



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

DIREZIONE CENTRALE RETE ASSOCIATIVA  
SETTORE TURISMO

Alle  
Unioni Regionali  
Associazioni Provinciali  
Associazioni Nazionali di Categoria e di Settore  
Loro sedi

Roma, 08/06/2020

Prot. 0003852

### **Oggetto: rimborso servizi turistici a mezzo voucher**

Le diverse segnalazioni e richieste di chiarimenti sull'argomento in oggetto, pervenute da imprese del turismo nei giorni scorsi, rendono opportuno un approfondimento.

#### **1.La norma di riferimento**

In considerazione della pandemia da COVID-19 e delle conseguenti limitazioni alla mobilità dei cittadini, con particolare riferimento a quelli italiani, per viaggi tanto sul territorio nazionale quanto su mete estere, tenendo in considerazione anche le regole di accesso imposte da diversi Stati esteri, il Legislatore nazionale è intervenuto in merito.

L'intervento legislativo è stato operato con l'art.28 del decreto legge 2 marzo 2020 n.9, poi confluito nel testo dell'art.88 bis del decreto legge 17 marzo 2020 n.17, convertito con Legge 24 aprile 2020 n.27. Entrambi gli articoli sono stati commentati da Confcommercio, nella parte dedicata alle disposizioni per il turismo, rispettivamente della nota pubblicata sul sito Confederale il 3 marzo e di quella pubblicata sullo stesso sito il giorno 1 maggio 2020.

La misura in questione tiene conto, da un lato del diritto del consumatore a non perdere gli importi di anticipi o saldi versati per prenotazioni di servizi turistici o di trasporto, e dall'altro dell'improvvisa riduzione di liquidità venutasi a creare, in seguito a tale situazione, per alcune specifiche categorie di operatori.

La norma, innanzitutto, definisce il suo perimetro di applicazione e precisamente il rimborso:

- di titoli di viaggio (biglietteria aerea, ferroviaria, marittima, trasporto su gomma)
- di soggiorno (presso strutture turistico-ricettive)
- di pacchetti turistici

e quindi stabilisce quali sono i casi in cui, per i contratti relativi all'acquisto di tali servizi sottoscritti dal cliente sia direttamente con il fornitore che per il tramite di un intermediario, si integra il caso previsto dell'art.1463 del Codice Civile, che disciplina la sopravvenuta "impossibilità totale".

Nei casi in cui il fornitore è tenuto a restituire al consumatore quanto ricevuto, **l'articolo 88 bis** del summenzionato provvedimento fissa, in più punti, che ciò possa avvenire **o con un rimborso in denaro o emettendo un voucher**, di importo pari a quanto dovuto, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione. In merito viene compiuto un passaggio rilevante, al comma 12 dello stesso articolo, dove si precisa che **"L'emissione dei voucher previsti dal presente articolo assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario"**: quindi la scelta tra le due possibilità, è operata dal fornitore/organizzatore del servizio.

## 2.I fatti successivamente intervenuti

a) Il 13 maggio scorso la **Commissione Europea** ha diramato a tutti gli Stati Membri una **"Raccomandazione relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19"**. Il coinvolgimento della Commissione Europea trae origine e giustificazione non solo dal fatto che altri 11 Paesi UE hanno nel frattempo emanato norme in linea con il contenuto dell'art.88 bis della Legge italiana sullo stesso tema ma anche perché alcune fattispecie regolate da tale articolo sono assoggettate a normative di fonte comunitaria. In particolare:

- il Regolamento (CE) 261/2004 in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato;
- il Regolamento (CE) 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;
- il Regolamento (UE) 1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne;
- il Regolamento (UE) 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus;
- la Direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati.

Tra i passaggi inclusi in tale documento, la Commissione si esprime nel seguente modo: **"La presente raccomandazione ha ad oggetto i buoni che i vettori e gli organizzatori possono proporre ai passeggeri e ai viaggiatori, ferma restando la loro volontaria accettazione, come alternativa al rimborso in denaro (omissis)"**. Tale affermazione sembra confliggere con quanto prescritto al sopra richiamato comma 12 dell'art.88 bis del decreto legge 17 marzo 2020 n.17 che, come già detto, non prevede alcuna forma di accettazione del buono/voucher da parte del destinatario e quindi rimette in capo al fornitore/organizzatore del pacchetto la scelta se optare per un rimborso in denaro oppure tramite voucher.

b) Il 27 maggio scorso **l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato** è intervenuta ufficialmente sul tema con una segnalazione al Parlamento e al Governo in merito alla disciplina d'emergenza di cui all'art 88 bis, evidenziando - come si legge nel comunicato stampa pubblicato dalla stessa AGCM - **che essa si pone in contrasto con la vigente normativa europea sopra citata** che, nel caso di cancellazione per circostanze inevitabili e straordinarie, prevede il diritto del consumatore ad ottenere un



rimborso. Il comunicato prosegue spiegando che, in ragione delle gravi perdite del settore turistico derivanti dal fatto che le richieste di rimborso presentate dai viaggiatori superano di gran lunga il livello delle nuove prenotazioni, **occorrerebbe incentivare i consumatori ad accettare i voucher. Voucher** che, sempre secondo quanto riporta l'AGCM, dovrebbero presentare alcune caratteristiche, **tra le quali una copertura assicurativa per il possibile fallimento del tour operator o del vettore e il diritto al rimborso in denaro se alla scadenza del voucher il consumatore non avrà usufruito dello stesso.**

### 3. In conclusione

- **Il quadro normativo di cui al punto 1 della presente nota** - che disciplina l'emissione del voucher, in luogo del rimborso - allo data di invio della presente è **immutato**: pertanto il comma 12 dell'articolo 88 bis del decreto legge 17 marzo 2020 n.17, convertito con Legge 24 aprile 2020 n.27 è la misura in vigore a cui fare riferimento.
- **La Raccomandazione**, differentemente dagli atti normativi comunitari veri e propri (Regolamento, Direttiva, Trattato), **non ha efficacia giuridica vincolante** (e quindi non incide, né prevale sulla legislazione degli Stati UE) ma ha la funzione di esplicitare ai Governi degli Stati Membri la posizione della Commissione in determinate materie ed indicare le soluzioni da essa auspiccate. **In sede giudiziaria**, il Giudice nazionale **può tenerne conto solo per l'interpretazione degli atti normativi** comunitari e nazionali, ma non può essere posta da sé alla base delle pronunce.
- Anche la Segnalazione dell'AGCM, per quanto autorevole, lascia al Parlamento ed al Governo la facoltà di valutare l'adozione di modifiche normative, nel rispetto della ripartizione dei poteri e delle competenze dello Stato. E' ragionevole tuttavia ipotizzare che, in un'ottica di collaborazione politica ed istituzionale con l'Europa e di ponderata valutazione della posizione espressa dall'AGCM, **il Governo si possa far promotore di una proposta di modifica della normativa in questione, in cui termini allo stato non sono noti.**
- **Non risulta al momento avviata una procedura da parte della Commissione europea a carico dell'Italia in merito al disposto dell'art.88 bis;**
- L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel comunicato stampa ufficiale diffuso il 28 maggio, dichiara che, a fronte del permanere del descritto conflitto tra normativa nazionale ed europea, interverrà per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni di fonte comunitaria disapplicando la normativa nazionale con esse contrastanti. Tale intervento non risulta al momento avviato e riguarderebbe comunque la sfera di competenza dell'AGCM **in ordine all'esercizio del potere di aprire a carico di operatori del mercato procedimenti per accertare eventuali violazioni della tutela dei diritti dei consumatori-viaggiatori, irrogando eventualmente le sanzioni previste dalla normativa dopo avere compiuto apposita istruttoria in contraddittorio.**

Nel riprometterci di fornire tempestivamente ogni eventuale aggiornamento rispetto a quanto descritto nella presente nota, porgiamo cordiali saluti.

*Il Responsabile*

*Alberto Corti*