COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 21.6.2019
COM(2019) 270 final

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

{SWD(2019) 270 final}

1. Contesto e finalità della relazione

Oggigiorno i consumatori combinano servizi turistici (trasporto, alloggio, autonoleggio, attività ricreative) per lo stesso viaggio o la stessa vacanza in molti modi diversi: acquistano pacchetti "preconfezionati", online o meno, oppure li personalizzano autonomamente. Per farlo possono avvalersi di un'agenzia di viaggio o prenotare direttamente i vari servizi (trasporto, autonoleggio, hotel, escursioni) presso uno o più fornitori.

Uno degli obiettivi della direttiva del 2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati ("la direttiva sui pacchetti turistici", di seguito anche "la direttiva")[1] era adattare la normativa ai nuovi modelli di prenotazione online, in particolare per tutelare meglio i consumatori che usufruiscono di combinazioni di servizi.

A tal fine la nuova direttiva sui pacchetti turistici amplia la definizione di "pacchetto" in modo da comprendere, oltre ai tradizionali pacchetti preconfezionati, anche combinazioni personalizzate di servizi turistici (online e non) create su richiesta del viaggiatore o conformemente a una sua selezione. Introduce inoltre il concetto di "servizi turistici collegati", vale a dire una combinazione di servizi turistici agevolata da un professionista, ad esempio una compagnia aerea.

La direttiva offre un elevato livello di tutela ai viaggiatori che acquistano pacchetti, prevedendo, tra le altre cose: la garanzia di rimborso e il rimpatrio nel caso in cui l'organizzatore diventi insolvente; la responsabilità dell'organizzatore per l'esecuzione di tutti i servizi turistici che fanno parte del pacchetto; informazioni chiare per i viaggiatori; circostanze molto specifiche in cui sono consentite le modifiche di prezzo.

Contrariamente all'organizzatore di un pacchetto, il professionista che agevola un servizio turistico collegato è responsabile solo del proprio servizio. Qualora un'eventuale insolvenza gli impedisca di eseguirlo, è tenuto a garantire il rimborso dei pagamenti ricevuti dal viaggiatore. La garanzia di rimborso copre anche il rimpatrio se il professionista che agevola il servizio turistico collegato è responsabile del trasporto di passeggeri, come nel caso delle compagnie aeree. I professionisti che facilitano un servizio turistico collegato, tuttavia, non sono responsabili dell'esecuzione degli altri servizi ad esso collegati, né dell'insolvenza dei relativi fornitori.

Affinché i viaggiatori siano consapevoli delle limitazioni dei loro diritti al momento dell'acquisto di un servizio turistico collegato, il professionista che lo agevola deve segnalare che la protezione prevista per i pacchetti non si applica alla loro situazione e che sono protetti solo in caso d'insolvenza del professionista che agevola il servizio in questione. Se non ne informa i viaggiatori o non fornisce protezione in caso d'insolvenza, il professionista ha l'obbligo giuridico di assumersi sostanzialmente le stesse responsabilità dell'organizzatore di un pacchetto, ivi comprese quelle connesse all'esecuzione dei servizi turistici combinati.

[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).

Oggi la maggior parte dei viaggiatori prenota servizi turistici online: è il processo di prenotazione che determina se si tratta di un pacchetto, di un servizio turistico collegato o di un semplice servizio autonomo. Da questa classificazione dipendono gli obblighi giuridici in capo ai professionisti e il livello di tutela fornito ai viaggiatori. Per i servizi turistici autonomi (ad esempio i soli voli), non esiste alcuna protezione obbligatoria a livello dell'UE contro l'insolvenza del fornitore.

Quando un viaggiatore prenota servizi turistici distinti, ad esempio un volo e un alloggio, dallo stesso sito web, i suoi diritti variano in funzione dello scenario che si delinea: i servizi possono offerti, venduti o fatturati a un prezzo forfettario o globale, oppure il viaggiatore è tenuto a pagare o ad accettare di pagare ciascun servizio separatamente. Nel primo caso si tratterà di un pacchetto, nel secondo di un servizio turistico collegato.

Se un viaggiatore prenota servizi turistici distinti da diversi siti web (ossia diversi punti vendita) ma le prenotazioni sono collegate per mezzo di link che rimandano da un sito web all'altro, si parla di "prenotazione click-through". A seconda delle caratteristiche delle prenotazioni, tuttavia, ciò può portare alla creazione di un pacchetto con protezione completa; di un servizio turistico collegato con protezione limitata o di una serie di servizi autonomi, che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

I criteri per definire i "pacchetti click-through" sono stati oggetto di lunghe discussioni durante i negoziati legislativi. La definizione prevede che il primo professionista trasmetta al secondo i dati personali del viaggiatore, ovvero il nome, gli estremi del pagamento e l'indirizzo di posta elettronica. Un "servizio turistico collegato click-through" si configura invece quando il primo professionista agevola l'"acquisto mirato" di almeno un servizio turistico aggiuntivo. In entrambi i casi (pacchetti click-through e servizi turistici collegati click-through) il viaggiatore deve concludere la prenotazione del secondo servizio turistico al più tardi 24 ore dopo la prima prenotazione. Una volta trascorso tale periodo i diversi servizi sono semplicemente servizi turistici autonomi.

La Commissione è stata incaricata di presentare una relazione, poco dopo l'entrata in applicazione della direttiva sui pacchetti turistici, sulle nuove disposizioni applicabili alle prenotazioni click-through e in particolare sull'eventuale opportunità di modificare la definizione di "pacchetti click-through" (articolo 26 della direttiva)[2]. Nel 2021 presenterà poi una relazione generale sull'applicazione della direttiva.

2. Principali conclusioni sulle prenotazioni click-through

A marzo 2019 tutti gli Stati membri avevano recepito la direttiva sui pacchetti turistici nel rispettivo ordinamento giuridico nazionale. A parte i ritardi nel recepimento, finora non sono stati individuati problemi apparenti specificamente connessi al recepimento delle disposizioni rilevanti per le prenotazioni click-through di pacchetti o servizi turistici collegati.

Al fine di valutare il ricorso alle prenotazioni click-through è stato costituito un gruppo di esperti provenienti da 20 organizzazioni, in rappresentanza di associazioni di consumatori, associazioni

[2] Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2019)270.

d'imprese che operano nel settore dei viaggi e del turismo, fornitori di protezione in caso d'insolvenza e organismi per la risoluzione alternativa delle controversie. Il gruppo si è riunito due volte[3]. Tra ottobre e novembre 2018 si è inoltre svolta una consultazione mirata delle parti interessate, a cui hanno risposto 14 autorità competenti, 9 organismi per la risoluzione alternativa delle controversie, 4 associazioni di consumatori, 195 operatori turistici e di viaggio (o loro associazioni) e 14 fornitori di protezione in caso d'insolvenza (o loro associazioni). Airlines for Europe, un'associazione di compagnie aeree europee, fa parte del gruppo di esperti, ma né l'associazione né i suoi membri hanno dato il proprio contributo alla consultazione mirata. Questo aspetto andrebbe preso in considerazione nel valutarne i risultati, in quanto il settore delle compagnie aeree è uno dei più interessati dalle prenotazioni click-through.

Dalle informazioni raccolte durante la consultazione è emerso quanto segue:

- gli operatori che hanno partecipato alla consultazione offrono di rado, o non offrono del tutto, pacchetti click-through ai sensi della definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), punto v), della direttiva, che prevede il trasferimento di dati personali (nome, termini del pagamento e indirizzo email del viaggiatore). Lo stesso vale per il modulo informativo standard di cui all'allegato I, parte C, della direttiva. Tuttavia, finora non è stato possibile desumere alcunché riguardo alle pratiche seguite dalle compagnie aeree;
- prima di poter trarre conclusioni in merito al possibile adeguamento delle definizioni della direttiva occorre pertanto un'ulteriore valutazione delle pratiche commerciali legate alle prenotazioni click-through, in particolare quelle adottate dalle compagnie aeree e dalle grandi piattaforme di prenotazione di viaggi;
- le parti interessate e le autorità che hanno partecipato alla consultazione hanno evidenziato la necessità di continuare ad adoperarsi per l'applicazione efficace e uniforme delle nuove norme della direttiva, anche fornendo orientamenti che ne garantiscano un'attuazione unificata:
    - per quanto riguarda i servizi turistici collegati, le parti interessate hanno sottolineato, tra le altre cose, la mancanza di chiarezza in merito al significato di "agevolare l'acquisto mirato" e ai criteri per determinare se un secondo professionista abbia concluso un contratto con un viaggiatore entro 24 ore dal primo;
    - sembra che la distinzione tra pacchetti e servizi turistici collegati continui ad essere problematica per tutti gli operatori di viaggio, inclusi gli alberghi;
    - infine, i consumatori devono essere maggiormente consapevoli della tutela più estesa fornita dalla direttiva sui pacchetti turistici.

3. Follow-up

Per dare seguito alla presente relazione e in vista della relazione generale sull'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici, in programma per il 2021, la Commissione intende:

[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

- procedere a un'ulteriore valutazione dei processi di prenotazione online collegati tra loro che portano a una combinazione di servizi turistici, allo scopo di ottenere un quadro più chiaro dell'offerta di servizi turistici collegati e pacchetti click-through sul mercato;
- completare la valutazione delle misure nazionali di recepimento della direttiva;
- sensibilizzare i viaggiatori sui loro diritti a norma della direttiva, nel quadro di una più ampia campagna di comunicazione rivolta ai consumatori il cui lancio è previsto prima della fine del 2019;
- continuare a dialogare con le parti interessate mediante il gruppo di esperti per raccogliere informazioni sui problemi riscontrati nell'applicazione della direttiva e, nella misura del possibile, trovare soluzioni adeguate;
- agevolare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità incaricate di applicare la direttiva grazie alla rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC), nonché tra i punti di contatto centrali degli Stati membri per facilitare la cooperazione amministrativa e il controllo degli organizzatori che operano in diversi Stati membri. Nei prossimi mesi, nel quadro delle attività della rete CPC, potrebbero essere avviate valutazioni della conformità mirate e coordinate.