatori.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione "L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo" (COM(2010) 352 definitivo del 30.6.2010).

<sup>2</sup> UNWTO, *World Tourism Barometer*, gennaio 2013.

<sup>3</sup> *Statistics in focus 28/2012, Tourism in Europe*, risultati per il 2011.

<sup>4</sup> Comunicato stampa Eurostat 139/2011.

<sup>5</sup> Direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso».

<sup>6</sup> COM(2010) 352 definitivo del 30.6.2010.

<sup>7</sup> Un'agenda europea dei consumatori - Stimolare la fiducia e la crescita (COM(2012) 225 final del 22.5.2012).

<sup>8</sup> Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione - Cittadini dell'Unione: i vostri diritti, il vostro futuro (COM(2013) 269 final dell'8.5.2013).

## 2. QUADRO GENERALE DEI DIRITTI CONFERITI AI TURISTI DALLE NORME UE

Che prenotino presso un'agenzia di viaggio, online o per telefono, i consumatori che acquistano singoli servizi turistici sono tutelati da una vasta gamma di norme nazionali e dell'Unione.

Obiettivo delle norme UE è garantire che il consumatore, proprio perché è la parte contrattuale più vulnerabile, goda di una serie di diritti generali, specie durante il viaggio, che riducano i problemi e assicurino un livello accettabile di servizi in tutta l'UE.

Al consumatore che acquista un pacchetto turistico è conferita una protezione supplementare.

- **Diritti generali dei consumatori prima, durante e dopo l'acquisto di un viaggio**

I servizi turistici e di viaggio (come l'alloggio e il noleggio auto) sono disciplinati dal diritto generale del consumo dell'Unione<sup>9</sup>, che protegge i consumatori che acquistano servizi turistici dalle pratiche sleali in tutta l'Unione.

I venditori devono affiggere il prezzo totale del prodotto, comprensivo ad esempio di imposte locali, tasse e spese di gestione. La pubblicità non deve essere ingannevole o indurre il consumatore ad acquistare un prodotto che non avrebbe altrimenti acquistato. Ad esempio, su siti web che affiggono prezzi e commenti dei clienti, il venditore non può spacciarsi per cliente o trasmettere informazioni di fatto inesatte<sup>10</sup>.

Nel vendere servizi turistici online gli operatori devono fornire informazioni dettagliate, compresi i loro recapiti e una descrizione del prodotto. Non possono usare caselle già selezionate per indurre i consumatori ad acquistare servizi aggiuntivi<sup>11</sup>. Inoltre i contratti di servizi turistici non devono contenere clausole abusive: ad esempio, il venditore non può imporre clausole che il consumatore non abbia avuto la concreta possibilità di leggere prima di firmare il contratto.

In linea generale, se un professionista stabilito in uno Stato membro si procura clienti (ad esempio online) in un altro Stato membro, questi sono tutelati dal diritto del consumo del loro paese: i consumatori europei infatti possono citare in giudizio un professionista nel loro paese di residenza ed essere a loro volta citati in giudizio soltanto nel loro paese di residenza<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> In particolare, la direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori.

<sup>10</sup> Si vedano i punti 18 e 22 dell'allegato I della direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

<sup>11</sup> A partire da giugno 2014, quando si applicherà in tutta l'UE la direttiva 2011/83/UE.

<sup>12</sup> Per quanto riguarda la legge applicabile, si veda l'articolo 6 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I). In merito alla competenza giurisdizionale, si vedano gli articoli da 15 a 17 del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Esistono alcune eccezioni a queste regole, ad esempio per i contratti di trasporto che non rientrano in un pacchetto turistico. Per maggiori dettagli sull'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 44/2001 in relazione al sito internet di un professionista, si veda la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 dicembre 2010 nella causa C-585/08, *Hotel Alpenhof*.

***Esempio:** Jean ha prenotato un hotel a Maiorca tramite un noto portale turistico. Arrivato a destinazione scopre che la sua stanza dà sul retro dell'hotel e non ha un balcone con vista mare, come invece descriveva il sito web. Pubblicità menzognere di questo tipo sono vietate secondo la direttiva sulle pratiche commerciali sleali.*

- **Diritti dei passeggeri**

L'Unione europea è la prima regione al mondo ad essersi dotata di una normativa generale sui diritti dei passeggeri di tutti i modi di trasporto: aereo, ferroviario, marittimo e con autobus<sup>13</sup>.

I diritti dei passeggeri si fondano su tre principi fondamentali: non discriminazione, informazione corretta e tempestiva e assistenza immediata e proporzionata. I passeggeri devono essere correttamente informati sui loro diritti prima della partenza, in caso di perturbazione del viaggio hanno diritto al rimborso o a una modifica del percorso e devono essere assistiti e, a determinate condizioni, risarciti.

***Esempio:** Maria ha prenotato un volo in ottobre per passare le vacanze di Natale in famiglia. Una settimana prima della partenza viene a sapere che la compagnia aerea ha cancellato il volo a causa dello scarso numero di biglietti venduti. Non potendole offrire un volo alternativo, la compagnia aerea ha dovuto risarcirla e Maria ha potuto acquistare un nuovo biglietto presso un'altra compagnia aerea.*

- **Altri diritti sanciti dalla normativa in materia di viaggi e turismo**

Esistono altre norme più specifiche a tutela degli interessi dei viaggiatori, come il regolamento (CE) 1008/2008<sup>14</sup> che impone la pubblicazione delle tariffe aeree comprensive di tutte le tasse e diritti applicabili, e la direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà<sup>15</sup> che prevede obblighi d'informazione stringenti e un periodo di 14 giorni per esercitare il diritto di recesso al fine di proteggere i consumatori da contratti indesiderati.

- **Diritti specifici per gli acquirenti di pacchetti turistici**

I circuiti e le vacanze "tutto compreso" sono combinazioni complesse di servizi turistici che tipicamente includono il trasporto e l'alloggio e possono includere altri servizi come il noleggio auto o le escursioni.

Poiché spesso sono coinvolti vari fornitori di servizi, un problema con un servizio rischia di pregiudicare anche gli altri. Sul luogo delle vacanze il viaggiatore può avere difficoltà a trattare con i sub-contraenti, a causa di barriere linguistiche o differenze culturali e, in casi di questo tipo, non avrà nemmeno un contratto con i vari fornitori di servizi.

Queste situazioni, e la dimensione transfrontaliera di molti di questi servizi, avevano indotto l'Unione europea ad adottare, nel 1990, la direttiva sui viaggi tutto compreso. La direttiva offre una protezione completa che non è concessa a chi acquista servizi turistici distinti, attribuendo al venditore e/o all'organizzatore la responsabilità della corretta esecuzione di tutti i servizi compresi nel pacchetto turistico e introducendo l'obbligo di rimborsare e rimpatriare i viaggiatori in caso di fallimento del fornitore di servizi responsabile.

## **I 10 DIRITTI FONDAMENTALI DELLA DIRETTIVA SUI VIAGGI TUTTO COMPRESO DEL 1990**

<sup>13</sup> Si vedano i regolamenti sui diritti dei passeggeri (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1371/2007, (UE) n. 1177/2010 e (UE) n. 181/2011.

<sup>14</sup> Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità.

<sup>15</sup> Direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio.

1. Ricevere tutte le informazioni necessarie sulla vacanza prima della firma del contratto.
2. Avere un unico responsabile (venditore o organizzatore – il nome e l’indirizzo devono sempre figurare nel contratto) della corretta esecuzione di tutti i servizi inclusi nel contratto.
3. Ricevere un numero di emergenza o un punto di contatto da cui poter raggiungere l’organizzatore o l’agenzia di viaggi.
4. Poter cedere la prenotazione a terzi se impossibilitati a partire.
5. Il prezzo del viaggio non può essere modificato a meno di 20 giorni dalla partenza e, prima di allora, può essere modificato soltanto in circostanze molto limitate.
6. Poter annullare il contratto ed essere rimborsato se è stata modificata una delle componenti essenziali del servizio tutto compreso.
7. Se, prima della partenza, il professionista responsabile della vacanza annulla il servizio tutto compreso, ottenere il rimborso e se del caso un indennizzo.
8. Se, dopo la partenza, non possono essere prestate componenti importanti del servizio tutto compreso, disporre di soluzioni alternative, senza supplemento di costi, per poter continuare la vacanza.
9. In caso di difficoltà, ricevere tempestiva assistenza.
10. In caso di fallimento del professionista responsabile, ottenere il rimborso delle somme anticipate e, se il viaggio è già iniziato, essere rimpatriati.

### 3. RIFORMA DELLA DIRETTIVA SUI VIAGGI TUTTO COMPRESO

- **Perché è necessaria una riforma?**

Dato che sempre più persone sono connesse a internet<sup>16</sup>, il mercato del turismo si va sempre più spostando sulla rete. Nel 2011 le vendite di viaggi online hanno rappresentato circa il 35% di tutte le prenotazioni turistiche; nel solo mese di marzo 2013 quasi 183 milioni di cittadini hanno visitato un sito internet di viaggi<sup>17</sup>.

Il mercato del turismo si è trasformato anche in conseguenza della liberalizzazione del settore aereo, che ha comportato un abbassamento dei prezzi dei biglietti aerei ed una loro maggiore accessibilità.

La direttiva sui viaggi tutto compreso era stata adottata in un periodo in cui le persone si rivolgevano all’agenzia di viaggi per acquistare una vacanza, le cosiddette soluzioni “*all inclusive*” che regolavano tutti i dettagli.

---

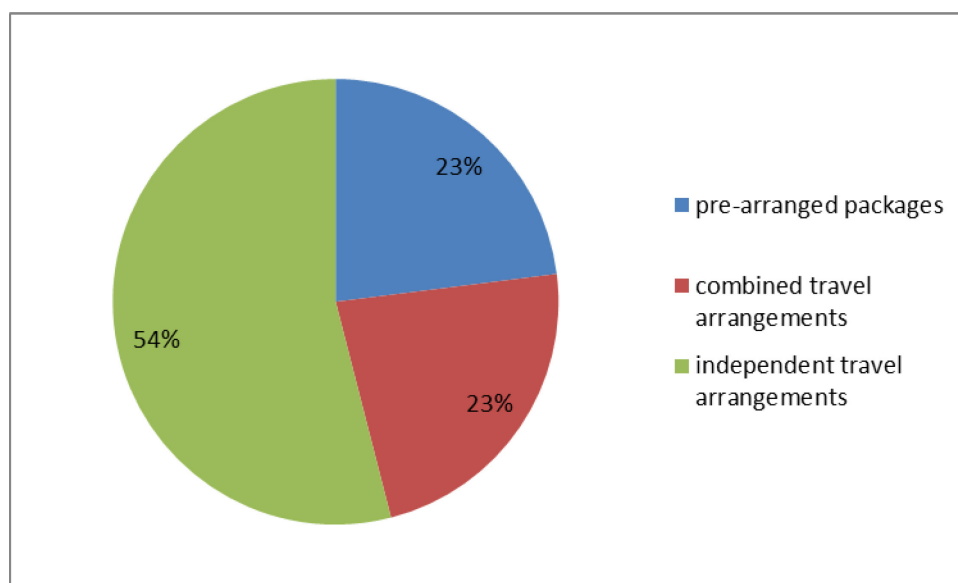
<sup>16</sup> Nel 2010 il 65% dei cittadini dell’UE ha usato internet almeno una volta alla settimana (Eurostat Data in Focus, 50/2010).

<sup>17</sup> <http://www.newmediatrendwatch.com/regional-overview/103-europe?start=2> , ‘Online Travel Market’.

Ora, benché il 23% dei viaggiatori dell'UE acquisti ancora pacchetti preconfezionati tradizionali, sempre più persone acquistano separatamente varie componenti della vacanza (il 54% degli europei che sono partiti nel 2011) o acquistano vacanze personalizzate, confezionate da uno o più professionisti che hanno legami commerciali tra loro, in funzione dei loro bisogni e delle loro esigenze<sup>18</sup>. Pur essendo tipico delle vendite online, questo formato è disponibile anche presso le tradizionali agenzie di viaggi che confezionano vacanze per i loro clienti.

Questi “servizi turistici combinati” rappresentano oggi il 23% del mercato turistico, circa 118 milioni di viaggi all'anno.

Si tratta di servizi turistici che presentano caratteristiche tipicamente associate dai viaggiatori ai pacchetti turistici, ma anche di modalità per cui il professionista che offre servizi turistici si limita ad agevolare la prenotazione separata di altri servizi turistici.



L'avvento di questi nuovi tipi di vacanza ha creato ambiguità, perché né le imprese né i consumatori possono essere certi che si tratti di servizi disciplinati dalla normativa.

Nella causa *Club Tour*<sup>19</sup>, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che rientra nel campo di applicazione della direttiva la combinazione di servizi turistici forniti da un'agenzia di viaggi per soddisfare le specifiche richieste del consumatore fino al momento della conclusione del contratto. Tuttavia, l'applicazione della direttiva e della citata giurisprudenza specie alle vendite online ha sollevato questioni giuridiche complesse e molte controversie negli Stati membri<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> L'evoluzione del mercato è stata particolarmente evidente in alcuni Stati membri, ad esempio il Regno Unito: secondo i dati forniti da un grande operatore turistico locale, nel 1997 la direttiva proteggeva il 98% dei passeggeri che viaggiavano per motivi di svago dal Regno Unito, mentre ora questa percentuale è scesa sotto il 50%.

<sup>19</sup> Causa C-400/00.

<sup>20</sup> In particolare dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la causa C-400/00 *Club-Tour* e le cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94; la causa *CAA contro Travel Republic* (Regno Unito); la sentenza del *Bundesgerichtshof* tedesco del 30 settembre 2010 nella causa Xa ZR 130/08; la sentenza *Eerste Kamer Hoge Raad* dell'11 giugno 2010 nella causa 08/04611, *SGR contro ANVR* (Paesi Bassi).

In pratica la tutela giuridica può variare a seconda di come, dove e da parte di chi sono offerti in vendita i servizi, anche se le componenti turistiche possono essere identiche.

Molti Stati membri hanno reagito, in modi diversi, ai nuovi sviluppi del mercato. Alcuni<sup>21</sup> hanno leggi dirette a proteggere i consumatori che acquistano servizi specifici che assomigliano ai viaggi tutto compreso tradizionali. Ad esempio, il Regno Unito ha recentemente riformato la protezione in caso d'insolvenza per estenderla agli operatori che vendono voli internazionali e almeno un altro servizio turistico (la cosiddetta riforma "Flight Plus")<sup>22</sup>. Analogamente, la Svezia impone la protezione in caso d'insolvenza per i servizi turistici che consistono in servizi di trasporto e alloggio distinti i quali "insieme presentano una sostanziale somiglianza con un circuito tutto compreso". E il diritto tedesco tiene conto della percezione del consumatore per valutare se una data combinazione di servizi turistici sia disciplinata dalle norme sui servizi tutto compreso.

In questo contesto di mercato, le vigenti norme dell'Unione non soddisfano più le esigenze di consumatori e imprese. Con obblighi giuridici che variano da uno Stato membro all'altro, ad esempio in materia di informazioni precontrattuali, responsabilità e protezione in caso d'insolvenza, le imprese hanno maggiori difficoltà ad espandersi oltre frontiera. In questo modo le imprese del settore non competono più ad armi pari.

La coesistenza di norme diverse nei vari Stati membri fa sì che sia difficile anche per le società di minori dimensioni vendere all'estero, donde una minor scelta per i consumatori. La direttiva crea poi inutili oneri burocratici, si pensi alle norme sugli opuscoli stampati ormai superate.

Il campo d'applicazione obsoleto della direttiva comporta anche potenziali perdite di denaro per i consumatori che acquistano prodotti turistici non protetti pensando invece che lo siano.

#### PRINCIPALI PROBLEMI LEGATI ALLA DIRETTIVA VIGENTE

- Il 67% dei cittadini dell'Unione pensa a torto di essere tutelato quando acquista i "nuovi pacchetti turistici".
- Gli utenti di "nuovi pacchetti turistici" hanno una probabilità doppia di avere problemi rispetto agli utenti di tradizionali pacchetti turistici confezionati. In più, in caso di problema, il costo medio per il consumatore è di 600 EUR, rispetto a meno di 200 EUR nel caso di pacchetti turistici tradizionali.
- Le perdite totali per gli acquirenti di "nuovi pacchetti turistici" nell'UE superano il miliardo di euro l'anno.
- Norme confuse e frammentarie in tema di responsabilità giuridica sono un danno sia per i consumatori che per le imprese.
- Le imprese che nell'UE vendono prodotti equivalenti non competono ad armi pari.

Le norme generali di protezione dei consumatori e istitutive dei diritti dei passeggeri, che si applicano ai singoli servizi turistici, non si adattano ai nuovi servizi turistici combinati. È pertanto indispensabile una legge che li disciplini. Modernizzare le disposizioni della direttiva adeguandole all'era di internet apporterebbe quindi vantaggi tangibili.

- **In che modo la proposta modernizza le norme vigenti?**

La proposta chiarisce la direttiva vigente e la aggiorna rispetto ai progressi giuridici e del mercato.

<sup>21</sup> Ad esempio AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FR, HU, UK, LT, LU, LV, PL, SE e NL – risposte a un questionario distribuito in preparazione di un seminario sulla revisione della direttiva, tenutosi a Bruxelles il 5 giugno 2012.

<sup>22</sup> <http://www.caa.co.uk/default.aspx?pageid=12990>.



In primo luogo, pur concentrandosi ancora sui “pacchetti turistici”, ha un campo d’applicazione più ampio che include chiaramente i nuovi servizi turistici combinati, di uso ormai comune, e istituisce un sistema flessibile per i viaggi a scopo professionale che evita l’eccesso di regolamentazione, escludendo i viaggi acquistati nell’ambito di un contratto quadro con un professionista specializzato nell’organizzazione di viaggi di questo tipo.

*Esempio: Thomas ha prenotato un volo per la Thailandia dal sito web della compagnia aerea X. Al momento della prenotazione si è visto offrire l'alloggio in un albergo. Ha acquistato entrambi i servizi e ha pagato un prezzo complessivo direttamente sul sito della compagnia aerea. Il suo amico James aveva nel frattempo prenotato presso lo stesso albergo e preso un volo con la stessa compagnia attraverso un pacchetto turistico confezionato offerto da Leisure Group Y. Durante il soggiorno in Thailandia, la compagnia aerea X è fallita e il loro volo di ritorno è stato cancellato. Thomas si è quindi dovuto procurare da solo un'alternativa per rientrare a casa, pagando 700 EUR in più rispetto al costo del biglietto originario. James, invece, è stato rimpatriato senza costi aggiuntivi grazie alla protezione in caso d'insolvenza fornita da Leisure Group Y. Secondo le disposizioni della proposta, Thomas sarebbe rimpatriato senza costi aggiuntivi, esattamente come James.*

In secondo luogo, la proposta garantisce una **maggiore trasparenza del mercato**, consentendo a tutti i viaggiatori di determinare chiaramente se l’offerta riguarda o meno un pacchetto turistico, evitando ogni possibile confusione. Inoltre aggiorna gli obblighi d’informazione, tenendo conto dei progressi del diritto del consumo dell’Unione dal 1990.

In terzo luogo la proposta **abroga le norme speciali sugli opuscoli**: con internet sembra esserci meno bisogno di specifiche informazioni stampate. Le norme vigenti hanno costretto le imprese a ristampare inutilmente il loro materiale pubblicitario, per un costo superfluo di circa 390 milioni di EUR all’anno. Tuttavia, la proposta assicura che il viaggiatore riceva ancora tutte le principali informazioni prima di firmare il contratto e che dopo sia comunicata per iscritto (anche per posta elettronica) qualunque nuova informazione importante, ad esempio un cambio d’itinerario.

In quarto luogo, la proposta conferisce ai viaggiatori **nuovi diritti di annullamento**. Mantenendo il diritto esistente di cedere il contratto, i consumatori potranno in più annullare il contratto prima della partenza, pur dovendo pagare all’organizzatore responsabile un indennizzo per le spese sostenute. In caso di calamità naturali, conflitto armato o eventi gravi simili nel luogo di destinazione, i consumatori avranno altresì il diritto di annullare il contratto senza dover pagare alcun indennizzo. Le norme sui **prezzi saranno più eque e prevedibili**, grazie all’introduzione di un tetto massimo del 10% per gli aumenti di prezzo.

In quinto luogo, la proposta è **più chiara sui rimedi** disponibili e prevede un **miglior sistema di ricorso** in caso di problemi, collegandosi alla normativa dell’Unione di recente adozione in materia di risoluzione alternativa e online delle controversie, nuove norme che attribuiscono la responsabilità di errori di prenotazione alle agenzie di viaggio e una disposizione che concede ai viaggiatori l’opzione di presentare reclami o denunce direttamente tramite il venditore presso il quale hanno acquistato la vacanza. La proposta **semplifica** anche le **norme sulla responsabilità contrattuale**: i viaggiatori avranno ancora un unico punto di contatto in caso di problema durante la vacanza, ma dal momento che la responsabilità dell’esecuzione dei servizi previsti è assegnata agli organizzatori, saranno di più i venditori incentivati a usare maggior diligenza nello scegliere i sub-contrattenti. Se un pacchetto turistico è venduto tramite un venditore dell’UE ma l’organizzatore è stabilito fuori dai suoi confini, i viaggiatori potranno agire direttamente nei confronti del venditore.

Infine, la proposta **chiarisce le norme di protezione in caso d’insolvenza** e obbliga espressamente gli Stati membri a garantire il riconoscimento reciproco dei regimi nazionali di

protezione in caso d'insolvenza nell'ambito di un meccanismo di cooperazione strutturata. Questa soluzione tiene conto della recente valutazione della direttiva sui servizi<sup>23</sup>, da cui è emerso che alcuni Stati membri tuttora non accettano la copertura assicurativa richiesta agli operatori turistici nel loro Stato membro di stabilimento, obbligandoli ad una duplicazione dei costi all'estero. Nelle stesse circostanze, anche il viaggiatore che ha concluso contratti distinti con vari fornitori di servizi turistici attraverso un intermediario godrà della protezione in caso d'insolvenza.

*SunFun Travels, un organizzatore di viaggi stabilito a Lussemburgo, utilizza gli aeroporti di Belgio, Francia, Paesi Bassi e Germania per i propri voli e vorrebbe offrire pacchetti turistici ai consumatori residenti in questi paesi. SunFun Travels ha però difficoltà a fare accettare il suo regime di protezione in caso d'insolvenza, ottenuto in Lussemburgo, anche a questi Stati membri e non è quindi riuscito finora a espandere le attività fuori dal Lussemburgo. Secondo le disposizioni della proposta potrebbe farlo, grazie a un meccanismo di cooperazione rafforzata tra Stati membri.*

### INCIDENZA DELLA PROPOSTA SUI VIAGGIATORI

- Saranno tutelati circa 120 milioni di viaggiatori che acquistano servizi turistici combinati, con una conseguente riduzione delle perdite da quelli subite di circa 450 milioni di EUR l'anno<sup>24</sup>.
- Al momento dell'acquisto di servizi turistici combinati, al viaggiatore dovrà essere dichiarato se si tratta o meno di un pacchetto turistico pienamente protetto.
- I viaggiatori saranno in condizione di capire meglio che tipo di prodotto stanno acquistando e che livello di protezione è prevista.
- Gli acquirenti di pacchetti turistici saranno protetti meglio a livello dell'UE, godranno di maggior flessibilità e disporranno di una serie più chiara di rimedi in caso di difficoltà.

### INCIDENZA DELLA PROPOSTA SULLE IMPRESE

- La proposta renderà più leale la concorrenza nel mercato del turismo, mantenendo ad un livello ragionevole per tutti i costi di conformità normativa (circa 8 EUR a pacchetto, ossia una riduzione dei costi per i fornitori di pacchetti turistici soggetti all'attuale direttiva, e circa 3 EUR a persona, per coloro che vendono altre combinazioni assistite di servizi turistici<sup>25</sup>).
- Per i professionisti attualmente soggetti alla direttiva, saranno eliminati costi amministrativi per circa 390 milioni di EUR l'anno legati a norme obsolete<sup>26</sup>.
- L'esclusione dal campo d'applicazione della direttiva dei viaggi di natura professionale gestiti da agenzie specializzate comporterà un risparmio fino a 76 milioni di EUR l'anno<sup>27</sup>. Così si evita l'eccesso di regolamentazione, garantendo al contempo la protezione, in particolare alle micro-imprese che la richiedano.
- Gli scambi transfrontalieri saranno agevolati da norme comuni a livello di Unione in materia di informazione, responsabilità e mutuo riconoscimento dei regimi di protezione in caso d'insolvenza.

#### • Una risposta proporzionata ai nuovi sviluppi del mercato

Nell'arco degli ultimi vent'anni il mercato del turismo è cambiato, così come il quadro regolamentare dell'UE ad esso applicabile.

Oggi l'Unione dispone di una serie di norme che non esistevano quando è stata adottata la direttiva e che costituiscono una rete di sicurezza per tutti i viaggiatori. Ciononostante, queste norme non conferiscono ai viaggiatori la protezione specifica di cui hanno bisogno quando

<sup>23</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione – *Result of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)* (SWD(2012) 147 final, 8.6.2012), in particolare il punto 3.1.4 e l'allegato 1.

<sup>24</sup> Si veda la valutazione d'impatto che accompagna la proposta.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

acquistano nuovi tipi di combinazioni di servizi turistici che, per la loro complessità, possono avere svariate conseguenze in caso di problema. Grazie a una modernizzazione e a un adeguamento della portata della tutela, sarà possibile compensare l'attuale pregiudizio subito dai consumatori che acquistano questi "servizi turistici combinati".

Pur dovendo far fronte a una maggiore concorrenza, i pacchetti turistici tradizionali continuano ad attirare milioni di clienti in tutta l'UE e oltre. La logica che sottende la necessità di avere norme specifiche per i prodotti turistici combinati resta valida, mentre dovrebbero trovare riscontro nella legislazione le nuove modalità di prenotazione. È soprattutto indispensabile che i consumatori capiscano bene cosa viene offerto loro e possano scegliere con fiducia i servizi turistici che meglio rispondono alle loro specifiche esigenze.

Ciò è essenziale per preservare l'innovazione del mercato e la diversità dei nuovi modelli di *business*, specie online, garantendo al contempo una concorrenza leale e trasparente tra tutti gli operatori che vendono servizi sostituibili. La proposta cerca quindi una soluzione mirata e proporzionata a gli attuali problemi tenendo pienamente conto della specifica posizione delle PMI, in quanto fornitori e utenti dei servizi turistici.

Considerando in effetti che la stragrande maggioranza (99%) degli operatori turistici e delle agenzie di viaggi dell'UE sono PMI (92% delle quali micro-imprese), la proposta si pone l'obiettivo di ridurre il costo medio dell'offerta di pacchetti turistici tradizionali modernizzando le norme e riducendo gli oneri burocratici. Sottoponendo tutti gli operatori che offrono servizi turistici sostituibili alle stesse norme e agli stessi costi di conformità normativa, la proposta ristabilirà pari condizioni di concorrenza a beneficio ancor più delle PMI che dei grandi operatori. Inoltre, rimuovendo gli ostacoli agli scambi transfrontalieri, grazie a norme uniformi in materia di informazioni precontrattuali e a un meccanismo specifico che agevola il riconoscimento reciproco dei regimi di protezione in caso d'insolvenza, cresceranno le opportunità per le imprese, specie PMI, di espandersi in Stati membri diversi.

Al contempo la proposta lascia liberi tutti i professionisti –online e tradizionali – di offrire i propri servizi per agevolare l'organizzazione di vacanze che comportino la combinazione di servizi turistici distinti, senza accollarsi la responsabilità dell'esecuzione dei vari servizi. Tuttavia, nell'interesse di una concorrenza leale e per proteggere i consumatori, dovrebbe applicarsi anche ai servizi turistici assistiti l'obbligo di fornire prove sufficienti della sussistenza di garanzie a fronte dei rimborsi delle somme anticipate e del rimpatrio dei viaggiatori in caso d'insolvenza.

La proposta tiene altresì conto della specifica situazione delle PMI in quanto acquirenti di servizi di viaggio, accordando loro lo stesso livello di protezione concessa ai singoli consumatori, salvo che abbiano scelto di utilizzare un contratto quadro con un'impresa specializzata nella gestione dei viaggi di natura professionale.

#### 4. CONCLUSIONI

La direttiva del 1990 sui viaggi tutto compreso ha migliorato la qualità dei servizi forniti nell'ambito dei pacchetti turistici; ora però occorre aggiornarla per rispecchiare i nuovi sviluppi del mercato.

La proposta di modifica della direttiva rafforza la protezione dei consumatori a un costo ragionevole per il settore, lasciando alle imprese e ai consumatori la libertà di decidere rispettivamente cosa vendere e cosa acquistare.

Riducendo la frammentazione giuridica e potenziando il riconoscimento reciproco, la proposta eliminerà gli ostacoli agli scambi transfrontalieri e incentiverà la concorrenza tra vecchi e nuovi operatori del mercato che vendono prodotti turistici sostituibili. Il mercato, specie quello online, diventerà più trasparente e crescerà la fiducia dei viaggiatori con conseguente incremento della domanda all'interno e all'esterno dell'UE e maggiore certezza giuridica, flessibilità e scelta.

In momenti così difficili, questo insieme di misure contribuirà anche ad accrescere la fiducia dei consumatori e ad accelerare la crescita in un settore essenziale per l'economia dell'Unione europea.