

**Relazione sul recepimento
della direttiva 90/314/CEE, concernente i viaggi,
le vacanze ed i circuiti “tutto compreso”, nella
legislazione nazionale degli Stati membri CE**

1. OSSERVAZIONI GENERALI SUL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA CONCERNENTE I VIAGGI "TUTTO COMPRESO" ... 4

1.1. IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE DEGLI STATI MEMBRI	5
1.2. PUNTI DI DISCUSSIONE	7
1.2.1. <i>Ambito di applicazione della direttiva</i>	7
1.2.2. <i>Responsabilità</i>	9
1.2.3. <i>Questioni non contemplate dalla direttiva concernente i viaggi tutto compreso</i>	10
1.2.4. <i>Clausole abusive nei contratti per i servizi tutto compreso</i>	104

2. GARANZIE IN CASO DI INSOLVENZA O DI FALLIMENTO DELL'ORGANIZZATORE/VENDITORE DEL VIAGGIO (ARTICOLO 7 DELLA DIRETTIVA 90/314)..... 13

2.1. PUNTI DI RIFERIMENTO PER L'INTERPRETAZIONE DELL'ARTICOLO 7.....	13
2.1.1. <i>Testo dell'articolo 7</i>	13
2.1.2. <i>Interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee</i>	14
2.2. PRINCIPI PER L'ESECUZIONE DELLE GARANZIE DI VIAGGIO.....	19

ALLEGATO I

Testi giuridici adottati dagli Stati membri per il recepimento della direttiva 90/314/CEE, relativi procedimenti per inadempimento e sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee

ALLEGATO II

Brevi cenni sulle leggi nazionali che recepiscono l'articolo 7 della direttiva 90/314/CEE

INTRODUZIONE

Nove anni dopo l'adozione e sette anni dopo l'entrata in vigore della direttiva 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"¹, la Commissione pubblica la presente relazione al fine di

- fornire informazioni sulle misure adottate dagli Stati membri per recepire la direttiva,
- individuare i problemi sorti a questo proposito, nonché
- avviare una discussione che, alla fine, potrebbe favorire una migliore attuazione.

In considerazione di tali obiettivi, la **prima parte** della relazione contiene una breve sintesi delle misure di recepimento adottate dagli Stati membri e, all'occorrenza, delle relative procedure d'infrazione. A questo proposito, vengono individuate talune questioni per un'ulteriore discussione.

Nell'**Allegato I** figura un elenco completo delle misure nazionali di attuazione e delle procedure d'infrazione nonché delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee relative alla direttiva 90/314/CEE.

La **seconda parte** della relazione è dedicata al recepimento ed all'attuazione dell'articolo 7 della direttiva che, fra tutte le disposizioni contenute nella direttiva, lascia il più ampio margine di interpretazione ed è stato recepito pertanto in maniera molto diversa nei vari Stati membri. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha pronunciato una serie di sentenze con riferimento all'articolo 7 della direttiva che verranno analizzate di seguito. Inoltre, sono presentate alcune proposte per l'interpretazione dell'articolo in questione.

Nell'**Allegato II** sono riportate alcune osservazioni sugli atti che hanno recepito l'articolo 7.

La Commissione invita i governi degli Stati membri nonché tutti gli interessati a presentare le proprie osservazioni sulla presente relazione entro il 30 aprile 2000 al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale Politica dei consumatori e protezione della loro salute
Unità C/2
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
Belgio

¹ GU L 158 del 13 giugno 1990, pag. 159.

1. OSSERVAZIONI GENERALI SULL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA CONCERNENTE I VIAGGI "TUTTO COMPRESO"

L'obiettivo primario della direttiva concernente i viaggi "tutto compreso" è stabilire le norme minime in merito alle informazioni che devono essere fornite al consumatore, i requisiti formali per i contratti di viaggio "tutto compreso", le norme imperative da applicare alle obbligazioni contrattuali (cancellazione, modifica, responsabilità civile degli organizzatori e/o venditori dei viaggi "tutto compreso", e così via) e garantire pertanto una reale tutela dei consumatori in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio.

Informazioni da fornire al consumatore:

Le indicazioni non devono essere ingannevoli (articolo 3, paragrafo 1).

Gli opuscoli devono contenere le informazioni di carattere generale –Le informazioni contenute nell'opuscolo impegnano l'organizzatore/venditore (articolo 3, paragrafo 2).

Devono essere fornite al consumatore informazioni di carattere generale (condizioni in materia di visti, orari, rappresentanti locali, e così via) (articolo 4, paragrafo 1).

Norme che regolano il contratto:

Il contratto deve contenere requisiti minimi e informazioni di carattere generale (articolo 4, paragrafo 2).

Deve essere consentita la cessione della prenotazione (articolo 4, paragrafo 3).

I prezzi non possono essere modificati, tranne in casi particolari (articolo 4, paragrafo 4).

In caso di modifica del viaggio, il consumatore deve avere il diritto di recedere dal contratto ed ottenere un indennizzo per inadempienza contrattuale ovvero di accettare in sostituzione un altro servizio tutto compreso (articolo 4, paragrafo 5).

In caso di gravi problemi verificatisi dopo la partenza, devono essere fornite soluzioni alternative o deve essere garantito il ritorno al luogo di partenza (articolo 4, paragrafo 7).

Responsabilità:

L'organizzatore/venditore è responsabile della buona esecuzione del contratto e dei danni arrecati al consumatore (articolo 5).

In caso di reclamo, l'organizzatore deve adoperarsi sollecitamente per trovare soluzioni appropriate (articolo 6).

Garanzia in caso di insolvenza:

Devono essere fornite garanzie sufficienti per assicurare il rimborso dei fondi depositati ed

1.1. Il recepimento della direttiva nella legislazione nazionale degli Stati membri

La direttiva è stata recepita interamente da tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Italia, paese in cui il fondo di garanzia per i viaggiatori, che dovrebbe assicurare la garanzia prevista dall'articolo 7, non è stato ancora istituito.

Le norme adottate dagli Stati membri per recepire la direttiva sono state oggetto di un attento esame da parte della Commissione. A questo proposito, è opportuno notare che numerose disposizioni della direttiva lasciano un ampio margine di interpretazione ai legislatori nazionali. Ne consegue che le impostazioni seguite dai diversi Stati membri per recepire la direttiva in questione (ed il livello di tutela degli interessi economici del consumatore) differiscono in maniera considerevole. I casi in cui la Commissione ha ritenuto tuttavia che la direttiva non fosse stata recepita correttamente nel diritto interno degli Stati membri sono piuttosto scarsi.

Mentre le disposizioni della direttiva che potrebbero essere considerate imprecise sono molteplici, ci limiteremo a dare solo alcuni esempi che illustrano il potenziale problema:

- L'ambito di applicazione della direttiva, previsto dall'articolo 2: che cosa si intende per "prefissata combinazione"? Sono escluse le vacanze personalizzate? Come devono essere interpretate le parole "in modo non occasionale" relative alla definizione di organizzatore? Che cosa si intende per "altri servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscono una parte significativa del tutto compreso"? Gli Stati membri hanno inserito queste definizioni nella loro legislazione nazionale², attenendosi così alla direttiva, ma spostando allo stesso tempo il problema dell'interpretazione dal livello sopranazionale a quello nazionale.
- L'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva dispone: "Il consumatore che sia nell'impossibilità di usufruire del servizio tutto compreso, può cedere la propria prenotazione – dopo avere informato l'organizzatore o il venditore entro un termine ragionevole prima della partenza – ad una persona che soddisfi tutte le condizioni richieste per tale servizio". La maggior parte degli Stati membri non ha previsto nella legislazione nazionale una definizione di "termine ragionevole"³. Taluni Stati membri hanno previsto

² Ad esempio, la Svezia, articolo 2 della legge in materia di viaggi tutto compreso (SFS 1992:1672) e la Danimarca, capitolo 2 della legge 472 del 30 giugno 1993; la Germania (Art. 651a BGB) non prevede una definizione di servizi tutto compreso ai sensi della direttiva.

³ Ad esempio l'Austria, articolo 31c, paragrafo 3, Konsumentenschutzgesetz, e la Svezia, articolo 10 della legge in materia di viaggi tutto compreso (SFS 1992:1672).

una scadenza di pochi giorni prima della partenza⁴. Il Lussemburgo ha previsto un termine di tre settimane⁵; in seguito ad un intervento della Commissione, il Granducato conta ora di modificare tale disposizione la quale prevede che venga dato un 'termine ragionevole'⁶.

- L'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva dispone nell'ultima frase: “per quanto riguarda i danni diversi da quelli corporali derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, gli Stati membri possono ammettere che l'indennizzo sia limitato in virtù del contratto. Questa limitazione non deve essere irragionevole”. Anche in questo caso, i punti di vista su quale limitazione debba essere considerata “irragionevole” sembrano differire considerevolmente. Mentre taluni Stati membri non hanno recepito la disposizione (applicando pertanto le norme generali interne in materia di responsabilità civile)⁷ o hanno ripreso la disposizione dalla direttiva, altri hanno previsto disposizioni ancora più dettagliate⁸. La Commissione, incaricata del controllo dell'attuazione della direttiva, da parte sua riterrebbe “irragionevole” una disposizione che limitasse o escludesse la responsabilità dell'organizzatore/venditore in caso di assoluta negligenza; questo orientamento sembra conformarsi con le norme generali in materia di responsabilità civile di tutti gli Stati membri⁹.
- L'articolo 6 della direttiva prevede: “In caso di reclamo, l'organizzatore e/o il venditore, o il suo rappresentante locale se esiste, devono adoperarsi

⁴ Ad esempio in Italia, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 111/1995 prevede una scadenza di quattro giorni lavorativi prima della partenza; la Germania (Art. 651b BGB) prevede che il servizio tutto compreso possa essere ceduto in qualsiasi momento prima della partenza.

⁵ Regolamento granducale del 4/11/1997 che stabilisce gli elementi dell'informazione preliminare e le disposizioni del contratto relative ai viaggi, articolo 3, paragrafo 15.

⁶ La nuova legislazione non è stata ancora adottata.

⁷ Ad esempio Austria, Svezia, Danimarca.

⁸ Irlanda, decreto n. 235 del 1995, il regolamento n. 20, articolo 4, punto (b) dispone che “l'organizzatore non può limitare la responsabilità (a) nel caso di un adulto, ad un valore inferiore ad un importo pari al doppio del prezzo totale del pacchetto per l'adulto coinvolto, e (b) nel caso di un minore, ad un valore inferiore ad un importo pari al prezzo totale del pacchetto per il minore coinvolto”. In Italia, è stata stabilita una soglia minima con riferimento all'articolo 13 del CCV (Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, Bruxelles, 23 aprile 1970). In Germania, la responsabilità può essere limitata al triplo del valore del servizio tutto compreso (cfr. Art. 651h, Abs. 1 BGB). In Portogallo, la responsabilità può essere limitata a cinque volte il prezzo del servizio tutto compreso (cfr. decreto legge 209/97, articolo 40, paragrafo 5).

⁹ Tuttavia, queste norme generali in materia di responsabilità civile, importantissime per l'attuazione della direttiva, non sono state notificate dagli Stati membri alla Commissione. Eventuali lacune nell'applicazione di questa disposizione della direttiva potrebbero essere rivelate solo attraverso i reclami individuali presentati alla Commissione. Fino ad ora, la Commissione non ha ricevuto alcun reclamo che potesse far concludere che nel diritto interno di uno Stato membro sia stata ammessa una limitazione “irragionevole” della responsabilità. In ogni caso, qualsiasi limitazione di questo tipo potrebbe essere valutata in base alle norme nazionali di attuazione della direttiva 93/13 sulle clausole contrattuali abusive.

sollecitamente per trovare soluzioni appropriate”. Tale disposizione è estremamente vaga: non impone l’obbligo per l’organizzatore/venditore di avere un rappresentante locale al quale i consumatori possano rivolgere i propri reclami né stabilisce che cosa si intenda per soluzione “appropriata”. Ad esempio, se l’organizzatore ritiene che il reclamo sia irragionevole, potrebbe considerare come soluzione “appropriata” non agire in alcun modo. Inoltre, gli organizzatori/venditori devono “adoperarsi sollecitamente per trovare soluzioni appropriate”, ma non devono davvero trovarne una. Nessuna meraviglia, pertanto, che taluni Stati membri¹⁰ non abbiano recepito esplicitamente la disposizione, mentre altri abbiano adottato regole che differiscono considerevolmente dalla direttiva¹¹.

- Infine, i problemi interpretativi sollevati dall’articolo 7 rivestono una tale importanza che è stato necessario dedicare una sezione separata della presente relazione a questa complessa questione.

1.2. Punti di discussione relativi all'interpretazione della direttiva

Come si evince da quanto illustrato finora, il controllo sul recepimento ha messo in evidenza non solo alcune lacune nelle misure nazionali di attuazione adottate dagli Stati membri, ma anche taluni punti deboli della stessa direttiva.

La Commissione pertanto vorrebbe invitare i governi degli Stati membri e tutte le parti interessate a riflettere ulteriormente sui punti che seguono che potrebbero favorire un’interpretazione comune della direttiva. Se del caso, si potrebbe modificare la direttiva stessa.

1.2.1. Campo d'applicazione della direttiva

In base all’articolo 2, la direttiva si applica agli operatori che in modo non occasionale organizzano servizi tutto compreso e li vendono o li offrono in vendita direttamente o tramite un venditore. Un servizio “tutto compreso” ai sensi della direttiva è una combinazione prefissata di trasporto, alloggio e di altri servizi turistici (quando due o tre di questi elementi sono combinati fra loro), venduta o offerta in vendita ad un prezzo forfettario, laddove la prestazione superi le 24 ore o comprenda una notte.

Si potrebbero riesaminare alcuni aspetti del testo. Ad esempio, il criterio “*venduta o offerta in vendita ad un prezzo forfettario*” sembra essere, da un lato, un elemento obbligatorio della definizione di servizio “tutto compreso” e

¹⁰ Ad esempio, Italia e Germania.

¹¹ Ad esempio, l’Austria (Art. 31e Konsumentenschutzgesetz) dispone che in caso di inadempimento o di cattiva esecuzione del contratto (che è molto diverso dal caso di “reclamo” previsto nella direttiva), l’organizzatore è obbligato a intraprendere tutti gli sforzi ragionevoli per fornire assistenza al consumatore per superare le difficoltà (aspetto questo non menzionato nella direttiva: gli scarafaggi nella camere d’albergo sono un motivo di reclamo o di “difficoltà” che deve essere superata?). La stessa legge non fa menzione di agenti locali.

dunque dell'ambito di applicazione della direttiva, mentre, dall'altro, l'ultima frase dell'articolo 2, paragrafo 1¹², sembra disporre che l'elemento "*prezzo forfettario*" abbia solo carattere indicativo. Questo punto dovrebbe essere chiarito.

Inoltre, il significato della parola "*prefissata*" nella definizione di servizio tutto compreso suscita incertezze. Nella proposta originale della direttiva¹³, era stato stabilito chiaramente che la direttiva si applicava esclusivamente ai servizi offerti "*attraverso opuscoli, o altre forme di pubblicità, al pubblico in generale*"¹⁴, in modo da non includere i servizi personalizzati. Durante l'iter legislativo, tuttavia, il Comitato economico e sociale ed il Parlamento europeo hanno ritenuto che in tal modo si restringesse eccessivamente l'ambito di applicazione della direttiva e tale restrizione è stata eliminata nella proposta modificata¹⁵. Ne consegue che anche i servizi "tutto compreso" che non sono stati pubblicizzati come tali devono essere considerati "prefissati". In questo caso, sarebbe difficile sostenere che i servizi personalizzati sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva. Nella definizione di "tutto compreso" dell'articolo 2 della direttiva, la parola "prefissata" sembra essere artificiosa, di dubbio significato ed effetto e potrebbe essere eliminata. La necessità di tutelare il consumatore potrebbe, in taluni casi, essere la stessa rispetto ai servizi personalizzati o di altro tipo¹⁶.

Infine, talune disposizioni della direttiva, segnatamente l'obbligo dell'organizzatore/venditore di assicurare una garanzia in caso di insolvenza, impone alle autorità pubbliche di intraprendere sforzi costanti per monitorare il mercato e applicare correttamente la legge. Molti Stati membri hanno pertanto previsto un sistema di concessione di autorizzazioni in base al quale ciascun organizzatore/venditore di viaggi è tenuto a soddisfare determinati requisiti per ottenere l'autorizzazione che gli consente di svolgere la propria attività.¹⁷ In altri Stati membri, alcuni organizzatori/venditori devono essere in possesso di una licenza mentre altri non vi sono obbligati¹⁸. Alcuni paesi

¹² "La fatturazione separata di vari elementi di uno stesso servizio tutto compreso non sottrae l'organizzatore o il venditore agli obblighi della presente direttiva".

¹³ GU C 96 del 12.4.1988, pag. 5.

¹⁴ Cfr. la definizione di "organizzatore" nella proposta originaria.

¹⁵ Proposta modificata, GU C 190 del 27.7.1989, pag. 10.

¹⁶ La legislazione portoghese (decreto legge n. 209/97) menziona specificamente le vacanze "personalizzate" all'articolo 17, paragrafo 3. Tuttavia, la maggior parte delle disposizioni che recepiscono la direttiva 90/314/CEE non sono applicabili a questo tipo di accordi, ma solo ai viaggi "tutto compreso" (definiti all'articolo 17, paragrafo 2).

¹⁷ È il caso della maggior parte degli Stati membri, per esempio dell'Italia (cfr. gli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 111/1995), del Portogallo (decreto legge 198/93, articolo 14) e dell'Austria (§ 166 della Gewerbeordnung)

¹⁸ Per esempio, nel Regno Unito

non prevedono un sistema di licenze.¹⁹ Nondimeno, in tale contesto la Commissione vorrebbe sottolineare che le disposizioni della direttiva devono essere applicate senza discriminazione a tutti gli organizzatori/venditori ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 90/314, e non solo a quelli in possesso di regolare licenza od obbligati ad esserne muniti

1.2.2. Responsabilità

L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva prevede: “Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che l'organizzatore e/o il venditore parte del contratto siano responsabili nei confronti del consumatore della buona esecuzione degli obblighi risultanti dal contratto, sia che tali obblighi debbano essere eseguiti da lui stesso sia che debbano essere eseguiti da altri prestatori di servizi, fatto salvo il diritto dell'organizzatore e/o del venditore di rivalersi presso questi altri prestatori di servizi”.

Con questa disposizione, la direttiva ha lasciato agli Stati membri la libertà di determinare le rispettive responsabilità dell'organizzatore e del venditore. Ovviamente, la direttiva mira a che il legislatore nazionale determini chiaramente chi sia la persona responsabile nei confronti del consumatore.

La maggior parte degli Stati membri ha previsto una responsabilità diversa e separata dell'organizzatore rispetto al venditore: ognuno di essi è responsabile per i problemi verificatisi nella relativa sfera d'azione²⁰. Nella maggior parte degli Stati membri, l'inadempimento delle prestazioni oggetto del servizio “tutto compreso” e fornite da terzi consente la responsabilità diretta dell'organizzatore, ma non del venditore.

Tale soluzione potrebbe non tutelare un consumatore nel caso in cui questi acquistasse da un venditore nel proprio paese di origine un servizio tutto compreso organizzato da un operatore straniero (o anche da un operatore con sede al di fuori del SEE). In questo caso, il consumatore sarebbe costretto a sporgere reclamo contro l'organizzatore al di fuori del proprio paese e sopportare quindi tutti gli svantaggi derivanti dal carattere transfrontaliero della controversia²¹, il che sarebbe contrario alla *ratio* della direttiva che è di prevedere per il consumatore una controparte contrattuale responsabile dell'esecuzione del contratto e facilmente accessibile (contrariamente alla situazione precedente in cui i reclami devono essere indirizzati a moltissimi prestatori di servizi nel paese in cui si reca).

¹⁹ Per esempio, la Germania

²⁰ Ad esempio, Austria, Art. 31b-f Konsumentenschutzgesetz, OGH 6 Ob 519/95; Belgio, legge del 16 febbraio 1994, articoli 18 e 27; Italia, decreto legislativo n. 111/1995, articolo 14. In Portogallo, è responsabile l'agente di viaggio (venditore): cfr. il decreto legge n. 209/97, articolo 39. Nel Regno Unito, i Package Travel Regulations, regolamento 2, articolo 1, definiscono il contratto di viaggio “l'accordo che lega il consumatore all'organizzatore o al venditore, o *ad entrambi* se del caso”; il testo sembra ritenere responsabile anche il venditore oltre all'organizzatore.

²¹ Ad esempio, la legge applicabile, il tribunale competente, l'esecuzione di una sentenza o i problemi linguistici.

Questo punto dovrebbe essere chiarito. Se necessario, la direttiva potrebbe essere modificata per stabilire con chiarezza che un venditore, che offre servizi tutto compreso organizzati da un operatore con sede legale al di fuori del SEE, deve essere ritenuto responsabile dell'esecuzione del servizio.

1.3. Altri punti di discussione relativi all'ulteriore sviluppo della tutela dei consumatori nel ramo turistico

Anche qualora la direttiva concernente i viaggi "tutto compreso" fosse recepita interamente e in maniera soddisfacente da tutti gli Stati membri, molto si può ancora fare per rafforzare la tutela dei consumatori nel settore del turismo. La Commissione vorrebbe sottolineare i seguenti punti:

1.3.1 Casi non contemplati dalla direttiva concernente i viaggi "tutto compreso" - occorre estendere il campo d'applicazione della direttiva?

A prescindere dai problemi di interpretazione precitati, risulta auspicabile discutere l'estensione del campo d'applicazione della direttiva ai casi che attualmente sono esclusi dai criteri "quando il servizio copre un periodo di oltre ventiquattro ore o comprende un pernottamento"²², per esempio escursioni turistiche o visite organizzate a manifestazioni culturali o sportive.

Per esempio, una sistemazione consistente in un biglietto per la finale della coppa del mondo di calcio abbinato ad un biglietto di ritorno in aereo per lo stesso giorno può costare facilmente di più un viaggio medio organizzato settimanale. In tali circostanze, il bisogno di tutelare il consumatore è comparabile.²³

– 1.3.2 Norme da applicare nel caso in cui il consumatore receda ingiustificatamente dal contratto

- La direttiva non contiene disposizioni per il caso in cui il consumatore receda dal contratto di viaggio senza una giusta causa. In pratica, i contratti di viaggio contengono clausole in base alle quali "la penale" da pagare può arrivare fino al 100% del prezzo del servizio (a seconda del momento in cui si recede dal contratto)²⁴. Le penali, comunque,

²² Vedi articolo 2(1) della direttiva

²³ Si osservi che le misure di attuazione austriache non hanno ripreso la limitazione ai servizi che durano oltre le 24 ore, ampliando quindi notevolmente il loro campo di applicazione.

²⁴ La direttiva 93/13/CE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori prevede, al punto 1, lettera d) dell'allegato che le clausole che hanno l'effetto di "permettere al professionista di trattenere somme versate dal consumatore qualora quest'ultimo rinunci a concludere o a eseguire il contratto, senza prevedere il diritto per il consumatore di ottenere dal professionista un indennizzo per un importo equivalente qualora sia questi che recede dal contratto" possono essere considerate abusive e quindi nulle. Lo stesso dicasi per il punto 1, lettera e) dell'allegato, per le clausole contrattuali che hanno l'effetto di "imporre al consumatore che non adempie ai propri obblighi un indennizzo per un importo sproporzionatamente elevato". In ogni caso, sarebbe utile una norma specifica per i casi di "non partecipazione".

dovrebbero essere limitate ad un livello ragionevole, corrispondente al danno cagionato con tale comportamento. Se è vero che la “non partecipazione” è molto onerosa per un organizzatore, è altresì vero che il recesso comunicato da un consumatore entro un limite ragionevole comporta probabilmente costi esigui per l’organizzatore. Non è giustificabile il fatto che il consumatore, nel caso in cui il contratto non venga eseguito per colpa dell’organizzatore, riceva l’indennizzo per i soli danni comprovati²⁵, mentre l’organizzatore non debba provare di avere subito danni per ottenere il pagamento della “penale” nel caso di recesso ingiustificato del consumatore.

– 1.3.3 *Protezione del consumatore nel settore dell’aviazione civile ...*

La direttiva in questione non si applica ai viaggi aerei, ad eccezione dei casi in cui il volo è incluso nel servizio tutto compreso. Il numero sempre crescente di reclami sottoposti dai consumatori alla Commissione sembra indicare che il livello di tutela dei consumatori nel settore dei viaggi aerei è insufficiente. Le questioni da affrontare comprendono l’indennizzo per i ritardi ingiustificati, il miglioramento della trasparenza del mercato ed il miglioramento delle norme in materia di responsabilità civile.

– 1.3.4. *... e nel campo dei trasporti pubblici*

- Si dovrebbe altresì riflettere sull’adozione di misure volte a rafforzare la tutela dei consumatori nel settore dei trasporti pubblici in generale, soprattutto per quanto riguarda le clausole generali dei contratti delle aziende pubbliche di trasporto, di norma disciplinate dalle leggi degli Stati membri.

– 1.3.5 *La vendita di servizi tutto compreso per e-mail*

- Un ulteriore problema è quello che nasce nel contesto delle vendite transfrontaliere di viaggi "tutto compreso" via Internet. Il problema dovrebbe essere tuttavia affrontato dalla legislazione orizzontale (per esempio, dalla direttiva 97/7/CE sulle vendite a distanza o dalla proposta direttiva sul commercio elettronico²⁶ piuttosto che da misure specifiche da applicare al settore turistico.

– 1.4. La questione delle clausole abusive nei contratti per i servizi tutto compreso

La direttiva concernente i viaggi tutto compreso e le relative misure nazionali di recepimento hanno creato un quadro giuridico obbligatorio per i contratti relativi ai servizi tutto compreso. Al di là della tutela riconosciuta al consumatore da questa direttiva, è di essenziale importanza per il consumatore che il contratto non contenga clausole abusive, poco chiare o incomprensibili.

²⁵ Cfr. articolo 4, paragrafi 6 e 7, e articolo 5 della direttiva.

²⁶ Vedi proposta modificato, COM(1999)427 def.

La tutela contro le clausole contrattuali abusive è fornita dalla direttiva 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti, che copre non solo i contratti relativi ai servizi tutto compreso, ma qualsiasi contratto stipulato tra consumatori e professionisti. La direttiva stabilisce, quale principio di base, che le clausole contrattuali abusive contenute in un contratto stipulato tra un consumatore e un venditore o fornitore non sono vincolanti per il consumatore. Nell'allegato della direttiva 93/13/CEE figura un elenco indicativo delle clausole contrattuali che possono essere considerate abusive.

Per fornire al pubblico informazioni facilmente accessibili e trasparenti sulla giurisprudenza dei tribunali europei in materia di clausole abusive, la Commissione ha creato la banca dati CLAB, consultabile al sito Internet <http://europa.eu.int/clab/index.htm>. Questa banca dati contiene informazioni sulle sentenze in materia di clausole vessatorie emesse dagli organi giudiziari ed extragiudiziari di tutta l'Europa in tutti i settori economici²⁷.

In aggiunta, la Commissione sta organizzando un gruppo di lavoro di esperti (tavola rotonda) sulle clausole abusive nei contratti di viaggio "tutto compreso". I rappresentanti dei consumatori e degli industriali nonché esperti indipendenti si incontreranno per discutere e, se possibile, stabilire un codice di comportamento, che, non avendo carattere vincolante, servirà da punto di riferimento per gli organizzatori ed i venditori di viaggi ed i consumatori in tutta l'Europa.

²⁷ Delle 6 673 decisioni contenute nella banca dati al 1° luglio 1999, 273 riguardavano il settore del turismo. Di queste, 182 riguardavano le clausole abusive nei contratti stipulati per i viaggi tutto compreso.

2. GARANZIE IN CASO DI INSOLVENZA O DI FALLIMENTO DELL'ORGANIZZATORE/VENDITORE (ARTICOLO 7 DELLA DIRETTIVA 90/314)

Il recepimento dell'articolo 7 della direttiva nella legislazione nazionale degli Stati membri solleva problemi per vari motivi. La Commissione europea, conformemente agli impegni assunti nel suo documento di lavoro sull'attuazione della legislazione comunitaria in materia di tutela dei consumatori²⁸, ha invitato le associazioni dei consumatori di tutta l'Europa a presentare le loro osservazioni sull'attuazione dell'articolo 7 nei loro rispettivi paesi. Numerose associazioni hanno presentato informazioni valide, che hanno aiutato la Commissione a comprendere i diversi approcci seguiti dai vari legislatori nazionali.

Successivamente, la Commissione ha invitato gli Stati membri a discutere delle conseguenze che potrebbero risultare da interpretazioni ed attuazioni diverse della disposizione in questione. A tal fine, il 14 aprile 1999 si è tenuto a Bruxelles un incontro tra gli esperti dei governi.

I punti principali della discussione sono stati i seguenti:

- L'interpretazione delle parole "prove sufficienti di disporre di garanzie" dell'articolo 7 della direttiva 90/314/CEE;
- L'applicazione delle disposizioni delle legislazioni nazionali degli Stati membri intese a recepire l'articolo 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso e l'efficacia delle stesse.
- Effetti indesiderati delle divergenze nelle misure nazionali di attuazione (ad esempio, diversi livelli di tutela nei vari Stati membri e possibili distorsioni della concorrenza).
- Aspetti transfrontalieri

Ogni delegazione ha avuto l'opportunità di far conoscere le modalità di attuazione adottate dal proprio paese e di presentare osservazioni sulle misure di attuazione di altri Stati membri. Grazie al buon livello di cooperazione fra tutte le delegazioni, la discussione è stata proficua e ha fornito ai servizi della Commissione preziose informazioni che si sono rivelate altresì utili per procedere alla stesura della presente relazione e, segnatamente, dell'Allegato II.

2.1. Punti di riferimento per l'interpretazione dell'articolo 7 della direttiva 90/314

2.1.1. Testo dell'articolo 7

Il testo della direttiva recita:

²⁸ Documento di lavoro della Commissione sull'attuazione della legislazione comunitaria in materia di tutela dei consumatori, 27 marzo 1998, SEC (98) 527.

“L’organizzatore e/o il venditore parte del contratto danno prove sufficienti di disporre di garanzie per assicurare, in caso di insolvenza o di fallimento, il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio del consumatore.”

Il testo lascia ampia libertà agli Stati membri nella scelta delle misure adeguate da adottare. L’obiettivo della disposizione è comunque chiaro ed inequivocabile e non dà adito ad alcuna interpretazione: la garanzia fornita dai venditori/organizzatori deve coprire il rimborso totale dei fondi depositati e delle spese per il rimpatrio. Non è accettabile pertanto alcuna soluzione che limiti il rimborso dei fondi depositati e delle spese di rimpatrio, anche se ciò dovesse accadere solo in gravi casi.

2.1.2. Interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee

Nelle sentenze emesse in relazione all’articolo 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso, la Corte di giustizia ha stabilito che, in caso di insolvenza o di fallimento di un organizzatore, i consumatori devono ottenere il rimborso di tutte le spese sostenute per il rimpatrio e di tutti i fondi depositati.

2.1.2.1. Causa Dillenkofer

Nella causa C-178/94 (Dillenkofer)²⁹, la Corte ha stabilito che il mancato recepimento da parte della Germania della direttiva relativa ai viaggi tutto compreso ha fatto sorgere la responsabilità civile dello Stato membro nei confronti dei consumatori che avevano subito danni a causa della mancanza di provvedimenti di attuazione dell’articolo 7 della direttiva.

Il governo tedesco aveva sostenuto che già prima dell’entrata in vigore della legge di recepimento della direttiva, vi era una giurisprudenza costante a favore dei consumatori, in base alla quale l’organizzatore, prima di consegnare al consumatore “documenti costituenti titolo di credito” aveva la possibilità di chiedere un acconto non superiore al 10% del prezzo del viaggio, e che comunque non può eccedere i 500 DM.

La Corte ha rigettato tale tesi, statuendo che

- Qualora uno Stato membro consenta all’organizzatore del viaggio “tutto compreso” di chiedere un anticipo sul prezzo del viaggio non superiore al 10% di tale prezzo e fino ad un massimo di 500 DM, l’obiettivo di protezione perseguito dall’articolo 7 della direttiva è raggiunto solo purché sia garantito anche il rimborso di tale anticipo in caso di insolvenza o di fallimento dell’organizzatore del viaggio;

e che

²⁹ Sentenza della Corte dell’8 ottobre 1996. Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula e Trosten Knor contro Bundesrepublik Deutschland. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Landgericht Bonn - Germania. Cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94. Raccolta della Giurisprudenza 1996 pagina I-4845.

- La protezione che l'articolo 7 riconosce ai consumatori potrebbe essere compromessa se questi ultimi fossero costretti a far valere documenti costituenti titoli di credito nei confronti di terzi che non hanno, in ogni caso, l'obbligo di rispettarli e che, d'altro canto, sono anch'essi esposti al rischio di fallimento.

Dalle dichiarazioni della Corte di giustizia si evince che le disposizioni che recepiscono l'articolo 7 della direttiva non devono consentire che il consumatore subisca la perdita di una qualsiasi percentuale del prezzo pagato per il servizio tutto compreso, anche se inferiore al 10%. Inoltre, il rimborso delle spese di rimpatrio e dei fondi depositati dovrebbe essere garantito da un garante che “non sia esposto anch'esso al rischio di fallimento”.

Nella sentenza della Corte è contenuto un terzo punto, anche se esposto in maniera piuttosto vaga: il rimborso deve essere effettuato con sollecitudine e senza troppa burocrazia. Un sistema che imponesse al consumatore di “far valere documenti costituenti titoli di credito nei confronti di terzi” non può essere considerato conforme alla direttiva. Per quanto riguarda il rimpatrio del consumatore, è ovvio infatti che il sistema di garanzia dovrebbe attivarsi di propria iniziativa per organizzare e finanziare il viaggio di ritorno dei consumatori rimasti bloccati nel luogo di destinazione della vacanza. Un consumatore, che ha già pagato per il servizio tutto completo, non dovrebbe finanziare il viaggio di ritorno a casa e sperare di ricevere, prima o poi, il rimborso delle spese.

2.1.2.2. Causa VKI contro Österreichische Kreditversicherung

La sentenza della Corte di giustizia C-364/96³⁰ riguarda una questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale commerciale distrettuale di Vienna (Austria). Un'associazione dei consumatori non governativa, agendo per conto di due consumatori che si erano recati in vacanza dopo avere acquistato un servizio tutto compreso mentre era sopravvenuta una situazione di insolvenza dell'organizzatore del viaggio, aveva citato in giudizio una compagnia di assicurazioni per il rimborso delle spese sostenute dai consumatori per il rimpatrio. Tali spese riguardavano non solo i costi per il trasporto, ma anche tutte le spese del soggiorno in albergo, dato che il proprietario dell'albergo aveva impedito ai viaggiatori di partire senza aver prima pagato il conto. La compagnia assicurativa aveva dichiarato la propria disponibilità a rimborsare le spese sostenute per il viaggio di ritorno, ma non il conto dell'albergo, perché, in base ad un'interpretazione restrittiva della direttiva (e della legge di recepimento), tali spese non erano coperte dal termine “costi di rimpatrio”.

La Corte di giustizia ha stabilito che l'articolo 7 della direttiva deve essere interpretato “nel senso che rientra nel suo ambito di applicazione a titolo di rimborso dei fondi depositati una situazione in cui l'acquirente di un viaggio

³⁰ Sentenza della Corte (Quinta sezione) del 14 maggio 1998.

Verein für Konsumenteninformation contro Österreichische Kreditversicherung AG. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Bezirksgericht für Handelssachen Wien - Austria. Causa C-364/96. Raccolta della Giurisprudenza 1998 pagina I-2949.

“tutto compreso”, che prima del viaggio ha pagato una somma di denaro per le spese di soggiorno all’organizzatore, sia costretto, a seguito dell’insolvenza di quest’ultimo, a pagare la stessa somma all’albergatore, non potendo altrimenti lasciare l’albergo per effettuare il viaggio di ritorno”.

Nella sua sentenza, la Corte ha affermato che “lo scopo dell’articolo 7 è quello di proteggere i consumatori contro i rischi economici derivanti dall’insolvenza o dal fallimento dell’organizzatore”. Nella fattispecie, viene sottolineato che devono essere coperti tutti i rischi derivanti dall’insolvenza dell’organizzatore.

2.1.2.3. Causa Rechberger

Il presupposto di fatto della sentenza in questione (causa C-140/97)³¹ era il seguente: un quotidiano austriaco aveva offerto ai propri abbonati un viaggio gratuito “tutto compreso” come premio per la loro fedeltà. Gli abbonati avrebbero dovuto pagare le sole tasse aeroportuali ed un supplemento nel caso in cui avessero preferito una camera singola. Se l’abbonato avesse desiderato essere accompagnato da una seconda persona, quest’ultima avrebbe pagato il prezzo intero del viaggio. Sfortunatamente, aveva deciso di partecipare al viaggio un numero di abbonati di gran lunga superiore a quanto preventivato dal quotidiano e dall’agenzia di viaggio coinvolta che, alla fine, era fallita.

A seguito di ciò, i sei ricorrenti non hanno potuto usufruire del viaggio gratuito. Quattro di loro perché non vi erano più posti disponibili, gli altri due perché l’agenzia di viaggi nel frattempo era già fallita. Tutti comunque avevano effettuato i pagamenti che erano stati loro richiesti, ma hanno potuto recuperare solo una piccola percentuale nel procedimento fallimentare.

Il Landesgericht di Linz (Austria) ha sottoposto sei questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia delle Comunità europee, di cui alcune riguardavano il tardivo recepimento dell’articolo 7 nell’ordinamento legislativo austriaco³², e altre l’interpretazione dell’articolo 7 della direttiva 90/314.

Nella sua sentenza, la Corte di giustizia ha stabilito per la prima volta che le misure adottate da uno Stato membro erano state chiaramente insufficienti per recepire l’articolo 7 della direttiva in questione: “l’articolo 7 della direttiva 90/314 non è stato correttamente recepito in diritto interno

³¹ Sentenza della Corte del 15 giugno 1999.

Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister e altri contro Repubblica d’Austria. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Landesgericht Linz - Austria. Causa C-140/97.

³² In conformità dell’Atto relativo alle condizioni di adesione di Norvegia, Austria, Finlandia e Svezia e le modifiche dei trattati su cui si basa l’Unione europea (GU C 241 del 1994, pag. 21 e GU L 1 del 1995, pag. 1), per l’Austria il termine ultimo prescritto per l’attuazione della direttiva era il 1° gennaio 1995. Il Reisebürosicherungsverordnung austriaco, tuttavia, si applica solo ai viaggi tutto compreso prenotati successivamente al 1° gennaio 1995 e *la cui data di partenza sia fissata non prima del 1° maggio 1995*; i ricorrenti nella causa Rechberger pertanto non erano coperti. La Corte di giustizia ha stabilito che la limitazione ai viaggi tutto compreso con data di partenza fissata non prima del 1° maggio 1995 costituiva una “grave violazione del diritto comunitario”.

allorquando una normativa nazionale si limiti ad imporre, per la copertura del rischio, un contratto di assicurazione o una garanzia bancaria con un capitale assicurato pari almeno al 5% del fatturato derivante dall'attività dell'organizzatore nel corrispondente trimestre dell'anno civile precedente, e prescriva ad un organizzatore esordiente di basarsi sulla stima del fatturato corrispondente alla prevista attività di organizzatore di viaggi, senza prendere in considerazione gli aumenti del fatturato dell'organizzatore che si verifichino nell'anno in corso"³³.

Nella motivazione, la Corte statuiva esplicitamente che “se si tiene conto del fatto che la somma garantita è calcolata con riguardo al fatturato di una determinata agenzia nell'anno precedente, ovvero, in caso di nuovi operatori, in base al fatturato previsto dall'operatore stesso, le modalità concrete predisposte dal governo austriaco erano insufficienti, in quanto il decreto prescrive una garanzia limitata sia sotto il profilo del suo ammontare che della sua base di calcolo. Tale sistema appare dunque *strutturalmente incapace* di tenere conto di un evento del tutto normale e prevedibile nel settore economico di cui si tratta, quale un aumento notevole del numero delle prenotazioni rispetto al fatturato dell'anno precedente o al fatturato previsto"³⁴. Inoltre, la Corte metteva in evidenza che “non sussistono infatti né nei “considerando” della direttiva né nel testo dell'articolo 7 indicazioni in base alle quali si possa limitare la garanzia da tale norma prevista, come è stato fatto in sede di attuazione della garanzia in Austria"³⁵.

Quali conclusioni si possono trarre da questa sentenza? Molto chiaramente, la protezione garantita al consumatore dalla versione originale del *Reisebürosicherungsverordnung* austriaco è definita insufficiente. Pertanto, sappiamo ora per certo che una limitazione delle garanzie da fornire al 5% del fatturato dell'organizzatore nel corrispondente trimestre dell'anno civile precedente è inammissibile.

È ovvio che il 5% del fatturato di un trimestre (ovvero l'1,25% di un anno) non fornirebbe una garanzia sufficiente; questo importo sarebbe più o meno pari al fatturato di una settimana, mentre molte vacanze tutto compreso sono pagate con parecchie settimane di anticipo, così che i fondi tenuti dall'organizzatore sarebbero in ogni caso superiori alla copertura assicurativa. In tal modo, la Corte si è limitata a stabilire l'ovvio. D'altro canto, la Corte ha omesso di stabilire con precisione le condizioni in base alle quali un sistema nazionale di attuazione potrebbe essere considerato rispettoso dell'articolo 7 della direttiva in questione³⁶.

³³ Quinta questione della sentenza della Corte.

³⁴ Cfr. punto 62 della sentenza.

³⁵ Cfr. punto 63 della sentenza.

³⁶ Ad esempio, non sono indicate le cifre in base alle quali “un importo assicurativo minimo” se sufficiente, sarebbe accettabile. Si deve notare che il *Reisebürosicherungsverordnung* austriaco, dal 1995, è stato modificato quattro volte e che la copertura assicurativa minima è stata aumentata considerevolmente e adesso è pari al 5-9% del fatturato annuo dell'organizzatore. Purtroppo, la

2.1.2.4. Causa Ambry

La sentenza nella causa C-410/96³⁷ riguardava taluni aspetti relativi al mercato unico dell'attuazione dell'articolo 7 della direttiva 90/314.

Il gestore di un'agenzia di viaggi di Metz (Francia) è stato imputato in un procedimento penale per avere svolto un'attività relativa all'organizzazione ed alla vendita di viaggi o di soggiorni senza essere in possesso della licenza richiesta dall'articolo 4 della legge francese n. 92/645 o per aver concorso all'esercizio della stessa. Egli non aveva ottenuto la licenza perché la polizza assicurativa che aveva stipulato per la copertura dei rischi di cui all'articolo 7 della direttiva 90/314 non era stata conclusa con una compagnia assicurativa francese, bensì con una compagnia italiana che non aveva sedi in Francia.

Le autorità francesi non avevano accettato tale scelta in quanto la normativa francese impone che "la garanzia finanziaria prestata da un istituto di credito o da una società di assicurazioni è ammessa solo se tale istituto o società ha la propria sede nel territorio di uno Stato membro della Comunità europea o una succursale in Francia. Questa garanzia finanziaria deve in ogni caso essere immediatamente operativa per assicurare il rimpatrio della clientela (...). Se l'istituto di credito o la società di assicurazioni ha sede in uno Stato membro della Comunità europea diverso dalla Francia, un accordo a tal fine deve essere concluso tra questo istituto e un istituto di credito o una compagnia di assicurazioni con sede in Francia".

La Corte di giustizia ha sottolineato che l'intenzione del legislatore francese, che era di assicurare non solo l'esistenza della garanzia in questione, ma anche un immediato utilizzo della stessa, se necessario, per il rimpatrio dei viaggiatori, era conforme alla direttiva 90/314.

Peraltro, la Corte ha anche dichiarato che "l'art. 59 del Trattato CE nonché la seconda direttiva del Consiglio 15 dicembre 1989, 89/646/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE, e la direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE (terza direttiva "assicurazione non vita"), si oppongono ad una normativa nazionale che, ai fini dell'attuazione dell'art. 7 della direttiva del consiglio 13 giugno 1990, 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", richiede, all'atto della costituzione di garanzie finanziarie preso un istituto di credito o un'impresa di assicurazioni con sede in un altro Stato membro, che tale garante concluda un accordo supplementare con un istituto di credito o un'impresa di assicurazioni con sede nel territorio nazionale".

sentenza Rechberger non indica se questa limitazione sia ritenuta dalla Corte di giustizia conforme alla direttiva.

³⁷ Sentenza della Corte del 1° dicembre 1998. Procedimento penale a carico di André Ambry. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunal de grande instance de Metz - Francia. Causa C-410/96. Raccolta della Giurisprudenza 1998 pagina I-7875.

2.2. Principi per l'esecuzione delle garanzie di viaggio

Alla luce della sintesi delle sentenze emesse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee in merito all'articolo 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso, si evince che le misure nazionali che attuano tale disposizione dovrebbero osservare i seguenti principi.

- La garanzia deve coprire per intero tutti i rischi derivanti dall'insolvenza o dal fallimento dell'organizzatore del viaggio (compresi ad esempio i costi per il soggiorno che il consumatore è costretto a pagare prima di poter intraprendere il viaggio di ritorno³⁸).
- Il garante (che sia una società di assicurazioni, un istituto di credito, un fondo fiduciario o un fondo comune di garanzia) dovrebbe assumersi una responsabilità illimitata. La somma da rimborsare non può essere limitata ad un importo massimo o ad una percentuale massima.
- La garanzia deve essere fornita dal garante se questi a sua volta non è esposto al rischio di insolvenza o di fallimento. Il garante deve essere sufficientemente indipendente dall'organizzatore del viaggio e deve mantenere fondi sufficienti per coprire il rischio assicurato.
- La garanzia, indipendentemente dalla sua natura, dovrebbe essere immediatamente disponibile. Tutti i servizi ed i rimborsi al consumatore ai sensi dell'articolo 7 della direttiva dovrebbero essere effettuati prontamente e senza troppa burocrazia.
- Le autorità pubbliche dovrebbero assicurare che nessun organizzatore/venditore offra servizi tutto compreso sul mercato a meno che non abbia dato prova di disporre di sufficienti garanzie come richiesto dall'articolo 7 della direttiva. Indipendentemente dall'esistenza di sistemi di concessione di licenze, è necessario effettuare un costante monitoraggio del mercato ed eliminare quei professionisti che non ottemperano al requisito della garanzia.
- Sarebbe necessario creare un mercato unico per i servizi di garanzia richiesti dall'articolo 7 della direttiva. In tal modo, i garanti (compagnie di assicurazioni, società finanziarie, e così via) dovrebbero essere liberi di offrire i propri servizi in tutti gli Stati membri. La legislazione nazionale non deve ingiustificatamente riservare il diritto di offrire tali servizi a talune imprese o istituzioni.
- Parimenti, gli Stati membri (senza pregiudizio per i principi di cui sopra) riconoscono reciprocamente i loro sistemi di attuazione della direttiva, garantendo che un professionista che ha fornito la garanzia richiesta dalla legislazione di uno Stato membro sia autorizzato ad operare in tutti gli altri Stati membri.
- Sarebbe inoltre ragionevole che:

³⁸ Cfr. la summenzionata causa VKI contro Österreichische Kreditversicherung (C-364/96).

- -vi sia una valutazione professionale del rischio assicurato (se possibile da parte del garante stesso). Gli Stati membri devono evitare di istituire un sistema in cui il costo dell'assicurazione per servizio "tutto compreso" venduto sia lo stesso per ciascun venditore (a prescindere dalla situazione finanziaria di quest'ultimo o dal rischio legato a ciascun servizio "tutto compreso" specifico). Le misure nazionali di recepimento dell'articolo 7 della direttiva sui servizi "tutto compreso" non devono portare ad una distorsione della concorrenza con l'imporre una "solidarietà coercitiva" ai venditori, costringendoli a partecipare a sistemi chiusi su base nazionale.
- - Nei casi in cui debba essere rimpatriato, il consumatore non dovrebbe essere tenuto a prefinanziare od organizzare da sè il ritorno a casa.

Attualmente, non è sicuro che i principi precedentemente esposti siano pienamente presi in considerazione dalle misure nazionali di attuazione adottate da un considerevole numero di Stati membri³⁹. La Commissione desidera analizzare ulteriormente la questione in stretta cooperazione con gli Stati membri. Gradirebbe pertanto ricevere da questi ultimi tutte le osservazioni su questo tema e segnatamente

- quali misure intendono adottare per migliorare ulteriormente la tutela dei consumatori nel contesto delle garanzie di viaggio;
- se, oltre ai principi summenzionati, ritengono sia necessario adottare misure per assicurare una garanzia analoga a quei consumatori che hanno concluso un contratto di viaggio tutto compreso con un organizzatore/venditore che, in violazione dei propri obblighi, non ha fornito la garanzia prevista dall'articolo 7 della direttiva in questione.

³⁹ Cfr. l'allegato II. I cenni sulle misure adottate dagli Stati membri contenute nell'allegato hanno carattere descrittivo e non già valutativo.

ALLEGATO I

TESTI GIURIDICI ADOTTATI DAGLI STATI MEMBRI PER IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 90/314/CEE, RELATIVI PROCEDIMENTI PER INADEMPIMENTO E SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

3. BELGIO

- *Loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyage - Wet van 16/02/1994 tot reisorganisatie en reisbemiddeling, Moniteur belge du 01/04/1994 Page 8928*
- *Arrêté ministériel du 19/09/1994 désignant les agents compétents pour rechercher et constater les infractions à la loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages - Ministerieel besluit van 19/09/1994 waarbij de ambtenaren aangewezen worden om de inbreuken op de wet van 16/02/1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reibemiddeling, op te sporen en vast te stellen, Moniteur belge du 04/10/1994 Page 25086*
- *Arrêté royal du 25/04/1997 portant exécution de l'article 36 de la loi du 16/02/1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages - Koninklijk besluit van 25/04/1997 tot uitvoering van artikel 36 van de wet van 16/02/1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling, Moniteur belge du 13/06/1997 Page 15887*

4. DANIMARCA

- *Lov nr. 454 af 30/06/1993 om ændring af lov om en rejsegarantifond. Industrimin.j.nr. 90-331-2. Lovtidende A hæfte 88 udgivet den 01/07/1993 s.2427. TLOV.*
- *Lov nr. 472 af 30/06/1993 om pakkerejser. Justitsmin.j.nr. L.A. 1992-460002-464. Lovtidende A hæfte 89 udgivet den 01/07/1993 s.2499. JLOV.*
- *Bekendtgørelse nr. 776 af 21/09/1993 om pakkerejser. Justitsmin., civilkontoret, j.nr. 93-4601-23. Lovtidende A hæfte 141 udgivet den 01/10/1993 s. 4301. JBK.*
- *Lov nr. 428 af 01/06/1994 om markedsføring. Industri- og Samordningsmin., j.nr. 90-332-28. Lovtidende A 1994 hæfte nr. 84 udgivet den 02/06/1994 s. 2028. TLOV*
- *Lov nr. 315 af 14/05/1997 om en rejsegarantifond. Erhvervsmin., j.nr. 95-176-15.*

- *Bekendtgørelse nr. 536 af 14/07/1998 om registrering,garantistillelse m.v.i Rejsegarantifonden. Erhvervsmin. Forbrugerstyrelsen, j.nr 1998-121/1-246, 3 jur.kt.*

5. GERMANIA

- *Gesetz zur Durchführung der Richtlinie des Rates vom 13/06/1990 über Pauschalreisen vom 24/06/1994, BGBl I vom 29/06/1994 Seite 1322 (eingearbeitet in §§ 651 a – 651l des Bürgerlichen Gesetzbuches und § 147b der Gewerbeordnung)*
- *Verordnung über die Informationspflichten von Reiseveranstaltern vom 14/11/1994, Bundesgesetzblatt Teil I Seite 3436*

Procedimento per inadempimento, causa 98/2163, concernente il recepimento incompleto della direttiva. Il procedimento si è concluso quando la Germania ha notificato alla Commissione il decreto del 14/11/1994.

Corte di giustizia, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94 (Dillenkofer): responsabilità civile dello Stato membro per i danni causati ai consumatori dal tardivo recepimento dell'articolo 7 della direttiva concernente i viaggi tutto compreso.

6. GRECIA

- *Decreto presidenziale n. 339/96 del 05/09/1996, FEK A 225 dell'11/09/1996, pagina 4336*

Procedimento per inadempimento, causa 98/2275, concernente il recepimento incompleto dell'articolo 7 della direttiva, in quanto le compagnie marittime per il trasporto di passeggeri sono esentate dall'obbligo di fornire una garanzia in caso di insolvenza. La causa è tuttora pendente.

7. SPAGNA

- *Ley número 21/95 de 06/07/1995, reguladora de los Viajes Combinados, Boletín Oficial del Estado número 161 de 07/07/1995 Página 20652 (Marginal 16379)*
- *Real Decreto número 271/88 de 25/03/1988, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes, Boletín Oficial del Estado número 76 de 29/03/1988*
- *Orden de 14/04/1998, por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes, Boletín Oficial del Estado*

– *Leggi regionali sull'organizzazione delle agenzie di viaggi*⁴⁰,

8. FRANCIA

- *Loi Numéro 92-645 du 13/07/1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours*
- *Décret Numéro 94-490 du 15/06/1994 pris en application de l'article 31 de la loi Numéro 92-645 du 13/07/1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, Journal Officiel du 17/06/1994 Page 8746*

Corte di giustizia, causa C-410/96 (Ambry): l'attuazione nell'ordinamento francese dell'articolo 7 della direttiva non è conforme al principio del libero scambio di beni e servizi dato che gli operatori turistici possono stipulare un'assicurazione solo con una compagnia di assicurazioni che abbia sede in Francia.

9. IRLANDA

- *The Package Holidays and Travel Trade Act, 1995*

10. ITALIA

- *Decreto legislativo del 17/03/1995 n. 111, attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", Gazzetta Ufficiale - Serie generale - del 14/04/1995 n. 88 pag. 3*

Procedimento per inadempimento, causa 96/2155: la normativa italiana non ha recepito l'articolo 7 della direttiva poiché il fondo di garanzia per i viaggi previsto dalla legge nazionale (articolo 21) non è stato ancora creato. La causa è pendente dinanzi alla Corte di giustizia.

11. LUSSEMBURGO

- *Loi du 14/06/1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjour et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, Mémorial Grand-Ducal A Numéro 58 du 06/07/1994 Page 1092*
- *Règlement grand-ducal du 04/11/1997 déterminant le montant, les modalités et l'utilisation de la garantie financière prévue à l'article 6 de la loi du 14/06/1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à*

⁴⁰ In Spagna, la normativa in materia di turismo è di competenza delle 17 "Comunidades Autonomas". Ciascuna regione ha la possibilità di adottare le proprie leggi in materia di organizzazione delle agenzie di viaggi. Laddove non siano state adottate tali norme, si applica il regio decreto n. 271/1988.

l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait

- *Règlement grand-ducal du 04/11/1997 déterminant les éléments de l'information préalable et les dispositions du contrat relatifs aux voyages, vacances ou séjours à forfait, en exécution des articles 9, 11 et 12 de la loi du 14/06/1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours et portant transposition de la directive du 13/06/1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait,*

Procedimento per inadempimento, causa 98/2388, concernente il non corretto recepimento dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva: la legislazione del Lussemburgo prevede che il servizio tutto compreso possa essere ceduto ad un terza persona solo 21 giorni prima della partenza, mentre la direttiva prevede che il trasferimento possa essere effettuato entro un termine ragionevole prima della partenza. La causa è pendente.

12. PAESI BASSI

- *Koninklijk Besluit van 15/01/1993 houdende regels inzake de gegevens die de organisatoren van georganiseerde reizen ten behoeven van de reizigers moeten vermelden (Gegevensbesluit georganiseerde reizen), Staatsblad 1993, nr. 43*
- *Wet van 24/12/1992 tot aanpassing van Boek 7 van het Burgelijke Wetboek aan de richtlijn betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreis pakketten, Staatsblad 1992, nr. 689*

Procedimento per inadempimento, causa 93/2183, concernente il recepimento dell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, articolo 4, paragrafo 4, primo comma, articolo 5, paragrafi 5 e 7, e articolo 6 della direttiva. A seguito di una comunicazione ufficiale trasmessa dalla Commissione, le autorità olandesi hanno fornito ulteriori informazioni che hanno convinto la Commissione a chiudere la procedura.

13. AUSTRIA

- *§§ 31b – 31f Konsumentenschutzgesetz (idF BGBl 247/1993, BGBl II 140/1997)*
- *Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über Ausübungsvorschriften für das Reisebürogewerbe, BGBl 599/1994*
- *Reisebüro-Sicherungsverordnung BGBl II 10/1998, idF BGBl II 118/1998*

Corte di giustizia, causa C-364/96 (VKI contro Österreichische Kreditversicherung): ai sensi dell'articolo 7 della direttiva, l'assicurazione dovrebbe coprire tutti i costi correlati al rimpatrio del consumatore (ad esempio il conto dell'albergo).

Corte di giustizia, causa C-140/97 (Rechberger), concernente l'attuazione dell'articolo 7 della direttiva in Austria: l'articolo 7 si applica anche ai viaggi tutto compreso offerti gratuitamente. L'obbligo per gli organizzatori di viaggi di stipulare un'assicurazione con un importo garantito minimo del 5% del fatturato di un

trimestre non è sufficiente per recepire l'articolo 7 della direttiva. Il recepimento tardivo ed insufficiente fa sorgere la responsabilità civile dello Stato membro nei confronti dei consumatori che hanno subito danni in conseguenza di tale mancato recepimento. Questa responsabilità non è esclusa dal comportamento negligente di un organizzatore di viaggi.

14. PORTOGALLO

- *Decreto-Lei n.º 198/93 de 27/05/1993. Regula o acesso e o exercício da actividade das agências de viagens e turismo, Diário da República I Série A n.º 123 de 27/05/1993 Página 2904*
- *Decreto Regulamentar n.º 24/93 de 19/07/1993. Regulamenta a actividade de agência de viagens e turismo, Diário da República I Série B n.º 167 de 19/08/1993 Página 3883*
- *Decreto Legislativo Regional n.º 13/94/M de 16/05/1994. Adapta à Região Autónoma da Madeira o disposto no Decreto-Lei n.º 198/93, de 27 de Maio, e no decreto Regulamentar n.º 24/93, de 19 de Julho (regula o acesso, exercício e licenciamento da actividade das agências de viagens e turismo), Diário da República I Série A n.º 122 de 16/05/1994 Página 2785*
- *Código de Direito Civil Portuges de 25/11/1966*
- *Decreto-Lei n.º 446/85 de 25/10/1985. Institui o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, Diário da República I Série n.º 246 de 25/10/1985 Página 3533*
- *Decreto-Lei n.º 330/90 de 23/10/1990. Aprova o Código da Publicidade, Diário da República I n.º 245 de 23/10/1990 Página 4353*
- *Decreto-Lei n.º 209/97 de 13/08/1997. regula o acesso e o exercício da actividade das agências de viagens e turismo, Diário da República I Série A n.º 186 de 13/08/1997 Página 4219*

15. FINLANDIA

- *Valmismatkalaki/Lag om paketresor (1079/94) 28/11/1994*
- *Laki valmismatkaliikkeistä/Lag om paketreserörelser (1080/94) 28/11/1994*
- *Åland Islands: Landskapslag om resebyrå rörelse (56/75) 26/11/1975*
- *Asetus valmismatkasta annettavista tiedoista annetun asetuksen 5 ja 7 §:n muuttamisesta/Förordning om ändring av 5 och 7 § förordningen om de uppgifter som skall ges om paketresor (372/98) 29/05/1998*

Procedimento per inadempimento, causa 96/2181: non corretto recepimento dell'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, e dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, della direttiva, poiché la legislazione finlandese obbliga l'organizzatore/venditore a fornire informazioni sui passaporti e sui visti solo ai

cittadini finlandesi e non ai cittadini di tutti gli Stati membri del SEE. A seguito dell'intervento della Commissione, la Finlandia ha accettato di modificare la normativa in questione.

Corte di giustizia, causa 237/97 (Kuluttajavirasto contro AFS Finland): un programma di scambi scolastici, in base al quale gli alunni finlandesi soggiornano presso famiglie ospiti americane, non è considerato un viaggio tutto compreso, anche se l'organizzatore del programma riceve un prezzo globale per il pagamento del trasferimento per via aerea, dei contatti con la famiglia ospite e la scuola ospite e di altri servizi correlati.

16. SVEZIA

- *Lag om paketresor, Svensk författningssamling (SFS) 1992:1672*
- *Lag om ändring i resegarantilagen (1972:204), Svensk författningssamling (SFS) 1992:1673*
- *Lag om ändring i sjölagen (1891:35 s. 1), Svensk författningssamling (SFS) 1992:1674*
- *Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd om paketresor, Konsumentverkets författningssamling (KOVFS), 1993:3*

17. REGNO UNITO

- *The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992, Statutory Instruments number 3288 of 1992*
- *The Package Travel, Package Holidays and Package Tours (Amendment) Regulations 1998, Statutory Instruments number 1208 of 1998*
- *Gibraltar: The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Ordinance 1994, Legal Notice No. 8 of 1994, First Supplement to the Gibraltar Gazette No. 2,788 of 07/07/1994*

Procedimento per inadempimento, causa 93/2182 concernente il non corretto recepimento dell'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, e dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, della direttiva, dato che la legislazione britannica obbliga l'organizzatore/venditore a fornire informazioni sui passaporti e sui visti solo ai cittadini britannici e non ai cittadini di tutti gli Stati membri del SEE. A seguito dell'intervento della Commissione, il Regno Unito ha accettato di modificare la normativa in questione.

ALLEGATO II

BREVI CENNI SULLE LEGGI NAZIONALI CHE RECEPISCONO L'ARTICOLO 7 DELLA DIRETTIVA 90/314/CEE

18. BELGIO

Nell'articolo 36 della legge in materia di viaggi tutto compreso, il Belgio ha riportato alla lettera il testo dell'articolo 7 della direttiva. Il regio decreto⁴¹ sull'attuazione dell'articolo 36 della legge in questione stabilisce che gli organizzatori devono fornire una "garanzia sufficiente", stipulando un contratto di assicurazione con una compagnia di assicurazioni riconosciuta. L'assicuratore è obbligato a coprire il rimborso totale di tutti i fondi depositati dai consumatori in base a, o in previsione di un servizio tutto compreso nonché le spese totali sostenute per il rimpatrio dei consumatori il cui viaggio tutto compreso abbia già avuto inizio.

Le persone che desiderano operare in qualità di agenti di viaggi devono ottenere una licenza da un'autorità regionale. Tuttavia, la prova di disporre di garanzie sufficienti ai sensi dell'articolo 36 della legge in materia di viaggi tutto compreso non è un requisito da soddisfare prima di potere ottenere la licenza. Le compagnie di assicurazione sono invece tenute a pubblicare a scadenza regolare gli elenchi delle agenzie di viaggi che hanno assicurato⁴².

19. DANIMARCA

Ancor prima dell'entrata in vigore della direttiva concernente i viaggi tutto compreso, la legge danese n. 104/1986⁴³ aveva imposto agli organizzatori ed agli intermediari degli organizzatori stranieri l'adesione ad un fondo di garanzia per i viaggi, inteso a coprire tutte le spese di rimpatrio ed il rimborso dei fondi depositati. Questa legge è stata modificata dalla legge n. 454/1993 per ottemperare alle disposizioni della direttiva.

Nel 1997 è stata adottata una nuova legge sui fondi di garanzia per i viaggi⁴⁴. Al pari delle precedenti disposizioni, essa obbliga gli organizzatori e gli intermediari degli

⁴¹ Arrêté royal du 25 avril 1997 portant exécution de l'article 36 de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages.

⁴² Cfr. Arrêté royal du 25 avril 1997 portant exécution de l'article 36 de la loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages, art. 14.

⁴³ Lov om rejsegarantifond, cfr. regolamento di attuazione n. 104 del 28 febbraio 1986, modificato dalla legge n. 454 del 30 giugno 1993.

⁴⁴ Lov nr. 315 af 14/05/1997 om en rejsegarantifond. Erhvervsmin., j.nr. 95-176-15.

organizzatori stranieri ad aderire ad un fondo di garanzia per i viaggi. Essi devono versare un deposito cauzionale (che varia dall'1 al 100% del fatturato annuo⁴⁵, in base al fatturato ed al tipo di servizio venduto) e corrispondere per ciascun servizio venduto un contributo di 5 DKR.

Il fondo di garanzia si assume la piena responsabilità per tutti i rischi di cui all'articolo 7 della direttiva 90/314. Tuttavia, la dotazione del fondo è motivo di preoccupazione⁴⁶, anche se la nuova legge sul fondo di garanzia per i viaggi ne ha migliorato la posizione finanziaria⁴⁷. In occasione dell'incontro tra gli esperti di governo svoltosi il 14 aprile 1999, la delegazione danese ha espresso la propria consapevolezza riguardo al problema.

20. GERMANIA

In base alla legge tedesca⁴⁸, gli organizzatori di viaggi devono stipulare un'assicurazione o ottenere una garanzia da un istituto di credito. L'organizzatore o il venditore può accettare il pagamento dal consumatore solo dopo avergli consegnato un certificato che gli consente di presentare un reclamo direttamente contro l'assicuratore/garante.

20.1. Limitazione dell'importo assicurativo

La responsabilità per ogni compagnia di assicurazioni o istituto di credito può essere tuttavia limitata ad un importo totale di 200 milioni di DM l'anno. Qualora questo importo totale venga superato, il rimborso dei fondi depositati e delle spese sostenute per il rimpatrio del singolo viaggiatore sarà solo parziale.

⁴⁵ Cfr. l'articolo 8, paragrafi 5 e 6, della legge n. 315/1997. Le imprese, in base al loro fatturato annuo, sono suddivise in diversi gruppi. Ad esempio, nel caso di un fatturato non superiore a 15 milioni, la garanzia sarà di 300 000 DKR; nel caso di un fatturato compreso tra i 15 e i 50 milioni di DKR, la garanzia sarà di 1 milione. Si teme che tale sistema abbia effetti discriminatori (perché un'impresa con un fatturato di 16 milioni di DKR deve fornire una garanzia che è tre volte superiore a quella fornita da un'impresa con un fatturato di 15 milioni di DKR?) dato che crea ostacoli per le piccole imprese. L'articolo 14, paragrafo 1, dispone che la garanzia può essere ridotta se il fatturato è inferiore alla garanzia minima, il che significa che per le piccole imprese la garanzia può essere pari al fatturato di un anno. D'altro canto, il paragrafo 2 dispone che in casi speciali (non sono date però indicazioni specifiche al riguardo) le imprese possono essere esentate dal pagamento delle garanzie e dei contributi.

⁴⁶ In base alla relazione dell'Università di Louvain-la-Neuve, il capitale proprio del fondo nel 1995 ammontava a 90 milioni di DKR. Nello stesso anno si erano verificati 8 casi di insolvenza e sono stati rimborsati ai consumatori 14,4 milioni di corone. L'8% di quell'importo è stato recuperato dagli importi depositati dalle imprese fallite; i contributi (5 corone per pacchetto) ammontavano solo a 8 milioni di corone.

⁴⁷ Prima, le garanzie da fornire ammontavano a 200 000 DKR per tutte le imprese, indipendentemente dal fatturato, cifra considerevolmente inferiore a quelle previste dall'attuale sistema. Il contributo di 5 corone è rimasto inalterato.

⁴⁸ Art. 651k BGB (Bürgerliches Gesetzbuch – Codice civile).

L'importo di 200 milioni di DM può sembrare elevato, ma deve essere valutato in relazione al fatturato dell'industria tedesca del settore dei viaggi. Nel 1995, la maggiore agenzia di viaggi della Germania, la TUI, deteneva una quota di mercato del 17% e aveva un fatturato di quasi 6 miliardi di DM: l'importo di 200 milioni di DM avrebbe coperto il fatturato di due settimane di questa compagnia. Da allora, i fatturati sono aumentati, ma la soglia dei 200 milioni di DM non è stata modificata.

Nel 1995, il fatturato totale dell'industria dei viaggi tutto compreso era stimato a circa 40 miliardi di DM l'anno. Se tutte le imprese avessero scelto di stipulare una polizza assicurativa con la stessa compagnia di assicurazioni, la copertura totale sarebbe stata circa dello 0,5% del fatturato annuo, mentre in altri Stati membri è del 10%, se non addirittura illimitata.

In base al sistema tedesco, il consumatore potrebbe essere costretto ad attendere per il rimborso sino alla fine dell'anno perché solo allora si può stabilire se è stato superato o meno il limite di 200 milioni di DM. Un rimborso immediato non appare pertanto possibile.

Infine, la copertura del rischio dipende in realtà non dal fatturato della società interessata, bensì piuttosto dal fatto che molte imprese scelgono la stessa compagnia di assicurazioni.

20.2. Nessun obbligo di licenza

Contrariamente alla maggior parte degli altri Stati membri⁴⁹, la Germania non prevede alcun sistema di licenze per gli operatori turistici. Chiunque voglia, può avviare un'agenzia di viaggi e l'inosservanza dei requisiti di legge (ad esempio mancanza di garanzie di viaggio) potrà essere scoperta solo quando i problemi saranno già sorti. In tal modo, i consumatori non sono tutelati se l'organizzatore del viaggio non ha stipulato un'assicurazione. In genere è il consumatore a controllare se un organizzatore è assicurato o meno ed è stato notato che numerosi operatori turistici non lo sono.

21. GRECIA

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, punto (b), e dell'articolo 7, paragrafo 1, del decreto presidenziale 339/1996⁵⁰, gli organizzatori e i venditori devono stipulare una polizza assicurativa per coprire la responsabilità civile e professionale che comprende, in caso di insolvenza o di fallimento, l'obbligo di rimborsare i fondi depositati e le spese per il rimpatrio del consumatore.

In alternativa, questi rischi possono essere coperti da garanzie bancarie o da uno speciale fondo comune. Per quanto riguarda il funzionamento di questo fondo, la Commissione non ha ricevuto alcuna informazione.

⁴⁹ Ad esempio Italia, Spagna, Austria, Danimarca.

⁵⁰ Decreto presidenziale n. 339/1996 in materia di viaggi tutto compreso (Gazzetta ufficiale greca n. 225/A).

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, punto (b), del decreto presidenziale 339/1996, le compagnie per il trasporto marittimo di passeggeri sono esentate dall'obbligo della garanzia. A questo proposito, è stata inviata alla Grecia una comunicazione ufficiale.

22. SPAGNA

L'articolo 12 della legge spagnola n. 21/1995 in materia di viaggi tutto compreso⁵¹ riporta il contenuto dell'articolo 7 della direttiva, ma la 17 Comunidades Autonomas hanno il potere di emanare regolamenti dettagliati. Fino ad ora sono stati notificati alla Commissione solo i regolamenti adottati dalla Catalogna⁵², dalle isole Baleari⁵³ e dalle Canarie⁵⁴.

Per le questioni non coperte dalla più recente legislazione (regionale), rimane in vigore il regio decreto sulle agenzie di viaggio del 1988⁵⁵. Esso si applica nelle comunità autonome che non hanno ancora adottato le proprie norme sulle garanzie che devono essere fornite dagli agenti di viaggi. Inoltre, è stato notato che le misure adottate dalla Catalogna, delle isole Baleari e delle Canarie sono più o meno simili a quelle contenute nel regio decreto del 1988. Per i nostri scopi è sufficiente pertanto basarci sul decreto.

L'articolo 2 del decreto definisce tre categorie di agenzie di viaggi: le "mayoristas", che programmano ed organizzano tutti i tipi di servizi turistici e di servizi "tutto compreso" e li vendono ai venditori (minoristas), ma non direttamente al consumatore; le "minoristas", che vendono i servizi tutto compreso organizzati dalle mayoristas o da esse stesse al consumatore, ma non ad altre agenzie di viaggi; le "mayoristas-minoristas", che operano sia come mayoristas che minoristas.

Tutte le agenzie di viaggi devono dare prova di disporre di garanzie, versando individualmente o collettivamente un deposito cauzionale presso l'ufficio regionale del turismo.

La cauzione individuale, da versare all'autorità pubblica regionale (in modo da essere sempre a disposizione immediata dell'autorità regionale) sotto forma di fideiussione bancaria, polizza assicurativa o di azioni, deve ammontare a 20 milioni di PTA per le mayoristas, a 10 milioni di PTA per le minoristas e 30 milioni di PTA per le mayoristas-minoristas. Il contributo di ciascun agente di viaggi alla cauzione collettiva deve essere pari al 50% dell'importo che avrebbe depositato come cauzione individuale. In ogni caso la cauzione collettiva non può essere inferiore a 400 milioni di PTA. Questi importi coprono la garanzia per le agenzie di viaggi che

⁵¹ Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los Viajes Combinados.

⁵² Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de Reglamentación de las Agencias de Viajes.

⁵³ Decreto 43/1995, de 6 de abril, de Reglamento de Agencias de Viajes.

⁵⁴ Decreto 176/1997, de 24 de julio, por el que se regulan las agencias de viajes.

⁵⁵ Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viaje; Orden de 14 de abril de 1988 por la que se aprueban las normas reguladores de las Agencias de Viajes.

possiedono fino a sei succursali. Per ogni ulteriore succursale, la cauzione individuale deve essere aumentata di 2 milioni di PTA e quella collettiva di 1 milione di PTA.

22.1. Limiti dell'ambito di applicazione

La nuova legge spagnola in materia di viaggi "tutto compreso" dispone che la cauzione deve garantire l'esatto adempimento del contratto di viaggio e deve coprire segnatamente il rimborso dei fondi depositati e delle spese del rimpatrio dei consumatori in caso di insolvenza o di fallimento dell'agente di viaggio. Pertanto, la norma sembra prevedere non già la diretta disponibilità della cauzione per finanziare il rimpatrio del consumatore, bensì il solo rimborso delle spese di rimpatrio sostenute dal consumatore.

SI deve notare inoltre che il regio decreto n. 271/1988 non specifica se tali cauzioni siano destinate a coprire il rischio di insolvenza. In tal modo non è chiaro se il viaggiatore potrebbe beneficiare della cauzione nel caso in cui sopravvenisse una situazione di insolvenza dell'agente di viaggi. In assenza di una chiara norma a favore dei consumatori (che dovrebbe stabilire esplicitamente che la cauzione serve per rimborsarli e pagare le spese di rimpatrio nel caso di insolvenza dell'agente di viaggi), sembrerebbe che un consumatore possa chiedere il rimborso solo all'agente di viaggi che è insolvente. Nel frattempo, la cauzione servirebbe per coprire qualsiasi tipo di responsabilità civile sorta per l'agente di viaggio, divenendo parte della massa fallimentare.

22.2. Responsabilità limitata

Mentre la legge n. 21/1995 in materia di viaggi tutto compreso rispecchia da vicino il testo dell'articolo 7 della direttiva, il regio decreto n. 271/1988 impone taluni limiti alla copertura totale dei rischi. Ad esempio, i limiti che riguardano la cauzione non sono solo fissi, ma sono anche piuttosto bassi. In realtà, l'importo della cauzione è una somma forfettaria, che non è collegata al fatturato annuo dell'agenzia di viaggi. Pertanto, quanto maggiore è il fatturato annuo dell'agenzia di viaggi, tanto minore sarà la copertura del rischio garantita dalla cauzione.

22.3. Obblighi per gli organizzatori/venditori stranieri

In base ai chiarimenti forniti dalla delegazione spagnola in occasione dell'incontro del 14 aprile 1999, gli organizzatori/venditori stranieri devono fornire una garanzia ai sensi della legge spagnola. L'osservanza dei regolamenti in materia di garanzie di viaggio dei loro paesi di origine non è ritenuta sufficiente.

23. FRANCIA

L'articolo 4, punto (c) della legge francese n. 92-645 sulle agenzie di viaggi⁵⁶ obbliga le agenzie di viaggi a fornire garanzie sufficienti per l'adempimento del contratto, il

⁵⁶ Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, (JORF, pag. 9457).

rimborso dei fondi depositati ed il rimpatrio. In caso di urgenza, tale garanzia deve essere immediatamente operativa in Francia. Lo stesso obbligo è stabilito anche per le associazioni che offrono viaggi tutto compreso senza scopo di lucro ai sensi dell'articolo 9, punto (b), e per i consigli locali del turismo ai sensi dell'articolo 11 della legge.

Il decreto n. 94-490⁵⁷, basato sulla legge n. 92-645, prevede che la garanzia dovrebbe essere fornita con l'adesione ad un fondo di garanzia comune ovvero con un impegno di cauzione assunto da un istituto di credito o una società di assicurazioni.

Ogni anno, il ministero dei Trasporti pubblica una decisione che fissa l'importo della garanzia. Fino ad ora, tali decisioni non sono state notificate alla Commissione.

A titolo d'esempio, riportiamo la decisione del ministero dei Trasporti del 22 novembre 1994 concernente le condizioni per fissare la garanzia finanziaria degli agenti di viaggi. In base a questa decisione, ciascun agente di viaggi era obbligato a presentare al prefetto del suo dipartimento una scheda descrittiva su cui basare l'importo della garanzia. In questa scheda l'agente di viaggi doveva dichiarare il fatturato della propria impresa dell'anno precedente, suddiviso in 8 categorie. Per ciascuna categoria veniva fissata una percentuale come importo di garanzia, che variava fra il 2% (per la vendita di servizi ai venditori) al 16% (per i viaggi organizzati dallo stesso agente di viaggio). L'importo delle garanzie calcolato per ciascuna categoria costituiva l'importo totale della garanzia. Tuttavia, l'importo minimo della garanzia era fissato a 750 000 FF per ciascuna agenzia di viaggi e a 250 000 FF per ciascuna succursale.

I prefetti dei dipartimenti avevano il potere di determinare l'importo minimo per ciascuna impresa/associazione e controllare l'utilizzazione delle garanzie.

23.1. Responsabilità limitata

Le garanzie che coprono il rimborso dei fondi depositati ed il rimpatrio dei consumatori sono in tutti i casi limitate. Senza disporre di ulteriori informazioni al proposito, non è ovviamente possibile determinare il rapporto medio fra il fatturato annuo di un'agenzia di viaggi e l'importo della garanzia che essa deve fornire. Si può comunque calcolare che in media l'importo della garanzia sarà inferiore al 15 o anche al 10% del fatturato annuo.

23.2. Altri punti di preoccupazione

In base alle informazioni ricevute da un'associazione di consumatori, sembrerebbe che il consumatore non riceva alcuna tutela nel caso in cui l'organizzatore/venditore ometta di rinnovare l'adesione al fondo di garanzia comune.

La legislazione francese dispone che il consumatore debba ricevere informazioni sull'esistenza di garanzie finanziarie sufficienti. In pratica, il

⁵⁷ Décret n° 94-490 du 15 juin 1994 pris en application de l'article 31 de la loi n° 92-645, articoli 12-19.

consumatore riceve di solito il nome e l'indirizzo del garante, ma nessuna informazione precisa sugli elementi della garanzia.

24. IRLANDA

L'articolo 22 del Package Holidays and Travel Trade Act irlandese⁵⁸ impone ai fornitori di viaggi tutto compreso di dare prova di sufficienti garanzie per il rimborso dei fondi depositati ed il rimpatrio del consumatore in caso di insolvenza. Si ritiene che un fornitore di servizi tutto compreso abbia soddisfatto il requisito se stipula uno o più accordi descritti negli articoli da 23 a 25 della stessa legge. Se si tratta di un servizio tutto compreso per il quale il fornitore deve essere in possesso di una licenza ai sensi del Transport Act del 1982⁵⁹, si ritiene che il fornitore abbia soddisfatto il requisito in questione se è coperto dagli accordi stipulati ai sensi di quella legge⁶⁰.

24.1. Garanzie ai sensi del Transport Act del 1982

Il Transport Act del 1982 prevede un sistema di licenze per gli operatori turistici e gli agenti di viaggi.

L'articolo 13 della legge stabilisce che ciascun operatore turistico o agente di viaggio, prima di ottenere la licenza, debba versare un deposito cauzionale. In caso di incapacità dell'operatore turistico o dell'agente di viaggi di rispettare le obbligazioni finanziarie o contrattuali per quanto riguarda i contratti di viaggi oltremare o di inadempimento contrattuale, la cauzione consentirà di mettere a disposizione del ministero dei Trasporti un importo di denaro per rimborsare qualsiasi cliente che abbia subito perdite o sia incorso in responsabilità.

La cauzione può essere utilizzata per il rimpatrio dei clienti che si trovano al di fuori del territorio dell'Irlanda, per il rimborso di tutte le spese sostenute necessariamente dai consumatori a causa dell'insolvenza e per il rimborso (per quanto possibile) dei fondi depositati.

I requisiti della cauzione sono stabiliti nei Tour Operators and Travel Agents (Bonding) Regulations del 1983 (S.I. n. 102 del 1983) in materia di obbligazioni degli operatori turistici e degli agenti di viaggi. Ai sensi di tali regolamenti, la cauzione deve rappresentare il 10% (nel caso di un operatore turistico) o il 4% (nel caso di un agente di viaggi) del "fatturato previsto ottenibile" (ovvero il totale dei ricavi stimati da chi chiede una licenza per contratti di viaggi oltremare nel periodo di tempo per il quale viene richiesta la licenza). La cauzione può consistere in una somma di denaro depositata

⁵⁸ Package Holidays and Travel Trade Act 1995.

⁵⁹ Transport Act 1982, articoli 13-19.

⁶⁰ Cfr. Tour Operators (Licensing) Regulations 1983 (S.I. No. 100 of 1983); Travel Agents Operators (Licensing) Regulations 1983 (S.I. No. 101 of 1983); Tour Operators and Travel Agents (Bonding) Regulations 1983 (S.I. No. 102 of 1983); Travellers' Protection Fund Regulations 1983 (S.I. No. 103 of 1983).

presso il ministero dei Trasporti o versata su un conto di una banca irlandese intestato esclusivamente al ministero dei Trasporti, o ancora in una fideiussione bancaria o assicurativa, in una garanzia di altro tipo se accettata dal ministero, o in uno schema di assicurazione collettiva.

24.2. Fondo per la tutela dei viaggiatori

Gli articoli dal n. 15 al n. 18 del Transport Act prevedono la creazione di un fondo per la tutela dei viaggiatori destinato a coprire le perdite subite e le responsabilità in cui sono incorsi i clienti di operatori turistici o agenti di viaggi insolventi, per tutti i casi in cui la cauzione si rivela insufficiente. Chiunque possieda una licenza per svolgere l'attività di operatore turistico è tenuto a contribuire al fondo. Il contributo è dell'ordine di 4 IRL per ciascun viaggiatore che prenota un viaggio oltremare; dell'ordine di 2 IRL se il viaggiatore è uno studente. Non è dovuto alcun contributo per i viaggiatori di età inferiore ai 2 anni.

24.3. Garanzia ai sensi degli articoli dal n. 23 al n. 25 del Package Holidays and Travel Trade Act del 1995

Le disposizioni sulle garanzie e sulle assicurazioni previste dal Package Holidays and Travel Trade Act del 1995 si applicano solo ai servizi non coperti da licenze rilasciate in virtù del Transport Act del 1982. Poiché la legge del 1982 impone l'obbligo di possedere una licenza a tutti gli operatori turistici e gli agenti di viaggi che organizzano o vendono viaggi oltremare, si deve concludere che la legge del 1995 si applica principalmente ai viaggi tutto compreso all'interno dell'Irlanda.

La garanzia di cui alla legge del 1995 può consistere in una cauzione presso un ente autorizzato che disponga di un fondo di riserva o di un'assicurazione (articolo 23), o in una cauzione presso un ente autorizzato che non disponga di tale fondo di riserva o di assicurazione (articolo 24), stipulando contemporaneamente un'assicurazione (articolo 25).

Se si opta per il sistema delle cauzioni⁶¹, l'importo deve ammontare al 10% del fatturato annuo dell'organizzatore; tale cifra aumenta al 15% se l'istituto autorizzato a sua volta non dispone di un fondo di riserva o di un'assicurazione.

L'assicurazione dell'ente autorizzato ai sensi dell'articolo 23 sembra svolgere un ruolo simile a quello assolto dal fondo per la tutela dei consumatori previsto dalla legge del 1982. I viaggiatori pertanto saranno rimborsati attraverso l'assicurazione dell'ente autorizzato se la cauzione si rivelasse insufficiente. Nel sistema creato dall'articolo 24, non è prevista una simile copertura assicurativa, ma l'importo dei depositi previsti sembra accettabile.

⁶¹ Package Holidays and Travel Trade Act, 1995 (Bonds) Regulations, 1995.

25. ITALIA

L'articolo 21 del decreto legislativo n. 111/95 prevede per tutti gli organizzatori di viaggi la partecipazione ad un fondo di garanzia comune. Poiché questo fondo non è stato ancora istituito, la Commissione ha avviato il procedimento per inadempimento.

Indipendentemente dal recepimento della direttiva concernente i viaggi tutto compreso, la legge n. 217/1983 stabilisce un sistema di licenze per gli agenti di viaggi che, per ottenere la licenza necessaria, devono versare un deposito cauzionale. L'importo della cauzione è stabilito dalle autorità regionali e varia tra i 3 000 e i 200 000 ECU, con notevoli differenze a seconda delle regioni, ma anche della dimensione e dall'ambito di attività dell'impresa.

26. LUSSEMBURGO

L'articolo 6 della legge in materia di viaggi tutto compreso⁶² e l'articolo 2 del regolamento granducale⁶³ dispongono che ciascun agente di viaggi, per ottenere l'autorizzazione a svolgere l'attività, debba fornire una garanzia. La garanzia può consistere in una fideiussione bancaria, una polizza assicurativa o può essere assolta mediante l'adesione ad un fondo comune di garanzia. Il garante si assume la piena responsabilità per il rimborso di tutti i fondi depositati nonché delle spese di rimpatrio dei viaggiatori in caso di insolvenza dell'agente di viaggi (articoli 3 e 4 del regolamento). La garanzia deve essere disponibile all'interno del territorio del Granducato.

27. PAESI BASSI

La legge olandese⁶⁴ obbliga semplicemente l'organizzatore ad adottare le misure necessarie per assicurare il rimpatrio del consumatore ed il rimborso dei fondi depositati. Non viene specificata la forma che deve assumere la garanzia, né sono previste sanzioni in caso di inottemperanza. Inoltre, il mercato non è oggetto di alcun controllo da parte delle autorità pubbliche. Il funzionamento del sistema dipende pertanto totalmente dall'accortezza dei consumatori, che, a detta del governo olandese, non acquisterebbero un viaggio tutto compreso da un organizzatore/venditore che non offrisse garanzie per i casi di insolvenza.

L'industria dei viaggi ha creato un fondo di garanzia al quale gli organizzatori contribuiscono in base al numero di viaggi venduti. Nel 1995 la dotazione del fondo ammontava a circa 100 milioni di HFL. La partecipazione al fondo sembra avvenire

⁶² Loi du 14 juin 1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours.

⁶³ Règlement grand-ducal du 4 novembre 1997 déterminant le montant, les modalités et l'utilisation de la garantie financière prévue à l'article 6 de la loi du 14 juin 1994 portant réglementation des conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours.

⁶⁴ Legge n. 689/1992 sull'adeguamento del libro settimo del codice civile alla direttiva concernente i viaggi tutto compreso, articolo 13.

su base volontaria, ma la maggior parte degli operatori turistici olandesi vi aderisce, a detta del governo olandese.

28. AUSTRIA

L'articolo 7 della direttiva 90/314 è stato recepito nell'ordinamento austriaco con un decreto a sé stante⁶⁵. In meno di quattro anni tale decreto è stato modificato⁶⁶, sostituito da un nuovo decreto⁶⁷ e di nuovo modificato⁶⁸ per le evidenti lacune esistenti. Le osservazioni che seguono si riferiscono esclusivamente all'ultima versione del decreto, BGBl II 118/1998.

In base a questo decreto, gli organizzatori di viaggi sono obbligati a stipulare un'assicurazione o a prestare una fideiussione bancaria, con un importo assicurativo minimo del 5-9% del fatturato annuo (in base al tipo di viaggio tutto compreso offerto). L'organizzatore del viaggio deve inoltre aderire ad un fondo assicurativo comune con un importo assicurativo di 50 milioni di ATS per gli importi non coperti dall'assicurazione individuale o dalla fideiussione bancaria. Se l'organizzatore non aderisce a tale fondo, l'assicurazione individuale o la fideiussione devono ammontare almeno all'8-12% del suo fatturato annuo.

Il ministero per gli Affari economici tiene un pubblico registro degli organizzatori di viaggi⁶⁹. Tutti gli organizzatori di viaggi, nelle prime settimane di ogni anno, devono dare prova di avere già soddisfatto tutte le condizioni previste per la registrazione, tra cui l'esistenza di una garanzia sufficiente in caso di insolvenza. Il registro comprende solo gli organizzatori di viaggi austriaci.

28.1. Importo minimo della garanzia

In base al sistema austriaco, la responsabilità dei garanti/assicuratori è limitata. L'“importo assicurativo minimo” legale stabilito nel decreto difficilmente sarà superato e quindi può essere considerato un importo regolare.

28.2. Garanzia di un istituto finanziario

Gli articoli 3 e 6 del decreto consentono che la garanzia sia fornita mediante un impegno di garanzia da parte di un istituto di credito.

In base alle informazioni presentate da un'associazione di consumatori austriaca, questo sistema presenta alcuni inconvenienti la cui portata si è manifestata nel caso dell'insolvenza dell'agenzia di viaggi “Extratours Roland

⁶⁵ Reisebürosicherungsverordnung –BGBl 881/1994.

⁶⁶ BGBl 170/1996.

⁶⁷ BGBl II 10/1998.

⁶⁸ BGBl II 118/1998.

⁶⁹ Cfr. BGBl II 10/1998, articolo 9.

Swoboda”. L’istituto di credito aveva limitato la garanzia ad un determinato periodo di tempo. Alla scadenza di tale periodo la garanzia non era stata rinnovata a causa della precaria situazione finanziaria dell’organizzatore. Le autorità pubbliche, informate della situazione, non si sono adoperate per fare chiudere l’agenzia di viaggi in questione, che è divenuta insolvente due mesi dopo la scadenza della garanzia. Di conseguenza, l’istituto di credito ha rifiutato di pagare le spese per il rimpatrio dei viaggiatori e di rimborsare i fondi depositati.

A parte questa evidente mancanza di attenzione da parte dell’autorità pubblica, questo caso mette in risalto due problemi: innanzitutto, in Austria gli istituti di credito emettono garanzie solo per un periodo di tempo limitato; in secondo luogo, in base alla legge austriaca, tali garanzie non possono essere fatte valere direttamente dal consumatore, ma solo dal titolare della garanzia scritta, il che contrasta con lo stesso decreto austriaco che, agli articoli 5, paragrafi 2 e 6 prevede che il consumatore possa presentare un reclamo diretto contro il garante.

28.3. Mancanza di tutela se l’organizzatore non fornisce la garanzia

Infine, un’associazione dei consumatori ha comunicato che le lacune nel monitoraggio del mercato sono divenute evidenti nei casi di insolvenza di “Phönix-Tabor-Reisen” e “Extratours Roland Swoboda”: la polizza assicurativa e l’impegno di garanzia erano scaduti, ma l’organizzatore continuava ad operare. La legislazione austriaca non offre rimedi per i casi in cui un organizzatore non sia assicurato, ma continui a svolgere la propria attività.

29. PORTOGALLO

La legislazione portoghese⁷⁰ impone agli agenti di viaggi di versare un deposito cauzionale⁷¹ nonché di stipulare un’assicurazione⁷² per coprire la responsabilità civile derivante dalla loro attività.

La cauzione può consistere in una polizza assicurativa, una fideiussione bancaria, un deposito bancario o in altre obbligazioni ritenute ammissibili dalla direzione generale del turismo. L’importo della garanzia corrisponde al 5% del fatturato annuo, ma non deve essere inferiore a 5 milioni di ESC né superiore ai 50 milioni di ESC. L’assicurazione deve coprire almeno 15 milioni di ESC.

La cauzione e la polizza assicurativa sono tuttavia intese a coprire i rischi di responsabilità civile in generale e non a coprire espressamente i danni subiti dal consumatore a causa dell’insolvenza dell’organizzatore o del venditore.

⁷⁰ Decreto-Lei n.º 198/93 de 27 de Maio, Diário da República – I Série A - n. 123, capitolo IV.

⁷¹ Decreto-Lei n.º 198/93, articoli 42–48.

⁷² Decreto-Lei n.º 198/93, articoli 49–50.

Non si comprende pertanto in quale modo il consumatore possa beneficiare delle garanzie in caso di insolvenza dell'organizzatore/venditore. In mancanza di un reclamo diretto da parte del consumatore contro l'assicuratore, sembrerebbe che il consumatore potrebbe chiedere il rimborso solo all'organizzatore/venditore insolvente che a propria volta dovrebbe reclamare contro l'assicuratore.

A parte ciò, è opportuno notare che gli importi minimi della cauzione e della polizza assicurativa costituiscono un limite della garanzia prevista dall'articolo 7 della direttiva 90/314.

30. FINLANDIA

L'articolo 8 della legge n. 1080/94 prevede che ciascun organizzatore di viaggi e agente di un organizzatore straniero debbano fornire all'amministrazione nazionale per i consumatori una garanzia approvata che assicuri il rimpatrio dei viaggiatori ed il rimborso dei fondi depositati. L'articolo 9 prevede che gli operatori turistici, in taluni casi, possano essere esentati dall'obbligo di fornire una garanzia.

In base all'articolo 10, la garanzia può essere fornita sotto forma di garanzia, assicurazione o "altra garanzia" (non è specificato che cosa si intenda per "altra garanzia"). L'amministrazione nazionale per i consumatori ha il diritto di usare direttamente la garanzia nel caso in cui sopravvenga una situazione di insolvenza dell'organizzatore del viaggio. Spetta all'amministrazione nazionale per i consumatori decidere se la garanzia fornita è accettabile, ovvero sufficiente a coprire il rischio. La Commissione non ha informazioni in merito ai criteri applicati per valutare la sufficienza della garanzia fornita.

L'articolo 10 della legge n. 1080/94 prevede la fissazione di ulteriori requisiti concernenti l'accettabilità di una garanzia in un decreto a sé stante, ma fino ad ora non è stato notificato alla Commissione alcun atto del genere.

Se, nel caso di insolvenza di un organizzatore, la garanzia si rivela insufficiente, viene data priorità ai costi di copertura del rimpatrio.

30.1. Esenzione di taluni organizzatori dall'obbligo di fornire la garanzia

L'articolo 9 della legge n. 1080/94 consente all'amministrazione nazionale per i consumatori di esentare gli organizzatori di viaggi dall'obbligo di fornire una garanzia se, in considerazione della natura e dell'ampiezza dell'attività, tale garanzia non è essenziale. Ulteriori norme riguardanti la concessione di esenzioni dovrebbero essere stabilite in un decreto speciale, ma fino ad oggi non è stato notificato alla Commissione alcun atto del genere.

In base ad uno studio svolto dall'Università cattolica di Louvain-la-Neuve, in Finlandia l'esenzione viene concessa al 10% circa degli organizzatori di viaggi.

30.2. Responsabilità limitata

Anche se tutte le garanzie devono essere fornite all'amministrazione nazionale per i consumatori, esse non costituiscono un fondo comune di garanzia per gli organizzatori di viaggi. Pertanto, i clienti di un organizzatore

insolvente saranno rimborsati solo attraverso la garanzia fornita dall'organizzatore.

L'articolo 11 della legge n. 1080/94 tiene espressamente conto della possibilità che la garanzia fornita da un organizzatore di viaggi risulti alla fine insufficiente. In questi casi, la priorità fra i pagamenti è data al rimpatrio dei consumatori piuttosto che ai fondi depositati per il viaggio "tutto compreso".

30.3. Obblighi per gli organizzatori/venditori stranieri

In base ai chiarimenti forniti dalla delegazione finlandese in occasione della riunione del 14 aprile 1999, gli organizzatori/venditori stranieri devono fornire una garanzia in virtù della legge finlandese. L'osservanza dei regolamenti in materia di garanzie di viaggio del loro paese di origine non è ritenuta sufficiente.

31. SVEZIA

La legge svedese in materia di garanzie di viaggio⁷³ (articoli 1 e 4) prevede che gli organizzatori ed i venditori, prima di offrire in vendita un viaggio tutto compreso, depositino una cauzione presso il Kammarkollegiet (Consiglio giudiziario per i terreni ed i fondi pubblici). L'importo della garanzia è stabilito dal Kammarkollegiet e deve essere di almeno 200 000 SKR per gli organizzatori, di 200 000 SKR per i venditori di viaggi tutto compreso al di fuori della Svezia e di 50 000 SKR per i venditori di viaggi da effettuare all'interno del territorio svedese. Se necessario, il Kammarkollegiet può fissare la garanzia ad un livello inferiore o dispensare del tutto dall'obbligo di fornire la garanzia.

32. REGNO UNITO

Nel Regno Unito, è richiesta una licenza per tutti gli organizzatori di viaggi aerei⁷⁴. Per ottenere tale licenza, gli organizzatori di viaggi aerei devono depositare una cauzione presso l'autorità per l'aviazione civile, che la può utilizzare in caso di insolvenza dell'organizzatore del viaggio.

Per gli operatori che non organizzano viaggi aerei, non esiste alcun sistema di licenze. Essi, tuttavia, sono obbligati ad ottemperare alle disposizioni delle garanzie di viaggio contenute nei regolamenti britannici in materia di viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso"⁷⁵. Agli operatori che esercitano la propria attività senza avere ottenuto una garanzia idonea sono applicate sanzioni di carattere penale.

⁷³ Legge sulle garanzie di viaggio (SFS 1972:204, modificata da SFS 1996:354).

⁷⁴ Si noti che, data la posizione geografica del Regno Unito, la maggior parte dei viaggi tutto compreso include un trasporto aereo.

⁷⁵ The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations, S.I. 3288 of 1992, Reg. 16 – 26

I regolamenti in materia di viaggi, vacanze e circuiti “tutto compreso” prevedono una vasta gamma di meccanismi di garanzia. L’organizzatore/venditore deve depositare una cauzione presso un ente autorizzato (reg. 17), per un ammontare pari al 25% del fatturato annuo o dell’importo massimo di tutti i pagamenti che prevede di incassare, qualunque sia l’importo inferiore. Se l’ente autorizzato dispone di un fondo di riserva o di una copertura assicurativa, l’importo minimo della cauzione scende al 10% del fatturato annuo degli organizzatori/venditori (reg. 18).

In alternativa, gli organizzatori/venditori possono stipulare un’assicurazione (reg. 19). Non è previsto alcun “importo assicurativo minimo”; sembra pertanto che l’assicuratore debba assumersi una responsabilità illimitata.

Un’altra alternativa è prevista dai regolamenti nn. 20 e 21 in base ai quali tutti i fondi depositati dal consumatore in base a, o in previsione di un viaggio tutto compreso devono essere depositati presso un fiduciario del consumatore fino a che il contratto non sia stato eseguito per intero.

32.1. Responsabilità limitata

La responsabilità sembra essere limitata in base al sistema delle cauzioni e del sistema fiduciario, mentre non vi sono limiti per il sistema assicurativo.

32.2. Fondi fiduciari

I regolamenti nn. 20 e 21 di The Package Travel, Package Holidays and Package Tour Regulations del 1992 dispongono che l’obbligo di fornire garanzie è soddisfatto se “tutti i fondi depositati dal consumatore in base a o in previsione di un contratto per un servizio “tutto compreso” sono tenuti nel Regno Unito da una persona che agisca da fiduciario per il consumatore fino a che il contratto non sia stato eseguito per intero o qualsiasi somma di denaro pagata dal consumatore in virtù del contratto sia stata rimborsata o restituita al momento della cancellazione da parte del consumatore”. In questo caso non è necessaria alcuna garanzia né assicurazione.

Sulla base delle informazioni ricevute da una nota associazione dei consumatori, solo 1 000 dei 30 000 fornitori di servizi tutto compreso erano coperti da garanzie, mentre tutti gli altri seguivano il sistema del conto fiduciario. Il governo britannico asserisce invece che solo pochi organizzatori di viaggi hanno scelto il sistema fiduciario e che tale sistema non attrae i professionisti a causa dei severi requisiti contabili che impone.

Sembra che il sistema fiduciario consenta in alcuni casi un rimborso solo parziale dei fondi depositati e delle spese sostenute per il rimpatrio. Il regolamento n. 20, articolo 7, ed il regolamento n. 21, articolo 6, prevedono entrambi che “se i fondi depositati tenuti da un fiduciario (...) sono insufficienti a coprire i reclami del consumatori (...), i pagamenti a tali consumatori devono essere effettuati in base agli importi dovuti”.

Inoltre, si deve notare che il regolamento n. 20 nulla dice a proposito dei fiduciari, di come dovrebbe operare il conto fiduciario, dei poteri e delle responsabilità dei fiduciari. Non vi sono indicazioni per cui il fiduciario dovrebbe essere indipendente dall’organizzatore/venditore, né viene richiesta

alcuna approvazione né qualifica per coloro che desiderano operare in veste di fiduciari. Non si prevede inoltre che il fondo fiduciario sia creato attraverso un documento formale.

In molti casi gli organizzatori si avvalgono dei propri impiegati (contabili) o dei loro coniugi quali fiduciari. I fondi privati di tali fiduciari saranno ovviamente limitati ed è improbabile che possano essere paragonati ai fondi di un istituto di credito o di una società di assicurazioni.