



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

SEGNALAZIONE

in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88-*bis* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dall'art.1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27

inviata a

Presidente del Senato della Repubblica

Presidente della Camera dei Deputati

Presidente del Consiglio dei Ministri

*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

---

Rif. ST23

Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati  
Presidente del Senato della Repubblica  
Palazzo Madama - Piazza Madama  
00186 Roma  
PEC: *segreteria.gabinetto.presidente@pec.senato.it*

On. Roberto Fico  
Presidente della Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio - Piazza del Parlamento  
00186 Roma  
PEC: *camera\_protcentrale@certcamera.it*

Prof. Avv. Giuseppe Conte  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Palazzo Chigi - Piazza Colonna  
00187 Roma  
PEC: *presidente@pec.governo.it*

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 27 maggio 2020, ha inteso formulare le osservazioni che seguono in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88-bis del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27.

### ***1. Le norme straordinarie in materia di rimborso di titoli di viaggio e pacchetti turistici***

Il decreto legge del 2 marzo 2020, n. 9, emanato in ragione della necessità, tra l'altro, di contenere gli effetti negativi che l'emergenza epidemiologica da Covid 19 "sul tessuto socio-economico nazionale", prevedeva all'art. 28 disposizioni straordinarie in materia di rimborso dei titoli di viaggio e di pacchetti turistici, individuando le situazioni di sopravvenuta impossibilità della prestazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 del Codice civile. Con specifico riferimento ai titoli di viaggio e ai pacchetti turistici era anche previsto che l'organizzatore potesse offrire al viaggiatore che esercitava il diritto di recesso, in alternativa al rimborso, un *voucher* da utilizzare entro un anno dalla sua emissione.

L'articolo 1, comma 2, della legge 24 aprile 2020, n. 27, ha abrogato il citato decreto legge n. 9/2020, facendone salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti. La medesima legge ha introdotto nel corpo del decreto legge n. 18 del 2020 l'art. 88-*bis*, rubricato "*Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici*", che ribadisce e dettaglia le previsioni del predetto art. 28, esplicitando la possibilità di emettere un *voucher* in luogo del rimborso anche per il caso in cui sia il vettore o l'organizzatore di pacchetti turistici a recedere dal contratto.

In particolare, il predetto articolo art. 88-*bis*, in vigore dal 30 aprile 2020, afferma che "*Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, ai contratti di soggiorno e ai contratti di pacchetto turistico*" stipulati da soggetti impossibilitati a viaggiare per i motivi collegati all'emergenza sanitaria, ivi dettagliati (comma 1).

Per quanto attiene ai titoli di viaggio, nei confronti dei soggetti che comunicano il ricorrere dei casi di cui al comma 1 (sopravvenuta impossibilità della fruizione della prestazione acquistata), il Vettore procede al rimborso del corrispettivo versato "*ovvero all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno*" (comma 2).

I medesimi soggetti, per quanto attiene ai pacchetti turistici, "*possono esercitare, ai sensi dell'articolo 41 del codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, il diritto di recesso dai contratti di pacchetto turistico*

[...]. In tali casi l'organizzatore, in alternativa al rimborso previsto dall'articolo 41, commi 4 e 6, del codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore o inferiore con restituzione della differenza di prezzo oppure può procedere al rimborso o, altrimenti, può emettere, anche per il tramite dell'agenzia venditrice, un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante. In deroga all'articolo 41, comma 6, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, il rimborso è corrisposto e il voucher è emesso appena ricevuti i rimborsi o i voucher dai singoli fornitori di servizi e comunque non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio del viaggio” (comma 6).

Come sopra anticipato, è disciplinata l'ipotesi in cui il diritto di recesso sia esercitato dal Vettore “quando le prestazioni non possono essere eseguite in ragione di provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. In tali casi, il vettore ne dà tempestiva comunicazione all'acquirente e, entro i successivi trenta giorni, procede al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio oppure all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione” (comma 4).

Il successivo comma 7 disciplina espressamente anche il caso in cui sia il tour operator a cancellare il viaggio, prevedendo che “Gli organizzatori di pacchetti turistici possono esercitare, ai sensi dell'articolo 41, comma 5, lettera b), del codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, il diritto di recesso dai contratti stipulati con i soggetti di cui al comma 1, dai contratti di pacchetto turistico aventi come destinazione Stati esteri ove sia impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, e comunque quando l'esecuzione del contratto è impedita, in tutto o in parte, da provvedimenti adottati a causa di tale emergenza dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri. In tali casi l'organizzatore, in alternativa al rimborso previsto dall'articolo 41, commi 5 e 6, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore o inferiore con restituzione della differenza di prezzo oppure può procedere al rimborso o, altrimenti, può emettere, anche per il tramite dell'agenzia venditrice, un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante. In deroga all'articolo 41, comma 6, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, il rimborso è corrisposto e il voucher è emesso appena

*ricevuti i rimborsi o i voucher dai singoli fornitori di servizi e comunque non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio del viaggio”.*

È inoltre previsto che le predette disposizioni si applicano anche nel caso in cui *“il titolo di viaggio o il soggiorno o il pacchetto turistico siano stati acquistati o prenotati per il tramite di un'agenzia di viaggio o di un portale di prenotazione, anche in deroga alle condizioni pattuite”* (comma 10).

Il comma 11 estende la portata della deroga anche al di fuori dei casi previsti dai commi da 1 a 7, stabilendo che *“per tutti i rapporti inerenti ai contratti di cui al presente articolo e instaurati con effetto dall'11 marzo 2020 al 30 settembre 2020 nell'intero territorio nazionale, anche per le prestazioni da rendere all'estero e per le prestazioni in favore di contraenti provenienti dall'estero, quando le prestazioni non siano rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, la controprestazione già ricevuta può essere restituita mediante un voucher di pari importo valido per un anno dall'emissione”.*

Il legislatore ha infine previsto che il voucher emesso dal professionista *“assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario”* (comma 12).

## ***2. La disciplina eurounitaria e la posizione della Commissione Europea in materia di rimborsi e voucher***

Le norme straordinarie introdotte in materia di rimborsi di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici contengono disposizioni in deroga alla normativa eurounitaria.

In particolare, l'art. 41 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice del Turismo), che recepisce nell'ordinamento interno l'articolo 12 della Direttiva (UE) 2015/2302<sup>1</sup>, di armonizzazione massima, in materia di pacchetti turistici, prevede che *“in caso di circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione, il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto, (...) e al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto”* (comma 4). Il comma 5 stabilisce che *“L'organizzatore può*

---

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati.

*recedere dal contratto di pacchetto turistico e offrire il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto*”, ma non è tenuto ad un indennizzo supplementare se non è in grado di eseguire il pacchetto in ragione di circostanze inevitabili e straordinarie.

Parimenti, a tutela dei consumatori nei vari settori del trasporto passeggeri (aereo, ferroviario, marittimo, stradale) sono stati emanati Regolamenti Comunitari che disciplinano i diritti dei viaggiatori in caso di cancellazione del viaggio<sup>2</sup>; in tale caso, è previsto che il professionista debba garantire ai passeggeri la scelta immediata tra il rimborso in denaro o modalità alternative per la restituzione del costo integrale del biglietto, incluso un *buono* sostitutivo. È ivi sempre precisato che il rimborso mediante buono è possibile, tuttavia, solo se il passeggero accetta<sup>3</sup>.

Il 13 maggio 2020 la Commissione ha pubblicato 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”*<sup>4</sup>.

In tale documento la Commissione, dopo aver rappresentato le gravi perdite del settore dei viaggi e del turismo derivanti dal fatto che le richieste di rimborso presentate dai viaggiatori a causa delle cancellazioni superano di gran lunga il livello delle nuove prenotazioni, ribadisce il diritto dei viaggiatori – come sancito sia dai predetti Regolamenti dell’Unione sia dalla Direttiva (UE) 2015/2302 - di ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per le prestazioni annullate *“a causa di circostanze inevitabili e straordinarie”*.

---

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 febbraio 2004, *che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91*; Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*; Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, *relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004*; Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, *relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004*.

<sup>3</sup> Articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004; articolo 16, paragrafo 1, lettera a), e art. 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007; articolo 18, paragrafo 1, lettera b) e paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1177/2010; articolo 19, paragrafo 1, lett. b) e paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 181/2011.

<sup>4</sup> Disponibile sul sito [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2020.151.01.0010.01.ITA&toc=OJ:L:2020:151:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2020.151.01.0010.01.ITA&toc=OJ:L:2020:151:TOC)

La Commissione specifica, inoltre, che *“In tale contesto, l'organizzatore può offrire al viaggiatore un rimborso sotto forma di buono. Tale possibilità non priva tuttavia i viaggiatori del diritto al rimborso in denaro”*<sup>5</sup>.

Nel riaffermare il principio del diritto al rimborso per il consumatore, la Commissione non manca tuttavia di evidenziare che qualora gli organizzatori o i vettori diventassero insolventi, vi è il rischio che molti viaggiatori e passeggeri non ricevano alcun rimborso, in quanto i loro crediti nei confronti degli organizzatori e dei vettori non sono tutelati<sup>6</sup>. Analogo problema sorge anche nei rapporti tra imprese, nel caso in cui gli organizzatori ricevano un buono per i servizi prepagati dai vettori, che successivamente potrebbero diventare insolventi. In tale contesto, la Commissione sottolinea che *“Rendere i buoni più attraenti, come alternativa al rimborso in denaro, ne aumenterebbe l'accettazione da parte dei passeggeri e dei viaggiatori. Ciò contribuirebbe ad attenuare i problemi di liquidità dei vettori e degli organizzatori e potrebbe portare in ultima analisi a una migliore tutela degli interessi dei passeggeri e dei viaggiatori”*<sup>7</sup>. La Commissione precisa, altresì, che *“A tal fine, occorre prevedere una protezione per i buoni in caso di insolvenza del vettore o dell'organizzatore. Tale protezione può essere istituita dal settore privato o da quello pubblico, e deve essere sufficientemente efficace e solida”*<sup>8</sup>.

Inoltre, la Commissione individua una serie di caratteristiche che i buoni emessi dovrebbero avere, tra le quali un periodo di validità minimo di dodici mesi, la possibilità di effettuare il viaggio anche successivamente alla scadenza se la prenotazione è stata effettuata nel periodo di validità, una disciplina dei rimborsi in caso di mancato utilizzo, la possibilità di utilizzare il voucher per tutti i servizi di trasporto o pacchetto turistico offerti dal professionista, la trasferibilità a terzi, la possibilità di prenotare un pacchetto equivalente senza aggravii economici.

### 3. Conclusioni

Il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dall'art. 1, comma 1 della legge 24 aprile 2020, n. 27, all'art. 88-*bis* introduce un elenco dettagliato delle circostanze eccezionali e situazioni soggettive collegate al

---

<sup>5</sup> Cfr Considerando n. 8 e n. 9 della Raccomandazione.

<sup>6</sup> Cfr. Considerando n. 14 della Raccomandazione.

<sup>7</sup> Cfr. Considerando n. 15 della Raccomandazione.

<sup>8</sup> Cfr. Considerando n. 16 della Raccomandazione.

Covid-19 che consentono l'esercizio del diritto di recesso del consumatore e del Vettore/Organizzatore dai contratti di viaggio/pacchetto turistico per impossibilità sopravvenuta, prevedendo anche l'emissione di un *voucher* o di un pacchetto sostitutivo in alternativa al rimborso, senza la necessità di un'apposita accettazione da parte del consumatore.

Tale disciplina si pone in contrasto con la disciplina eurounitaria vigente e con la posizione assunta dalla Commissione europea.

E invero, la Direttiva (EU) 2015/2302 in materia di pacchetti turistici prevede, in caso di cancellazioni per circostanze inevitabili e straordinarie, il diritto del consumatore ad ottenere il rimborso di quanto pagato. Tale disciplina è stata integralmente trasfusa nel decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice del Turismo) e, segnatamente, nell'art. 41 dello stesso Codice. Il regime di armonizzazione massima che caratterizza la predetta Direttiva preclude agli Stati membri non solo di mantenere, ma anche di adottare disposizioni divergenti.

Parimenti, i Regolamenti dell'Unione europea che, a tutela dei passeggeri, in caso di cancellazione del trasporto da parte del Vettore stabiliscono espressamente il diritto del consumatore ad esercitare una scelta immediata tra rimborso in denaro del costo del biglietto o modalità alternative e l'eventuale corresponsione del *voucher* è assoggettata a espressa accettazione da parte del passeggero. Pertanto, l'art. 88-*bis* sembra porsi in contrasto con la Direttiva (UE) n. 2015/2302 e con l'esigenza di armonizzazione massima voluta dal legislatore europeo, nella misura in cui priva il consumatore del diritto ad ottenere il rimborso in deroga a quanto previsto dall'art. 41 del Codice del Turismo. Analogamente, la citata norma nazionale non appare in linea con le prescrizioni a tutela dei diritti dei passeggeri in caso di cancellazione dei servizi di trasporto contenute nei Regolamenti comunitari di applicazione diretta. Soprattutto, vengono negate le garanzie spettanti ai viaggiatori in merito all'immediato diritto di scelta tra il rimborso in denaro e la corresponsione di un *voucher* sostitutivo.

Nella propria raccomandazione, anche la Commissione ha ribadito che la direttiva (UE) n. 2015/2302, nel disciplinare la possibilità per consumatori e per il *tour operator* di cancellare il viaggio, garantisce ai consumatori il diritto ad ottenere il rimborso in denaro di quanto pagato. Pertanto, secondo la Commissione, in tali ipotesi, il professionista può offrire un buono, "*a condizione che i viaggiatori non siano privati del diritto al rimborso in denaro*"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Considerando 9 e 10 della Raccomandazione citata.

Analoga soluzione viene ribadita anche con riferimento ai regolamenti (CE) n. 261/20046, (CE) n. 1371/20077, (UE) n. 1177/20108 e (UE) n. 181/20119 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabiliscono i diritti dei passeggeri in caso di cancellazioni. In base alla legislazione europea, in caso di cancellazione da parte del vettore, questo deve offrire ai passeggeri la possibilità di scegliere tra rimborso e trasporto alternativo. Tuttavia, poiché il trasporto alternativo è difficilmente applicabile nelle circostanze attuali, la scelta di fatto è principalmente tra le varie possibilità di rimborso, potendo lo stesso essere effettuato in denaro o sotto forma di buono. Anche in tal caso la Commissione fa presente che “*Il rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta*”<sup>10</sup>.

La Commissione, tuttavia, ha altresì rilevato l’esigenza di tenere presente l’esistenza di un problema di liquidità, poiché, qualora gli organizzatori o i vettori diventassero insolventi, vi è il rischio che molti viaggiatori e passeggeri non ricevano alcun rimborso, in quanto i loro crediti nei confronti degli organizzatori e dei vettori non sono tutelati. Lo stesso problema, in effetti, può sorgere anche nel rapporto tra imprese, in cui gli organizzatori ricevono per i servizi prepagati un buono come rimborso dai vettori, che successivamente potrebbero diventare insolventi.

A tal fine, la Commissione individua le caratteristiche raccomandate per i buoni, affinché questi possano essere considerati da parte dei passeggeri e dei viaggiatori come una valida e affidabile alternativa al rimborso in denaro. Ciò, secondo la Commissione, “*contribuirebbe ad attenuare i problemi di liquidità dei vettori e degli organizzatori e potrebbe portare in ultima analisi a una migliore tutela degli interessi dei passeggeri e dei viaggiatori*” (cfr. considerando n. 15). A tal fine, la Commissione fa presente che, oltre a dover essere prevista una copertura assicurativa dei *voucher* per il possibile fallimento del *tour operator* o del vettore, i buoni dovrebbero presentare determinate caratteristiche, tra cui il diritto del consumatore al rimborso in denaro se alla scadenza del *voucher* non avrà usufruito dello stesso.

Alla luce di quanto sopra esposto, si evidenzia la necessità di adeguare l’art. 88-*bis* del decreto legge n. 18/2020 alle disposizioni eurounitarie sopra richiamate.

In tal senso, in un’ottica di contemperamento tra i diritti dei consumatori e l’esigenza di far fronte alla situazione di crisi di liquidità in cui versano molti professionisti del settore, i *voucher* potrebbero essere accompagnati da garanzie e strumenti volti a renderli più appetibili e affidabili per i

---

<sup>10</sup>Cfr. Considerando 8 della Raccomandazione citata.

consumatori, quale, ad esempio, la possibilità riconosciuta a questi ultimi di chiedere il rimborso del *voucher* laddove non intendano usufruirne entro il termine annuale dall'emissione del buono stesso. Dovrebbe altresì essere previsto che il rimborso avvenga senza ritardo e, comunque, entro il termine di 14 giorni dalla richiesta del consumatore.

Si suggerisce, inoltre, in linea con quanto indicato dalla Commissione nelle sue Raccomandazioni, che, per ridurre l'incentivo dei consumatori a chiedere il rimborso, siano previste forme di garanzia pubbliche che mettano i consumatori detentori dei *voucher* al riparo dalle conseguenze negative cui andrebbero incontro in caso di insolvenza dei professionisti, in modo da assicurare loro che, al termine della validità del *voucher*, potranno ottenere con certezza il rimborso di quanto a suo tempo versato.

In conclusione, sulla base delle considerazioni fin qui svolte, si ritiene che la novella introdotta dall'art. 88-*bis* del decreto legge n. 18 del 2020, il cui contrasto con le disposizioni eurounitarie precedentemente richiamate appare indiscutibile, si presti difficilmente ad interpretazioni costituzionalmente e comunitariamente orientate. Pertanto, si rappresenta che, a fronte del permanere del descritto contrasto, in presenza di condotte in cui al consumatore viene negato il diritto al rimborso e offerto unicamente il *voucher*, l'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa spettanti a tutela dei diritti dei consumatori, interverrà per assicurare la corretta applicazione della normativa di fonte comunitaria disapplicando la normativa nazionale con essa contrastante.

*per* IL PRESIDENTE  
il Componente anziano

*Gabriella Muscolo*

