



uscite ▾

*Sud in europa (Testo stampato)



Ente Autore	Università degli Studi, Bari. Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Politiche. Dipartimento di Diritto Internazionale e della Unione Europea
Editore	Levante
Luogo di pubbl.	Bari
Da anno - Ad anno	1998-
Lingua	Italiano
Periodicità	Bimestrale
Paese di pubblicazione	Italia
ISSN	1825-6112
ISSN-L	1825-6112
Codice Dewey	341
Codice rivista	P 00212306
Fonte	acnp
Supporto	Printed text
Poss. cumulativo Acnp	1998-

Permalink

<https://acnpsearch.unibo.it/journal/2754336>

Biblioteche

8



Doc. Delivery



Altri link



Cerca doni

© Copyright 2018 - Università di Bologna & CNR, ABIS & Biblioteca Centrale "G. Marconi" - Note legali -
Informativa sulla privacy - Accessibilità - Credits

ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Consiglio Nazionale delle Ricerche

ANNO XVII - Bari, marzo 2016

ISBN 1825-6112

sud in europa

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net



L'EUROPA senza BUSSOLA

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

È ormai diffusa opinione che l'Unione europea stia vivendo uno dei momenti più delicati e complessi della propria storia. È vero che negli anni sono state affrontate numerose crisi dalle quali si è usciti addirittura con un rilancio spesso significativo dell'integrazione attraverso riforme coraggiose. C'è da chiedersi se analoga circostanza possa verificarsi nell'attuale frangente storico. Personalmente ritengo che il quadro si presenti oggi molto più grave che in precedenza per la semplice considerazione che le criticità sono numerose e tutte di gran rilievo. Anzitutto, la speranza di una definitiva uscita dal tunnel della crisi economica si è rivelata per ora vana, sussistendo irrisolte questioni interne a molti Paesi membri ma anche potenziali pericoli provenienti, ad esempio, dalla Cina. Inoltre, gli inarrestabili flussi migratori dal sud del Mediterraneo stanno suscitando avventate velleità di innalzamento di muri e recinti, materiali e/o giuridici, tali da mettere in discussione l'intero sistema Schengen, uno dei simboli dell'Europa in via di costruzione. Lo stesso elemento identitario dell'Unione, "unita nella diversità", viene smentito dal recupero della diffidenza se non della discriminazione verso lo straniero non solo mu-

sulmano ma anche appartenente ad altri Stati membri; temibili sentimenti di rivalità fra popoli rischiano di resuscitare il ben noto passato fratricida degli europei. Non dimentichiamo, d'altronde, che nel 2017 si celebreranno le elezioni politiche in Francia e Germania con la possibilità che risultati favorevoli a movimenti xenofobi e nazionalisti sconvolgano il quadro politico dell'intera Europa.

Infine, l'eventuale vittoria del "no" nel referendum sulla permanenza del Regno Unito dall'Unione potrebbe aprire scenari imprevedibili alimentando aspirazioni di scissione non solo all'interno di quel Paese da parte della Scozia, invece contraria all'uscita, ma anche altrove; si costituirebbe, in altri termini, un precedente al quale potrebbero riferirsi movimenti politici in taluni Stati membri. In proposito, non bisogna dimenticare che la partecipazione di questo grande Paese all'integrazione europea è sempre stata dettata dalla necessità e mai dalla passione. Esso non si sognò minimamente di rispondere all'appello del 9 maggio 1950 con cui il Ministro degli esteri francese Schumann invitò gli altri Stati europei disponibili a costruire gradualmente realizzazioni concrete in grado di



Cofinanziato dall'UE





editoriale

L'EUROPA senza BUSSOLA
ENNIO TRIGGIANI

1



approfondimenti

La RIFORMA del TRIBUNALE
dell'Unione europea
IVAN INGRAVALLO

3



La nuova normativa UE sui
PACCHETTI TURISTICI
VALERIA DI COMITE

5



I rapporti tra COMMISSIONE,
AUTORITÀ NAZIONALI e ECN:
ulteriori chiarimenti della giurisprudenza
ANGELA MARIA ROMITO

7



Il dialogo tra Corti per la
TUTELA dei DIRITTI UMANI:
il Protocollo di intesa
tra Cassazione e CEDU
EGERIA NALIN

9



ACCORDO di PARIGI sul CLIMA
Pro e contro del compromesso
raggiunto dalla CoP 21
MICAELA FALCONE

11



La COOPERAZIONE TERRITORIALE
EUROPEA e il ruolo della Regione Puglia
GIUSEPPE MORGESE

14



La risposta dell'UE
al TERRORISMO e l'ECTC
MICAELA LASTILLA

17



La PESC alla prova
degli ATTENTATI di PARIGI
FRANCESCO EMANUELE CELENTANO

20



Europe direct

Ottimizzare il contributo dei
FONDI STRUTTURALI
e di INVESTIMENTO EUROPEI
M. IRENE PAOLINO

23

norme di
interesse generale

25

bandi di gara

30

Sulla scena europea

32

creare anzitutto fra di loro una solidarietà di fatto, a partire dalla fusione delle produzioni di carbone e di acciaio quale "primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace". Anzi, la risposta britannica, soprattutto dopo la nascita della CEE, fu la costituzione dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA, dall'acronimo inglese), in una sorta di risposta "concorrenziale". Ma ben presto la ben diversa entità dei vantaggi prodotti indusse il pragmatismo britannico a cambiare idea non senza dover pagare inizialmente lo scotto di un veto francese all'accettazione della tardiva richiesta di adesione.

Ma in tutti questi anni il "freno" del Regno Unito rispetto al progresso nell'integrazione si è manifestato ripetutamente, ad esempio in materia di politica sociale all'epoca di Margaret Thatcher e successivamente con il rifiuto di far parte sia del sistema di libera circolazione di Schengen che dell'euro; per non parlare dello "svincolarsi" rispetto alla cooperazione giudiziaria e di polizia. Ma anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione venne privata dall'opposizione britannica, al momento della sua adozione a Nizza nel 2001, di valore vincolante, vera contraddizione in termini per un documento di tale natura. Superato questo limite con il Trattato di Lisbona, l'azione di contrasto del governo inglese si è tradotta in un Protocollo allegato con cui si precisa che le previsioni della Carta di Nizza non possano essere invocate come vincolanti di fronte alle corti britanniche. Per cui l'accordo appena concluso per incentivare il Regno Unito a rimanere nell'Unione è solo l'ultima configurazione di un già vigente "statuto speciale" di questo Paese, membro permanente ma "con riserva". Un approccio realista al quadro sommariamente descritto dovrebbe indurci a registrare la fine del "sogno europeo". Il problema è che non si comprende quale sia lo scenario che ne seguirebbe in un'Europa il cui progressivo declino, mantenendosi l'attuale assetto di Stati sovrani progressivamente spogliati di poteri effettivi, è inevitabile. In realtà le stesse democrazie europee risultano a rischio se non sono in grado del "colpo di reni" basato sul ritorno alla capacità dei governanti europei, finalmente, di "fare politica" vera in quanto finalmente diretta a perseguire interessi "alti" e non piegata ad interessi personali. Attualmente l'Unione, stordita dai mille problemi che la affliggono, appare piuttosto priva di un disegno e di una bussola che ne orientino il percorso da intraprendere. La stessa drammatica questione delle migliaia di persone, e sottolineo la parola, che fuggono disperate dai loro Paesi martoriati da guerre e carestie non si vede come possa essere risolta da singoli Paesi che si illudono di chiudersi in confini più o meno (inutilmente) "murati". Si dimentica ormai del tutto che l'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prescrive che le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo ed all'immigrazione "sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario". Non si possono prendere dal Trattato solo le norme che a ciascuno Stato facciano comodo!

Pensare oggi al rilancio dell'unione politica europea passando attraverso l'indispensabile redazione di un nuovo Trattato appare, d'altronde, del tutto irrealistico. Si potrebbe, invece, ricorrere con più frequenza allo strumento delle "cooperazioni rafforzate", grazie al quale almeno 9 Paesi membri possono approfondire la loro integrazione su tematiche specifiche. Si pensi ai profili economici, in quanto non può funzionare una democrazia senza crescita, ma anche a quelli legati alla difesa nella direzione di un esercito europeo. Nell'Europa già "asimmetrica" dei 28 Stati è importante che alcuni di essi programmino numerose "cooperazioni" che, per quanto necessariamente settoriali, facciano tuttavia parte di un coerente disegno complessivo, quali tappe progressive di un cammino guidato dal ritrovamento della bussola perduta. Il 23 maggio ricorre il trentesimo anniversario della scomparsa di Altiero Spinelli. Speriamo che il ricordo del suo faticoso ma incrollabile contributo nel mostrare la strada verso l'obiettivo di un'Europa federale serva da guida per i governi che vogliono preparare e salvaguardare il futuro delle giovani generazioni.

La nuova normativa UE sui PACCHETTI TURISTICI

di VALERIA DI COMITE

Con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, il settore del turismo ha trovato finalmente un esplicito riconoscimento nel diritto primario. L'art. 195, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce, infatti, che "l'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore". Gli obiettivi di tale "competenza di completamento" sono: a) "incoraggiare un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese del settore", e b) "favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche". Per la realizzazione di tali obiettivi il par. 2 dell'art. 195 TFUE attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di approvare misure "specifiche", deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria. A seguito del riconoscimento di una specifica competenza dell'UE nel settore del turismo è stata approvata una nuova strategia europea che è stata delineata nella comunicazione della Commissione, del 30 giugno 2010, L'Europa, prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo, COM(2010)352 def. Nella comunicazione si è messa in luce, tra l'altro, l'esigenza di modernizzare le regole sui pacchetti turistici, in particolare modo per superare le lacune manifestatesi nell'attuazione della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso. Sebbene tale direttiva stabilisse una rilevante tutela per gli acquirenti dei tradizionali "pacchetti turistici preconfezionati" venduti nelle agenzie di viaggio, mal si adattava alle nuove modalità di vendita *online*, né disciplinava l'offerta di "pacchetti personalizzati" o di "servizi turistici collegati" (con tale espressione si indica, ad esempio, la formula di acquisto di biglietto aereo + hotel comprati simultaneamente ma offerti da operatori diversi).

La direttiva del 1990 sui pacchetti turistici riconosceva ai consumatori-viaggiatori

alcuni diritti di particolare rilievo come: il diritto a ottenere tutte le informazioni prima di sottoscrivere il contratto; l'individuazione del soggetto responsabile della corretta esecuzione di tutti i servizi del pacchetto; la possibilità di trasferire, in determinati casi, la prenotazione a un'altra persona; regole specifiche per contenere o impedire l'aumento dei prezzi; il diritto alla risoluzione del contratto; il diritto al rimborso o al risarcimento in caso di annullamento del viaggio da parte dell'operatore; l'assistenza in casi di difficoltà; la tutela in caso di insolvenza di un operatore turistico. Come già evidenziato, l'ambito di applicazione della direttiva riguardava esclusivamente le vacanze "preconfezionate" vendute su catalogo e non le vacanze "personalizzate" formate attraverso la combinazione di diversi servizi turistici. È noto, tuttavia, che la giurisprudenza della Corte di giustizia si era mostrata incline a estendere le tutele stabilite dalla direttiva anche ai viaggi "su misura" offerti dalle agenzie di viaggio al fine di rafforzare la tutela dei consumatori-turisti (si veda in particolare la sentenza del 30 aprile 2002, causa C-400/00, *Club-Tour*, e le conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano, del 17 gennaio 2002).

Per superare le lacune esistenti nella normativa europea, che si limitava a tutelare i consumatori in relazione alle vendite tradizionali dei pacchetti turistici effettuate dalle agenzie di viaggio è stata adottata la direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento

europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GUUE L 326 dell'11 dicembre 2015).

I motivi che hanno indotto a modificare la normativa preesistente sono stati attentamente precisati nella comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 9 luglio 2013, Portare nell'era del digitale le norme dell'UE sui pacchetti turistici, COM(2013)513 final. Fondandosi sui dati statistici del 2011, nella comunicazione del 2013, la Commissione ha evidenziato come il turismo costituisca un settore importante dell'economia dell'UE: i viaggi, le vacanze e i settori connessi rappresentano il 10% del PIL dell'UE, che è risultata, inoltre, la prima destinazione turistica mondiale. Anche in un periodo di forte crisi economica, infatti, il settore del turismo ha continuato a dimostrarsi un settore "resiliente".

In tale contesto, la normativa esistente in materia di pacchetti turistici non risultava più adeguata ai cambiamenti intervenuti "nell'era digitale", sia per le nuove modalità di vendita sia a causa della modifica dei comportamenti dei consumatori rispetto alle nuove combinazioni di servizi turistici. L'ampia discrezionalità che lasciava la direttiva del 1990 in ordine alle modalità per la sua attuazione nel diritto interno e le "zone grigie" non coperte dalle regole dell'UE avevano avuto come conseguenza una "frammentazione giuridica": nei singoli Stati membri si applicavano regole differenti a scapito della realizzazione del mercato interno del turismo, rendendo difficile – specialmente per le piccole imprese – offrire servizi turistici in uno Stato diverso da quello di stabilimento. La forte incertezza giuridica derivante da questa frammentazione, in specie con riferimento alla responsabilità di venditori/organizzatori di viaggi e





ai casi di insolvenza di singoli operatori, incideva sulle scelte dei consumatori europei, che preferivano non acquistare servizi turistici da operatori di altri Stati e si ripercuoteva negativamente, per le imprese operanti nel settore, sulla possibilità di offrire servizi transfrontalieri. Inoltre, gli operatori turistici che svolgevano la medesima attività, avendo obblighi giuridici differenziati in funzione del Paese di stabilimento, non competevano ad armi pari.

La direttiva 2015/2302 ha, dunque, il pregio di estendere l'ambito di applicazione delle regole a tutela dei "viaggiatori-consumatori" a tutti i pacchetti turistici, compresi quelli personalizzati, e a tutti i servizi turistici combinati compresi quelli offerti online. In questo modo si crea un clima di maggiore certezza giuridica che potrà favorire la piena realizzazione del mercato interno dei servizi turistici.

Restano escluse dall'ambito di applicazione della direttiva del 2015 alcune fattispecie, ossia: i contratti di singoli servizi turistici, che sono regolati da specifiche normative sul diritto del consumo; i pacchetti o servizi turistici di breve durata (inferiori alle 24 ore); i pacchetti o servizi turistici collegati organizzati, senza fini di lucro, occasionalmente e solo per un "gruppo limitato di viaggiatori" (come, ad esempio, i viaggi organizzati, non più di due volte l'anno, da associazioni caritative o sportive o da scuole). Inoltre, la direttiva non si applica ai pacchetti o servizi turistici collegati che si rivolgono a "professionisti" nel quadro di un "accordo generale per l'organizzazione di viaggi di natura professionale tra un professionista e un'altra persona fisica o giuridica che agisce nell'ambito della propria attività commerciale, imprenditoriale, artigianale e professionale".

Lo scopo di quest'ultima limitazione è dunque quello di escludere i "viaggi professionali" gestiti da agenzie specializzate, mentre rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva le situazioni in cui il "viaggiatore" sia un libero professionista o il rappresentante di una piccola impresa. Per questo motivo, ai fini dell'applicazione della direttiva, bisogna distinguere il termine "viaggiatore" da quello di "consumatore" usato in altri strumenti normativi dell'UE ("considerando" 7). Nella direttiva è apparso quindi opportuno definire i termini "viaggiatore" e "professionista".

Ai sensi dell'art. 2, n. 6), è "viaggiatore" chiunque intenda concludere un contratto o sia autorizzato a viaggiare in base a un contratto concluso secondo le previsioni della direttiva; mentre, ai termini del successivo n. 7), è "professionista" "qualsiasi persona fisica o giuridica che, indipendentemente dal fatto che sia un soggetto pubblico o privato, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale nei contratti oggetto della (...) direttiva, anche tramite qualsiasi altra persona che agisca in suo nome o per suo conto, in veste di organizzatore, venditore, professionista che agevola servizi turistici collegati o di fornitore di servizi turistici".

Per chiarire meglio l'ambito oggettivo di applicazione della direttiva 2015/2302 è altresì rilevante specificare il termine "pacchetto" che, secondo l'art. 3, par. 2, si riferisce alla *combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza*, sia nell'ipotesi in cui i diversi servizi siano combinati dal medesimo professionista, anche su richiesta del viaggiatore, prima della conclusione di un *unico contratto* (lett. a); sia nell'ulteriore ipotesi che i servizi turistici siano previsti in *contratti separati* con diversi fornitori (lett. b), ma siano stati acquistati presso un unico punto vendita e siano stati selezionati prima che il viaggiatore acconsenta al pagamento (comma i); oppure, siano offerti, venduti o fatturati a un unico prezzo forfettario o globale (comma ii); o siano pubblicizzati o venduti con la denominazione "pacchetto" o con denominazione analoga (comma iii); o siano concretamente combinati dopo la conclusione di un contratto in cui il professionista autorizzi il viaggiatore a "scegliere una selezione di tipi diversi di servizi" (comma iv); o, infine, si tratti di servizi "acquistati presso professionisti distinti attraverso processi collegati di prenotazione online ove il nome del viaggiatore, gli estremi del pagamento e

l'indirizzo di posta elettronica sono trasmessi dal professionista con cui è concluso il primo contratto a uno più altri professionisti e il contratto con quest'ultimo o questi ultimi professionisti è concluso al più tardi 24 ore dopo la conferma della prenotazione del primo servizio turistico" (comma v).

Nella direttiva si chiarisce, altresì, che la combinazione di *uno solo* dei servizi di "trasporto passeggeri", o "alloggio", o "noleggio" di auto o moto, con "altro servizio non facente intrinsecamente parte di un servizio turistico" *non costituisce un "pacchetto"* se quest'ultimo servizio non rappresenti una parte sostanziale del valore della combinazione oppure sia selezionato dopo l'inizio dell'esecuzione del primo servizio.

Il primo aspetto affrontato dalla direttiva 2015/2302 riguarda il diritto del consumatore-viaggiatore ad avere una completa informazione di tutti gli elementi contrattuali, sia nella fase pre-contrattuale nella quale l'organizzatore e il venditore devono fornire tutte le informazioni in modo "chiaro, comprensibile ed evidente" (art. 5); sia nella fase successiva. Premesso che è chiesto agli Stati membri di provvedere affinché i contratti di pacchetto turistico siano formulati in un linguaggio semplice e comprensibile e, ove abbiano forma scritta, devono essere leggibili, è espressamente previsto l'obbligo dell'organizzatore o del venditore di fornire, simultaneamente alla conclusione del contratto o subito dopo (senza indebito ritardo), copia o conferma del contratto in un "supporto durevole". Nell'ipotesi in cui il contratto sia stipulato alla contemporanea presenza delle parti, il viaggiatore ha diritto ad ottenere una copia cartacea del contratto (art. 7).

A tutela del consumatore-viaggiatore la direttiva del 2015, in continuità con la normativa precedente, stabilisce il diritto di *cessione del contratto* di pacchetto turistico a un altro viaggiatore, dandone comunicazione entro un termine ragionevole. L'art. 9 specifica che deve considerarsi ragionevole un preavviso comunicato almeno 7 giorni prima dell'inizio del pacchetto. La direttiva stabilisce anche i motivi tassativi per la revisione dei prezzi, che peraltro è possibile solo se menzionata nel contratto. Inoltre, in base al combinato disposto degli articoli 10 e 11, qualora l'aumento ecceda l'8% del prezzo complessivo il viaggiatore può chiedere la risoluzione del contratto. L'art. 12 prevede il diritto del viaggiatore di chiedere la *risoluzione del contratto* prima dell'inizio del pacchetto e specifica come determinare le "spese di risoluzione adeguate", precisando però che tali spese non sono dovute se nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze si verificano circostanze inevitabili e straordinarie. In questi casi "il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare".

Particolarmente rilevante è la disposizione sulla *responsabilità del professionista*, che apporta maggiore chiarezza a vantaggio del consumatore. Infatti, la direttiva 90/314 lasciava ampia discrezionalità agli Stati, i quali potevano decidere se il responsabile dell'esecuzione del pacchetto fosse il venditore o l'organizzatore. La direttiva del 2015, invece, stabilisce direttamente che *l'organizzatore è responsabile della corretta esecuzione di tutti i servizi turistici offerti nel pacchetto*, salvo che il diritto nazionale riconosca la responsabilità di *entrambi* i professionisti, venditore ed organizzatore. Per meglio tutelare la posizione del "viaggiatore", quest'ultimo ha il diritto di contattare l'organizzatore anche tramite il venditore, in modo da facilitare la comunicazione, specialmente per i casi di vendite transfrontaliere. L'art. 14 della direttiva prevede altresì il diritto al *risarcimento del danno* o alla *riduzione del prezzo* per difetto di conformità non imputabile al viaggiatore. Inoltre, un apposito capo (articoli 17-18) è dedicato alla protezione in caso di insolvenza.

La direttiva 2015/2302 rafforza decisamente la posizione giuridica del consumatore-viaggiatore, bisogna però attendere la sua attuazione negli Stati membri che dovrà avvenire entro il termine del 1° gennaio 2018. Le nuove disposizioni saranno però applicabili a partire dal 1° luglio 2018, momento in cui avrà effetto anche l'abrogazione della direttiva 90/314.