

CONSUMER LAW BRIEFING

n. 11 del 15 dicembre 2017

LA NUOVA DIRETTIVA UE IN MATERIA DI PACCHETTI TURISTICI

A cura degli Avv.ti Gennaro d'Andria e Francesca Giannetti

In data 25 novembre 2015 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato la Direttiva UE n. 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati, che abroga la precedente Direttiva 90/314/CEE.

Lo scopo della nuova Direttiva è quello di aggiornare la normativa in tema di pacchetti turistici, contribuendo al corretto funzionamento del mercato interno ed al conseguimento di un più elevato livello di tutela dei consumatori, il più uniforme possibile.

Il settore del turismo, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2007, ha trovato esplicito riconoscimento nel diritto primario europeo. L'art. 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce, infatti, che *"l'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore"*. Tra gli obiettivi perseguiti in tale campo vi è sicuramente quello di favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche.

A seguito del riconoscimento di una specifica competenza dell'Unione nel settore del turismo è stata approvata una nuova strategia europea, inizialmente delineata dalla Commissione nelle comunicazioni COM(2010)352 e COM(2013)513. In esse si è messa in evidenza l'esigenza di modernizzare le regole sui pacchetti turistici alla luce del fatto che, a distanza di più di vent'anni dall'adozione della direttiva 90/314/CEE, il mercato del turismo è profondamente cambiato,

soprattutto a causa dell'avvento di internet. Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno profondamente modificato la relazione tra l'industria del turismo e la sua clientela.

La Direttiva 90/314/CEE sui pacchetti "tutto compreso" era stata adottata in un periodo in cui i turisti si rivolgevano all'agenzia di viaggi per acquistare vacanze confezionate vendute su catalogo. Benché il 23% dei viaggiatori dell'UE acquisti ancora pacchetti confezionati tradizionali, sempre più persone acquistano separatamente varie componenti, combinando diversi servizi turistici, o acquistano vacanze personalizzate, confezionate da uno o più professionisti.

Un primo, seppur minimo, rafforzamento della tutela dei viaggiatori-turisti si era avuto grazie alla Corte di Giustizia dell'UE che, nella causa *Club Tour* (C-400/00), aveva riconosciuto l'applicabilità delle tutele previste dalla Direttiva 90/314/CEE anche ai viaggi "personalizzati" offerti dalle agenzie di viaggio. Tuttavia, l'estensione di tale tutela giuridica anche alle vendite online aveva suscitato numerose perplessità proprio per la mancanza di un'espressa previsione normativa.

Pertanto, in tale contesto la normativa esistente sui pacchetti turistici non risultava più adeguata ai cambiamenti intervenuti nella c.d. "era digitale", sia per le nuove modalità di vendita disponibili alle imprese, sia per l'evolversi delle scelte di consumo dei turisti. L'ampia discrezionalità lasciata dalla direttiva del 1990 ai legislatori nazionali ha avuto come conseguenza una certa frammentazione giuridica, incertezza che si è tradotta in incertezza per i viaggiatori e in disparità di condizioni per gli operatori turistici nei diversi Stati membri.

Al fine di superare le più evidenti lacune nella normativa europea in materia di pacchetti turistici e garantire l'uniformità del mercato interno dell'Unione, è stata quindi adottata la direttiva (UE) 2015/2302.

Entro il 1° gennaio 2018 gli Stati membri dovranno adottare gli strumenti legislativi, amministrativi e regolamentari, che entreranno in vigore dal 1 luglio 2018, momento a partire dal quale la precedente direttiva 90/314 CEE dovrà intendersi abrogata.

La Direttiva contiene ben sedici definizioni all'art. 3, a fronte delle sole tre contenute all'art. 33 del Codice del Turismo (organizzatore, intermediario e turista).

Di particolare rilievo è il termine "pacchetto", che andrà riferito alla combinazione di almeno due tipi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, sia che i diversi servizi siano combinati dallo medesimo professionista, sia nell'ipotesi in cui i servizi turistici siano previsti in contratti separati con diversi fornitori.

Tra i servizi turistici espressamente individuati dalla Direttiva vi sono, oltre ai servizi di trasporto, alloggio e noleggio di veicoli (c.d. servizi principali) anche i servizi turistici non facenti intrinsecamente parte del trasporto, alloggio e noleggio di veicoli (c.d. servizi accessori).

La Direttiva introduce e disciplina una nuova figura negoziale, distinta dai pacchetti turistici, ossia quella dei "servizi turistici collegati", consistenti nella vendita di almeno due servizi turistici principali con la conclusione di contratti distinti con i singoli fornitori dei servizi attraverso l'intervento di un professionista. Al fine di garantire una concorrenza leale e la protezione dei viaggiatori, è previsto l'obbligo di informare i viaggiatori che non stanno acquistando un pacchetto turistico, e di fornire prove sufficienti della sussistenza di garanzie a fronte dei rimborsi delle somme versate e del rimpatrio in caso d'insolvenza.

Restano escluse dal campo di applicazione della Direttiva del 2015 alcune fattispecie: (i) i pacchetti o servizi turistici di breve durata (inferiori alle 24 ore); (ii) i pacchetti o servizi turistici collegati organizzati, senza fini di lucro, occasionalmente e solo per un gruppo limitato di viaggiatori; (iii) i

pacchetti o servizi turistici collegati che si rivolgono a "professionisti" nel quadro di un accordo generale tra un professionista ed un'altra persona fisica o giuridica. Tuttavia, poiché non viene pregiudicato il diritto nazionale dei contratti per quegli aspetti che non sono disciplinati dalla Direttiva, il Codice del Turismo potrebbe nondimeno trovare applicazione in questi casi (laddove la sua applicabilità non dovesse essere espressamente esclusa al momento della trasposizione della direttiva nell'ordinamento nazionale).

Il soggetto destinatario della tutela prevista dalla nuova Direttiva è il "viaggiatore", vale a dire *"chiunque intenda concludere un contratto o è autorizzato a viaggiare in base ad un contratto concluso nell'ambito di applicazione della [presente] direttiva"*. Tale nozione sembra far leva essenzialmente sull'elemento contrattuale, indipendentemente da qualità soggettive o dalle finalità del viaggio.

Il capo II della direttiva, "Obbligo di informazione e contenuto del contratto di pacchetto turistico", introduce a carico dell'organizzatore del viaggio l'obbligo di fornire al viaggiatore, prima della conclusione del contratto, informazioni chiare e comprensibili sui principali obblighi e diritti del contratto. Inoltre, al viaggiatore deve essere rilasciata una copia del contratto contenente, oltre alle informazioni precontrattuali, una serie di informazioni aggiuntive, concernenti, tra le altre, le responsabilità e gli obblighi di assistenza a carico dell'organizzatore. L'organizzatore ha inoltre l'onere di fornire una serie di moduli informativi standard, che hanno la funzione di rendere edotti i viaggiatori dell'applicabilità della Direttiva, nonché dei loro diritti fondamentali ai sensi della stessa.

Il capo III della Direttiva, intitolato "Modifiche del contratto di pacchetto turistico prima dell'inizio del pacchetto", introduce all'art. 12 un'altra importante novità rispetto alla Direttiva del 1990, prevedendo la possibilità per il viaggiatore di cancellare prima della partenza, gratuitamente e senza alcuna penale, la vacanza prenotata, qualora nel

paese di destinazione o nelle immediate vicinanze si siano verificate circostanze eccezionali ed inevitabili che abbiano un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del viaggio. In questi casi il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto ma non anche ad un indennizzo supplementare.

La norma ha portata innovativa poiché codifica il principio, applicato nella prassi commerciale del settore ma senza alcuna copertura di norma positiva specifica, della possibilità di recesso del viaggiatore dal pacchetto prima dell'inizio di esecuzione, a fronte del pagamento allo stesso di "spese di risoluzione adeguate e giustificabili" (così nel testo dell'art. 12 della nuova Direttiva), sostanzialmente rappresentate nella prassi commerciale del nostro ordinamento dalle "penali da annullamento".

Sempre allo stesso capo, la nuova Direttiva disciplina anche la possibilità da parte dell'organizzatore di modifica delle condizioni contrattuali in maniera unilaterale a condizione che: a) l'organizzatore si sia riservato tale diritto nel contratto; b) la modifica sia di scarsa importanza; c) l'organizzatore dia notizia della modifica al viaggiatore in modo chiaro comprensibile ed evidente. Con riferimento alla revisione del prezzo del pacchetto turistico, essa è consentita soltanto in ipotesi tassative e solo se espressamente prevista nel testo del contratto. Peraltro si stabilisce che la modifica del prezzo non possa superare l'8% del costo complessivo del pacchetto (e non più il 10% come previsto dall'art. 40 del Codice del Turismo) e che, diversamente, il viaggiatore può cancellare la prenotazione senza penali, oppure, accettare un pacchetto in "riprotezione".

A tutela del viaggiatore la Direttiva del 2015, in continuità con la normativa precedente, riconosce inoltre il diritto di cessione del contratto di pacchetto turistico, specificando però che la comunicazione all'organizzatore deve avvenire almeno 7 giorni prima dell'inizio della vacanza.

Esaminando il capo IV della Direttiva, intitolato "Esecuzione del contratto di pacchetto turistico", l'art. 13. 1 della Direttiva 2015/2302 attribuisce all'organizzatore la responsabilità per la corretta esecuzione dei servizi compresi nel pacchetto, rimettendo ai legislatori nazionali la facoltà di introdurre un'eventuale responsabilità solidale del venditore. Si ricordi che già oggi, ai sensi dell'art. 43 del Codice del Turismo, l'organizzatore o l'intermediario che si avvale di altri prestatori di servizi é comunque tenuto a risarcire il danno sofferto dal turista, salvo il diritto di rivalersi nei loro confronti.

Innovativo è il successivo art. 13.7 che introduce a carico dell'organizzatore uno specifico obbligo di assistenza nel caso in cui si verifichi l'impossibilità di proseguire il viaggio e di rimpatriare il viaggiatore per circostanze inevitabili e straordinarie, ponendo a suo carico i costi di alloggio del viaggiatore per un periodo non superiore a tre notti. L'art. 17, invece, sulla falsariga di quanto già previsto nella Direttiva del 1990, prevede che gli organizzatori di pacchetti turistici forniscano una garanzia per il rimborso di tutte le somme pagate dai viaggiatori nella misura in cui i servizi pertinenti non siano eseguiti a causa del loro stato di insolvenza. Ove i servizi includano il trasporto passeggeri, la garanzia deve prevedere anche il rimpatrio dei viaggiatori. La garanzia deve coprire i costi ragionevolmente prevedibili, vale a dire *"gli importi dei pagamenti effettuati da o per conto dei viaggiatori in relazione a pacchetti, tenendo conto della durata del periodo compreso tra gli acconti e il saldo finale e del completamento dei pacchetti, nonché del costo stimato per i rimpatri in caso di insolvenza dell'organizzatore"* (art. 17.2).

Rispetto alla disciplina precedente, il legislatore europeo ha rimosso il riferimento alla necessità di dimostrare di disporre di sufficienti garanzie, limitandosi a disporre che *"gli Stati membri provvedono affinché i professionisti che agevolano servizi turistici collegati forniscano una garanzia per il rimborso di tutti i pagamenti che ricevano dai viaggiatori"*

(art. 19). Ai viaggiatori deve essere inoltre sempre concessa la possibilità di contattare l'organizzatore tramite il venditore (art. 15), che ha l'onere di inoltrare i messaggi ricevuti senza ritardi. La stessa norma dispone inoltre che *"ai fini del rispetto dei termini o dei periodi di prescrizione, la data in cui il venditore riceve messaggi, richieste o reclami di cui al primo comma è considerata data di ricezione anche per l'organizzatore"*.

L'art. 16 introduce, sempre a carico dell'organizzatore, un ulteriore obbligo di prestare assistenza al viaggiatore che si trovi in difficoltà durante il viaggio, fornendogli le informazioni necessarie sui servizi sanitari e sull'assistenza consolare, oltre che un aiuto pratico nelle comunicazioni a distanza, nel predisporre un piano di viaggio e nel trovare servizi turistici alternativi. Rimangono invece invariati rispetto alla normativa attuale: (i) il diritto di regresso dell'organizzatore e/o del venditore verso i terzi fornitori dei servizi compresi nel pacchetto (art. 43 Codice del Turismo); (ii) l'esonero di responsabilità qualora l'organizzatore dimostri che l'inadempimento è imputabile al viaggiatore, ad un terzo estraneo alla fornitura dei servizi inclusi nel pacchetto, a circostanze inevitabili e straordinarie (art. 46 Codice del Turismo).

Anche la nuova Direttiva, così come la precedente, prevede dei limiti risarcitori per i danni, diversi da quella alla persona, derivanti dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso. Tuttavia la Direttiva del 2015 dispone che gli Stati membri, nella misura in cui convenzioni internazionali non vincolanti l'Unione Europea limitano l'indennizzo dovuto da un fornitore di servizi, hanno facoltà applicare tale limitazione purché non sia inferiore al triplo del prezzo totale del pacchetto. Rispetto invece alle convenzioni internazionali che vincolano l'Unione Europea non sembrano esservi margini di discrezionalità per gli Stati membri: l'art.

14.4 della Direttiva prevede, infatti, che *“all’organizzatore si applicano le stesse limitazioni”*.

Infine, all’art. 14.5 è previsto il diritto di cumulo delle azioni spettanti ai viaggiatori ai sensi dei regolamenti comunitari e delle convenzioni internazionali, potendo i viaggiatori presentare denunce e reclami contemporanei sulla base delle diverse normative, con l’obbligo però di decurtare il risarcimento o la riduzione del prezzo riconosciuti ai sensi della Direttiva di quanto ottenuto sulla base delle altre normative (e.g. compensazione pecuniaria per ritardo aereo superiore alle 3 ore ex Regolamento europeo 261/2004) per evitare un risarcimento eccessivo.

Infine, l’art. 14 della Direttiva UE n. 2015/2302 riconosce al viaggiatore il *“diritto di presentare denuncia a norma della presente direttiva [o dei] regolamenti [n. 261/2004, n. 1371/2007, n. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 1177/2010 e n. 181/2011] e convenzioni internazionali”* applicabili, disponendo che *“il periodo di prescrizione per presentare denuncia ai sensi del presente articolo non può essere inferiore a due anni”*.

Attualmente, il Codice del Turismo dispone che il diritto al risarcimento del danno alla persona *“si prescrive in tre anni dalla data del rientro del turista nel luogo di partenza, salvo il termine di diciotto o dodici mesi per quanto attiene all’inadempimento di prestazioni di trasporto comprese nel pacchetto turistico per le quali si applica l’articolo 2951 del codice civile”* (art. 44). Ai sensi dell’art. 45 del Codice del Turismo, il diritto al risarcimento dei danni diversi da quelli alla persona si prescrive invece in un anno dal rientro del turista nel luogo di partenza. Con riferimento al danno da vacanza rovinata, è il caso di rilevare che, secondo l’orientamento giurisprudenziale prevalente, tale danno rientra *“fra i danni diversi da quelli alla persona, con conseguente applicazione della prescrizione annuale ex art. 95 codice del consumo [oggi sostituito*

dall'art. 45 del D.Lgs. 79/2011, di identico tenore letterale]" (Tribunale di Trieste, sentenza n. 215 del 12 marzo 2016).

Il presente briefing non costituisce un parere legale. Per ulteriori informazioni sul tema si invita a contattare l'Avv. Gennaro d'Andria (gdandria@dandria.com)