

Bruxelles, 5 dicembre 2023  
(OR. en)

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2023/0435(COD)**

---

**16338/23  
ADD 5**

**CONSOM 460  
MI 1082  
COMPET 1224  
TOUR 44  
TRANS 570  
IA 344  
CODEC 2379**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:       | Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Data:          | 30 novembre 2023                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Destinatario:  | Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| n. doc. Comm.: | SWD(2023) 907 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Oggetto:       | DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE<br>SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che<br>accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo<br>e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2015/2302 per rendere più<br>efficace la protezione dei viaggiatori e per semplificare e chiarire alcuni<br>aspetti della direttiva |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 907 final.

All.: SWD(2023) 907 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2023  
SWD(2023) 907 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE  
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio  
che modifica la direttiva (UE) 2015/2302 per rendere più efficace la protezione dei  
viaggiatori e per semplificare e chiarire alcuni aspetti della direttiva**

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -  
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

## **Introduzione**

Il mercato del turismo ha subito grandi cambiamenti a causa del crescente utilizzo di strumenti digitali. Altri eventi di rilievo verificatisi negli ultimi anni sono stati il fallimento di Thomas Cook nel 2019 e la pandemia di COVID-19. In risposta a tali sviluppi e alle segnalazioni di talune difficoltà nell'applicazione della direttiva sui pacchetti turistici del 2015 (direttiva (UE) 2015/2302), la Commissione ha deciso di rivedere la direttiva. La presente relazione sulla valutazione d'impatto si basa sulle risultanze di una valutazione, su uno studio correlato preparato per la Commissione europea e su due relazioni, del 2019 e del 2021, sull'applicazione della direttiva relativa ai pacchetti turistici.

## **Definizione del problema e necessità dell'intervento dell'UE**

Dalla valutazione sono emersi tre problemi principali che ostacolano l'efficacia della direttiva sui pacchetti turistici.

1. Un problema riguarda il rimborso dei pagamenti per i pacchetti turistici annullati, in particolare in caso di grave crisi.

All'origine del problema vi sono quattro fattori: il primo è la pratica dei pagamenti anticipati, mentre il secondo è la mancanza di liquidità degli organizzatori nel momento in cui si trovano a dover effettuare molti rimborsi contemporaneamente. Ciò è aggravato dal fatto che la direttiva sui pacchetti turistici non contiene norme in materia di rapporti tra imprese per quanto riguarda i rimborsi in caso di annullamento. Esiste infine un'incertezza del diritto sull'uso dei buoni.

2. I pagamenti anticipati non sono sufficientemente protetti in caso d'insolvenza dell'organizzatore.

In questo caso la valutazione individua tre fattori all'origine del problema. In primo luogo vi è incertezza del diritto sulla questione se i buoni e i diritti al rimborso siano protetti in caso d'insolvenza dell'organizzatore. In secondo luogo permangono differenze significative tra i sistemi nazionali di protezione in caso d'insolvenza. Infine, almeno in alcuni Stati membri, gli organizzatori di pacchetti hanno difficoltà a ottenere la protezione in caso d'insolvenza, soprattutto in tempi di crisi.

3. Difficoltà di attuazione della direttiva sui pacchetti turistici.

Sono stati identificati diversi fattori all'origine del problema: alcune disposizioni della direttiva sui pacchetti turistici non sono sufficientemente chiare, presentano lacune o sono troppo complesse. Ciò comporta livelli non uniformi di protezione dei consumatori e distorsioni della concorrenza in tutta l'UE, poiché la direttiva è applicata in modi diversi.

Data la natura transfrontaliera dei pacchetti turistici, i problemi individuati dopo l'adozione della direttiva possono essere affrontati in modo coerente solo con un'azione a livello europeo.

## **Soluzioni**

La presente valutazione d'impatto ha esaminato le misure per contribuire a far fronte ai problemi individuati attraverso la modifica della direttiva sui pacchetti turistici. Le misure

sono raggruppate in tre opzioni strategiche: la prima si concentra su soluzioni flessibili e costi minimi (opzione A), la seconda contiene misure più rigide (opzione B) e la terza mira alla massima efficacia in una situazione di crisi, pur comportando costi più elevati (opzione C).

L'opzione A prevede modifiche mirate alla direttiva sui pacchetti turistici. Tra queste, la limitazione dei pagamenti anticipati al 25 % (a meno che non siano giustificati pagamenti anticipati più elevati), norme sui buoni volontari e il diritto di rimborso tra imprese qualora i servizi siano annullati. È rafforzata la protezione in caso d'insolvenza, chiarendo che i buoni e le richieste di rimborso sono coperti e specificando i parametri per un'efficace protezione in caso d'insolvenza, compresa, se del caso, la possibilità per gli Stati membri di richiedere un fondo di riserva per la protezione in caso d'insolvenza. È inoltre indicata la possibilità di creare un fondo di crisi che garantisca ai viaggiatori rimborsi rapidi in caso di grave crisi, nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato. L'opzione chiarisce la definizione di "pacchetto" ed elimina uno dei tipi di "servizi turistici collegati". Essa chiarisce che per il diritto di annullare un pacchetto a causa di circostanze inevitabili e straordinarie si deve tener conto delle circostanze nel paese di residenza, di partenza e di destinazione e che gli avvisi di viaggio sono un aspetto importante da considerare in tale contesto. Chiarisce inoltre i ruoli dei diversi professionisti in relazione ai pacchetti, anche per quanto riguarda i rimborsi.

L'opzione B prevede misure più rigide che comportano un aumento dei costi per diverse categorie di portatori di interessi (sia imprese che viaggiatori). Prevede ad esempio un limite rigoroso del 20 % di acconto per gli organizzatori di pacchetti (senza possibilità di aumento) e buoni obbligatori in caso di crisi grave.

L'opzione C prevede misure che garantiscono il massimo livello di protezione dei consumatori, a costi elevati. Ciò include la limitazione dei pagamenti anticipati al 20 % (senza possibilità di aumento) sia per gli organizzatori che per i fornitori di servizi, la creazione obbligatoria di un fondo di crisi e l'attribuzione di un valore giuridico specifico agli avvisi di viaggio.

La valutazione d'impatto analizza le opzioni in relazione a tre obiettivi specifici:

obiettivo n. 1: offrire ai viaggiatori una migliore protezione dei pagamenti anticipati e del loro diritto a un rapido rimborso in caso di cancellazione, anche in tempi di grave crisi, mantenendo la liquidità degli organizzatori di pacchetti;

obiettivo n. 2: offrire ai viaggiatori una maggiore protezione in caso d'insolvenza dell'organizzatore, anche in caso di crisi grave, garantendo nel contempo condizioni di parità nel mercato interno; e

obiettivo n. 3: aumentare la certezza del diritto e l'applicabilità chiarendo e/o semplificando alcune delle disposizioni della direttiva che sono interpretate o applicate in modo diverso o sono difficili da applicare nella pratica.

L'opzione C è la più efficace nel raggiungere gli obiettivi specifici (in particolare gli obiettivi 1 e 2), seguita dalle opzioni A e B. Ciò è dovuto principalmente al fatto che le misure dell'opzione C sono obbligatorie e garantiscono un livello molto elevato di protezione dei consumatori.

Al fine di valutare l'efficienza delle opzioni, la valutazione d'impatto mette a confronto i costi e i benefici quantificati in termini monetari e qualitativi per tutti i gruppi di portatori di

interessi (viaggiatori, autorità pubbliche e imprese). L'opzione A è la più efficiente per il raggiungimento degli obiettivi, seguita dall'opzione B. A causa dei costi elevati, l'opzione C è meno efficiente rispetto allo scenario di base.

Anche la coerenza con altri atti legislativi dell'UE è fondamentale, in quanto il riesame mira a ottenere chiarezza giuridica e semplificazione. L'opzione A raggiunge il massimo grado di coerenza, seguita dall'opzione B e dall'opzione C (che è meno coerente rispetto allo scenario di base).

L'analisi di sensibilità mostra che, nel complesso, l'opzione A è la migliore. Sebbene non sia l'opzione più efficace, è quella che apporta benefici sia ai viaggiatori che alle imprese, a costi più bassi, e che garantisce il massimo grado di coerenza con gli altri atti legislativi dell'UE.

Il risultato di tale valutazione è che l'opzione A è l'opzione prescelta.

La Commissione ha consultato in più occasioni diverse categorie di portatori di interessi (tra cui viaggiatori, organizzatori di pacchetti e fornitori di servizi), che si sono mostrati ampiamente d'accordo con le misure incluse nell'opzione prescelta. Il principale punto di divergenza riguarda la necessità di limitare i pagamenti anticipati, che non trova il favore di molti organizzatori. Le opinioni divergono anche in merito alla protezione in caso d'insolvenza per i buoni e le richieste di rimborso, che è sostenuta dalla maggior parte delle organizzazioni dei consumatori e delle autorità pubbliche ma solo da una minoranza di imprese.

La revisione della direttiva comporterà alcuni costi per i portatori di interessi ma dovrebbe anche ridurre i loro oneri grazie a una maggiore chiarezza giuridica e semplificazione. Alcuni Stati membri già attuano diverse misure incluse nell'opzione prescelta con costi associati modesti. Pertanto in tali Stati membri le imprese non dovranno sostenere alcun costo aggiuntivo. Il maggior grado di chiarezza giuridica e il quadro normativo semplificato dovrebbero prevedibilmente aumentare il livello di conformità, rendendo più efficiente l'applicazione delle norme. Fornire tali chiarimenti potrebbe inoltre ridurre il numero di controversie dinanzi agli organi giurisdizionali.

Al fine di valutare l'efficacia dell'opzione prescelta nel raggiungimento degli obiettivi del riesame dopo la sua attuazione, la valutazione d'impatto individua diversi indicatori di progresso. Tuttavia non modifica gli obblighi di comunicazione per le autorità pubbliche e le imprese previsti dall'attuale direttiva sui pacchetti turistici. Tali indicatori possono servire come base per una relazione della Commissione da presentare a cinque anni dall'adozione della modifica della direttiva. Le informazioni necessarie saranno raccolte attraverso indagini condotte presso i gruppi di portatori di interessi (tra cui viaggiatori, organizzazioni di consumatori, imprese di viaggio e autorità nazionali). Tali indagini saranno utili anche per le valutazioni successive.