FEDERAZIONE ITALIANA
ASSOCIAZIONI IMPRESE
VIAGGI E TURISMO

fiavet

00153 ROMA
Piazza G.G. Belli, 2
tel. 06/588.31.01 r.a.
fax 06/58.97.003
C.F. 80184450585
P.I. 02131971000
fiavet.nazionale@fiavet.it

Spett.le
Ministero del Turismo dei Beni e delle Attività Culturali

c.a. Cons. Dott. Roberto Rocca
c.a. Cons. Dott. Davide Ponte
c.a. Dottor Lucio D'Amore

Roma, 4 dicembre 2013
FL/DF/29

Oggetto: Revisione Direttiva Pacchetti Turistici CEE 314/90 – Riunione del 28 novembre 2013

Come da intese all'esito della riunione svolta presso i Vostri Uffici il 28 novembre u.s., si invia qui di seguito sintetico appunto, integrativo della posizione già illustrata dalla scrivente Federazione, in merito alla proposta di Revisione della Direttiva Pacchetti, pubblicata dalla Commissione Europea il 9 luglio 2013.

A) Maggiori criticità

Come indicato nella detta riunione la maggiore criticità che si rileva è l'introduzione all'interno della Direttiva di due nuove disposizioni (in particolare art. 8, I comma ed art. 11, V comma) che alterano in maniera significativa il profilo economico dell'organizzazione di pacchetti, alterando e mettendo in crisi la stessa effettività del relativo business. Ed infatti se si considera l'impatto a livello economico derivante dalle due norme in commento non si può non convenire che l'obbligo imposto di rimborsare parte del prezzo del pacchetto per sopravvenute riduzioni dei costi di produzione elimina le componenti positive del rischio economico imprenditoriale, alterando le previsioni sulla marginalità; mentre la corresponsione degli "indennizzi" derivanti dal forzato soggiorno per le ipotesi catastrofali previste dall'art. 11, comma V (considerando tre notti per 100,00 € ciascuna), farebbe prevedere oneri per importi talmente significativi da alterare qualsiasi previsione di effettivo business dell'organizzazione di pacchetti. Va, peraltro, evidenziato che nelle ipotesi catastrofali il Tour Operator sarebbe soggetto contestualmente, da una parte, al rimborso integrale del prezzo – ove non vi fosse un accordo per la sostituzione di un pacchetto di riprotezione – entro 7 giorni (salvo che la nuova Direttiva non lo ampli) e dall'altra a fornire la provvista di 100,00 € per notte ai clienti fermi nelle mete di vacanza e impossibilitati a rientrare. Tale situazione, in pratica, comporterebbe che nell'imminenza e contestualmente all'avverarsi

delle situazioni critiche i Tour Operator dovrebbero farsi carico di gravosi ed eccezionali impegni economici (certamente gli albergatori o gli altri fornitori di servizi in loco vorranno essere pagati contestualmente all'erogazione dei servizi), creando una straordinaria pressione finanziaria, dovuta dall'esigenza di mettere a disposizione delle risorse economiche per far fronte ai rimborsi dei pacchetti e comunque all'erogazione dei 100,00 € per le tre notti, come sopra detto, tale da mettere in pericolo la stessa economia generale dell'organizzatore di viaggi. Peraltro appare iniquo il fatto che rispetto ad un fatto eccezionale, quindi non imputabile ad alcuna delle parti contrattuali, la componente commerciale debba invece farsi carico di costi sociali. A riguardo, Fiavet, ripropone che tali costi sociali vengano ammortizzati o tramite il Fondo di Garanzia di cui all'art. 51 del Codice del Turismo (in tal senso si può quindi intervenire con una integrazione dell'art. 15 della Proposta di Direttiva per ricomprendere all'interno del sistema di protezione del consumatore anche l'ipotesi di costi legati a circostanze catastrofali) ovvero con forme di copertura assicurativa che siano imposte dalla Legge previo riscontro che esse siano esistenti nel mercato (in tal senso un accordo con l'Ania potrebbe garantire l'esistenza di Assicurazioni disposte alla copertura). La sostenibilità di tali sistemi di ammortizzatori o di coperture solidaristiche, andrebbe finanziata con l'imposizione di un importo aggiunto al prezzo di mercato dei pacchetti, prelevato alla fonte in sede di sottoscrizione del viaggio e versato per finanziare la copertura.

Più specificatamente, quanto invece all'art. 8, I comma, l'istituto della revisione del prezzo entro il 10% del pacchetto, richiama quanto previsto dalla maggiore onerosità e difficoltà nella disciplina dell'appalto, presente anche nel nostro ordinamento e disciplinato in via generale dall'art. 1664 c.c. e risponde alla logica di parametrare il rischio di impresa dell'appaltatore (tale è l'organizzatore di viaggi come da nota giurisprudenza) al fine di consentirgli di mantenere lo stesso rischio entro parametri di prevedibilità, consentendogli di riequilibrare l'eventuale squilibrio economico dovuto a circostanze eccezionali proprio dell'aumento non previsto di materie prime o elementi o beni necessari per la produzione. In tal senso la norma, già presente nella precedente Direttiva, è stata oggi riformulata in senso reciproco, facendo così partecipare il consumatore ai benefici di un rischio di impresa che non assume per alcun altro aspetto del rapporto di organizzazione di viaggi. La norma, pertanto, appare del tutto inusuale rispetto al panorama giuridico nazionale e comporterebbe un ingiustificato arricchimento per i consumatori. Peraltro, sotto l'aspetto pratico, vista la già testata difficoltà di giustificare (come prevede l'attuale art. 40 del Codice del Turismo, già novellato in sede di emanazione del Codice del Consumo) gli aumenti richiesti da Tour Operator, certamente si propone la medesima se non più ardua prova in ordine alle eventuali diminuzioni dei prezzi di costo dei servizi inclusi nel pacchetto al momento della predisposizione dello stesso, rispetto a quelli al momento della vendita e/o della partenza.

B) Spunti richiesti dal Consigliere Ponte

1) Rapporto tra la nuova Direttiva e la vigente Legislazione Italiana (Codice del Turismo).

Al riguardo si ritiene che avendo la Direttiva finalità di massima armonizzazione, ma non essendo self executing (come si trae dall'art. 27 della Proposta di Revisione che prevede il recepimento entro 18 mesi da parte degli Stati Membri), che la novella europea dovrà essere recepita in Italia così come già avvenuto con il Decreto Legislativo 111/95, con la Direttiva 314/90.

Evidentemente poiché la Direttiva originaria era composta di soli 10 articoli, mentre l'attuale è costituita da 28 articoli, peraltro di contenuto ben più ampio, il recepimento sarà più "compresso" in termini di libera articolazione della normativa nazionale, essendo le norme della Revisione più di dettaglio e meno di genere. In tale ottica, al momento del recepimento, si dovrà tener conto delle scelte legislative già assunte dall'Italia nell'emanazione del Decreto Legislativo 79/2011 che detteranno i criteri per uniformare l'impianto di legislazione vigente a quello europeo, nei limiti appunto del recepimento, salvo che non vi sia una volontà politica di mutare gli indirizzi della legislazione vigente.

2) Rapporto con le legislazioni degli Stati Extra UE.

Il fenomeno del turismo, per sua stessa essenza, anche tramite le tecniche di comunicazione a distanza e il fenomeno crescente dell'e-commerce, impone la problematica di coerenziare la legislazione europea con quella degli altri Paesi Extra UE. In tal senso va ampliata la norma dell'art. 18, così come quella dell'art. 1, specificando che la normativa di cui alla Direttiva si applica a tutti i pacchetti acquistati da un consumatore stabilito all'interno degli Stati Membri, anche se la sede dell'organizzatore è posta fuori dallo SEE. Come iniziativa politica bisognerà verificare se in sede di WTO sia possibile promuovere una Convenzione Internazionale sui pacchetti di viaggi che costituisca base giuridica comune per tutti i Paesi aderenti all'Organizzazione Mondiale del Turismo.

3) Coordinamento con le altre normative europee.

E' di fondamentale importanza chiarificare, innanzitutto, il rapporto tra la normativa della Direttiva Pacchetti e le altre normative di natura consumeristica a livello europeo. In particolare si segnalano i considerando 24° e 40° di cui il primo richiama il rapporto con la Direttiva sulla "società dell'informazione" (31/2000 CE e d altre Direttive e Regolamenti citati nella nota 17), mentre il secondo riguarda più in generale le normative sui diritti dei consumatori. Ora, poiché proprio nell'ultima Direttiva sui diritti dei consumatori recentemente emanata, è stata espressamente esclusa l'applicazione della stessa rispetto alla vendita di pacchetti di viaggio, riconoscendo l'esclusività e specificità della normativa di cui alla Direttiva 314/90, è necessario ribadire tale chiara distinzione al fine di non ritornare in equivoci già risolti, creando incertezza nell'applicazione della normativa. Egualmente bisognerà chiarire, in ordine al 24° considerando, se, come sembra dal testo dello stesso, gli obblighi informativi, relativi alla Direttiva sull'e-commerce, siano già soddisfatti integralmente dal rispetto della normativa sulla Direttiva Pacchetti, ovvero ve ne siano alcuni aggiuntivi ed integrativi.

4) Genericità delle definizioni.

Si è d'accordo con l'osservazione che le definizioni di "pacchetto turistico" e di "organizzatore " e comunque quelle contenute nell'art. 3, siano effettivamente non chiare e da rivedere. In particolare poiché lo scopo fondamentale della Direttiva (come si legge anche nella Relazione accompagnatoria) era quello di aggiornarla, includendovi fenomeni di vendita e-commerce dei pacchetti turistici, appare corretta la filosofia della nuova definizione di pacchetto turistico, che deve essere tuttavia ridescritta con concetti di genere e clausole ampie ed in forma unitaria. In tal senso si è contrari alla frammentazione di formule di vendita quale quella dei "servizi turistici assistiti" che creerebbero solo ulteriore confusione rispetto alla tradizionale classificazione giuridica, ormai da decenni conosciuta, di organizzatore, venditore-intermediario, consumatore e di pacchetto, in contrapposizione al singolo servizio turistico. A riguardo si ritiene che la definizione contenuta nell'art. 33 del Codice del Turismo inerente l'organizzatore di viaggio, comprendente anche le OLTA e i fenomeni di acquisto online, sia una base sufficiente da riproporre, salvo eventuali arricchimenti e specifiche, rispetto alla definizione contenuta nella Direttiva.

Si resta a completa disposizione per ogni ulteriore incontro e confronto, e nell'apprezzare come il Ministro presti la giusta attenzione nel seguire l'iter nella normativa in oggetto, si inviano cordiali saluti.

Daniele Fiorini
Segretario Generale Fiavet

Avv.to Federico Lucarelli
Ufficio Legale Fiavet