

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici assistiti, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio

COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD)

(2014/C 170/12)

Relatrice generale: **DARMANIN**

Il Consiglio, in data 6 settembre 2013, e il Parlamento europeo, in data 10 settembre 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici assistiti, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio

COM(2013) 512 final– 2013/0246 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 12 novembre 2013, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Considerata l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 494a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2013 (seduta dell'11 dicembre), ha designato DARMANIN come relatrice generale e ha adottato il seguente parere con 96 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta di direttiva relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici assistiti. Riconosce che il campo d'applicazione e le definizioni costituiscono una componente centrale di tale proposta e formula pertanto le seguenti raccomandazioni:

- i viaggi di natura professionale o in parte di natura professionale e in parte di piacere, non acquistati nell'ambito di un contratto quadro, sotto forma di pacchetti turistici o servizi turistici assistiti, rientrano chiaramente nel campo di applicazione della direttiva proposta;
- anche gli organizzatori occasionali di viaggi dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della direttiva, per assicurare parità di condizioni e un'adeguata tutela dei consumatori. È quindi opportuno escludere dal considerando 19 della proposta i «pacchetti turistici organizzati occasionalmente»;
- dovrebbero inoltre rientrare nel campo di applicazione della direttiva proposta anche i pacchetti turistici e i servizi turistici assistiti che si estendono su un periodo inferiore alle 24 ore. Poiché la durata è limitata, il rischio per il professionista è inferiore e i consumatori possono incontrare lo stesso numero di problemi che incontrerebbero con qualsiasi altro pacchetto. In alcuni paesi, inoltre, questo limite non è previsto;
- le generalità necessarie per concludere la prenotazione cui fa riferimento la definizione di *servizio turistico assistito* (articolo 3, paragrafo 2, lettera b), numero v) dovrebbero comprendere qualsiasi informazione riguardante il cliente che forma oggetto del trasferimento e non esclusivamente i dati della carta di credito, come si afferma nel considerando 18 della proposta;
- l'ultima frase dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), numero v) — «al più tardi al momento della conferma della prenotazione del primo servizio» — dovrebbe essere eliminata, poiché qualsiasi riferimento a un arco temporale specifico risulta problematico e genera confusione;
- dovrebbero essere altresì rimossi i riferimenti allo «stesso processo di prenotazione» e alle «prenotazioni separate» contenuti rispettivamente nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), numero i) e nell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a).

1.2 Il CESE apprezza il passo avanti compiuto verso una maggiore trasparenza. Tuttavia, la metodologia adottata per garantire tale trasparenza dovrebbe essere chiara e attuabile, in modo da poter essere presa come riferimento, e non lasciata interamente a discrezione dei venditori.

1.3 Il CESE, pur essendo favorevole alla diffusione di informazioni in formato digitale, osserva che vi sono ancora consumatori europei che non utilizzano tale formato, o per scelta personale o per via di un accesso limitato. Essi pertanto non dovrebbero essere discriminati per quanto riguarda l'accesso alle informazioni relative ai loro pacchetti turistici o agli aggiornamenti di tali informazioni.

1.4 Il CESE raccomanda che i costi «ragionevoli» in caso di annullamento vengano definiti in maniera più chiara, e sottolinea che l'indennizzo di 100 euro è insufficiente e limitativo degli attuali diritti dei consumatori.

1.5 Il CESE ritiene che sia possibile modificare la direttiva 90/314/CEE, adeguandola alle nuove tecnologie senza dover ridurre il livello di tutela dei consumatori.

2. Contesto

2.1 La direttiva sui pacchetti turistici e i servizi turistici assistiti è un aggiornamento, atteso da tempo, della direttiva relativa ai pacchetti turistici del 1990. Questa nuova direttiva tiene conto dei nuovi mezzi digitali, strumenti tramite i quali i consumatori possono prenotare le loro vacanze, ed elimina alcuni elementi obsoleti.

2.2 La Commissione ha iniziato a occuparsi della revisione di questa direttiva nel 2007, elaborando valutazioni d'impatto, avviando un processo di consultazione e organizzando riunioni specifiche con i soggetti interessati.

3. Definizione

3.1 Un elemento centrale della nuova direttiva consiste nel suo campo di applicazione e nelle definizioni che essa contiene. Nel campo di applicazione rientra una più ampia serie di viaggi, tra cui:

- pacchetti turistici confezionati, da un venditore o un fornitore online;
- la nuova categoria di pacchetti personalizzati acquistati da un fornitore online o presso un'agenzia di viaggi tradizionale;
- altri servizi turistici personalizzati (servizi turistici assistiti), per i quali un venditore o un fornitore di servizi turistici online agisce come intermediario.

3.2 Sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva i servizi turistici indipendenti e i servizi turistici di natura professionale, oltre ad altri settori indicati nell'articolo 2. A tale proposito il CESE sottolinea che l'esclusione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera c) non dovrebbe in alcun modo interessare l'imprenditore o il suo impiegato che dovesse acquistare un servizio turistico assistito o un pacchetto turistico di natura professionale, oppure un viaggio in parte di natura professionale e in parte di piacere, che non formano oggetto di un contratto quadro. Pertanto questo tipo di viaggio rientrerebbe a pieno titolo nella definizione di pacchetto turistico e/o di servizio turistico assistito.

3.3 Questa nuova definizione assicura che il pacchetto turistico abbia un campo di applicazione più ampio rispetto alle tradizionali vacanze tutto compreso; essa inoltre tiene conto di tendenze più recenti in materia di vacanze, includendo in tal modo un ulteriore 23 % di turisti. Si prevede quindi che quasi la metà (46 %) dei turisti saranno interessati da questa nuova direttiva⁽¹⁾. Sebbene 7 pacchetti turistici tradizionali su 10 siano acquistati presso la struttura fisica di un'agenzia di viaggi, diversi consumatori acquistano questi prodotti online, e sempre più spesso ci si avvale di Internet per la ricerca di pacchetti personalizzati⁽²⁾.

3.4 Il CESE accoglie favorevolmente questa nuova più ampia definizione di pacchetto turistico che comprende chiaramente aspetti inerenti ai pacchetti turistici personalizzati non affrontati dalla direttiva del 1990, sebbene i consumatori avessero generalmente l'impressione di essere tutelati. A parere del CESE, il pacchetto turistico non necessariamente combina trasporto e alloggio, ma è invece una combinazione di almeno due diverse componenti: noleggio di auto o escursioni, trasporto, alloggio, pratica di sport o qualsiasi altra componente relativa alla vacanza.

3.5 La definizione di *pacchetto turistico* di cui all'articolo 3, paragrafo 2 comprende un'ampia serie di aspetti relativi al pacchetto turistico. Il CESE è soddisfatto della definizione ma osserva che le *generalità* citate nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), numero v), dovrebbero comprendere tutte le generalità del viaggiatore necessarie per concludere la prenotazione che formano oggetto del trasferimento e non esclusivamente i dati della carta di credito, come si afferma nella relazione (considerando 18) della direttiva. Il CESE raccomanda pertanto la soppressione delle ultime due frasi del considerando 18 della proposta. Il CESE sottolinea inoltre che tali trasferimenti di generalità non dovrebbero essere collegati a un periodo di tempo specifico e raccomanda quindi di sopprimere la seguente formulazione contenuta nel considerando 18 e nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), numero v): «al più tardi al momento della conferma della prenotazione del primo servizio».

⁽¹⁾ Fonte: Valutazione di impatto della Commissione europea (SWD(2013) 263 final).

⁽²⁾ Indagine svolta dal BEUC e dai suoi membri sul tema *Vacanze e viaggi*.

3.6 Il CESE osserva che la direttiva dovrebbe anche applicarsi agli organizzatori occasionali di pacchetti turistici, i cui obblighi e responsabilità dovrebbero essere altresì coperti. In tal modo un consumatore sarebbe tutelato indipendentemente dall'organizzatore del viaggio, e verrebbero garantite parità di condizioni per gli organizzatori di pacchetti turistici. Il CESE raccomanda quindi di sopprimere l'espressione «pacchetti turistici organizzati occasionalmente» nel considerando 19 della relazione della direttiva.

3.7 I pacchetti turistici e i servizi turistici assistiti che si estendono su un periodo inferiore alle 24 ore dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della direttiva proposta. Poiché la durata è limitata, il rischio per il professionista è inferiore e i consumatori possono incontrare lo stesso numero di problemi che incontrerebbero con qualsiasi altro pacchetto. In alcuni paesi, inoltre, questo limite non è previsto ⁽³⁾.

4. Trasparenza

4.1 La proposta mira a garantire maggiore trasparenza per i consumatori, assicurando che essi siano informati sul tipo di contratto che sottoscrivono e sui propri diritti al riguardo. Si intende in questo modo evitare il ripetersi di situazioni verificatesi in passato, nelle quali i consumatori potevano essere indotti a credere, erroneamente, di essere tutelati.

4.2 Il CESE condivide l'idea che i consumatori debbano disporre di informazioni chiare e più ampie in merito alle condizioni che accettano. Tuttavia, garantire concretamente questa trasparenza potrebbe non essere così facile come sembra, dato che la metodologia relativa alla sua attuazione è a discrezione del venditore.

4.3 La responsabilità dovrebbe essere sia dell'organizzatore che del venditore e non solo dell'organizzatore. I consumatori hanno spesso le idee confuse su chi siano i diversi attori della catena contrattuale e molto spesso considerano il venditore come la controparte contrattuale. Occorre inoltre evitare che i consumatori dipendano dalla buona volontà del venditore di trasferire i reclami, ed è quindi fondamentale garantire l'effettiva attuazione dell'articolo 13.

5. Norme speciali sulla pubblicazione

5.1 L'obbligo di ristampare gli opuscoli previsto dalla direttiva del 1990 è venuto meno con l'avvento di Internet, che ha inaugurato una nuova era dell'informazione per i consumatori. L'abolizione di tale obbligo permetterà al settore di risparmiare 390 milioni di euro all'anno ⁽⁴⁾. La nuova proposta, tuttavia, prevede ancora che il consumatore riceva tutte le informazioni in sede di contratto e venga informato per iscritto di qualsiasi cambiamento.

5.2 Il CESE esprime apprezzamento per i risparmi resi possibili per il settore, e raccomanda vivamente che essi vengano destinati all'innovazione, all'occupazione e alla crescita. Tuttavia il CESE reputa che i consumatori che non utilizzano Internet, per scelta o per mancanza di risorse, non dovrebbero essere svantaggiati in termini di accesso a una corretta informazione.

6. Informazioni precontrattuali e modifiche del contratto

6.1 Il CESE ribadisce la necessità di fornire le informazioni precontrattuali su un supporto durevole, in modo che i consumatori possano consultarle in qualsiasi momento.

6.2 Inoltre il CESE accetta l'idea che le informazioni (sia precontrattuali che contrattuali) fornite al viaggiatore possano essere modificate, anche se le informazioni relative al nome e all'indirizzo del fornitore sono troppo importanti per essere modificate e non dovrebbero pertanto subire alcun cambiamento.

6.3 Modifiche sostanziali del contratto dovrebbero essere possibili solo se non comportano inconvenienti per il passeggero. Inoltre, l'accettazione delle modifiche da parte del consumatore dovrebbe essere esplicita e non tacita, come proposto all'articolo 9, paragrafo 2, lettera b).

6.4 Il diritto dell'organizzatore di annullare il pacchetto in caso di mancato raggiungimento del numero minimo di persone richiesto dovrebbe essere eliminato. Questa possibilità, benché già presente nell'attuale direttiva, non può più essere giustificata, dato che la tecnologia attuale consente ai venditori di prevedere e gestire con facilità i rischi connessi alle loro offerte e operazioni.

⁽³⁾ In Ungheria e in Austria, ad esempio, sono contemplati i viaggi di durata inferiore alle 24 ore. In alcuni paesi (ad es. Spagna) si stanno già diffondendo le offerte di servizi che combinano trasporto, cena e ingresso a uno spettacolo o evento sportivo. Tali servizi si estendono su un periodo inferiore alle 24 ore e non comprendono pertanto l'alloggio.

⁽⁴⁾ Fonte: Valutazione di impatto della Commissione europea SWD(2013) 263 final.

6.5 I contratti devono essere redatti nella lingua del consumatore.

7. Diritti di annullamento

7.1 In virtù delle nuove disposizioni, i consumatori non soltanto manterranno il diritto di trasferire un contratto a una terza persona ma potranno anche annullarlo. Nel caso in cui si avvalgano di tale diritto, i consumatori saranno obbligati al pagamento di spese ragionevoli all'organizzatore per coprire i costi sostenuti.

7.2 Il CESE approva l'estensione del diritto di annullamento, da parte dei consumatori, prima della partenza; tuttavia esprime riserve sul valore reale delle spese «ragionevoli» in caso di recesso da parte del consumatore. La direttiva dovrebbe stabilire principi o norme generali sulle modalità di calcolo dell'indennizzo dovuto dal consumatore. Le spese, infatti, non dovrebbero essere sproporzionate o eccessive.

7.3 Inoltre il consumatore dovrebbe avere la possibilità di risolvere il contratto ove ricorrano circostanze imprevedibili e fuori dal suo controllo (ad es. malattia, lutto familiare), senza obbligo di indennizzo, come corollario al diritto proposto dall'organizzatore di risolvere il contratto senza obbligo d'indennizzo, per cause di forza maggiore.

8. Responsabilità in caso di mancata esecuzione

8.1 L'indennizzo massimo di 100 euro e di tre notti per viaggiatore è totalmente inaccettabile per il CESE: è in contrasto con la responsabilità generale dell'organizzatore di eseguire le prestazioni del pacchetto turistico come convenuto con il consumatore, e viola il principio del «risarcimento integrale» dei danni, che costituisce un principio generale del diritto in tutti gli Stati membri dell'UE. La limitazione dei costi non deve mai applicarsi alle persone a mobilità ridotta.

8.2 Il CESE osserva con soddisfazione che la direttiva proposta contiene riferimenti espliciti ai diritti delle persone con disabilità (ad esempio nel capo IV).

8.3 Il CESE raccomanda alla Commissione di fare riferimento nei considerando della direttiva proposta alla certificazione e alla normalizzazione dell'accessibilità, poiché in tal modo verrebbero fornite informazioni preziose alle agenzie di viaggi.

8.4 Il CESE condivide l'idea che il principio secondo il quale ai viaggiatori viene attribuita la responsabilità di comunicare all'organizzatore le «loro particolari esigenze almeno 48 ore prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto» dovrebbe valere anche per le persone con disabilità. Il CESE rileva, tuttavia, che spesso i viaggiatori, pur volendo agire in tal senso, non riescono a trovare il modo di comunicare le loro esigenze all'organizzatore. Ciò dimostra l'importanza di spiegare chiaramente ai viaggiatori quali sono i canali da utilizzare per comunicare tali informazioni (per tale scopo potrebbe essere previsto, ad esempio, un campo specifico nel modulo di iscrizione online).

9. Un sistema di regresso migliorato

9.1 Il diritto di regresso è un aspetto cruciale per la tutela dei consumatori. Finora, infatti, è capitato che i consumatori si trovasse in situazioni esasperanti, dovute al fatto che l'onere della responsabilità si spostava da un fornitore di servizi all'altro. La proposta evidenzia la necessità di un unico punto di contatto nel caso in cui dovessero insorgere problemi.

9.2 Il CESE condivide l'idea di semplificare le procedure di regresso per i consumatori, individuando un unico punto di contatto per la gestione di eventuali problemi nell'ambito dei pacchetti turistici personalizzati. L'esistenza di questo punto di contatto unico dovrebbe essere resa nota fin dall'inizio delle discussioni relative a un contratto per un pacchetto vacanza.

9.3 I consumatori dovrebbero disporre di un tempo ragionevole per inoltrare eventuali reclami, senza essere costretti a farlo immediatamente; in questo modo non verrebbe loro negato il diritto di regresso una volta terminato il viaggio.

10. Impatto della proposta

10.1 Il CESE riconosce l'impatto significativo che questa nuova proposta esercita sia sui consumatori che sulle imprese. Vi sono diversi vantaggi per entrambe le parti, come indicato nei comunicati stampa pubblicati in proposito dalla Commissione.

10.2 La proposta riveduta rafforzerà la tutela dei consumatori in alcuni ambiti ed aumenterà i risparmi per il settore. Ciononostante, il CESE esprime ancora preoccupazione riguardo alla corretta diffusione delle informazioni ai consumatori e alla chiara individuazione delle responsabilità del settore.

10.3 Inoltre, il fatto che i servizi turistici individuali non siano disciplinati dalla direttiva in esame non significa che ad essi non debbano applicarsi pari diritti di tutela dei consumatori.

11. Consolidamento delle disposizioni giuridiche

11.1 Il CESE rileva un problema di frammentazione giuridica nei diritti in materia di viaggi e vacanze, che richiede quindi l'adozione di un approccio più armonizzato. Il fatto che ai viaggi e alle vacanze non si applichi la legislazione in materia di diritti generali dei consumatori, come previsto dalla direttiva 2011/83 sui diritti dei consumatori, genera tale frammentazione e indebolisce la tutela dei consumatori europei quando viaggiano. Inoltre, i viaggi individuali sono disciplinati in maniera diversa da altre direttive che prevedono diritti specifici per tali viaggi; tuttavia, la varietà e l'ampiezza dei diritti previsti dalle diverse direttive rendono la situazione ancora più confusa per i viaggiatori.

12. Insolvenza

12.1 La protezione dei consumatori in caso d'insolvenza prevista nella proposta è una garanzia utile per evitare situazioni di consumatori impotenti che devono far fronte ai casi di insolvenza mentre si trovano in vacanza. Tuttavia, dovrebbe essere assicurata una cooperazione amministrativa e si dovrebbe garantire che i punti di contatto previsti agiscano rapidamente.

13. Riesame

13.1 Il CESE accoglie con favore il fatto che entro 5 anni dalla sua entrata in vigore la Commissione preveda di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva, se del caso corredata di proposte legislative. Il CESE ritiene importante che tale riesame possa iniziare subito dopo l'entrata in vigore della direttiva, in modo da avere un quadro preciso dell'attuazione fin dalle prime fasi, evitando che per l'adozione delle proposte legislative si debbano attendere tempi troppo lunghi.

14. Armonizzazione e relazione con il diritto contrattuale generale

14.1 La piena armonizzazione proposta dalla Commissione non dovrebbe ridurre l'attuale livello di tutela dei consumatori. Gli Stati membri dovrebbero essere liberi di integrare le norme della direttiva e mantenere le norme esistenti a livello nazionale.

14.2 Il CESE sottolinea che il sistema relativo ai mezzi di ricorso specifici in caso di mancata o inadeguata esecuzione da parte del professionista comporta implicazioni per il diritto contrattuale generale negli Stati membri e che, conseguentemente, occorre chiarire il rapporto tra la proposta e il diritto contrattuale generale.

15. Altri aspetti

15.1 Occorrerebbe definire più chiaramente alcuni termini generici utilizzati nella proposta della Commissione, come parte sostanziale (articolo 2, paragrafo 2, lettera d)), termine ragionevole (articolo 9, paragrafo 2, lettera b)) e sproporzionato (articolo 11, paragrafo 2).

15.2 È necessario chiarire la formulazione di due punti dell'articolo 3 (ovvero il paragrafo 2, lettera b), numero i) e il paragrafo 5, lettera a)), che risultano in contraddizione.

15.3 La Commissione dovrebbe compilare un elenco indicativo non esaustivo per gli altri servizi turistici (articolo 3, paragrafo 1, lettera d)), oltre alle spese e ai termini di cui all'articolo 10, paragrafo 1, e alle circostanze eccezionali citate nell'articolo 12, paragrafo 3, lettera a), numero iii).

Bruxelles, 11 dicembre 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE