COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.2.2021
COM(2021) 90 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati

1. La direttiva

La direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati ("la direttiva sui pacchetti turistici" o "la direttiva") è stata adottata il 25 novembre 2015[1] e ha sostituito la direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso". La direttiva sui pacchetti turistici si basa sulle principali caratteristiche della direttiva del 1990, tra cui gli obblighi d'informazione, le disposizioni sulle modifiche ai contratti e sulle responsabilità e la protezione dei consumatori in caso d'insolvenza dell'organizzatore. La nuova direttiva sui pacchetti turistici amplia significativamente il livello di protezione del consumatore, prendendo in considerazione nuovi modelli di prenotazione online per combinazioni di servizi turistici.

Dopo la sua relazione sulle disposizioni della direttiva che si applicano alle prenotazioni online effettuate in diversi punti vendita, pubblicata nel giugno 2019 (relazione sulle prenotazioni click-through)[2], la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio la presente relazione generale sull'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici a norma dell'articolo 26, secondo comma, della medesima direttiva[3].

Per preparare la presente relazione sono stati consultati il gruppo di esperti portatori di interessi, formato per sostenere l'applicazione della direttiva[4], e le autorità nazionali[5].

1.1. I principali elementi della direttiva

A norma della direttiva sui pacchetti turistici l'organizzatore di un pacchetto è responsabile dell'esecuzione di tutti i servizi turistici che fanno parte del pacchetto, indipendentemente dal fatto che detti servizi debbano essere prestati dall'organizzatore stesso o da altri fornitori di servizi. Nel sostituire la direttiva del 1990, la direttiva sui pacchetti turistici ha esteso il concetto di "pacchetto", formulato originariamente sulle vacanze "tutto compreso" preconfezionate, alle vacanze personalizzate o su misura che un professionista, compresi gli operatori turistici tradizionali, le agenzie di viaggio online o off-line, le compagnie aeree e gli hotel, compone con diversi servizi turistici selezionati dal viaggiatore. Ai fini della direttiva sui pacchetti turistici, tutti questi professionisti possono essere "organizzatori".

---

1 Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GU L 326 dell'11.12.2015, pag. 1).

2 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle disposizioni della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che si applicano alle prenotazioni online effettuate in diversi punti vendita, COM(2019) 270 final, del 21.6.2019, accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2019) 270 final.

3 La presente relazione riguarda i 27 Stati membri dell'UE. Laddove opportuno fa riferimento a informazioni sul Regno Unito (UK), che ha lasciato l'UE il 31 gennaio 2020.

4 Gruppo di esperti portatori di interessi per sostenere l'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

5 Comitato di cooperazione per la tutela dei consumatori, punti centrali di contatto istituiti a norma della direttiva sui pacchetti turistici, Comitato consultivo nel settore del turismo.

I principali elementi della direttiva sui pacchetti turistici[6] sono:

- l'ampia definizione di "pacchetto", che comprende le vacanze preconfezionate offerte da un operatore turistico e la selezione personalizzata di componenti di un viaggio o di una vacanza da parte del viaggiatore in un unico punto vendita online o offline;
- l'introduzione del concetto di "servizi turistici collegati", che è una combinazione di due o più servizi turistici per lo stesso viaggio o vacanza più flessibile di un pacchetto. Contrariamente all'organizzatore di un pacchetto, i professionisti che agevolano un servizio turistico collegato sono responsabili esclusivamente della prestazione dei servizi turistici che realizzano loro stessi. Una combinazione di servizi turistici può essere definita come servizio turistico collegato quando un professionista agevola
  - l'acquisto di diversi servizi mediante processi di prenotazione separati durante un'unica visita a un'agenzia di viaggi o a un sito web oppure
  - l'acquisto mirato di un servizio turistico aggiuntivo presso un altro professionista entro 24 ore dalla conferma della prenotazione del primo servizio turistico ricevuta da un viaggiatore (ad esempio, mediante un link a un altro fornitore di servizi inserito nella conferma stessa);
- maggiori obblighi di informazione: le imprese devono comunicare ai viaggiatori se offrono loro un pacchetto o un servizio turistico collegato e informarli dei loro diritti fondamentali attraverso moduli informativi standardizzati. Devono fornire informazioni sulle caratteristiche del pacchetto, sul suo prezzo e su eventuali costi supplementari;
- le aziende che vendono vacanze "tutto compreso" devono fornire garanzie di rimborso e rimpatrio dei viaggiatori in caso d'insolvenza degli organizzatori. In misura limitata, tali garanzie si applicano anche ai servizi turistici collegati. I professionisti che agevolano un servizio turistico collegato devono fornire una garanzia per il rimborso dei pagamenti che ricevano dal viaggiatore nel caso in cui il servizio turistico in questione non sia fornito a causa della loro insolvenza. Tale garanzia copre anche il rimpatrio quando il professionista che agevola un servizio turistico collegato è responsabile del trasporto dei passeggeri, ad esempio una compagnia aerea. La direttiva sui pacchetti turistici stabilisce il principio del riconoscimento reciproco della protezione in caso d'insolvenza fornita dagli organizzatori o dai professionisti che agevolano un servizio turistico collegato conformemente alla legge del loro Stato membro di stabilimento;
- norme rigorose sulla responsabilità: a parte alcune eccezioni, l'organizzatore di un pacchetto è responsabile in caso di inconvenienti, indipendentemente da chi realizza i servizi turistici;
- diritti di annullamento rafforzati: i viaggiatori possono annullare le loro vacanze "tutto compreso" per qualsiasi motivo dietro pagamento di ragionevoli spese di risoluzione. Possono annullare gratuitamente la loro vacanza, in particolare in caso di "circostanze inevitabili e straordinarie"[7] nel luogo di destinazione del viaggio che abbiano un'incidenza sull'esecuzione del pacchetto (ad esempio, guerra, catastrofi naturali o insorgenza di una grave malattia) o se il prezzo del pacchetto è aumentato di oltre l'8 % del prezzo iniziale;

---

6 Cfr. anche la sintesi disponibile all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?qid=1529931942475&uri=CELEX%3A32015L2302

7 Il concetto di "circostanze inevitabili e straordinarie" sostituisce il concetto di "forza maggiore" utilizzato nella direttiva del 1990.

- assistenza ai viaggiatori: se i viaggiatori non possono rientrare dalle loro vacanze "tutto compreso" a causa di "circostanze inevitabili e straordinarie", viene concesso loro un alloggio per un massimo di tre notti, salvo qualora la normativa dell'Unione relativa ai diritti dei passeggeri preveda tempi più lunghi. In generale, gli organizzatori sono tenuti a fornire assistenza ai viaggiatori in difficoltà, in particolare fornendo informazioni relative ai servizi sanitari e all'assistenza consolare.

1.2. Dati di mercato

Nel 2017 i pacchetti hanno rappresentato circa il 9 % di tutti i viaggi turistici dei residenti dell'UE27 e una quota del 21 % circa della spesa turistica totale[8]. In media ogni turista dell'UE ha speso circa 762 EUR per un viaggio "tutto compreso" all'interno dell'UE27 (spesa complessiva: circa 58 miliardi di EUR) e 1 756 EUR per un viaggio "tutto compreso" nel resto del mondo (spesa complessiva: circa 36 miliardi di EUR)[9]. Il principale paese di destinazione in Europa è stato di gran lunga la Spagna (spesa complessiva: circa 15 miliardi di EUR).

Secondo un'indagine di monitoraggio del mercato sulle vacanze e i circuiti "tutto compreso"[10], nel 2020 la maggioranza dei consumatori dell'UE27 (81 %) si è affidata ai fornitori di servizi per questo tipo di vacanze e circuiti. Questa cifra varia in qualche misura da uno Stato membro all'altro, da un massimo del 90 % (in Croazia e Portogallo) a un minimo del 60 % (in Polonia). Un'ampia maggioranza (91 %) riporta esperienze positive di acquisti nel mercato, con poche differenze significative tra paesi o sottogruppi sociodemografici.

I consumatori che hanno effettuato il loro acquisto presso un'agenzia di viaggi hanno generalmente pagato un prezzo complessivo per i diversi servizi (82 %). Invece, di coloro che hanno acquistato servizi online, il 25 % lo ha fatto su un unico sito web ma ha pagato ogni servizio separatamente, mentre il 19 % ha acquistato i servizi su un solo sito web e poi ha cliccato su un link presente nel sito per acquistare un altro servizio da un fornitore diverso.

L'11 % dei consumatori ha avuto problemi con i servizi acquistati, o con operatori, che hanno dato loro un motivo legittimo per reclamare. Di questo gruppo, il 40 % ha subito una perdita finanziaria mentre il 79 % ha subito conseguenze non finanziarie come perdita di tempo, rabbia, frustrazione, stress o ansia. Di tutti coloro che hanno avuto problemi, la maggioranza (62 %) ha presentato un reclamo. Poco più della metà (54 %) ha riferito di essere soddisfatta dell'esito del reclamo, mentre il 42 % ha riferito di essere insoddisfatto.

---

[8] Viaggi per turismo complessivi nel 2017: circa 1,1 miliardi; la spesa totale durante questi viaggi è stata di circa 444 miliardi di EUR; ESTAT, dati del 2017, Number of trips by type of organisation (from 2014 onwards) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Expenditure by type of organisation (from 2014 onwards) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Le spese per i viaggi "tutto compreso" includono l'importo pagato per il pacchetto e tutte le altre spese turistiche durante il viaggio.

[10] L'indagine è stata condotta da Ipsos tra il 27 luglio e il 26 ottobre 2020 e il suo periodo di riferimento è stato l'anno precedente all'intervista. Non è possibile stabilire in che misura gli intervistati abbiano basato le loro risposte sulle esperienze vissute durante la pandemia di COVID-19. I risultati dell'indagine di monitoraggio del mercato sono disponibili sul sito web della Commissione europea all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en

2. Recepimento

Gli Stati membri dovevano recepire la direttiva sui pacchetti turistici entro il 1º gennaio 2018. Tra febbraio 2016 e maggio 2017 la Commissione ha organizzato cinque seminari per assistere gli Stati membri nel recepimento della direttiva[11].

2.1. Rispetto del termine per il recepimento

Nel marzo 2018 la Commissione ha avviato procedure di infrazione per mancata comunicazione delle misure nazionali di recepimento nei confronti di 14 Stati membri. Due Stati membri hanno recepito la direttiva solo dopo che la Commissione ha emesso un parere motivato a norma dell'articolo 258 TFUE. Entro marzo 2019 tutti gli Stati membri avevano notificato alla Commissione il completo recepimento della direttiva.

2.2. Valutazione di conformità delle misure di recepimento

All'inizio del 2021 è stato completato uno studio di valutazione della conformità delle misure nazionali di recepimento condotto da un contraente esterno. Dallo studio sono emersi, in varia misura, potenziali problemi di non conformità in tutti gli Stati membri, ad esempio per quanto riguarda le definizioni, gli obblighi d'informazione precontrattuale, i diritti di risoluzione dei viaggiatori e le spese di risoluzione, le conseguenze della mancata o scorretta esecuzione del contratto, gli obblighi dei professionisti che agevolano i servizi turistici collegati, la responsabilità per gli errori di prenotazione e il carattere imperativo della direttiva sui pacchetti turistici. I problemi individuati non indicano una tendenza generale, a parte per il fatto che il corretto recepimento delle disposizioni sulla protezione in caso d'insolvenza, in particolare la sua efficacia, può non essere pienamente garantito in molti Stati membri. La Commissione analizzerà i risultati dello studio e, se del caso, valuterà la possibilità di instaurare un dialogo con gli Stati membri e/o di avviare una procedura d'infrazione.

3. Applicazione e attuazione

Gli Stati membri erano tenuti ad applicare norme per recepire la direttiva sui pacchetti turistici dal 1º luglio 2018.

3.1. Sensibilizzazione

La Commissione ha pubblicato un comunicato stampa[12] per richiamare l'attenzione sull'entrata in vigore delle nuove norme, ha fornito informazioni ai viaggiatori[13] e alle imprese[14] sul suo sito web YOUR EUROPE e ha incluso i pacchetti turistici nella sua campagna di comunicazione **#yourEUright**, incentrata su diversi diritti chiave dei consumatori e avviata nel 2019[15]. Ciò nonostante, i rappresentanti dei consumatori ritengono che molti consumatori non siano sufficientemente consapevoli dei loro diritti, in particolare di quelli relativi alla risoluzione di un contratto di pacchetto turistico.

---

[11] Cfr. i verbali dei seminari sul recepimento, disponibili sul sito web della Commissione europea all'indirizzo https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Tali verbali non riflettono la posizione ufficiale della Commissione riguardo all'interpretazione della direttiva sui pacchetti turistici.

[12] IP/18/4293 del 29 giugno 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_4293.

[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_it.htm

[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_it.htm

[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_en#node-24

3.2. Problemi principali legati all'applicazione della direttiva

Nella fase di recepimento e nei primi anni di applicazione, i portatori di interessi e le autorità hanno sollevato quesiti in particolare sull'ampia definizione di "pacchetto", sul nuovo concetto di servizio turistico collegato, sulla delimitazione tra i due concetti e sui moduli d'informazione standard. Inoltre sono emersi problemi in relazione alla protezione in caso d'insolvenza, soprattutto nel contesto del fallimento di Thomas Cook (cfr. il capitolo 4) e della pandemia di COVID-19 (cfr. il capitolo 5).

3.2.1. Ampio ambito di applicazione della definizione di pacchetto

Qualsiasi combinazione di almeno due diversi tipi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza combinati da un unico professionista, anche su richiesta del viaggiatore, costituisce un pacchetto se tutti i servizi sono inclusi in un unico contratto o se sono soddisfatti altri criteri, ad esempio un prezzo forfettario o globale. Le esenzioni dal campo di applicazione della direttiva sono molto limitate[16]. Ciò ha causato incertezze durante e dopo il recepimento della direttiva sui pacchetti turistici per quanto riguarda l'applicabilità della direttiva ai fornitori di servizi di ricettività turistica che includono nella loro offerta l'accesso gratuito ad attività locali per il tempo libero o a servizi di trasporto (ad esempio, le "carte turistiche").

Esempi: 1. Un agricoltore che pubblicizza sul proprio sito web vacanze a cavallo, compresi l'alloggio e le lezioni di equitazione per un prezzo complessivo, a norma della direttiva sui pacchetti turistici, è un organizzatore di un pacchetto.

2. Un agente di viaggio che consiglia il proprio cliente su possibili safari e, in base alla scelta di quest'ultimo, prenota un volo, un alloggio in diversi hotel e un tour guidato, che il viaggiatore si impegna a pagare dopo aver selezionato tutte le componenti, è l'organizzatore di quel pacchetto ed è responsabile della prestazione dei diversi servizi turistici inclusi.

I rappresentanti di piccole imprese del settore turistico e del tempo libero (ad esempio, turismo rurale, club sportivi) ritengono che le imprese piccole o molto piccole debbano godere di un'esenzione dalla direttiva sui pacchetti turistici, soprattutto quando non viene offerto il trasporto. Le organizzazioni dei consumatori e delle imprese di viaggio, tuttavia, ritengono che ulteriori esenzioni non sarebbero una soluzione appropriata.

3.2.2. Servizi turistici collegati

Il concetto di servizio turistico collegato è stato introdotto tenendo conto degli sviluppi del mercato in cui i professionisti (principalmente online ma anche off-line) assistono i viaggiatori nella conclusione di contratti distinti con singoli fornitori di servizi turistici per lo stesso viaggio entro un breve lasso di tempo. Il concetto comprende due scenari laddove un professionista *agevola* la prenotazione di servizi turistici forniti da altri fornitori ed estende l'applicazione di alcune norme della direttiva sui pacchetti turistici a tali modelli commerciali.

Esempi: 1. Un agente di viaggi prenota un volo per un cliente e il viaggiatore paga il volo. Successivamente, sempre durante la stessa visita all'agenzia di viaggi, l'agente prenota per lo stesso viaggio un alloggio in un hotel che non era stato selezionato e la cui disponibilità non

[16] L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva sui pacchetti turistici prevede tre casi di esenzione: 1. Viaggi che si estendono su un periodo inferiore alle 24 ore, salvo che sia incluso un pernottamento; 2. viaggi offerti occasionalmente e senza fini di lucro e soltanto a un gruppo limitato di viaggiatori; 3. viaggi acquistati nel quadro di un accordo generale per l'organizzazione di viaggi di natura professionale.

era stata verificata prima della prenotazione del volo e chiede il pagamento o un acconto per l'hotel. Mediante la selezione distinta e il pagamento distinto di ogni servizio turistico, l'agenzia di viaggi ha agevolato un servizio turistico collegato.

2. Nell'email di conferma della prenotazione di un volo, la compagnia aerea fornisce un link a un sito web di prenotazione alberghiera che offre al viaggiatore la possibilità di prenotare un hotel nella destinazione del viaggio. Se il viaggiatore clicca sul link e, nelle 24 ore successive al ricevimento della conferma della prenotazione del volo, prenota una camera per il suo viaggio, la compagnia aerea ha agevolato l'acquisto "mirato" di un servizio turistico collegato.

Sebbene i considerando 12 e 13 della direttiva sui pacchetti turistici forniscano qualche orientamento per quanto riguarda il concetto di servizio turistico collegato, si può sostenere che l'applicazione di questo concetto ha sollevato il maggior numero di domande. I rappresentanti di consumatori e imprese ritengono che la definizione di servizio turistico collegato sia eccessivamente complessa e difficile da applicare nella pratica.

Non è sempre chiaro cosa significhi effettivamente "*agevolazione"* e *"acquisto mirato"*. Il considerando 12 chiarisce che la pubblicazione di link che si limitano a informare in modo generico i viaggiatori di altri servizi turistici non dovrebbe essere considerata come un'agevolazione di un servizio turistico collegato. Sarà quindi necessaria, generalmente, una promozione attiva, basata su un legame commerciale comportante un compenso tra il professionista che agevola l'acquisto dei servizi turistici aggiuntivi e l'altro professionista (cfr. considerando 13).

Uno dei problemi legati all'applicazione del concetto di servizio turistico collegato è il fatto che, nel secondo esempio fornito sopra, l'obbligo di protezione in caso d'insolvenza, se applicabile, dipende da un evento futuro incerto, cioè il fatto che il viaggiatore prenoti un servizio turistico aggiuntivo da un altro professionista entro 24 ore dalla prima prenotazione. In questo caso, il fornitore del primo servizio turistico che riceve gli anticipi di pagamento dal viaggiatore deve fornire una protezione in caso d'insolvenza per tali pagamenti. Sebbene l'articolo 19, paragrafo 4, della direttiva sui pacchetti turistici, disponga che il secondo professionista è tenuto a informare il professionista che agevola il servizio turistico collegato della conclusione di un contratto con il viaggiatore, il primo professionista non ha necessariamente tutte le informazioni per determinare in quali casi si è formato un servizio turistico collegato. È stato segnalato che i fornitori del servizio turistico aggiuntivo non sempre rispettano i loro obblighi d'informazione, ad esempio per mancanza di mezzi tecnici che consentano lo scambio sicuro di dati o per timore di violare il regolamento generale sulla protezione dei dati[17]. Tale incertezza potrebbe causare difficoltà nel predisporre la necessaria protezione in caso d'insolvenza.

Sono state espresse preoccupazioni anche sul fatto che, ad eccezione della protezione in caso d'insolvenza e di alcuni obblighi d'informazione precontrattuale, la direttiva sui pacchetti turistici non prevede la responsabilità per l'esecuzione dei servizi pertinenti dei professionisti che agevolano un servizio turistico collegato. I rappresentanti dei consumatori temono che i fornitori di servizi turistici si presentino in modo ingannevole come professionisti che agevolano un servizio turistico collegato piuttosto che come organizzatori, per evitare le norme più severe sulla responsabilità applicabili ai pacchetti, e in tal modo i consumatori beneficino di un livello di protezione inferiore.

[17] Si veda il punto 3.2.1. del documento di lavoro dei servizi SWD(2019) 270 final; cfr. nota 2.

3.2.3. Delimitazione tra pacchetto e servizio turistico collegato

Può essere difficile distinguere certi pacchetti da certi servizi turistici collegati[18]. Un'agenzia di viaggi che prenota un volo e un hotel per un cliente ed emette una fattura per entrambi i servizi vende un pacchetto. Se gli stessi servizi non erano stati selezionati insieme, l'agente di viaggio che li prenota uno dopo l'altro e non applica un prezzo complessivo agevola un servizio turistico collegato.

Per quanto riguarda le "prenotazioni click-through"[19], può essere molto difficile per i consumatori e per le autorità incaricate dell'applicazione dimostrare se sia stato concluso un pacchetto, un servizio turistico collegato o nessuno dei due, come spiegato nella relazione del 2019 sulle "prenotazioni click-through". Un fornitore di servizi turistici che, dopo il completamento di una prenotazione, trasmette il nome del viaggiatore, i dati di pagamento e l'indirizzo email a un altro professionista con il quale viene prenotato un secondo servizio entro 24 ore dalla conferma della prima prenotazione, è l'organizzatore di un pacchetto e quindi responsabile dell'esecuzione di entrambi i servizi. Se uno di questi elementi non viene trasmesso, il primo professionista agevola un servizio turistico collegato ed è responsabile solo della prestazione del proprio servizio, a condizione che la seconda prenotazione avvenga entro 24 ore. Se la prenotazione viene effettuata più tardi, la direttiva sui pacchetti turistici non è applicabile. È stato segnalato che, nella pratica, è difficile dimostrare quali dati siano stati trasmessi tra i professionisti o il momento in cui è stata effettuata la prenotazione del secondo servizio turistico.

3.2.4. Obblighi d'informazione

Secondo gli articoli 5 e 19 della direttiva sui pacchetti turistici, gli organizzatori, i venditori e i professionisti che agevolano un servizio turistico collegato devono fornire ai viaggiatori informazioni specifiche prima della conclusione del contratto. Gli obblighi d'informazione precontrattuale sul pacchetto specifico in questione, nel complesso, non sembrano porre grandi problemi[20]. Inoltre la direttiva sui pacchetti turistici prevede tre diversi moduli informativi standard per i contratti di pacchetto turistico[21] e cinque diversi moduli per i servizi turistici collegati[22] da fornire ai viaggiatori.

Il 26 novembre 2019 i servizi della Commissione hanno organizzato un seminario sull'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici nel settore delle compagnie aeree[23], anche per dare seguito alla relazione della Commissione sulle "prenotazioni click-through". Secondo i rappresentanti delle compagnie aeree i moduli informativi standard sono troppo complessi, tecnici e difficili da leggere soprattutto su dispositivi mobili. In particolare, per quanto riguarda i moduli standard per i servizi turistici collegati, è stato osservato che le

---

[18] Cfr. il diagramma di flusso "Package travel or not?", disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_it

[19] La "prenotazione click-through" si riferisce a una situazione in cui il viaggiatore prenota diversi servizi turistici da diversi siti web (diversi punti vendita), ma le prenotazioni sono collegate attraverso link forniti da sito web a sito web.

[20] Per quanto riguarda l'obbligo di comunicare se il viaggio o la vacanza sono in linea di massima idonei a persone a mobilità ridotta (articolo 5, paragrafo 1, lettera a), punto viii), della direttiva sui pacchetti turistici), è stato sottolineato che non è sempre facile fornire questa informazione in quanto può dipendere da diversi fattori di cui l'organizzatore viene a conoscenza soltanto dopo la selezione del viaggiatore. Tali informazioni dovrebbero quindi essere fornite su richiesta del viaggiatore.

[21] Allegato I, parti A, B e C.

[22] Allegato II, parti A, B, C, D ed E.

[23] N. rif. ARES(2020)270448.

informazioni possono essere considerate disorientanti e dissuasive, poiché ai viaggiatori viene comunicato essenzialmente che non beneficiano di diritti che si applicano ai pacchetti.

L'obiettivo di questo obbligo d'informazione era, d'altra parte, proprio quello di attirare l'attenzione dei consumatori sul diverso livello di protezione offerto dai pacchetti rispetto ai servizi turistici collegati e quindi di offrire loro la possibilità di operare una scelta informata tra i due modelli. Le organizzazioni dei consumatori sostengono che si dovrebbe migliorare ulteriormente la trasparenza informando i viaggiatori che prenotano un servizio turistico autonomo circa il livello di protezione ad esso collegato che, nel caso dei servizi di trasporto, è garantito dai regolamenti dell'UE sui diritti dei passeggeri[24].

I rappresentanti delle agenzie di viaggi propongono, in particolare alla luce della pandemia di COVID-19, di aumentare l'informazione e la protezione dei consumatori per tutti i servizi turistici, compresi i servizi autonomi. Sostengono che in questo modo sia gli operatori sia i consumatori potrebbero avere più libertà nella scelta di una combinazione di servizi turistici (un pacchetto pienamente protetto o una combinazione di servizi turistici in stile servizio turistico collegato con una chiara responsabilità per la corretta esecuzione dei servizi di ogni fornitore di servizi).

3.3. Applicazione

L'articolo 24 della direttiva sui pacchetti turistici impone agli Stati membri di garantire l'esistenza di mezzi adeguati ed efficaci per assicurare il rispetto della direttiva stessa. L'applicazione è organizzata in modo diverso nei vari Stati membri, in funzione delle rispettive tradizioni giuridiche. Poiché gran parte delle disposizioni della direttiva riguarda il rapporto contrattuale tra l'organizzatore e il viaggiatore, tali disposizioni possono essere fatte valere privatamente dai viaggiatori dinanzi ai tribunali o agli organi di risoluzione alternativa delle controversie. La direttiva sui pacchetti turistici rientra nell'ambito di applicazione della nuova direttiva relativa alle azioni rappresentative che gli Stati membri dovranno recepire entro la fine del 2022[25]. Con l'applicazione di questa direttiva, gli enti legittimati potranno intentare azioni collettive sia per far cessare le violazioni dei diritti dei viaggiatori, sia per ottenere riparazione. Inoltre, secondo lo studio di valutazione della conformità (cfr. sopra, punto 2.2), nella maggior parte degli Stati membri almeno alcuni obblighi della direttiva sui pacchetti turistici sono soggetti a sanzioni amministrative o penali. L'applicazione pubblica è particolarmente importante per controllare il rispetto degli obblighi di protezione in caso d'insolvenza e degli obblighi d'informazione.

La direttiva sui pacchetti turistici rientra nel campo di applicazione del regolamento (UE) 2017/2394 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della

[24] Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1); regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14); regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 1); regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 1).

[25] Cfr. il punto 53 dell'allegato I della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE (GU L 409 del 4.12.2020, pag. 1).

normativa che tutela i consumatori (regolamento CPC)[26]. Negli scambi all'interno della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (rete CPC), diverse autorità hanno riferito di azioni di contrasto a livello nazionale. Anche le infrazioni transfrontaliere della direttiva sui pacchetti turistici che hanno danneggiato, danneggiano o possono danneggiare gli interessi collettivi dei consumatori possono essere contrastate a livello pubblico attraverso il meccanismo di cooperazione stabilito dal regolamento CPC.

Risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e risoluzione delle controversie online(ODR)

La direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva ADR)[27] e il regolamento (UE) 524/2013 sulla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento ODR)[28] hanno istituito un quadro legislativo orizzontale applicabile anche alla direttiva sui pacchetti turistici. A livello nazionale l'ADR si configura in vari modi[29]. In diversi Stati membri gli organismi ADR responsabili dei "servizi di trasporto" trattano anche le controversie relative ai pacchetti turistici, mentre in altri questo settore è coperto dagli organismi ADR residui per le controversie dei consumatori[30]. I consumatori che acquistano beni o servizi online possono utilizzare la piattaforma europea di risoluzione delle controversie online (ODR), ma i dati disponibili mostrano che il numero di reclami relativi ai pacchetti turistici sulla piattaforma ODR rimane basso[31].

La Commissione non dispone di cifre esatte sul livello di partecipazione degli organizzatori a procedimenti ADR. Le organizzazioni dei consumatori e alcuni organismi ADR nazionali[32] riferiscono tuttavia che la partecipazione volontaria all'ADR nel settore dei pacchetti turistici è generalmente molto bassa.

L'organismo francese ADR Médiation Tourisme et Voyage (MTV) si occupa essenzialmente di tutto il settore dei viaggi e dei trasporti. Nel 2019 ha ricevuto 8 667 richieste (di cui circa il 21 % riguardava i tipici circuiti "tutto compreso"); in 5 449 casi sono state proposte soluzioni amichevoli il cui tasso di accettazione è stato del 93,5 %[33]. I principali argomenti delle controversie relative ai pacchetti turistici riguardavano l'esecuzione del contratto, l'annullamento o la modifica del contratto e la qualità del servizio.

---

[26] Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 345 del 27.12.2017, pag. 1), punto 25 dell'allegato.

[27] Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori), GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63.

[28] Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (regolamento sull'ODR per i consumatori), GU L 165 del 18.6.2013, pag. 1.

[29] Cfr. la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione della direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e del regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (COM(2019) 425 final, del 25.9.2019).

[30] Le informazioni sui settori di competenza degli organismi ADR sono disponibili sulla piattaforma ODR: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2

[31] Nel periodo da marzo a dicembre 2020, i consumatori hanno presentato tramite la piattaforma ODR della Commissione 323 reclami nei confronti di professionisti online nel settore dei pacchetti turistici.

[32] Ad esempio, l'organismo di conciliazione per il trasporto passeggeri (SÖP) e l'organismo generale di conciliazione dei consumatori tedeschi.

[33] Cfr. la relazione annuale 2019 dell'MTV: www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf

Le autorità tedesche hanno comunicato ai servizi della Commissione che nel periodo dal 2016 al 2019 il 24 % delle domande di risoluzione di controversie presentate all'Universalschlichtungsstelle des Bundes (organismo generale di conciliazione a livello federale) riguardavano servizi nel settore turistico, in particolare pacchetti turistici. Dall'inizio del 2020 alla fine di agosto il numero di domande relativa a pacchetti turistici è salito al 27 % del numero totale di controversie, a causa delle interruzioni degli spostamenti dovute alla pandemia di COVID-19[34].

Un'indagine condotta dai servizi della Commissione sugli effetti della COVID-19 sugli organismi ADR ha evidenziato che in generale questi ultimi sono riusciti a far fronte all'aumento del loro carico di lavoro e che alcuni hanno introdotto strumenti digitali, ad esempio la videoconferenza.

Informazioni dai centri europei dei consumatori (ECC)

Nel 2019 la rete dei Centri europei dei consumatori (ECC)[35] ha trattato 2 399 domande e 261 reclami connessi alla direttiva sui pacchetti turistici[36]. Nel 2020, a causa della COVID-19, le cifre sono aumentate rispettivamente del 368 % (11 226 interrogazioni) e del 250 % (914 reclami). Inoltre la percentuale del carico di lavoro totale dell'ECC che riguardava la direttiva sui pacchetti turistici è aumentata significativamente passando dal 2 % nel 2019 al 7 % nel 2020[37]. Il tempo medio del disbrigo dei casi è rimasto lo stesso e il tasso di esito positivo o neutro[38] dell'intervento dell'ECC presso un professionista è aumentato dal 61 % nel 2019 al 70 % nel 2020[39]. Nel 2019 la non conformità delle prestazioni, gli atti ingannevoli o le omissioni sono stati i principali argomenti di domande e reclami (39 %). Nel 2020 gli argomenti più frequenti sono stati l'annullamento e l'inadempimento (62 %). Nel 2020 gli ECC hanno pubblicato un opuscolo sull'interpretazione della direttiva sui pacchetti turistici[40] e hanno condiviso FAQ sui rispettivi siti web nazionali e canali dei social media per assistere i consumatori in considerazione del picco di reclami nel settore dei viaggi, compresi i pacchetti.

4. Protezione in caso d'insolvenza

Secondo l'articolo 17 della direttiva sui pacchetti turistici, gli organizzatori sono tenuti a fornire garanzie per il rimborso di tutte le somme pagate dai viaggiatori nella misura in cui i servizi pertinenti non sono eseguiti a causa dello stato di insolvenza dell'organizzatore. Tale garanzia copre anche il rimpatrio dei viaggiatori se nel pacchetto è incluso il trasporto di passeggeri. Sebbene gli Stati membri abbiano mantenuto il potere discrezionale per quanto riguarda le modalità della protezione in caso d'insolvenza, essi devono garantire che la

[34] Si veda anche la relazione generale 2020 dell'Universalschlichtungsstelle des Bundes: https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

[35] ECC-Net è una rete di uffici gestiti in modo indipendente, cofinanziata dalla Commissione europea, che fornisce gratuitamente informazioni e consigli ai consumatori che acquistano prodotti e servizi nell'UE e li assiste nella risoluzione alternativa delle controversie tra professionisti e consumatori di diversi Stati membri dell'UE.

[36] Le domande riguardano tutte le richieste di informazioni e assistenza ricevute dagli ECC; i reclami riguardano i casi in cui gli ECC contattano il professionista per trovare una soluzione.

[37] Ulteriori informazioni sul contesto in cui si è verificato l'aumento delle richieste relative ai viaggi sono disponibili nella relazione "15 Years of ECC Net": https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf

[38] L'esito neutrale si ha quando il caso viene deferito a un organismo ADR o quando i consumatori trascurano di fare avanzare il loro caso (ad esempio, non forniscono la documentazione richiesta dall'ECC).

[39] Il confronto è tra i reclami presentati e risolti nel 2020 e i reclami presentati e risolti nel 2019.

[40] https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf

protezione sia efficace, conformemente agli obblighi di cui all'articolo 17 della direttiva. Nel complesso la direttiva sui pacchetti turistici del 2015 ha introdotto un miglioramento significativo dei sistemi nazionali di protezione in caso d'insolvenza rispetto alla situazione vigente a norma della direttiva del 1990. In 21 Stati membri la protezione in caso d'insolvenza è organizzata dal settore stesso, attraverso fondi di garanzia privati, compagnie di assicurazione, una combinazione di entrambi o altre forme di accordi privati, come le garanzie bancarie. Due Stati membri (Finlandia e Portogallo) hanno istituito un fondo di garanzia costituito come organismo pubblico. Quattro Stati membri (Cechia, Danimarca, Malta e Polonia) e il Regno Unito hanno messo in atto un sistema misto, nel quale una forma di garanzia privata è integrata da un fondo di garanzia pubblico (doppio livello) oppure i fondi di garanzia sono amministrati da organizzazioni pubblico-private.

4.1. Funzionamento dei regimi di protezione in caso d'insolvenza: il fallimento del gruppo Thomas Cook

Il fallimento, nel settembre 2019, del gruppo britannico Thomas Cook Group plc., uno dei principali gruppi mondiali nel settore dei viaggi turistici, con un fatturato di 9,6 miliardi di GBP e circa 19 milioni di clienti nell'anno precedente al suo fallimento, ha avuto ripercussioni su tutto il settore turistico. Thomas Cook operava in tutta l'UE attraverso diverse affiliate e marchi in vari Stati membri e contava più di 21 000 dipendenti. Il fallimento ha interessato circa 600 000 turisti, che hanno dovuto essere rimpatriati o rimborsati delle somme versate in anticipo. Sono stati coinvolti viaggiatori di quasi tutti i paesi dell'UE.

Nella misura in cui i viaggiatori avevano acquistato un circuito "tutto compreso", erano coperti dai relativi sistemi nazionali di protezione in caso di insolvenza.

L'Autorità per l'aviazione civile (CAA) britannica ha organizzato il rimpatrio di 140 000 viaggiatori, il più grande in tempo di pace. Solo nel Regno Unito, l'autorità competente ha risolto circa 340 000 reclami, per un valore di quasi 350 milioni di GPB, coperti dal regime di protezione statale ATOL (Air Travel Organiser's Licence)[41].

Il fallimento delle affiliate tedesche di Thomas Cook ha lasciato bloccati all'estero circa 140 000 viaggiatori, che sono stati rimpatriati con l'aiuto della compagnia di assicurazioni Zurich Versicherungen che garantiva la protezione in caso d'insolvenza[42]. La protezione in caso di insolvenza tuttavia non è stata sufficiente a coprire completamente i rimborsi dei viaggiatori non ancora giunti a destinazione (stimati a 287,4 milioni di EUR), a causa di un massimale per la responsabilità delle compagnie di assicurazione che garantivano la copertura di questo rischio[43]. Il governo federale si è impegnato a indennizzare tutti i viaggiatori interessati con somme pari alla differenza tra gli anticipi da loro versati e l'importo dei rimborsi ricevuti dalla compagnia di assicurazione che copriva le società insolventi della Thomas Cook[44]. Secondo informazioni trasmesse dalle autorità tedesche,

---

41 https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159

42 https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671

43 Cfr. https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808

44 Cfr. il comunicato stampa 417 del governo federale dell'11 dicembre 2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. In risposta al fallimento di Thomas Cook, il governo tedesco ha

all'inizio di febbraio 2021, 105 306 viaggiatori avevano completato la registrazione del reclamo e potevano rimanere da completare fino a 10 000 registrazioni[45].

In Francia il fallimento di Thomas Cook ha coinvolto più di 53 000 viaggiatori e i costi per il fondo di garanzia viaggi APST, che copriva le filiali francesi di Thomas Cook, sono stimati tra 40 e 50 milioni di EUR. Circa 10 500 viaggiatori sono stati rimpatriati e più di 30 000 clienti sono riusciti a trascorrere le loro vacanze con altri operatori turistici. Il rimborso di più di 11 500 viaggiatori può iniziare solo quando la procedura d'insolvenza sarà completata e tutte le pratiche di rimborso ammissibili saranno concluse.

Thomas Cook ha continuato a beneficiare di una protezione in caso di insolvenza in ciascuno Stato membro in cui erano stabilite le sue diverse affiliate e non ha fatto ricorso al meccanismo di riconoscimento reciproco previsto dalla direttiva sui pacchetti turistici. I costi per il rimpatrio e il rimborso dei viaggiatori interessati in tutta l'UE sono stati quindi condivisi tra i diversi erogatori di protezione in caso di insolvenza negli Stati membri, e non sono ricaduti su un unico fondo di garanzia di viaggio o su un'unica compagnia di assicurazione.

4.2. Valutazione

4.2.1. Rimpatrio dei viaggiatori e rimborso dei pagamenti

Nel complesso, e considerata l'ampiezza del fallimento di Thomas Cook, i sistemi di protezione in caso di insolvenza, benché messi a dura prova, hanno funzionato adeguatamente. I viaggiatori che erano già giunti alla loro destinazione di viaggio sono stati rimpatriati o sono riusciti a terminare le proprie vacanze come previsto. Secondo le informazioni a disposizione della Commissione, i viaggiatori che non avevano ancora iniziato ad usufruire del loro pacchetto hanno ricevuto o dovrebbero ricevere il rimborso delle somme versate in anticipo. In alcuni Stati membri tuttavia i viaggiatori hanno dovuto attendere a lungo per ricevere un rimborso e alcuni non lo hanno ancora ricevuto completamente a più di un anno di distanza dal fallimento di Thomas Cook, sebbene l'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva sui pacchetti turistici, preveda che i rimborsi siano corrisposti senza indebito ritardo dopo la richiesta del viaggiatore.

4.2.2. Assicurabilità dei rischi

Alcuni rappresentanti di imprese partecipanti al gruppo di esperti della direttiva sui pacchetti turistici e alcune autorità hanno espresso preoccupazioni per la probabile crescente difficoltà nel reperire soggetti che eroghino una protezione adeguata in caso d'insolvenza, che siano disposti e in grado di coprire i rischi legati al fallimento di un grande organizzatore, soprattutto durante l'alta stagione. I fondi di garanzia viaggi e le compagnie di assicurazione che forniscono una protezione in caso di insolvenza sono relativamente pochi. È stato riferito che le banche non fornivano più garanzie per gli organizzatori e che anche alcune compagnie di assicurazione (relativamente già scarse) che offrono protezione in caso di insolvenza si

---

deciso di riformare il sistema di protezione in caso di insolvenza per i pacchetti turistici, cfr. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html

[45] Si vedano anche le informazioni sulla procedura di registrazione dei reclami sul sito web del ministero tedesco della Giustizia e della tutela dei consumatori: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (accesso 15 dicembre 2020).

stanno ritirando dal mercato (ad esempio, in Austria[46] e in Belgio[47]). È quindi importante trovare un sistema solido che protegga efficacemente i viaggiatori dal rischio di insolvenza. Tra le idee proposte per affrontare le diverse sfide figurano la molteplicità di erogatori di garanzie per un unico organizzatore o la creazione di un fondo di garanzia paneuropeo come una sorta di riassicurazione per i garanti di prima linea.

4.2.3. Differenze tra i sistemi nazionali di protezione in caso di insolvenza

La direttiva sui pacchetti turistici prevede che la protezione in caso di insolvenza sia "efficace", ma ha lasciato agli Stati membri la discrezionalità sul modo in cui disporre la protezione in caso di insolvenza (cfr. il considerando 39 della direttiva). I problemi incontrati in alcuni Stati membri per coprire i costi di rimpatrio e i rimborsi hanno indotto le organizzazioni dei consumatori a chiedere un'ulteriore armonizzazione dei sistemi nazionali di protezione in caso di insolvenza e anche criteri minimi sulle modalità di funzionamento di tali sistemi, per garantire che i fondi di garanzia siano finanziati adeguatamente. Ad ogni modo, la direttiva sui pacchetti turistici fornisce già maggiori dettagli sulla protezione in caso di insolvenza prevista rispetto alla direttiva del 1990 e durante i negoziati legislativi sulla direttiva la questione di quanto essa avrebbe dovuto essere normativa è stata controversa. I rappresentanti del settore assicurativo hanno sottolineato che i rimpatri possono essere organizzati meglio dallo stesso settore turistico (ad esempio, attraverso un fondo di garanzia), mentre l'attività principale degli istituti finanziari è quella di trattare i pagamenti.

4.2.4. Preferenza per la continuazione della vacanza "tutto compreso"

I rappresentanti dei fondi di garanzia viaggi nel gruppo di esperti della direttiva sui pacchetti turistici, in particolare, hanno sottolineato che in caso di insolvenza di un organizzatore, la soluzione migliore per i viaggiatori e per i fornitori di servizi turistici, sarebbe la continuazione del pacchetto prenotato, invece del rimpatrio o del rimborso[48]. Al considerando 39 della direttiva si afferma che dovrebbe essere possibile offrire ai viaggiatori la continuazione del pacchetto.

4.2.5. Limitazione degli anticipi

L'anticipo è la modalità di pagamento abituale per i pacchetti turistici. In Germania, in base alla giurisprudenza nazionale sulle clausole contrattuali abusive, i pagamenti anticipati per i pacchetti turistici sono in linea di massima limitati al 20 % di acconto al momento della prenotazione, a meno che l'organizzatore non giustifichi debitamente un anticipo maggiore per spese sorte al momento della conclusione del contratto; il resto è dovuto non più di 30 giorni prima dell'inizio del viaggio[49]. Ciononostante a seguito del fallimento della Thomas Cook sono state presentate richieste di rimborso per circa 287,4 milioni di EUR in Germania, inducendo infine il governo a farsi carico dei rimborsi in sospeso (cfr. sopra alla sezione 4.1.). Anche in Austria esistono restrizioni sui pagamenti anticipati per i pacchetti

[46] Si veda il considerando 7 della decisione della Commissione del 4.2.2021 sull'aiuto di Stato SA.60521: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

[47] Si vedano i verbali della quarta riunione del gruppo di esperti portatori di interessi della direttiva sui pacchetti di viaggio (24.11.2020).

[48] Si vedano i verbali della terza riunione del gruppo di esperti portatori di interessi della direttiva sui pacchetti di viaggio (3.12.2019).

[49] Cfr. le sentenze della Corte federale di giustizia (Bundesgerichtshof) del 9.12.2014, X ZR 13/14, e del 25.7.2017, X ZR 71/16: http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1, Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - (bundesgerichtshof.de)

turistici, che però non si applicano quando è disponibile una protezione illimitata in caso d'insolvenza[50].

Per limitare l'esposizione dei viaggiatori al rischio di insolvenza, ma anche per ridurre i rischi dei soggetti che erogano garanzie, e quindi i relativi costi, organizzazioni di consumatori e viaggiatori hanno avanzato l'idea di limitare le somme degli anticipi e chiedere ai viaggiatori di pagare solo quando ricevono il servizio. Sostengono che limitando gli anticipi, il rischio da coprire con i sistemi di protezione in caso di insolvenza potrebbe essere limitato principalmente al rimpatrio, e i viaggiatori sarebbero protetti meglio in caso di annullamenti[51].

Poiché spesso servizi prepagati come il trasporto di passeggeri fanno parte di un pacchetto, è opportuno valutare la portata e gli obblighi di una potenziale limitazione degli anticipi nel settore dei pacchetti turistici prendendo in considerazione l'intero ecosistema del turismo.

I rappresentanti dei settori dei trasporti e dei viaggi ritengono che la limitazione degli anticipi potrebbe peggiorare la loro già critica situazione di liquidità. Segnalano inoltre che l'anticipo è la norma applicata in tutto il mondo per i servizi turistici, ed eventuali obblighi unilaterali dell'UE che limitino questo modello commerciale potrebbero avere conseguenze di vasta portata e distorcere la parità di condizioni nei confronti dei concorrenti di paesi terzi. Inoltre i rappresentanti del settore sottolineano che i prezzi delle vacanze "tutto compreso" possono essere mantenuti bassi perché gli operatori turistici acquistano in anticipo ingenti quote della capacità ricettiva e di trasporto, finanziate con gli anticipi versati dai consumatori[52].

4.2.6. Protezione dall'insolvenza contro il fallimento degli operatori dei trasporti

Nella risoluzione adottata in risposta al fallimento di Thomas Cook[53], il Parlamento europeo ha riconosciuto che i rimpatri sono stati effettivamente eseguiti e non ha sollevato problemi riguardo alla direttiva sui pacchetti turistici. Ha tuttavia colto l'occasione per ribadire la sua richiesta di estendere la protezione in caso di insolvenza ai biglietti aerei venduti separatamente nel quadro del riesame del regolamento(CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri aerei. L'insolvenza di una compagnia aerea può avere ripercussioni sui viaggiatori, sugli operatori turistici e sugli intermediari. Ad esempio, se un contratto di pacchetto turistico con una componente di volo è annullato conformemente alla direttiva sui pacchetti turistici, l'organizzatore può dover rimborsare al viaggiatore l'intero prezzo, indipendentemente dal fatto che abbia ancora l'importo o sia in grado di recuperarlo dalla compagnia aerea. La

---

50 Cfr. il paragrafo 4(4) dell'Ordinanza sui pacchetti turistici (Pauschalreiseverordnung); i pagamenti anticipati possono essere accettati solo 11 mesi prima della fine prevista del viaggio; anticipi superiori al 20 % possono essere richiesti solo 20 giorni prima dell'inizio del viaggio, tranne se è disponibile una protezione illimitata in caso d'insolvenza.

51 Cfr. il documento di sintesi del Verband Deutsches Reisemanagement e.V. del maggio 2020 all'indirizzo https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf; "Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich" (dicembre 2020), commissionato dall'organizzazione di consumatori tedesca vzbv (non ancora pubblicato); i verbali della terza riunione del gruppo di esperti portatori di interessi della direttiva sui pacchetti di viaggio (3.12.2019). Si veda anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2020) 331 final del 9.12.2020, punto 947.

52 Secondo l'organizzazione di consumatori britannica Which?, le vacanze "tutto compreso" saranno più economiche per le vacanze estive 2021 rispetto alle prenotazioni "fai-da-te": cfr. https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (ultimo accesso in data 16.12.2020)

53 Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2019 sugli effetti negativi del fallimento di Thomas Cook sul turismo dell'UE (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_EN.pdf

proposta, presentata da una serie di portatori di interessi rappresentanti di imprese di viaggio e consumatori, di introdurre una protezione obbligatoria in caso d'insolvenza da parte delle compagnie aeree si è rafforzata nel contesto della crisi della COVID-19. La relazione della tavola rotonda dell'aviazione sulla ripresa dell'aviazione europea (novembre 2020) riconosce che questa crisi ha dimostrato che i passeggeri non si sentono protetti in caso d'insolvenza delle compagnie aeree e suggerisce che potrebbe essere ulteriormente analizzato l'effetto di una tale protezione[54].

Nella sua strategia per una mobilità sostenibile e intelligente del 9 dicembre 2020, la Commissione ha dichiarato che "*L'UE deve aiutare i passeggeri quando gli operatori dei trasporti dichiarano fallimento o si trovano in una grave crisi di liquidità, come sta avvenendo nel contesto della pandemia di COVID-19. I passeggeri rimasti a terra devono essere rimpatriati e i loro biglietti devono essere rimborsati in caso di cancellazione da parte dei vettori. La Commissione sta esaminando le opzioni e i vantaggi dei possibili mezzi che proteggono i passeggeri da tali eventi e, se del caso, presenterà proposte legislative*"[55].

5. La pandemia di COVID-19

Il 30 gennaio 2020, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato un'emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale per l'epidemia planetaria di COVID-19 e, l'11 marzo 2020, l'ha definita una pandemia.

La pandemia di COVID-19 ha imposto restrizioni di viaggio senza precedenti in tutto il mondo, causando quasi un blocco totale dei viaggi in Europa e in molte altre parti del mondo ed esercitando gravi conseguenze su tutto l'ecosistema del turismo. Dai dati dell'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) emerge per il periodo gennaio-ottobre 2020 un calo dei risultati del turismo in Europa del 72 % rispetto al 2019[56]. Oltre che della perdita di entrate, gli organizzatori risentono particolarmente del fatto che le richieste di rimborso da parte dei viaggiatori a causa delle cancellazioni superano significativamente il livello delle nuove prenotazioni. Il Centro comune di ricerca della Commissione ha calcolato che, in uno scenario di "seconda ondata", il calo degli arrivi turistici nel 2020 potrebbe mettere a rischio 11,7 milioni di posti di lavoro nell'economia dell'UE[57]. Al contempo, secondo i dati diffusi dalle organizzazioni dei consumatori, a dicembre 2020 migliaia di

---

54 https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, page 10.

55 Comunicazione della Commissione COM(2020) 789 final, punto 91.

56 Organizzazione mondiale del turismo delle Nazioni Unite (UNWTO), espressi in arrivi turistici internazionali, cfr. l'indirizzo https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Il raggruppamento delle unioni nazionali delle agenzie e degli organizzatori di viaggi (ECTAA) riferisce una media di -80 % del fatturato rispetto al 2019: cfr. https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. I dati Eurostat evidenziano un calo del 49 % del numero di notti trascorse in strutture ricettive turistiche dell'UE per il periodo gennaio-settembre 2020: cfr. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. In base ai dati di aprile-maggio 2020, il Centro comune di ricerca della Commissione ha calcolato un calo del 68 % entro la fine dell'anno nel caso si configuri uno "scenario di seconda ondata": "Behavioural changes in tourism in times of COVID-19", https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

57 Behavioural changes in tourism in times of COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

consumatori non avevano ancora ricevuto un rimborso in denaro per l'annullamento delle loro vacanze[58].

5.1. Cancellazioni di viaggi a causa della pandemia di COVID-19

La pandemia di COVID-19 ha innescato l'applicazione delle disposizioni della direttiva sui pacchetti turistici relative alle "circostanze inevitabili e straordinarie", definite nell'articolo 3, paragrafo 12, come *"una situazione fuori dal controllo della parte che invoca una tale situazione e le cui conseguenze non sarebbero state evitate nemmeno adottando tutte le ragionevoli misure*"[59]. Rischi significativi per la salute umana quali il focolaio di una grave malattia nel luogo di destinazione del viaggio o nelle sue immediate vicinanze, generalmente sono considerati come circostanze inevitabili e straordinarie (cfr. considerando 31 della direttiva sui pacchetti turistici).

Conformemente all'articolo 12 della direttiva sui pacchetti turistici, il viaggiatore può risolvere il contratto di pacchetto turistico senza spese se sussistono "*circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione*" (articolo 12, paragrafo 2, della direttiva sui pacchetti turistici). L'organizzatore di un pacchetto può risolvere il contratto senza indennizzo anche qualora sia impossibilitato a eseguire il contratto a causa di "circostanze inevitabili e straordinarie" (articolo 12, paragrafo 3, della direttiva sui pacchetti turistici). In questi casi, il viaggiatore ha diritto al rimborso completo dei pagamenti effettuati per il pacchetto entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto (articolo 12, paragrafo 4, della direttiva sui pacchetti turistici).

Il 5 marzo 2020, con successivo aggiornamento il 19 marzo 2020, i servizi della Commissione hanno pubblicato sul sito web della Commissione orientamenti informali sull'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici in relazione alla pandemia di COVID-19[60], confermando il diritto del viaggiatore a ottenere un rimborso completo qualora, sulla base di una valutazione caso per caso, siano soddisfatte le condizioni dell'articolo 12, paragrafi 2 o 3, della direttiva sui pacchetti turistici. In tale nota, i servizi della Commissione hanno inoltre dichiarato che, tenuto conto della situazione di liquidità degli organizzatori, i viaggiatori dovrebbero valutare la possibilità di accettare che il loro pacchetto turistico sia rinviato a una data successiva, il che, tenuto conto dell'incertezza attuale rispetto a programmi di viaggio, può avvenire tramite nota di credito ("buono"). Diversi Stati membri hanno

---

[58] Cfr. la valutazione del BEUC (Ufficio europeo delle unioni dei consumatori) sull'attuazione, da parte degli Stati membri, della raccomanda della Commissione dell'UE sui "buoni" del 14.12.2020: https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

[59] Secondo il verbale del secondo seminario sul recepimento della direttiva svoltosi il 13 giugno 2016 (pag. 19), con l'espressione "circostanze inevitabili e straordinarie" ai sensi della direttiva sui pacchetti turistici s'intende che l'evento in questione non era prevedibile al momento della prenotazione, disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Tali verbali non riflettono la posizione ufficiale della Commissione riguardo all'interpretazione della direttiva sui pacchetti turistici. L'articolo 4, paragrafo 6, punto iii), della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, parla di "*cause di forza maggiore, ossia circostanze esterne a chi le adduce, anormali e imprevedibili, le cui conseguenze non si sarebbero potute evitare nonostante ogni diligenza impiegata*".

[60] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, sul sito della Commissione riguardante la risposta alla pandemia di Covid-19 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_it.

chiesto alla Commissione di sospendere il diritto al rimborso entro 14 giorni e/o di sostituirlo con una soluzione temporanea basata sui buoni[61].

In una lettera del 27 marzo 2020 indirizzata a tutti gli Stati membri[62], il commissario per la giustizia Reynders ha ricordato che il diritto al rimborso del viaggiatore dev'essere applicato alle cancellazioni legate alla COVID-19. Ha suggerito che per alleviare i problemi di liquidità delle imprese gli operatori turistici potrebbero offrire buoni a condizione che i viaggiatori 1) possano scegliere di accettare il buono e 2) abbiano la possibilità di chiedere un rimborso completo se, alla fine, non ne fanno uso. Il commissario Reynders ha inoltre sottolineato che occorrevano misure volte a garantire una solida protezione in caso di insolvenza per accrescere la fiducia dei viaggiatori nel fare tale scelta.

5.1.1. Raccomandazione della Commissione sui buoni

Il 13 maggio 2020 la Commissione ha adottato la raccomandazione (UE) 2020/648 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di COVID-19[63]. In tale raccomandazione la Commissione ha ricordato nuovamente il diritto al rimborso di cui alla legislazione dell'UE applicabile, vale a dire la direttiva sui pacchetti turistici e i regolamenti dell'UE sui diritti dei passeggeri. Al contempo, la raccomandazione riconosce l'insostenibilità della situazione di flusso di cassa e di entrate per i settori dei trasporti e dei viaggi, causata dalle numerose cancellazioni dovute alla pandemia di coronavirus. La Commissione ha pertanto formulato raccomandazioni su come rendere i buoni più attraenti rispetto al rimborso in denaro, al fine di aumentarne l'accettazione da parte dei passeggeri e dei viaggiatori. La raccomandazione ha inoltre indicato i tipi di regimi dell'Unione disponibili per sostenere le imprese nei settori dei viaggi e dei trasporti.

Il 14 maggio 2020, con lettera del commissario Reynders e della commissaria Vălean[64], la Commissione ha richiamato l'attenzione di tutti gli Stati membri sulla raccomandazione. La Commissione ha chiesto, tra l'altro, che la direttiva sui pacchetti turistici e i regolamenti dell'UE sui diritti dei passeggeri siano applicati in modo corretto e che le pratiche in violazione di dette disposizioni siano individuate tempestivamente e sanzionate efficacemente[65].

Con la sua raccomandazione, la Commissione ha chiaramente indicato agli Stati membri e ai portatori d'interessi che non avrebbe aderito alle richieste di ridurre la protezione dei consumatori[66]. Alcuni Stati membri[67], in seguito alla raccomandazione della Commissione,

---

[61] Cfr. a questo proposito, ad esempio, la decisione del governo tedesco del 2 aprile 2020 di chiedere alla Commissione di presentare a livello dell'UE proposte sui pacchetti turistici e sui diritti dei passeggeri che sostituiscano temporaneamente i rimborsi per cassa con buoni viaggio in caso di cancellazioni connesse alla COVID-19: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744

[62] N. rif. ARES(2020)1801052.

[63] GU L 151 del 14.5.2020, pag. 10.

[64] N. rif. ARES(2020)2559372.

[65] Cfr. anche il documento "Domande e risposte" sul sito web della Commissione in risposta al coronavirus: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_il.pdf

[66] Nella risoluzione del 19 giugno 2020 su turismo e trasporti nel 2020 e oltre, il Parlamento europeo invita la Commissione a proporre norme comuni dell'UE sui termini e le condizioni dei buoni emessi in relazione alla COVID-19, mantenendo nel contempo un elevato livello di protezione dei consumatori; propone inoltre di studiare la possibilità di istituire un sistema europeo di garanzia per i viaggi a favore delle società, che garantisca la liquidità finanziaria necessaria per assicurare il rimborso dei viaggiatori nonché la copertura

hanno adottato una legislazione sui buoni volontari per i pacchetti turistici e/o hanno adottato misure di aiuto di Stato a favore del settore turistico direttamente nell'ambito del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19[68], o sulla base del trattato[69]. Le organizzazioni dei consumatori, tuttavia, ritengono che i paesi dell'UE, le compagnie aeree e gli operatori turistici non stiano seguendo correttamente la raccomandazione della Commissione[70].

5.1.2. Norme nazionali temporanee in deroga alla direttiva sui pacchetti turistici

Secondo le informazioni della Commissione, 15 Stati membri hanno adottato norme specifiche che consentono temporaneamente agli organizzatori di pacchetti di imporre buoni, invece di rimborsare i pagamenti in denaro, per i viaggi annullati, o di rinviare il rimborso oltre il periodo di 14 giorni, contrariamente a quanto disposto all'articolo 12, paragrafo 2, all'articolo 12, paragrafo 3, lettera b), e all'articolo 12, paragrafo 4, in combinato disposto con l'articolo 4 della direttiva sui pacchetti turistici.

Di conseguenza, in linea con la chiara posizione espressa nella sua raccomandazione 2020/648, la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti di 11 Stati membri[71], mentre non ha avviato tale procedura nei confronti di quattro Stati membri in cui le deroghe temporanee alla direttiva sui pacchetti turistici erano scadute o erano state modificate nel momento in cui la Commissione ha deciso di avviare la procedura d'infrazione. Al momento della stesura della presente relazione, sono ancora aperte le procedure d'infrazione contro quattro Stati membri.

In diversi Stati membri le misure nazionali non conformi, sebbene non più in vigore, hanno continuato a produrre effetti, ad esempio perché i viaggiatori che hanno ricevuto buoni obbligatori basati sulla normativa scaduta o sostituita hanno dovuto attendere fino all'ultimo giorno di validità di tali buoni prima di poter chiedere il rimborso degli anticipi versati per i pacchetti turistici annullati. La Commissione ha esortato tali Stati membri a prendere misure per rimediare la situazione creata dalla normativa precedente non conforme alla direttiva sui pacchetti turistici, e a garantire che i consumatori che preferiscono rimborsi in denaro ai buoni ricevano effettivamente un rimborso a norma della direttiva[72].

---

delle spese di rimpatrio, unitamente a un equo indennizzo per i danni subiti in caso di fallimento: cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_IT.html, punti 14 e 15.

67 Ad esempio Cipro, Germania, Ungheria e Lettonia hanno fornito un quadro normativo per i buoni volontari; Grecia e Italia hanno fatto lo stesso dopo l'avvio delle procedure d'infrazione. Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Polonia hanno adottato misure di aiuto di Stato a sostegno dei sistemi di protezione in caso d'insolvenza.

68 Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2020 ─ Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19 (GU C 91I del 20.3.2020, pag. 1). Il quadro temporaneo è stato modificato il 3 aprile, l'8 maggio, il 29 giugno, il 13 ottobre 2020 e il 28 gennaio 2021; cfr. la versione consolidata informale sul sito web della Commissione all'indirizzo https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

69 In virtù dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, tenendo conto, per analogia, di alcune prescrizioni del quadro temporaneo.

70 Cfr. la valutazione del BEUC "Covid-19 and EU Travellers' Right - Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on 'vouchers'" del 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

71 Cfr. i comunicati stampa della Commissione del 2 luglio e del 30 ottobre 2020 (al punto 5 – Giustizia): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/INF_20_1212 e https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_20_1687

72 Lettera del 30.10.2020 indirizzata a dieci Stati membri, n. rif. ARES(2020)6156146.

5.1.3. Misure nazionali relative agli aiuti di Stato

Oltre ai regimi generali di aiuti di Stato disponibili anche per gli operatori del settore turistico, diversi Stati membri hanno adottato misure specifiche di aiuto di Stato per sostenere gli organizzatori di pacchetti turistici e, in particolare, hanno istituito regimi di garanzia per i buoni al fine di assicurare che, in caso di insolvenza dell'organizzatore, i viaggiatori siano rimborsati, come raccomandato dalla Commissione nella raccomandazione 2020/648. La Commissione ha approvato queste misure conformemente al quadro temporaneo di riferimento per le misure di aiuto di Stato[73] o in base al trattato[74].

La Danimarca ha adottato un prestito di 200 milioni di EUR a sostegno del Fondo di garanzia viaggi cancellati a causa della pandemia di coronavirus[75]. La Germania ha adottato un regime di garanzia da 840 milioni di EUR per assicurarsi che i viaggiatori accettassero i buoni volontari al posto dei rimborsi in contanti[76]. Con quest'azione la Germania ha inteso rendere i buoni un'alternativa attraente al rimborso in denaro. La Polonia ha adottato misure per sostenere gli operatori turistici e altre imprese attive nei settori del turismo e della cultura[77]. Nell'ambito di questo programma lo Stato polacco rimborsa i viaggiatori interessati dalle cancellazioni legate alla COVID-19 per conto degli operatori turistici, che dovranno rimborsare questi prestiti. L'Italia ha adottato misure per erogare sovvenzioni dirette agli operatori turistici e alle agenzie di viaggio e compensare le perdite[78]. I Paesi Bassi hanno adottato un prestito di 165 milioni di EUR per sostenere i cinque fondi di garanzia olandesi che forniscono sistemi di garanzia per gli organizzatori di pacchetti turistici[79]. Lo scopo di questo aiuto di Stato è quello di fornire liquidità ai fondi per garantire una copertura sufficiente per tutti i pagamenti ai viaggiatori in caso di insolvenza degli operatori turistici, compreso il rimborso dei "buoni Corona". La Bulgaria ha adottato un regime di aiuti di circa 26 milioni di EUR per gli operatori turistici e le agenzie di viaggio, per indennizzare le perdite connesse ai rimborsi da effettuare ai viaggiatori i cui pacchetti sono stati annullati a causa della pandemia di COVID-19[80]. Cipro ha adottato un aiuto di un importo stimato di86,6 milioni di EUR sotto forma di garanzie per le note di credito emesse ai consumatori e agli organizzatori di pacchetti turistici, al fine di assicurare tali buoni volontari contro una possibile insolvenza dell'emittente[81]. La Svezia ha adottato un aiuto in forma di prestiti alle agenzie di viaggio e agli operatori turistici per sostenerli nell'adempimento degli obblighi legali di rimborso[82]. L'Austria ha adottato un aiuto consistente in garanzie di Stato per coprire, per un periodo limitato, il rischio d'insolvenza di organizzatori di pacchetti turistici e agevolatori di servizi di viaggio collegati, tenuto conto del fatto che banche e assicuratori si sono ritirati dalle assicurazioni di pacchetti di viaggio e delle difficoltà per tali organizzatori e agevolatori di trovare garanzie economicamente sostenibili sul mercato[83].

---

73 Cfr. nota 68.
74 Cfr. nota 69.
75 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856
76 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741
77 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102
78 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755
79 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985
80 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990
81 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668
82 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639
83 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

5.2. Sfide

5.2.1. Rispetto del diritto al rimborso dei viaggiatori

Nell'ambito dell'UE, diverse migliaia di viaggiatori i cui viaggi hanno dovuto essere annullati a causa della COVID-19 dichiarano di non aver ricevuto i rimborsi entro i 14 giorni previsti all'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva sui pacchetti turistici; la loro richiesta di rimborso è stata rifiutata, o hanno dovuto accettare un buono contro la loro volontà, o non sono riusciti a contattare l'organizzatore, o hanno ricevuto il rimborso molto in ritardo o solo parzialmente, o sono stati altrimenti ostacolati nella rivendicazione dei loro diritti[84]. Inoltre, l'aumento del numero di domande e reclami ricevuti dagli organismi ADR, dagli ECC e dalle organizzazioni dei consumatori ha suscitato preoccupazioni relative al mancato rispetto dei diritti dei viaggiatori sanciti dalla direttiva sui pacchetti turistici.

5.2.2. Difficoltà per le imprese

Come descritto nella sezione 5.1., la pandemia di COVID-19 ha attivato l'applicazione del concetto di "circostanze inevitabili e straordinarie" definito all'articolo 3, paragrafo 12, della direttiva. Il considerando 31 cita, come esempi, "*conflitti armati, altri gravi problemi di sicurezza quali terrorismo, rischi significativi per la salute umana quali il focolaio di una grave malattia nel luogo di destinazione del viaggio o calamità naturali come inondazioni, terremoti o condizioni meteorologiche che impediscono di viaggiare in modo sicuro*". Tali eventi sono di solito, ma non necessariamente, limitati a una destinazione specifica o a una particolare parte del mondo.

Gli organizzatori sono spesso in grado di affrontarli cambiando la destinazione, posticipando la data del viaggio o rimborsando il viaggiatore con finanziamenti incrociati grazie alle entrate delle prenotazioni per altre destinazioni, se le circostanze sono limitate a una destinazione specifica. Nel caso di una pandemia che provoca un blocco quasi totale dei viaggi a livello mondiale per un periodo più lungo, come nel caso della COVID-19, gli obblighi di rimborso interessano cifre nettamente più elevate rispetto alle entrate derivanti da nuove prenotazioni. Inoltre gli organizzatori hanno spesso dei costi fissi che mettono sotto pressione la situazione finanziaria delle imprese. Alla fine questo può danneggiare gli interessi dei viaggiatori se un organizzatore fallisce e i viaggiatori devono avanzare pretese sulla massa fallimentare.

La raccomandazione della Commissione sui buoni (cfr. il punto 5.1.1.) mirava ad affrontare anche i problemi di liquidità degli organizzatori causati dalle ingenti cancellazioni connesse alla COVID-19. Tali problemi di liquidità sono aggravati dal fatto che gli organizzatori devono rimborsare al viaggiatore il prezzo pieno del pacchetto, mentre a loro volta non sempre ricevono in tempo dai fornitori dei servizi il rimborso dei servizi pagati in anticipo che fanno parte del pacchetto. Se nel frattempo i fornitori di servizi falliscono, gli organizzatori possono non ricevere affatto i rimborsi. Ciò può comportare una ripartizione iniqua dell'onere tra gli operatori dell'ecosistema turistico[85].

Alcuni organizzatori di pacchetti e intermediari hanno stato riferito che, durante la crisi della COVID-19, le compagnie aeree hanno interrotto il meccanismo di rimborso automatico nei confronti di organizzatori e altri agenti di viaggio attraverso i sistemi di distribuzione globale

[84] Si veda la valutazione del BEUC di cui alla nota 70 e il sondaggio da esso effettuato tra i suoi membri circa i reclami nel settore dei pacchetti turistici (non pubblicato).

[85] Considerando 13 della raccomandazione (EU) 2020/648 della Commissione.

("sistemi di prenotazione computerizzati"), mentre gli organizzatori hanno dovuto rimborsare i viaggiatori.

Il carattere impari della relazione tra imprese è ulteriormente aggravato dai diversi regimi giuridici degli organizzatori e dei fornitori di servizi di trasporto. Contrariamente a quanto disposto dalla direttiva sui pacchetti turistici, i passeggeri non hanno diritto al rimborso a norma dei regolamenti dell'UE sui diritti dei passeggeri se annullano autonomamente un volo o un altro servizio di trasporto, anche in caso di circostanze straordinarie. In tali situazioni le conseguenze legali, in particolare per quanto riguarda il diritto del passeggero al rimborso, sono determinate dalle condizioni generali del contratto concluso tra il passeggero e l'operatore di trasporti e dalla legislazione applicabile degli Stati membri. Ad esempio, se un viaggiatore che ha prenotato un pacchetto con una componente di volo, ha annullato il contratto di pacchetto turistico conformemente alla direttiva, l'organizzatore deve rimborsare il viaggiatore, ma non ha diritto, in base alla legislazione dell'UE, a chiedere un rimborso alla compagnia aerea se il volo è stato effettuato. L'organizzatore dovrebbe piuttosto rivendicare un eventuale diritto al rimborso secondo la normativa in materia dello Stato membro interessato.

Alcuni organizzatori di pacchetti turistici hanno proposto di modificare l'articolo 22 della direttiva sui pacchetti turistici e di aggiungere un obbligo di rimborso dei fornitori di servizi turistici che non sono prestati a causa della risoluzione del contratto di pacchetto turistico, se l'organizzatore deve rimborsare il viaggiatore. Il settore delle compagnie aeree, d'altra parte, ha sollevato forti preoccupazioni riguardo alla regolamentazione nella direttiva sui pacchetti turistici delle relazioni spesso complesse tra organizzatori e fornitori di servizi turistici.

5.2.3. Avviso o consiglio di viaggio ufficiale

È ampiamente riconosciuto che un avviso di viaggio ufficiale delle autorità nazionali è un indicatore importante del fatto che un contratto di pacchetto turistico può essere annullato a causa di circostanze inevitabili e straordinarie che influiscono sullo svolgimento del viaggio. La direttiva sui pacchetti turistici non si esprime tuttavia riguardo al valore legale degli avvisi o dei consigli di viaggio emessi dai governi, dato che, al momento della sua adozione, alcuni Stati membri erano fortemente contrari a qualsiasi riferimento ai consigli di viaggio ufficiali nella direttiva[86].

L'emissione di avvisi di viaggio è di competenza degli Stati membri, che si scambiano informazioni in proposito attraverso la rete Consular OnLine (CoOL). Durante la pandemia di COVID-19 gli Stati membri hanno emesso consigli di viaggio non soltanto nei confronti di paesi terzi, ma anche di altri Stati membri, generalmente scoraggiando tutti i viaggi non essenziali. Inizialmente gli avvisi o i consigli di viaggio nazionali sono stati emessi in modo non coordinato, causando incertezze per le agenzie di viaggio e i consumatori ─ soprattutto in situazioni transfrontaliere ─ sui loro diritti e obblighi.

[86] La proposta della Commissione per la direttiva sui pacchetti turistici, COM(2013) 512 final del 9.7.2013, recita nel considerando 26: "*In particolare, dovrebbero considerarsi circostanze eccezionali ed inevitabili quelle in cui informazioni affidabili e accessibili al pubblico, quali raccomandazioni emesse dalle autorità degli Stati membri, consigliano di non recarsi nella destinazione in questione.*" Quest'affermazione è stata cancellata durante i negoziati legislativi.

Il 13 ottobre 2020 il Consiglio ha adottato la raccomandazione[87] per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 all'interno dell'UE. Senza affrontare direttamente i consigli di viaggio, gli Stati membri hanno concordato una mappa comune sul livello di rischio di COVID-19 nell'UE, pubblicata dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie. Inoltre gli Stati membri si sono impegnati a fornire al pubblico informazioni chiare e tempestive attraverso la piattaforma Re-open EU[88]. Il Consiglio ha modificato la raccomandazione il 1° febbraio 2021 in considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica[89].

5.2.4. Buoni

Contrariamente ai regolamenti sui diritti dei passeggeri, la direttiva sui pacchetti turistici non prevede espressamente la possibilità di effettuare rimborsi sotto forma di buoni. Nella raccomandazione (UE) 2020/648, la Commissione ha riconosciuto che gli organizzatori possono proporre buoni in alternativa al rimborso in denaro, previa accettazione volontaria del viaggiatore, in caso di cancellazioni (cfr. la sezione 5.1.1.).

Germania[90], Ungheria[91], Lettonia[92] e Cipro[93] hanno adottato norme nazionali che stabiliscono un quadro giuridico per i buoni soggetti all'accettazione volontaria da parte dei viaggiatori nel settore dei pacchetti turistici secondo le linee della raccomandazione della Commissione, in particolare per quanto riguarda la protezione dall'insolvenza dell'emittente. L'Italia e la Grecia hanno seguito parti della raccomandazione nel momento in cui hanno modificato le rispettive leggi dopo l'avvio delle procedure di infrazione. La Spagna ha modificato la propria legislazione per impedire l'avvio della procedura d'infrazione. L'Irlanda ha introdotto note di credito di rimborso garantite dallo Stato, che possono essere offerte ai clienti degli operatori turistici e delle agenzie di viaggio che operano in Irlanda al posto di un rimborso in contanti, se il cliente è d'accordo[94].

La Commissione ha affermato chiaramente che il diritto dei viaggiatori al rimborso previsto dalla direttiva sui pacchetti turistici doveva essere rispettato e che i buoni sono una soluzione possibile solo la loro accettazione è facoltativa per il viaggiatore.

5.2.5. Protezione in caso d'insolvenza

È stato domandato se le richieste pendenti di rimborso da parte dei viaggiatori fossero coperte dai sistemi di protezione in caso di insolvenza previsti in conformità della direttiva sui pacchetti turistici. L'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva sui pacchetti turistici prevede che

---

87 Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 337 del 14.10.2020, pag. 3).

88 https://reopen.europa.eu/it/

89 Raccomandazione (UE) 2021/119 del Consiglio, del 1° febbraio 2021, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 36I del 2.2.2021, pag. 1).

90 Legge del 10 luglio 2020 per attenuare le conseguenze della pandemia di COVID-19 nel diritto dei contratti di pacchetto turistico, Gazzetta ufficiale austriaca 2020 Parte I N. 35 del 16.7.2020, pag. 1643.

91 Decreto governativo 242/2020 del 27 maggio sulle norme speciali applicabili ai contratti per servizi turistici durante un'emergenza.

92 Legge sulla gestione della diffusione dell'infezione da COVID-19, capitolo V, sezione 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020, numero OP: 2020/110A.1.

93 The Emergency Measures in the Tourism Sector Law of 2020, Legge 59(I)/2020 del 22 maggio 2020.

94 https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/.

gli organizzatori debbano fornire garanzie per il rimborso delle somme pagate dai viaggiatori "*nella misura in cui i servizi pertinenti non sono eseguiti a causa dello stato di insolvenza dell'organizzatore*". Nella raccomandazione 2020/648 la Commissione ha osservato che, se gli organizzatori diventano insolventi, vi è il rischio che molti viaggiatori non ricevano alcun rimborso, in quanto i loro crediti nei confronti degli organizzatori non sono tutelati[95].

Ciò nonostante i rappresentanti dei fondi di garanzia viaggi hanno avvisato che alcuni soggetti che erogano protezione in caso d'insolvenza potrebbero essere sottoposti a una notevole pressione aggiuntiva nei prossimi mesi, se dovessero intervenire per rimborsare un elevato numero di buoni emessi dagli organizzatori che dichiarano fallimento. In questa situazione si trovano in particolare gli Stati membri che hanno obbligato i soggetti che attualmente erogano protezione in caso d'insolvenza a coprire i buoni senza misure di sostegno[96]. Ci si può chiedere se i rimborsi possano essere limitati alla luce del considerando 40 della direttiva sui pacchetti turistici, secondo cui un'efficace protezione in caso d'insolvenza non deve tenere conto dei "rischi estremamente remoti"[97].

Durante la preparazione della presente relazione, le organizzazioni dei consumatori e alcuni Stati membri hanno proposto di modificare la direttiva sui pacchetti turistici per garantire che le richieste di rimborso dei consumatori siano protette anche in situazioni in cui il contratto di pacchetto turistico sia stato risolto per motivi non legati all'insolvenza dell'organizzatore, ad esempio a causa di circostanze inevitabili e straordinarie.

5.2.6. Assicurazione

I rischi legati alle pandemie sono spesso esclusi dalle polizze assicurative, in particolare dall'assicurazione per cancellazione del viaggio[98]. Questo limita la possibilità dei viaggiatori di assicurarsi contro eventuali perdite dovute alla cancellazione di un viaggio a causa di una pandemia.

Alcuni rappresentanti di imprese del settore turistico hanno proposto che gli organizzatori siano autorizzati a includere un'adeguata assicurazione di viaggio personale in un pacchetto con un'opzione opt-in/out. Nell'ambito del gruppo di portatori di interessi della direttiva sui pacchetti turistici, le organizzazioni dei consumatori hanno comunque sottolineato che qualsiasi assicurazione stipulata dai viaggiatori stessi non dovrebbe in alcun modo limitare i

---

[95] Considerando 14 della raccomandazione 2020/648. Si veda inoltre il verbale del terzo seminario sul recepimento della direttiva sui pacchetti turistici (25 ottobre 2016), che dichiara a pag. 6: "*La formulazione dell'articolo 17, paragrafo 1, suggerisce che, se il contratto è stato risolto prima che si verificasse l'insolvenza, la prestazione non era più dovuta nel momento in cui si è verificata l'insolvenza e pertanto l'insolvenza non ha causato la mancata esecuzione dei servizi di viaggio. A norma dell'articolo 17, paragrafo 1, la protezione in caso d'insolvenza sembra riguardare soltanto la perdita di denaro dovuta alla mancata esecuzione, ma non le domande di rimborso che esistevano già al momento dell'insolvenza".* Il verbale, disponibile in inglese all'indirizzo https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, non rispecchia la posizione ufficiale della Commissione riguardo all'interpretazione della direttiva sui pacchetti turistici.

[96] Secondo le informazioni in possesso della Commissione, il valore dei buoni Corona "obbligatori" emessi in Francia è di circa 850 milioni di EUR e in Belgio di circa 300 milioni EUR. Il principale fondo di garanzia olandese fornisce la copertura di buoni per un valore di circa 400 milioni di EUR.

[97] Il considerando 40 della direttiva sui pacchetti turistici recita: "*Tuttavia, un'efficace protezione in caso d'insolvenza non dovrebbe tenere conto di rischi estremamente remoti come, ad esempio, l'insolvenza simultanea di vari organizzatori principali, laddove così facendo si inciderebbe in misura sproporzionata sui costi della protezione, pregiudicandone l'efficacia. In tal caso la garanzia di rimborso può essere limitata*".

[98] Cfr., ad esempio, l'analisi dell'organizzazione belga dei consumatori Test Achats pubblicata il 22.10.2020, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

diritti di rimborso dei viaggiatori esistenti e la protezione prevista nell'ambito della protezione obbligatoria in caso d'insolvenza.

6. Prossime tappe

Le questioni descritte nella presente relazione, in particolare nelle sezioni 3.2, 4 e 5, e le loro conseguenze pratiche richiedono un'ulteriore analisi. In particolare si dovrebbero valutare in modo più approfondito gli effetti della crisi della COVID-19 sul settore e il livello di protezione dei consumatori.

Come annunciato nella Nuova agenda dei consumatori, sulla scorta delle risultanze della presente relazione la Commissione svolgerà, entro il 2022, "*un'analisi più approfondita per stabilire se l'attuale quadro normativo per i pacchetti turistici, anche per quanto riguarda la protezione in caso d'insolvenza, sia ancora pienamente in grado di garantire in qualsiasi momento una protezione dei consumatori solida e completa, tenendo conto anche degli sviluppi nell'ambito dei diritti dei passeggeri*"[99]. L'obiettivo della prossima analisi approfondita prevista per il 2022 non sarà quello di ridurre la protezione dei consumatori. Al contrario, la Commissione valuterà come si possa applicare efficacemente in ogni circostanza l'elevato livello di protezione dei consumatori previsto dalla direttiva sui pacchetti turistici e come un'equa ripartizione degli oneri tra gli operatori economici lungo la catena del valore possa contribuire a tale obiettivo.

Questa azione nell'ambito dell'agenda dei consumatori terrà conto delle iniziative annunciate nella strategia per una mobilità sostenibile e intelligente. Tali iniziative comprendono 1) revisione del quadro normativo in materia di diritti dei passeggeri, anche per garantirne la resilienza a gravi perturbazioni del viaggio, e comprese opzioni per i biglietti multimodali[100] e 2) valutazione delle opzioni e presentazione, se del caso, di un adeguato sistema di protezione finanziaria per tutelare i passeggeri dal rischio di crisi di liquidità o di insolvenza per quanto riguarda il rimborso dei biglietti e, se necessario, il loro rimpatrio[101] entro il 2022.

A questo scopo, la Commissione valuterà anche se le differenze tra la direttiva sui pacchetti turistici e i regolamenti sui diritti dei passeggeri per quanto riguarda la protezione in caso d'insolvenza e i diritti di annullamento sono giustificate o se le norme dovrebbero essere più allineate[102] e se dovrebbero essere proposte norme specifiche per situazioni come quella della COVID-19[103], al fine di proteggere meglio i consumatori.

---

[99] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Nuova agenda dei consumatori – Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile", COM(2020) 696 final, del 13.11.2020.

[100] Allegato della comunicazione COM(2020) 789 final, azione 63.

[101] Allegato della comunicazione COM(2020) 789 final, azione 64.

[102] 149 intervistati nell'ambito della consultazione pubblica per la Nuova agenda del consumatore, alla domanda 3 hanno risposto che le norme dell'UE sui diritti dei passeggeri e dei viaggiatori nei regolamenti sui diritti dei passeggeri e nella direttiva sui pacchetti turistici dovrebbero essere più uniformi (37,91 %); 43 hanno risposto che le differenze nelle regole sono appropriate (10,94 %) e 201 hanno risposto "non so" (51,15 %), cfr. la relazione di sintesi disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] 159 intervistati nell'ambito della consultazione pubblica per la Nuova agenda del Consumatore hanno risposto "sì" (40,46 %) alla domanda 2 che chiedeva se si debbano applicare regole specifiche (ad esempio, termini di rimborso più lunghi o buoni) in una situazione in cui le restrizioni ai viaggi a livello mondiale hanno causato quasi un blocco totale dei viaggi; 56 hanno risposto "no" (14,25 %) e 178 hanno risposto "non so" (45,29 %), cfr. la relazione di sintesi disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.