

VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (V.I.R.)

(Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169)

Oggetto: articolo 88-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, prot. n. 160, del 10 settembre 2021, recante “*Disposizioni applicative concernenti il Fondo per l'indennizzo dei consumatori titolari di voucher*”.

Amministrazione competente: Ministero del turismo

Ufficio competente: Ufficio legislativo del Ministero del turismo.

Referente VIR: dott.ssa Marialuisa Santoro – Ufficio legislativo del Ministero del turismo.

Allegato: Nota tecnica *Nota Tecnica di Valutazione sui Voucher Turistici Emanati durante la Pandemia COVID-19 - Posizione e Analisi dal Punto di Vista delle Imprese del Turismo*”.

Sintesi della VIR e principali conclusioni

La relazione descrive la verifica d'impatto della regolamentazione riguardante l'articolo 88-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e il decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, prot. n. 160, del 10 settembre 2021, recante “*Disposizioni applicative concernenti il Fondo per l'indennizzo dei consumatori titolari di voucher*”.

Il presente documento è stato predisposto ai sensi dell'articolo 14 del D.P.C.M. del 15 settembre 2017, n. 169.

Gli interventi normativi in oggetto si inseriscono nell'ambito dei provvedimenti predisposti dal Governo per fronteggiare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e riguardano l'introduzione di una disciplina per la gestione dei rimborsi relativi a viaggi, pacchetti turistici o eventi cancellati a causa delle misure restrittive adottate per contrastare la pandemia.

Nella relazione sono state esaminate le disposizioni dell'art. 88-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, c.d. “*Cura Italia*” e quelle del decreto del 10 settembre 2021, contestualizzandole all'interno della disciplina nazionale ed eurolunitaria e illustrando le condizioni e le motivazioni che hanno portato alla loro formulazione. Sono stati, poi, forniti i dati quantitativi relativi al settore turistico e al settore dei trasporti prima e dopo la pandemia. E' stata ricostruita la logica che ha guidato la predisposizione degli atti in parola e l'attività svolta dal Ministero del turismo in riferimento ad essi; sono state esplicitate le domande ed i criteri di valutazione e si è giunti ad un giudizio complessivo sugli atti sottoposti a VIR.

In particolare, si rappresenta che i provvedimenti in oggetto hanno permesso il **ristoro di 4.532 voucher**, di cui **43 voucher** da parte della Scrivente Amministrazione per un importo complessivo di **euro 107.905,59** e **4.489 voucher** da parte dell'Amministrazione Straordinaria di Alitalia per un **importo complessivo di euro 1.658.210,11**. Per quanto riguarda i **43 voucher** rimborsati dal Dicastero: **23 voucher, per un totale di 15.807,59 euro**, sono stati emessi **da vettori di trasporto aereo o marittimo**, mentre **20 voucher, per un ammontare di 92.098,00 euro**, provengono **da imprese che organizzano pacchetti turistici**. Il numero di **voucher non rimborsati ammonta a n. 907** di cui **745 riconducibili a vettori di trasporto aereo o marittimo** e **162 riconducibili a imprese organizzatrici di pacchetti turistici**.

Il Ministero del turismo, benché istituito da pochi mesi e in carenza di organico, è riuscito ad esaminare tutte le istanze pervenute (**4.152 richieste di indennizzo**) sulla piattaforma digitale, dedicata alla misura, che non ha subito inconvenienti sotto il profilo procedurale ed ha funzionato per gli istanti in modo semplice e chiaro. La tempistica per l'erogazione dei rimborsi, considerato il contesto, è stata accettabile. La presentazione delle istanze ha richiesto l'allegazione di pochi documenti, facilmente reperibili per i consumatori. L'azione amministrativa condotta dal Dicastero ha generato un livello basso di contenzioso (solo tre ricorsi). Le modalità di accesso e le istruzioni predisposte per ottenere i rimborsi si sono dimostrate intuitive e di facile comprensione.

Il Ministero ha raggiunto un accordo con la Società Aerea Italiana S.p.A., che ha consentito di convertire in indennizzi un numero elevato di *voucher* (ben 4.532 *voucher*).

Gli interventi in esame hanno comportato oneri amministrativi per i consumatori necessari per conseguire gli indennizzi e compensati dai ristori conseguiti.

Le misure risultano coerenti con l'azione del Governo e con gli altri strumenti messi in campo per attenuare gli impatti economici negativi causati dalla pandemia.

I provvedimenti in esame, benché abbiano introdotto un regime derogatorio rispetto alla disciplina comunitaria della materia, attraverso successivi interventi normativi, sono stati ricondotti su un sentiero di legittimità inserendo previsioni che hanno prolungato il periodo di validità del buono in modo da spalmarne gli effetti su un arco temporale più ampio e che hanno reso la scelta dei *voucher* maggiormente appetibile, con l'istituzione di un fondo per l'indennizzo dei consumatori in caso di *voucher* non rimborsati per l'insolvenza o il fallimento dell'operatore turistico o del vettore, come auspicato anche dalle istituzioni europee.

Ai sensi dell'articolo 18 del d.P.C.M. n. 169 del 2017, gli atti in oggetto sono stati sottoposti a consultazione pubblica, al fine di acquisire anche dai soggetti interessati un *feedback*, ma non sono pervenuti contributi.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, la valutazione complessiva dei provvedimenti in esame è positiva.

Tale giudizio è supportato anche dalle posizioni espresse dalle imprese del settore turistico, consultate informalmente dal Ministero. In particolare, si rappresenta che Confindustria Federturismo ha inviato al Ministero del turismo una "*Nota Tecnica di Valutazione sui Voucher Turistici Emanati durante la Pandemia COVID-19 - Posizione e Analisi dal Punto di Vista delle Imprese del Turismo*", acquisita al protocollo della DG Programmazione n. 395618/24 del 27 novembre 2024.

Il documento, allegato alla presente relazione, ha analizzato le implicazioni economiche dell'intervento normativo su diversi settori "chiave" del turismo evidenziando come la proroga

della validità dei *voucher* abbia facilitato la gestione delle cancellazioni e dilazionato gli impegni finanziari, bilanciando le necessità delle aziende e dei consumatori e garantendo la sostenibilità economica del comparto.

1. Oggetto della valutazione.

Gli interventi normativi in esame riguardano l'introduzione di una disciplina per la gestione dei rimborsi relativi a viaggi, pacchetti turistici o eventi cancellati a causa delle misure restrittive adottate per contrastare la pandemia.

In particolare, si rammenta che il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, c.d. "Cura Italia", ha previsto un pacchetto di provvedimenti utili ad attenuare gli effetti della pandemia globale, stabilendo misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese.

Per quanto di interesse in questa sede, si osserva che l'articolo 88-*bis*, rubricato "*Rimborso titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici*", del citato decreto-legge n. 18/2020, ha disposto che, al verificarsi di determinate circostanze ivi elencate e connesse all'emergenza epidemiologica, con riferimento a diverse tipologie di contratti di trasporto, di soggiorno e di pacchetto turistico, si applichi la disciplina in materia di impossibilità totale della prestazione recata dall'art. 1463 del codice civile¹. In tali casi, quindi, la parte liberata dalla prestazione non può chiedere il corrispettivo e deve restituire quanto già ricevuto. Il comma 2 ha stabilito le modalità di comunicazione al vettore o alla struttura ricettiva o all'organizzazione di pacchetti turistici della documentazione ai fini del rimborso del corrispettivo del titolo di viaggio o del soggiorno ovvero ai fini dell'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro **trenta mesi** dall'emissione (comma 3)². Al riguardo, si evidenzia che la formulazione iniziale della legge 24 aprile 2020, n. 27, prevedeva un **termine di un anno**; successivamente l'art. 182 "*Ulteriori misure di sostegno per il settore turistico*" della legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ha inserito il comma 3-*bis* che, ai commi 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 88-*bis*, ha sostituito le parole "**un anno**" con "**diciotto mesi**". L'art. 30, comma 4-*bis*, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, ha disposto: "*le parole: «diciotto mesi», ovunque ricorrano, sono*

¹ L'articolo 1463 del codice civile, richiamato dal provvedimento in esame, stabilisce che nei casi di sopravvenuta impossibilità, la parte liberata non può chiedere la controprestazione e deve restituire quanto già ricevuto. Si applicano le norme in materia di ripetizione dell'indebitato. Le circostanze elencate dalla disposizione in commento - per le quali ricorre l'impossibilità della prestazione ai sensi e per gli effetti dall'art. 1463 c.c. - riguardano i casi di quarantena, permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva, ricovero, divieto di allontanamento, nonché i casi di impossibilità a raggiungere destinazioni all'estero. La norma si applica alle prestazioni dovute in relazione a contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, nonché ai contratti di soggiorno, ai contratti di pacchetto turistico.

² L'articolo 88-*bis* ricalca in larga parte il contenuto dell'articolo 28 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, abrogato dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, facendo salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti. L'articolo 28 del d.l. n. 9/2020 stabiliva 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'articolo 1463 c.c. 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.

sostituite dalle seguenti: «**ventiquattro mesi**»” e, infine, l’art. 12, comma 2-*quater*, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, ha stabilito: “*All’articolo 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole: «ventiquattro mesi», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «trenta mesi»*”.

Il comma 4 è intervenuto sul diritto di recesso esercitato dal vettore.

I commi 5-7 e 9 dell’articolo 88-*bis* disciplinano le modalità di esercizio del diritto di recesso dai contratti relativi ai pacchetti turistici stipulati con strutture ricettive e organizzatori di pacchetti turistici.

Il comma 5 consente alle strutture ricettive che hanno sospeso o cessato l’attività, in tutto o in parte, a causa dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, in alternativa, di offrire all’acquirente un servizio sostitutivo di qualità equivalente, superiore o inferiore con restituzione della differenza di prezzo, di procedere al rimborso del prezzo o, infine, di emettere un *voucher*, da utilizzare entro **trenta mesi** dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante.

Il comma 6 consente ai soggetti individuati al comma 1 l’esercizio del diritto di recesso dai contratti di pacchetto turistico da eseguirsi nei periodi di ricovero, di quarantena con sorveglianza attiva, di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva ovvero di durata dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle aree interessate dal contagio o negli Stati dove è impedito o vietato lo sbarco, l’approdo o l’arrivo in ragione della situazione emergenziale epidemiologica. In tali casi, l’organizzatore può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, o inferiore con restituzione della differenza di prezzo, procedere al rimborso oppure emettere, anche per il tramite dell’agenzia venditrice, un *voucher*, da utilizzare **entro trenta mesi** dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante. 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, **in deroga rispetto a quanto disposto dall’art. 41, comma 6, dell’Allegato 1 al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, c.d. “Codice del turismo”**.

L’art. 88-*bis*, comma 7, permette agli organizzatori di pacchetti turistici l’esercizio del diritto di recesso dai contratti di pacchetti turistici stipulati con i soggetti indicati dal comma 1, dai contratti di pacchetti turistici 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. Anche in tali ipotesi, l’organizzatore può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, o inferiore con restituzione della differenza di prezzo, procedere al rimborso oppure emettere, anche per il tramite dell’agenzia venditrice, un *voucher*, da utilizzare **entro trenta mesi** dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante. 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. Per espressa previsione, la disposizione in esame deroga all’art. 41, comma 6, dell’Allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011, in virtù del quale l’organizzatore procede a tutti i rimborsi prescritti a norma dei commi 4 e 5 oppure, con riguardo a quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, rimborsa qualunque pagamento effettuato da o per conto del viaggiatore per il pacchetto dopo aver detratto le adeguate spese, senza ingiustificato ritardo e in ogni caso entro quattordici giorni dal recesso.

Il comma 8 dell'articolo 88-*bis* integra la disciplina già contenuta nell'art. 28, comma 9, del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 sul mancato svolgimento di viaggi e iniziative di istruzione sospesi a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020. In caso di mancato svolgimento dei viaggi, è previsto un rimborso, che può essere effettuato anche mediante un *voucher* di pari importo da utilizzare entro trenta mesi dall'emissione. Quanto ai tempi per il rimborso, si introduce una deroga all'art. 41, comma 6, dell'Allegato 1 al citato d.lgs. n. 79/2011, secondo cui il rimborso di qualunque pagamento effettuato per il pacchetto, dopo aver detratto le spese, va eseguito senza ingiustificato ritardo entro quattordici giorni dal recesso. Il comma 8 prevede, invece, che 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 viaggio³.

Il comma 9 stabilisce che, nei predetti casi di esercizio del diritto di recesso, il vettore e la struttura ricettiva procedono al rimborso del corrispettivo versato in favore del soggetto dal quale hanno ricevuto il pagamento oppure all'emissione in suo favore di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro **trenta mesi** dall'emissione.

Il comma 10 dell'articolo 88-*bis* prevede che le disposizioni relative al rimborso trovino applicazione anche nei casi in cui il titolo di viaggio, il soggiorno e il pacchetto turistico sia stato acquistato attraverso un'agenzia di viaggi o un portale di prenotazione.

Il comma 11 precisa che per tutti i rapporti inerenti ai contratti instaurati con effetto dall'11 marzo al 30 settembre 2020, quando le prestazioni non siano rese a causa degli effetti derivanti dall'emergenza epidemiologica, la controprestazione già ricevuta può essere restituita con un *voucher* di pari importo valido **per trenta mesi** dall'emissione.

Il comma 12 specifica che l'emissione dei *voucher* assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario.

Il comma 12-*bis*, introdotto dall'art. 182, comma 3-*bis*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, dispone che la durata della validità dei *voucher* pari a **trenta mesi** si applica anche ai *voucher* già emessi alla data di entrata in vigore della disposizione. In ogni caso, decorsi **trenta mesi** dall'emissione, per i *voucher* non usufruiti né impiegati nella prenotazione dei servizi è corrisposto, entro quattordici giorni dalla scadenza, il rimborso dell'importo versato. Limitatamente ai *voucher* emessi, in attuazione dell'art. 88-*bis*, in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestri, il rimborso può essere richiesto decorsi dodici mesi dall'emissione ed è corrisposto entro quattordici giorni dalla richiesta.

Il comma 12-*ter* istituisce, nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, un fondo, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2020 e di 1 milione di euro per l'anno 2021, per l'indennizzo dei consumatori titolari di *voucher* emessi ai sensi dell'art. 88-*bis*, non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore. L'indennizzo è riconosciuto nel limite della dotazione del fondo, mentre i criteri e le modalità di attuazione e la misura dell'indennizzo sono

³ Si specifica comunque che il rimborso non può essere effettuato tramite *voucher*, ma solo mediante la restituzione della somma effettivamente versata nel caso in cui il viaggio o l'iniziativa di istruzione riguardi la scuola dell'infanzia o le classi terminali della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado. Sono fatti salvi, con effetto per l'anno scolastico 2020/2021, i rapporti instaurati alla data del 24 febbraio 2020 dalle scuole committenti con gli organizzatori aggiudicatari.

definiti con regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti⁴.

Il comma 12-*quater* stabilisce che agli oneri derivanti dal comma 12-*ter*, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2020 e a 1 milione di euro per l'anno 2021, si provvede, per l'anno 2020, mediante corrispondente riduzione del Fondo per la promozione del turismo in Italia e, per l'anno 2021, mediante corrispondente utilizzo delle risorse di cui all'articolo 2, comma 98, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

Il comma 13 prevede che le disposizioni in materia di rimborso titoli di viaggio e di pacchetti turistici costituiscono norme di applicazione necessaria.

Il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, recante “*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*”, ha istituito il Ministero del turismo, al quale, da ultimo, sono state attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di turismo, fatte salve in ogni caso le funzioni conferite dalla legislazione alle regioni e agli enti locali. Ciò ha determinato l’assegnazione del processo attuativo delle disposizioni di cui all’art. 88-*bis* del decreto-legge n. 18/2020 in capo al nuovo Dicastero che, allo scopo, ha adottato il decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, del 10 settembre 2021, n. 160, recante “*Regolamento recante disposizioni applicative concernenti il Fondo per l’indennizzo dei consumatori titolari di voucher emessi ai sensi dell’articolo 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27*”. Successivamente, la Direzione generale della programmazione e delle politiche per il turismo del Ministero del turismo, ha pubblicato il provvedimento, prot. n. 2874/21 del 6 dicembre 2021, recante “*Avviso pubblico ai sensi dell’articolo 2, comma 1, del decreto interministeriale 10 settembre 2021, prot. 160, registrato alla Corte dei conti il 4 novembre 2021 - Fondo per l’indennizzo dei consumatori titolari di voucher emessi ai sensi dell’articolo 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27*”.

Nel dettaglio, l’articolo 1 del decreto interministeriale citato chiarisce l’oggetto del provvedimento specificando che il regolamento definisce i criteri e le modalità per l’erogazione delle risorse di cui al Fondo, istituito dall’articolo 88-*bis*, comma 12-*ter*, del decreto-legge, n. 18/2020.

L’articolo 2, relativo alla presentazione delle domande, stabilisce che per i *voucher* non utilizzati entro la scadenza di validità e non rimborsati a causa dell’insolvenza o del fallimento dell’operatore turistico o del vettore, l’istanza per l’indennizzo può essere presentata esclusivamente in via telematica; indica la documentazione da allegare; rinvia ad un successivo Avviso la definizione delle modalità di presentazione dell’istanza e di erogazione dell’indennizzo. L’articolo 3 attribuisce alla Direzione generale della programmazione e delle politiche per il turismo del Ministero del turismo il compito di svolgere l’istruttoria sulle istanze, prevedendo che l’indennizzo sia erogato in misura pari al valore monetario del *voucher*; in caso

⁴ I commi 12-*bis*, 12-*ter* e 12-*quater* dell’art. 88-*bis* sono stati inseriti dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

di insufficienza delle risorse stanziare, ai consumatori aventi titolo sono erogati gli indennizzi in misura ridotta, mediante riparto proporzionale degli stessi. L'articolo 4 riguarda le verifiche e i controlli sulla documentazione presentata. Infine, l'articolo 5 reca le disposizioni finanziarie. Si è ritenuto di sottoporre le riportate disposizioni a verifica di impatto della regolamentazione attesa l'importanza delle misure per i settori coinvolti e per la tenuta economica del comparto.

2. Situazione attuale.

La pandemia di Covid-19 ha comportato l'applicazione di divieti ai viaggi nazionali e internazionali con allerte e/o restrizioni alle frontiere, provocando un ampio numero di cancellazioni. Le restrizioni hanno generato una battuta di arresto quasi totale dei viaggi in Europa e in molte altre parti del mondo, con gravi ripercussioni sui vettori, sugli organizzatori di pacchetti turistici e sui prestatori di altri servizi turistici.

La Commissione europea ha affermato che *“nell’Unione i settori dei viaggi e del turismo segnalano una riduzione delle prenotazioni tra il 60 % e il 90 % rispetto allo stesso periodo dell’anno scorso. Le richieste di rimborso presentate dai viaggiatori a causa delle cancellazioni superano di gran lunga il livello delle nuove prenotazioni. Secondo le stime preliminari della European Travel Agents’ and Tour Operators’ Association (ECTAA), la pandemia di Covid-19 potrebbe causare una perdita di 30 miliardi di EUR (meno 60 %) nel primo trimestre del 2020 e di 46 miliardi di EUR (meno 90 %) nel secondo trimestre rispetto al fatturato atteso in base agli anni precedenti”*⁵.

Al tempo stesso, molti passeggeri e viaggiatori sono stati colpiti dall'impatto economico della crisi e hanno visto diminuire il loro reddito a causa della riduzione delle attività economiche.

Il dossier AGI/Censis, *“Italia sotto sforzo. Diario della transizione 2020/21”*⁶, in relazione alla crisi pandemica ha osservato: *“Lo stop prolungato dei flussi a lunga distanza ha messo naturalmente in ginocchio alcuni settori economici rilevanti e a livello territoriale, trasporti e turismo in primis, e con essi i nodi delle reti dei trasporti veloci a media e lunga distanza.*

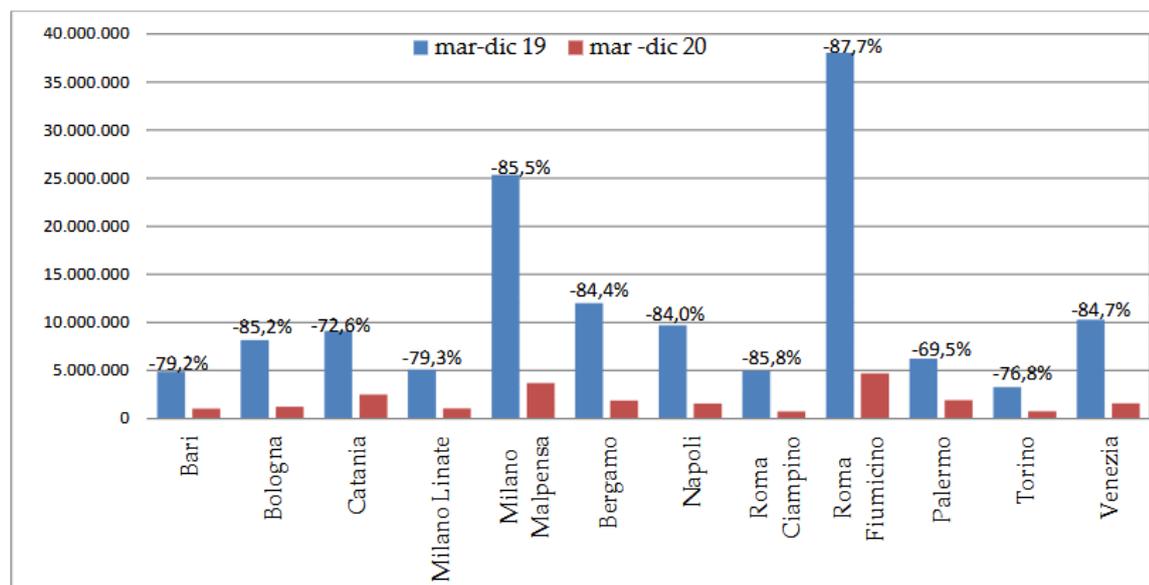
Gli aeroporti, nodi fondamentali della connettività dei Paesi e dei grandi poli urbani, sono apparsi in questi mesi svuotati e hanno ridotto l’operatività al minimo, chiudendo gran parte dei loro spazi interni.

Basti considerare che tra marzo e dicembre 2019 nell’aeroporto di Fiumicino erano transitati ben 38 milioni di passeggeri, mentre nello stesso intervallo del 2020 i passeggeri sono stati appena 4,6 milioni, registrando un calo dell’88% (fig. 1). Nello stesso intervallo di tempo Milano Malpensa è passato dai 25 milioni di passeggeri del 2019 ai 3,6 milioni del 2020 (-85,5%). Per dare un’idea è come se l’operatività dello scalo di Fiumicino fosse diventata pari a quella dell’aeroporto di Bari” (Fig. 1).

⁵ Cfr. Raccomandazione del 13 maggio 2020 della Commissione europea.

⁶ Cfr. dossier realizzato dal Censis (sponsor Eni, sponsor tecnico Agi) *“Italia sotto sforzo. Diario della transizione 2020/21”* che ha l’obiettivo di “fare un esame di coscienza”, analizzando le difficoltà che l’Italia si è portata dietro dal passato, per guardare in modo costruttivo al futuro.

Fig. 1 - Il volume di passeggeri trasportati negli aeroporti italiani: il periodo marzo-dicembre 2020 a confronto con quello del 2019 (v. a. e val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Assaeroporti

Anche l'alta velocità ferroviaria ha risentito fortemente delle misure anti-contagio (quali il divieto di spostamento tra regioni), e del crollo del turismo. Il forte calo della domanda non è stato determinato solo dal venir meno del segmento turistico, ma anche dalla sostanziale scomparsa del traffico business, principale fattore di sviluppo dell'alta velocità. Le videoconferenze sono diventate il modo ordinario di tenere le riunioni di lavoro. I passeggeri sui treni Alta velocità di Trenitalia erano passati dai 6,5 milioni del 2008 a 40 milioni nel 2019 (+515%).

Un confronto numerico tra le corse offerte tra le principali città italiane nel 2018 e nel 2021 (marzo) mostra l'entità di questo brusco ridimensionamento (Tab. 1)⁷.

Per l'Italia, il turismo è un settore relevantissimo dell'economia nazionale dato che incide, considerando gli impatti diretti e indiretti, per il 13% sul Pil nazionale e per il 15% sull'occupazione totale.

Secondo le stime dell'Ocse le riduzioni dei flussi globali oscillano tra il 60% e l'80% rispetto al 2019. L'Organizzazione mondiale del turismo (Unwto) stima perdite economiche globali superiori a 1.100 miliardi di euro, tre volte superiori a quelle determinate dalla crisi economica del 2009.

A livello europeo, l'Italia è stato uno dei Paesi più colpiti: è infatti quello con il più alto numero di esercizi ricettivi (più del 30% del totale di tutta l'Unione), peraltro con un'un'offerta altamente frammentata; è il secondo Paese per presenze straniere ed è tra i primi quattro per presenze negli esercizi ricettivi (dati 2019).

⁷ Secondo quanto riportato dal citato rapporto Censis "Il collegamento business per eccellenza, la tratta Roma-Milano, ha subito il taglio più pesante, un vero e proprio dimezzamento, passando dalle 65 corse quotidiane per senso di marcia del 2018 alle attuali 32 (-51%). Non a caso è proprio su questa linea che Trenitalia ha introdotto i treni "Covid free" per i quali tutti i passeggeri saranno tenuti a sottoporsi al tampone rapido prima di salire a bordo".

Tab. 1 - Il ridimensionamento dell'alta velocità ferroviaria: confronto 2018-2021 delle connessioni giornaliere AV tra le principali città servite

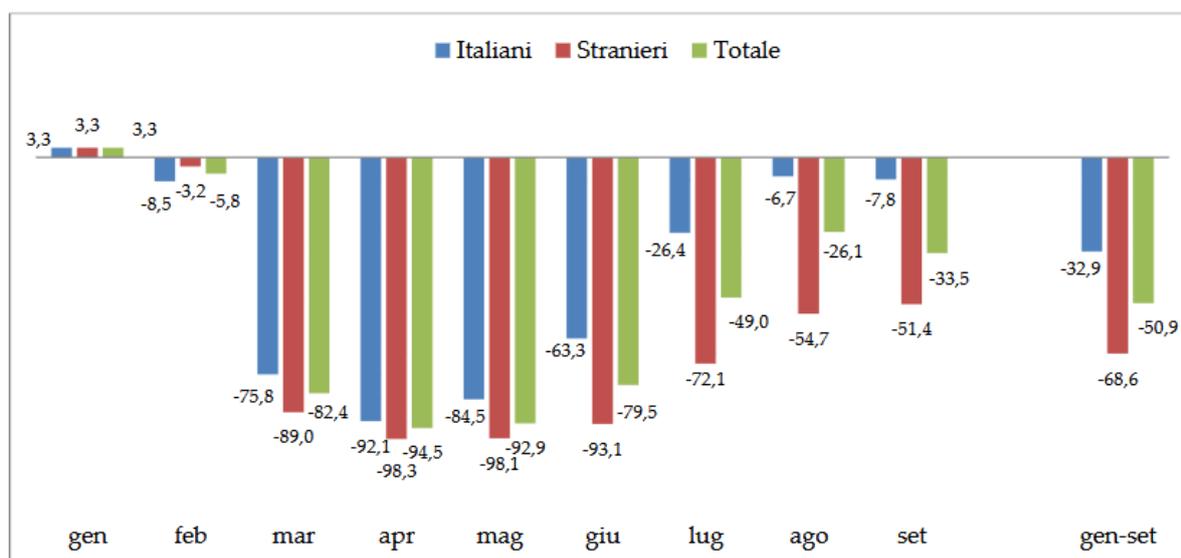
Città	Connessioni giornaliere AV in arrivo				Var. %
	2018		2021		
	Totale	Dettaglio	Totale	Dettaglio	
Roma	291	77 da Bologna	155	41 da Bologna	-46%
		71 da Firenze		35 da Firenze	
		66 da Milano		29 da Milano	
		54 da Napoli		39 da Napoli	
		23 da Torino		11 da Torino	
		75 da Roma		41 da Roma	
Bologna	247	70 da Firenze	159	35 da Firenze	-36%
		47 da Milano		33 da Milano	
		39 da Napoli		34 da Napoli	
		16 da Torino		16 da Torino	
		72 da Bologna		35 da Bologna	
		68 da Roma		31 da Roma	
Firenze	229	39 da Milano	131	22 da Milano	-42%
		35 da Napoli		27 da Napoli	
		15 da Torino		16 da Torino	
		65 da Roma		32 da Roma	
		46 da Bologna		34 da Bologna	
		39 da Napoli		27 da Napoli	
Milano	210	38 da Firenze	132	25 da Firenze	-37%
		22 da Torino		19 da Torino	
		54 da Roma		39 da Roma	
		42 da Bologna		33 da Bologna	
		40 da Milano		30 da Milano	
		37 da Firenze		29 da Firenze	
Napoli	184	11 da Torino	153	22 da Torino	-17%

Fonte: elaborazione Censis su dati Trenitalia e Italo

Il citato rapporto Censis riporta i dati provvisori, relativi alle presenze negli esercizi ricettivi dell'Italia nei primi nove mesi del 2020; essi mostrano un dimezzamento dei volumi complessivi (-50,9% rispetto allo stesso periodo del 2019) esito di un vero e proprio crollo della domanda straniera (-69%), e di un ridimensionamento rilevante del turismo interno (-33%), ridimensionamento contenuto grazie al fatto che molti italiani hanno dovuto rinunciare alla vacanza all'estero rimanendo in patria (Fig. 2)⁸.

⁸ Secondo il rapporto Censis: "Nel periodo del lockdown di primavera (11 marzo-4 maggio 2020) la domanda turistica quasi si azzerò e le presenze nelle strutture ricettive sono appena il 9% di quelle registrate nello stesso periodo del 2019. In particolare, il calo delle presenze è pari a -82,4% a marzo, a -95,4% ad aprile e a -92,9% a maggio. Pressoché assente la clientela straniera (-98,0% sia ad aprile che a maggio). Complessivamente nei mesi del lockdown, la variazione, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, è pari a -91,0% con una perdita di quasi 74 milioni di presenze, di cui 43,4 milioni di clienti stranieri e 30,3 milioni di italiani. Nel mese di giugno 2020, in seguito alla possibilità di ripresa degli spostamenti interregionali, i flussi turistici iniziano a risalire; tuttavia, le presenze totali rappresentano appena il 21% di quelle registrate nello stesso mese del 2019: la perdita

Fig. 2 - Variazione percentuale delle presenze negli esercizi ricettivi nel 2020 rispetto al 2019 per mese e nazionalità dei clienti



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Sulla base dei dati forniti dell'*International Air Transport Association* (Iata), dopo solo due anni, a causa dell'impatto della pandemia, sono scomparse ben 86 compagnie aeree: nel corso del 2020, sono stati costretti a chiudere 53 vettori, mentre nel 2021 la cifra è scesa a 33.

Nel 2023 i flussi turistici nelle strutture ricettive ammontano a 133,6 milioni di arrivi turistici totali di cui 67,9 internazionali e 65,8 domestici. Le relative presenze raggiungono un totale di 447, 2 milioni di cui 234,2 di origine internazionale e circa 213 milioni dal turismo interno.

Tali flussi indicano rispetto ai livelli pre-pandemici

- un recupero ed una ulteriore crescita pari al +6,1% delle presenze internazionali, realizzate da un numero di arrivi in crescita del +4,4%;
- una *performance* meno positiva per il mercato domestico che risulta in lievissima contrazione nel numero di arrivi (-0,9%) e nel numero delle presenze (-1,4%);
- un risultato complessivo che, a fronte di una crescita del +2,4% delle presenze (trainato dal *trend* dei flussi internazionali) vede un saldo del +1,7% sugli arrivi totali.

Il numero delle imprese attive di trasporto passeggeri in Italia al 2022 (ultimo dato disponibile), da dati ISTAT risultano così dettagliati: 13 imprese di trasporto ferroviario, 1.198 imprese di trasporto terrestre (in calo del -7,6% rispetto al 2020), 26.349 imprese di taxi e vetture con conducente, 3.456 imprese di altri trasporti terrestri, 782 imprese di trasporto marittimo e costiero (in aumento del +28,2%), 1.107 imprese di trasporto via acqua interne e 171 imprese di trasporto aereo (-6,6%).

di presenze rimane particolarmente alta per la componente straniera (-93,1%) rispetto a quella domestica (-63,3%). Il trimestre estivo (luglio, agosto e settembre) vede un recupero parziale, in particolare nel mese di agosto."

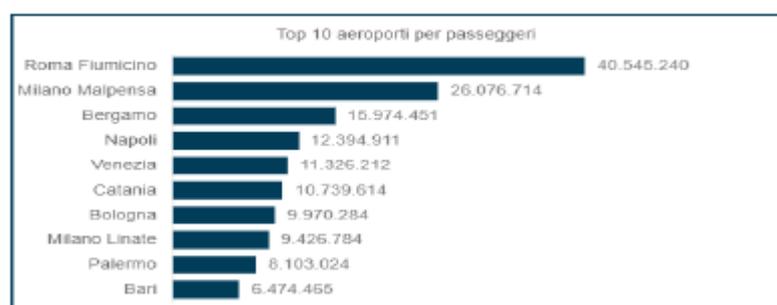
ARRIVI TURISTICI IN ITALIA

Paesi di provenienza	2019	2023	Var. % 2023/2019
Totale	131.381.653	133.636.709	1,7
Paesi esteri	65.010.220	67.878.055	4,4
Italia	66.371.433	65.758.654	-0,9

PRESENZE TURISTICHE IN ITALIA

Paesi di provenienza	2019	2023	Var. % 2023/2019
Totale	436.739.271	447.170.049	2,4
Paesi esteri	220.662.684	234.182.255	6,1
Italia	216.076.587	212.987.794	-1,4

Aeroporti Italiani: Top 10 – 2023



Per quanto concerne le imprese per l'organizzazione dei viaggi (il cui numero complessivo è aumentato del +27,8%) i dati rilevano 18.210 agenzie di viaggio, di cui 9.952 tra *tour operator* e dettaglianti, e 8.258 imprese di altri servizi di prenotazione.

Il numero delle imprese attive di trasporto passeggeri in Italia al 2022 (ultimo dato disponibile), da dati ISTAT risultano così dettagliati: 13 imprese di trasporto ferroviario, 1.198 imprese di trasporto terrestre (in calo del -7,6% rispetto al 2020), 26.349 imprese di taxi e vetture con conducente, 3.456 imprese di altri trasporti terrestri, 782 imprese di trasporto marittimo e costiero (in aumento del +28,2%), 1.107 imprese di trasporto via acqua interne e 171 imprese di trasporto aereo (-6,6%).

Per quanto concerne le imprese per l'organizzazione dei viaggi (il cui numero complessivo è aumentato del +27,8%) i dati rilevano 18.210 agenzie di viaggio, di cui 9.952 tra *tour operator* e dettaglianti, e 8.258 imprese di altri servizi di prenotazione.

Totale numero imprese attive in Italia					Var.% 2022/2020
Ateco 2007	Ateco 2007	2020	2021	2022	
H: trasporto	491: trasporto ferroviario di passeggeri (interurbano)	13	13	13	0,0
	4931: trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	1.296	1.253	1.198	-7,6
	4932: trasporto con taxi, noleggio di autovetture con conducente	24.375	24.702	26.349	8,1
	4939: altri trasporti terrestri di passeggeri nca	3.512	3.428	3.456	-1,6
	501: trasporto marittimo e costiero di passeggeri	610	680	782	28,2
	503: trasporto di passeggeri per vie d'acqua interne	1.007	1.004	1.107	9,9
	511: trasporto aereo di passeggeri	183	180	171	-6,6
N: agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	79: attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse di cui	14.252	14.198	18.210	27,8
	791: attività delle agenzie di viaggio e dei tour operator	10.035	9.480	9.952	-0,8
	799: altri servizi di prenotazione e attività connesse	4.217	4.718	8.258	95,8

Per l'esame nel dettaglio delle disposizioni introdotte dall'articolo 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, si rinvia a quanto esposto nella sezione precedente.

Al riguardo, si rammenta che l'art. 41, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011, - come sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 62, attuativo della direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati - disciplina le casistiche in cui è consentito al viaggiatore il diritto di recesso dal contratto di pacchetto turistico prima dell'inizio del pacchetto stesso. Secondo il citato Codice del turismo, il viaggiatore può recedere dal contratto di pacchetto turistico in ogni momento prima dell'inizio dello stesso, dietro rimborso all'organizzatore delle spese sostenute, adeguate e giustificabili, del cui ammontare quest'ultimo fornisce motivazione al viaggiatore che ne faccia richiesta (comma 1). Il contratto di pacchetto turistico può prevedere per il recesso spese standard ragionevoli, calcolate in base al momento di recesso dal contratto e ai risparmi di costo attesi e agli introiti previsti che derivano dalla riallocazione dei servizi turistici (comma 2). In assenza di specificazione, l'importo delle spese di recesso corrisponde al prezzo del pacchetto diminuito dei risparmi di costo e degli introiti che derivano dalla riallocazione dei servizi turistici (comma 3). 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, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, e al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare (comma 4). L'organizzatore

può recedere dal contratto di pacchetto turistico e offrire al viaggiatore il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non è tenuto a versare un indennizzo supplementare se:

a) il numero di persone iscritte al pacchetto è inferiore al minimo previsto dal contratto e l'organizzatore comunica il recesso al viaggiatore entro il termine fissato nel contratto e in ogni caso non più tardi di venti giorni prima dell'inizio del pacchetto se si tratta di viaggi che durano più di sei giorni, di sette giorni prima dell'inizio del pacchetto, se si tratta di viaggi che durano tra due e sei giorni, di quarantotto ore prima dell'inizio del pacchetto, se si tratta di viaggi che durano meno di due giorni; b) l'organizzatore non è in grado di eseguire il contratto a causa di circostanze inevitabili e straordinarie e ne comunica il recesso al viaggiatore senza ingiustificato ritardo prima dell'inizio del pacchetto (comma 5). L'organizzatore procede a tutti i rimborsi prescritti a norma dei commi 4 e 5 oppure, con riguardo a quanto previsto ai commi 1, 2 e 3, rimborsa qualunque pagamento effettuato da o per conto del viaggiatore per il pacchetto dopo aver detratto le adeguate spese, senza ingiustificato ritardo e in ogni caso entro quattordici giorni dal recesso. Nelle ipotesi di cui ai commi 4 e 5, si determina la risoluzione dei contratti funzionalmente collegati stipulati con terzi (comma 6). Se il contratto è stato negoziato fuori dei locali commerciali, il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto di pacchetto turistico entro un periodo di cinque giorni dalla data della sua conclusione o dalla data in cui riceve le condizioni contrattuali e le informazioni preliminari se successiva, senza penali e senza fornire alcuna motivazione. Se le offerte presentano tariffe sensibilmente diminuite rispetto a quelle correnti, il diritto di recesso è escluso; in tale situazione, l'organizzatore documenta la variazione di prezzo evidenziando adeguatamente l'esclusione del diritto di recesso (comma 7).

La direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio⁹ («direttiva sui pacchetti turistici») prevede che, qualora un pacchetto turistico sia annullato a causa di «circostanze inevitabili e straordinarie», i viaggiatori abbiano il diritto di ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, senza indebito ritardo e in ogni caso entro quattordici giorni dalla risoluzione del contratto. In tale contesto, l'organizzatore può offrire al viaggiatore un rimborso sotto forma di buono, ma questa possibilità non priva i viaggiatori del diritto al rimborso in denaro. Analogamente, anche qualora siano proposti modifiche a un contratto di pacchetto turistico (ad esempio, il rinvio) o un pacchetto sostitutivo, e qualora a causa di tali modifiche o del pacchetto turistico sostitutivo, il viaggiatore accetti un pacchetto di qualità o costo inferiore o risolva il contratto, l'organizzatore può offrire un *voucher*, a condizione che i viaggiatori non siano privati del diritto al rimborso in denaro. Tale disciplina è stata integralmente trasfusa nel riportato art. 41 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011. Il regime di armonizzazione massima che caratterizza la direttiva preclude agli Stati membri non solo di mantenere, ma anche di adottare disposizioni divergenti.

Anche i regolamenti dell'Unione europea a tutela dei consumatori nei vari settori del trasporto passeggeri (aereo, ferroviario, marittimo, stradale) disciplinano i diritti dei viaggiatori in caso di cancellazione del viaggio¹⁰ prevedendo che se il vettore cancella il viaggio, deve offrire ai

⁹ 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.

¹⁰ Cfr. **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

passaggeri la possibilità di scegliere tra un rimborso o un trasporto alternativo o l'emissione di un *voucher* sostitutivo; tuttavia, il rimborso mediante *voucher* è legittimo solo se il passeggero lo accetta¹¹. Nello specifico, si rammenta che il rimborso del costo completo del biglietto è dovuto entro sette giorni dalla richiesta del passeggero nei casi di trasporto aereo, marittimo e per vie navigabili interne, quattordici giorni dalla formulazione dell'offerta o dal ricevimento della relativa domanda per il trasporto con autobus e un mese dalla domanda in caso di trasporto ferroviario.

Si evidenzia, poi, che il comma 12 del menzionato art. 88-*bis*, secondo cui l'emissione dei *voucher* assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario, ha sollevato molte perplessità apparendo in contrasto con la normativa eurounitaria vigente e con la posizione assunta dalla Commissione europea.

Quest'ultima, **nella Raccomandazione del 13 maggio 2020**¹², dopo aver rappresentato le gravi perdite del settore dei viaggi e del turismo derivanti dal fatto che le richieste di rimborso attivate dai viaggiatori a motivo delle cancellazioni superano di gran lunga il livello delle nuove prenotazioni, ha ribadito il diritto dei viaggiatori di ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per le prestazioni annullate a causa di circostanze inevitabili e straordinarie¹³.

La Commissione ha, poi, chiarito che l'organizzatore può offrire al viaggiatore un rimborso sotto forma di buono, ma tale "*possibilità non priva, tuttavia, i viaggiatori del diritto al rimborso in denaro*". Infine, la Commissione ha auspicato, allo scopo di limitare le ripercussioni negative sui passeggeri o sui viaggiatori durante la pandemia di Covid-19, che gli Stati membri considerassero "*la possibilità di istituire regimi di garanzia per i buoni, con i quali garantire ai passeggeri o ai viaggiatori il rimborso in caso di insolvenza dell'emittente dei buoni*"¹⁴.

Anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), a seguito delle numerose lamentele ricevute da parte dei consumatori, è intervenuta per segnalare al Parlamento e al Governo che la disciplina d'emergenza introdotta dall'art 88-*bis*, a suo avviso, "*si pone in*

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.

¹¹ Cfr. art. 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004; art. 16, paragrafo 1, lettera a), e art. 17, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1371/2007; art. 18, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1177/2010; art. 19, paragrafo 1, lettera b) e paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 181/2011.

¹² Raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione del 13 maggio 2020 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.

¹³ Il 18 marzo 2020 la Commissione ha adottato orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19. La Commissione ha ricordato che i passeggeri possono scegliere tra il rimborso in contanti e il rimborso sotto forma di buono.

¹⁴ La Commissione nella raccomandazione citata ha osservato che occorre incentivare i consumatori ad accettare i *voucher* al fine di attenuare i problemi di liquidità del settore a beneficio anche degli interessi dei viaggiatori, dal momento che qualora gli organizzatori o i vettori fossero divenuti insolventi, molti viaggiatori e passeggeri avrebbero potuto non ricevere alcun rimborso. La Commissione ha evidenziato che "*gli Stati membri possono decidere, a seguito del fallimento di un vettore o di un organizzatore, di soddisfare le richieste di rimborso presentate dai passeggeri o dai viaggiatori. La copertura delle richieste di rimborso andrebbe a esclusivo vantaggio dei passeggeri e dei viaggiatori e non delle imprese. Pertanto non costituirebbe un aiuto di Stato e può quindi essere attuata dagli Stati membri senza previa approvazione della Commissione*".

contrasto con la disciplina eurounitaria vigente e con la posizione assunta dalla Commissione europea".¹⁵

In tale contesto, i commi 12-*bis*, 12-*ter* e 12-*quater* dell'art. 88-*bis*, inseriti dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, - anche in considerazione della tempistica in cui sono stati introdotti nel dettato normativo – possono considerarsi la risposta del legislatore alle istanze provenienti da più fronti, che spingevano affinché le disposizioni in commento - nate in un contesto sociale caratterizzato da una situazione di assoluta emergenza - venissero ricondotte nell'alveo tracciato dalla normativa comunitaria e nazionale, in particolare non si collocassero in posizione di aperto contrasto con le previsioni per la tutela del consumatore.

Con decreto del Ministro del turismo, prot. n. 5735 del 28 aprile 2022, recante “*Modificazioni al decreto del 15 luglio 2021, concernente l'individuazione e le attribuzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero del turismo*”, è stata disposta la riorganizzazione di alcuni Uffici del Ministero; per quanto di interesse in questa sede, si segnala che le competenze sulle misure di sostegno agli operatori economici della filiera del turismo per le perdite subite a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sono state trasferite dalla Direzione generale della Programmazione e delle Politiche per il Turismo (DPPT) alla Direzione generale della Valorizzazione e della Promozione Turistica (DVPT)¹⁶. Tra gli strumenti di sostegno destinati ai ristori di singole categorie di operatori economici è stato ricompreso anche il “*Fondo per l'indennizzo dei consumatori titolari di voucher emessi ai sensi dell'articolo 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27*”.

A seguito della pubblicazione del citato decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, del 10 settembre 2021, n. 160, e dell'Avviso, prot. n. 2874/21, del 6 dicembre 2021, alla data del 31 dicembre 2021, sono pervenute al Ministero del turismo, alla piattaforma appositamente dedicata, 4.152 istanze. Di queste, 3.202 istanze sono state trasferite all'Amministrazione Straordinaria di Alitalia che, a seguito di specifico accordo con il Ministero del turismo, ha gestito direttamente le domande di rimborso relative ai *voucher* Alitalia,

¹⁵ Cfr. Segnalazione (ST23) dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 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, in cui l'Autorità ha rappresentato che la normativa in commento consente agli operatori del settore turistico di emettere un *voucher* - in luogo del rimborso – per “ristorare” viaggi, voli e hotel cancellati per circostanze eccezionali e situazioni soggettive connesse con l'emergenza da Covid-19. Tale compensazione può sostituire il rimborso senza la necessità di un'apposita accettazione da parte del consumatore. Secondo l'AGCM, affinché i *voucher* possano essere considerati una valida e affidabile alternativa al rimborso in denaro, essi 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. L'Autorità ha, infine, dichiarato che, a fronte del permanere del descritto conflitto tra normativa nazionale ed europea, sarebbe intervenuta per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni di fonte comunitaria disapplicando la normativa nazionale con esse contrastanti.

¹⁶ A seguito dell'adozione del “*Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*” con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 ottobre 2023, n. 177, la Direzione generale della Valorizzazione e della Promozione Turistica (DVPT) è stata ridenominata Direzione Generale Promozione, Investimenti e Innovazione per il turismo.

provvedendo ad effettuare i ristori con risorse afferenti ad un fondo *ad hoc* dell'allora Ministero dello sviluppo economico. Si tratta, in particolare, del Fondo di cui al decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico (MISE), con dotazione di 100 milioni di euro.

Ciò premesso, per dare un quadro di sintesi sulle attività svolte, si osserva che il Ministero del turismo ha esaminato 4.152 richieste di indennizzo pervenute, rispetto alle quali:

- **43 istanze** sono state registrate per l'ammissione da parte del Dicastero, di cui: 42 domande ammesse con due decreti della Direzione generale della valorizzazione e della promozione turistica, del 14 dicembre 2022, prot. n. 18226, e del 16 maggio 2023, prot. n. 9694, per un importo complessivo di euro 107.905,59 a valere sul capitolo di bilancio n. 5203, P.G. 1 – CdR n. 5 dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo; 1 ammessa a seguito di contenzioso (con decreto di ammissione e liquidazione della Direzione Generale della valorizzazione e della promozione turistica prot. n. 27757 del 27 ottobre 2023). Si fa presente che sono ancora pendenti due ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, in riferimento a due istanze.
- **907 istanze** sono state dichiarate inammissibili dal Ministero del turismo, di queste ben **555 hanno riguardato la compagnia aerea *Blue Panorama Airlines S.p.A.***, in riferimento alla quale, alla data del 31 dicembre 2021, non sussisteva ancora un provvedimento sullo stato di insolvenza o fallimento. La menzionata compagnia aerea italiana aveva già smesso di operare nell'ottobre del 2021, tuttavia è stata posta in liquidazione giudiziale, con procedura concorsuale aperta dal Tribunale di Milano in data 15.12.2022, dopo che è stato respinto il progetto di concordato per il risanamento, non essendo stato trovato un accordo con possibili investitori. Pertanto, le istanze relative al vettore citato sono state dichiarate non eleggibili al finanziamento per un ammontare pari ad euro 615.000. In relazione alle **restanti n. 352 istanze**, non riferibili alla società in questione, tra le cause di non ammissibilità si enucleano le seguenti motivazioni: (i) mancanza degli estremi dell'atto relativi al fallimento o all'insolvenza dell'operatore; (ii) assenza della documentazione attestante il pagamento a fronte del quale è stato emesso il *voucher*; (iii) impossibilità di verificare l'autenticità dei *voucher* presentati; (iv) impossibilità di verificare, per mancanza dei documenti, il requisito di cui all'articolo 2, comma 5, lettera b), dell'Avviso pubblico, prot. n. 2874/21, del 6 dicembre 2021 (richiesta di rimborso inoltrata agli operatori turistici o ai vettori).
- **3.202 istanze** sono state trasmesse e gestite dall'Amministrazione Straordinaria di Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A., a fronte delle quali, come precisato dall'Amministrazione Straordinaria a mezzo pec del 10 luglio e del 29 luglio 2024, è stata svolta un'attività istruttoria su **5628 voucher/biglietti totali**. Nell'ambito di tali attività, l'Amministrazione Straordinaria di Alitalia ha riferito di aver riscontrato: (i) 685 doppioni *voucher*; (ii) 199 mancati riscontri; (iii) 47 biglietti/*voucher* non lavorabili per titoli di viaggio rilasciati da altre compagnie aeree o con contatti e-mail dei richiedenti non validi; (iv) 47 biglietti/*voucher* utilizzati "*volati*" (pertanto non rimborsabili); (v) 161 documenti che risultano rimborsati, sono oggetto di approfondimenti per verificare l'esatto importo delle somme corrisposte, trattandosi di documenti convertiti in altri

voucher o biglietti di viaggio o di rimborsi gestiti attraverso canali terzi quali agenzie di viaggio.

Nel dettaglio, tra le istanze esaminate direttamente dall'Amministrazione si enumerano: 768 *voucher* emessi da vettori di trasporto aereo o marittimo e 182 *voucher* emessi da imprese organizzatrici di pacchetti turistici. Al riguardo, il Ministero, come sopra specificato, ha proceduto a rimborsare 43 *voucher*, per un importo complessivo di 107.905,59 euro; tra questi **23 *voucher***, per un totale di 15.807,59 euro, **sono stati emessi da vettori di trasporto aereo o marittimo**, mentre **20 *voucher***, per un ammontare di 92.098,00 euro, provengono da imprese che organizzano pacchetti turistici. Di converso, il numero di *voucher* non rimborsati ammonta a n. 907 di cui 745 riconducibili a vettori di trasporto aereo o marittimo e 162 riconducibili a imprese organizzatrici di pacchetti turistici.

L'attività istruttoria del Ministero, iniziata nel mese di gennaio 2022, si è conclusa nel mese di luglio 2023, quando sono stati riconosciuti gli indennizzi ai beneficiari come indicato nel decreto direttoriale, prot. n. 18226 del 14.12.2022, pubblicato sul sito istituzionale. Nel corso della sua azione il Ministero ha riscontrato, dall'esame delle istanze di rimborso pervenute alla piattaforma, un numero complessivo di imprese in stato di insolvenza o fallimento che hanno erogato *voucher* a favore dei consumatori **pari a 91**.

Nell'ambito delle risorse afferenti al Fondo per l'indennizzo dei consumatori titolari di *voucher* emessi ai sensi dell'articolo 88-*bis* si registrano, pertanto, risparmi pari ad euro 892.094,41; tali fondi, stanziati sul cap. 5203 P.G. 1 "*Indennizzo dei consumatori titolari di voucher*", sono attualmente residui passivi perenti.

I provvedimenti in esame hanno permesso complessivamente il ristoro di 4.532 *voucher*, in particolare:

- **43 *voucher*** da parte del Ministero del turismo **per un importo complessivo di euro 107.905,59** a valere sul capitolo di bilancio n. 5203, P.G. 1 – CdR n. 5 dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo.
- **4.489 *voucher*** da parte dell'Amministrazione Straordinaria di Alitalia **per un importo complessivo di euro 1.658.210,11**, a valere sul Fondo di cui al decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico.

3. Logica iniziale dell'intervento.

Con il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "*Cura Italia*", sono state approntate misure che spaziano dal potenziamento del sistema sanitario alla giustizia, dal sostegno al mondo del lavoro al finanziamento delle imprese. In particolare, l'art. 88-*bis* è stato introdotto nel testo del menzionato decreto dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 per sostenere le imprese del settore turistico del settore del trasporto, duramente colpite dai provvedimenti adottati per frenare l'estendersi del contagio attraverso le restrizioni imposte agli spostamenti personali. Era necessario, infatti, prevedere una disciplina per la gestione dei rimborsi relativi a viaggi, pacchetti turistici, e altri eventi, cancellati a causa delle misure adottate per contrastare la pandemia. In estrema sintesi, l'articolo 88-*bis*, in caso di annullamento di viaggi/soggiorni/eventi a causa dell'emergenza sanitaria, ha consentito all'organizzatore (vettori, agenzie di viaggi, *tour operator* o organizzatori di eventi) di non rimborsare immediatamente al

consumatore l'importo pagato, inserendo regimi derogatori rispetto alla disciplina ordinaria nazionale e comunitaria. Al posto del rimborso in denaro, l'organizzatore ha potuto offrire, oltre che un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore (o inferiore con restituzione della differenza), un *voucher* di pari importo, senza necessità di acquisire una specifica autorizzazione in tal senso, da utilizzare entro un lasso di tempo che, a fronte del perdurare della crisi epidemiologica e del conseguente impatto economico sul mercato, è stato via via rivisto, spalmandolo su un arco temporale sempre più ampio (originariamente il decreto aveva previsto un anno, poi diciotto mesi, poi ventiquattro mesi ed infine si è arrivati a trenta mesi dall'emissione, cfr. sezione 1). Il *voucher* ha rappresentato, quindi, una soluzione alternativa e temporanea al rimborso diretto, finalizzata a ridurre l'impatto economico immediato sulle aziende del settore del trasporto e di quello turistico. Anche perché in quello specifico contesto il trasporto alternativo era difficilmente applicabile per cui la scelta di fatto si concentrava principalmente tra le varie possibilità di rimborso.

La Commissione europea, nella Raccomandazione del 13 maggio 2020, ha rilevato che le numerose cancellazioni dovute alla pandemia di Covid-19 avevano portato a una situazione di flusso di cassa e di entrate insostenibile per i settori dei trasporti e dei viaggi. I problemi di liquidità degli organizzatori erano aggravati dal fatto che questi devono rimborsare al viaggiatore il costo totale del pacchetto, ma non sempre a loro volta ricevevano a tempo debito il rimborso dei servizi prepagati inseriti nel pacchetto. Qualora gli organizzatori o i vettori fossero diventati insolventi, vi era il rischio concreto che molti viaggiatori e passeggeri non avrebbero ricevuto alcun rimborso poiché i loro crediti nei confronti degli organizzatori e dei vettori non erano tutelati. La Commissione ha suggerito come strada per uscire dalla crisi quella di rendere i buoni più attraenti, come alternativa al rimborso in denaro, in modo da aumentarne l'accettazione da parte dei passeggeri e dei viaggiatori. Ciò avrebbe contribuito ad attenuare i problemi di liquidità dei vettori e degli organizzatori e a migliorare la tutela degli interessi dei passeggeri e dei viaggiatori. Tra le misure indicate dalla Commissione europea per accrescere "l'attrattività" dei *voucher* figura l'istituzione di strumenti di protezione sufficientemente efficace e solida per i buoni in caso di insolvenza del vettore o dell'organizzatore, a carico del settore privato o di quello pubblico.

A tale logica rispondono le disposizioni di cui ai commi 12-*bis*, 12-*ter* e 12-*quater* dell'art. 88-*bis*, inseriti dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

4. Criteri e domande di valutazione.

I criteri di valutazione della normativa in esame sono focalizzati sulla verifica dell'efficacia, dell'efficienza, della rilevanza e della coerenza dei provvedimenti, tenendo conto degli obiettivi perseguiti che possono così sintetizzarsi: a) protezione degli operatori economici del settore del turismo e del trasporto; b) rafforzamento della tutela dei consumatori tramite erogazione di indennizzi in caso di *voucher*, non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore.

La relazione si propone di analizzare l'efficacia, l'efficienza, la rilevanza e la coerenza dei provvedimenti menzionati, in generale, come strumento di sostegno nei confronti del settore del turismo e, stante il ruolo attivo svolto dal Ministero del turismo per effetto delle specifiche attribuzioni normative, come strumento di tutela dei consumatori, titolari di *voucher* emessi ai

sensi dell'art. 88-*bis*, non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore, tenuto conto: i) del contesto emergenziale in cui hanno operato le disposizioni; ii) dei cambiamenti intervenuti nell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche chiamate a gestire concretamente le misure (ci si riferisce in particolare al decreto decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, che ha istituito il Ministero del turismo e al passaggio di consegne intervenuto con il Ministero della cultura).

Nel dettaglio, la relazione è stata predisposta cercando di rispondere alle seguenti domande di valutazione: l'intervento normativo ha raggiunto gli obiettivi prefissati? Qual è stata la risposta dei consumatori (in termini di domande presentate e indennizzi ricevuti) rispetto alle aspettative iniziali? Sono stati registrati imprevisti o inconvenienti nella gestione delle pratiche, e se sì, come sono stati affrontati? La misura era pertinente alla situazione emergenziale presentata dalla pandemia e alle specifiche esigenze del settore turistico? Sono stati identificati gruppi di consumatori o imprese che sono stati esclusi dalle misure o che hanno ricevuto un sostegno inadeguato? I provvedimenti sono stati coerenti con altre normative e strumenti di sostegno esistenti? I soggetti interessati (consumatori, operatori turistici, ecc.) sono stati adeguatamente coinvolti nel processo, ad esempio tramite consultazioni pubbliche, e hanno potuto esprimere il loro *feedback* sulle misure adottate? Qual è stato l'impatto economico complessivo sul settore turistico, inclusa la ripresa delle attività turistiche dopo l'implementazione delle misure?

Occorre, poi, precisare che l'intervento normativo in commento nasceva già con un arco temporale di validità predefinito in quanto l'indennizzo per i consumatori risultava finanziato per gli anni 2020 e 2021, secondo quanto previsto dal comma 12-*quater* dell'art. 88-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Il decreto interministeriale 10 settembre 2021, n. 160, ha stabilito che sarebbero state prese in considerazione e valutate esclusivamente le domande pervenute entro le ore 12,00 **del 31 dicembre 2021** (cfr. art. 2, comma 3).

Si rappresenta, infine, che ai sensi dell'articolo 18 del d.P.C.M. n. 169 del 2017, i provvedimenti in oggetto sono stati sottoposti a consultazione pubblica, al fine di acquisire anche dai soggetti interessati un *feedback* sulla normativa in esame. Le domande inserite nel questionario predisposto dallo scrivente Ministero, illustrate nel dettaglio nel successivo paragrafo 7, sono state formulate al fine di conseguire un riscontro sugli specifici profili sopra indicati.

Il Ministero del turismo ha svolto consultazioni informali con le associazioni rappresentative delle imprese del settore turistico coinvolte dalle misure in parola per acquisire dati e informazioni sugli impatti delle disposizioni. Confindustria Federturismo ha inviato al Ministero del turismo una "*Nota Tecnica di Valutazione sui Voucher Turistici Emanati durante la Pandemia COVID-19 - Posizione e Analisi dal Punto di Vista delle Imprese del Turismo*" acquisita al protocollo della DG Programmazione n. 395618/24 del 27 novembre 2024, che si allega alla relazione.

Si ritiene che il numero di istanze processate rispetto al numero delle istanze pervenute, il numero di domande accolte, il numero di *voucher* indennizzati, la semplicità delle procedure di indennizzo, la chiarezza della modulistica messa a disposizione dall'Amministrazione, i tempi effettivi necessari per erogare gli indennizzi, l'assenza di contenzioso, rappresentino tutti parametri efficaci per verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati.

5. Valutazione

Tenuto conto di quanto sopra osservato, si rappresenta che i provvedimenti in oggetto hanno permesso il ristoro di **4.532 voucher**:

- **43 voucher** da parte della Scrivente Amministrazione per un importo complessivo di euro **107.905,59** a valere sul capitolo di bilancio n. 5203, P.G. 1 – CdR n. 5 dello stato di previsione della spesa del Ministero del turismo.
- **4.489 voucher** da parte dell'Amministrazione Straordinaria di Alitalia per un importo complessivo di euro **1.658.210,11**, a valere sul Fondo di cui al decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico.

Nel dettaglio, per quanto riguarda i 43 *voucher* rimborsati dal Ministero: **23 voucher, per un totale di 15.807,59 euro**, sono stati emessi da vettori di trasporto aereo o marittimo, mentre **20 voucher, per un ammontare di 92.098,00 euro**, provengono da imprese che organizzano pacchetti turistici. Di converso, il numero di **voucher** non rimborsati ammonta a n. **907 di cui 745 riconducibili** a vettori di trasporto aereo o marittimo e **162 riconducibili** a imprese organizzatrici di pacchetti turistici.

Il Ministero del turismo, benché istituito da pochi mesi e in carenza di organico, è riuscito ad esaminare tutte le istanze pervenute (4.152 richieste di indennizzo) sulla piattaforma digitale, dedicata alla misura, che non ha subito inconvenienti sotto il profilo procedurale ed ha funzionato per gli istanti in modo semplice e chiaro. La tempistica per l'erogazione dei rimborsi, considerato il contesto, è stata accettabile. La presentazione dell'istanza ha richiesto l'allegazione di pochi documenti, facilmente reperibili per i consumatori.

L'azione amministrativa condotta dal Dicastero ha generato un livello basso di contenzioso (solo tre ricorsi).

Il Ministero ha svolto, poi, un'importante attività di comunicazione, inserendo sulla propria pagina istituzionale le informazioni necessarie per ottenere i ristori, in particolare, il 14 marzo 2022 è stato pubblicato il comunicato relativo al trasferimento ad Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria, delle istanze relative ai *voucher* emessi da Alitalia – SAI S.p.A. in a.s. acquisite dal Dicastero. Le procedure di ristoro per tali *voucher* sono state, quindi, curate direttamente dalla società che, dopo aver preso contatto con i beneficiari dei *voucher*, ha proceduto a indennizzarli. Così, grazie all'accordo tra il Ministero del turismo e la Società Aerea Italiana S.p.A., a prescindere dal soggetto che ha erogato i ristori, è stato possibile convertire in indennizzi un numero elevato di *voucher* (ben 4.532 *voucher*).

Gli interventi in esame hanno comportato oneri amministrativi per i consumatori necessari per conseguire gli indennizzi e compensati dai ristori conseguiti.

Sebbene non siano pervenuti contributi in riferimento alle sollecitazioni proposte dal Ministero tramite consultazione pubblica, si rileva che le modalità di accesso e le istruzioni predisposte per ottenere i rimborsi si sono dimostrate intuitive e di facile comprensione. Questa affermazione trova riscontro indiretto nella pressoché assenza di richieste di chiarimento inviate dagli utenti durante la gestione delle istanze, il che indica che le informazioni fornite sono state sufficienti e ben strutturate. La gestione delle pratiche attraverso la piattaforma dedicata ha mostrato un buon andamento, senza che agli indirizzi dedicati siano pervenute segnalazioni relative a problematiche tecniche: ciò testimonia l'efficacia e l'affidabilità del sistema implementato. Più in generale, le procedure messe in campo sono risultate progettate con attenzione, consentendo di rispondere alle esigenze degli istanti e assicurando una gestione fluida del processo di indennizzo.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra riportate, la valutazione complessiva dei provvedimenti in esame è positiva.

Le misure in commento appaiono coerenti con l'azione del Governo e con gli altri strumenti messi in campo per attenuare gli impatti economici negativi causati dalla pandemia, contribuendo a preservare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato ed impedendo il fallimento di molti operatori economici del settore turistico e di quello del trasporto, colpiti dalle restrizioni agli spostamenti imposte dal Governo per superare la crisi pandemica.

I provvedimenti in parola, benché abbiamo introdotto un regime derogatorio rispetto alla disciplina comunitaria della materia, attraverso successivi interventi normativi, sono stati ricondotti su un sentiero di legittimità inserendo previsioni che hanno prolungato il periodo di validità del buono in modo da spalmarne gli effetti su un arco temporale più ampio e che hanno reso la scelta dei *voucher* maggiormente appetibile, con l'istituzione di un fondo per l'indennizzo dei consumatori in caso di *voucher* non rimborsati per l'insolvenza o il fallimento dell'operatore turistico o del vettore.

Il giudizio positivo sull'intervento *de quo* è confortato anche dalle posizioni espresse dalle imprese del settore turistico secondo cui, nel contesto di grave crisi innescata dalla pandemia da Covid-19, *“i voucher turistici si sono rivelati uno strumento indispensabile per sostenere la liquidità delle aziende e consentire loro di affrontare le difficoltà, garantendo al contempo un diritto di riprogrammazione dei servizi ai consumatori. La proroga della validità dei voucher, richiesta dalle imprese stesse, è stata un passaggio essenziale per evitare che le difficoltà economiche delle aziende si traducessero in rimborsi immediati, che avrebbero potuto portare molte attività al fallimento”*¹⁷.

Per quanto concerne l'impatto economico specifico del provvedimento su settori “chiave” del turismo, sulla base delle informazioni fornite da Confindustria, si evidenzia quanto segue:

- 1. Imprese Alberghiere e Ricettive. Con tassi di occupazione delle strutture inferiori al 20% durante i periodi di chiusura forzata, i *voucher* hanno rappresentato un elemento chiave per mantenere un rapporto attivo con la clientela. Inoltre, la proroga della validità ha permesso a molte strutture di evitare richieste di rimborso concentrate in un breve arco di tempo, dilazionando gli impegni finanziari.
- 2. Agenzie di Viaggio e *Tour Operator*. Per le agenzie di viaggio, che hanno registrato perdite superiori al 70% nel biennio 2020-2021, la gestione dei *voucher* ha garantito una parziale continuità nelle relazioni con i clienti. Le proroghe hanno offerto alle imprese il tempo necessario per riallocare le prenotazioni e assorbire meglio l'impatto economico delle cancellazioni.
- 3. Quantificazione dell'impatto economico. Sebbene non siano disponibili dati definitivi sul valore complessivo dei *voucher*, alcune stime indicano che nel 2021 erano ancora inutilizzati 850.000 *voucher*, per un valore superiore a 350 milioni di euro. Questa cifra evidenzia il grande peso finanziario gestito attraverso questa misura.¹⁸

Tra i vantaggi più significativi generati dalle misure in esame, le imprese del settore hanno evidenziato:

¹⁷ Cfr. Nota “*Tecnica di Valutazione sui Voucher Turistici Emanati durante la Pandemia COVID-19 - Posizione e Analisi dal Punto di Vista delle Imprese del Turismo*” - acquisita al protocollo della DG Programmazione del Ministero del turismo n. 395618/24 del 27 novembre 2024 – di Confindustria Federturismo.

¹⁸ Cfr. Nota “*Tecnica di Valutazione sui Voucher Turistici Emanati durante la Pandemia COVID-19 - Posizione e Analisi dal Punto di Vista delle Imprese del Turismo*” - acquisita al protocollo della DG Programmazione del Ministero del turismo n. 395618/24 del 27 novembre 2024 – di Confindustria Federturismo.

- **la conservazione della liquidità:** La possibilità di emettere *voucher* in sostituzione dei rimborsi ha consentito alle imprese di mantenere risorse finanziarie indispensabili per proseguire l'attività;
- **la stabilità finanziaria:** in un momento in cui il settore ha registrato una contrazione stimata del 60% del fatturato nel 2020 rispetto all'anno precedente, questa misura ha rappresentato un'ancora di salvezza;
- **la prevenzione dei fallimenti:** i *voucher* hanno aiutato a scongiurare la chiusura definitiva di migliaia di imprese, garantendo una continuità minima nel rapporto con la clientela e favorendo la ripresa una volta superata la fase più critica della pandemia.

Si segnala, infine, la circostanza per cui, tra le domande esaminate dal Ministero del turismo, si è registrato un alto numero di casi di inammissibilità delle istanze (**ben 555**), legate soprattutto alla vicenda del vettore aereo Blue Panorama Airlines S.p.A., in riferimento al quale, alla data del 31 dicembre 2021 (indicata nel decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili, prot. n. 160, del 10 settembre 2021, come termine ultimo di valutazione delle domande di indennizzo) non sussisteva ancora un provvedimento sullo stato di insolvenza o fallimento, adottato, poi, dal Tribunale di Milano in data 15.12.2022. Ciò ha comportato, a causa di un disallineamento temporale, l'impossibilità di procedere all'indennizzo di 555 istanze.

Il monitoraggio delle misure è stato effettuato dal Segretariato generale del Ministero del turismo, in particolare dalla Direzione generale della valorizzazione e della promozione turistica, ora Direzione Generale Promozione, Investimenti e Innovazione per il turismo.

6. Considerazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni svolte, gli interventi normativi in esame appaiono efficaci, efficienti e coerenti rispetto alle finalità che li hanno ispirati, determinando il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

I provvedimenti in oggetto sono stati resi coerenti con il diritto eurounitario, non hanno generato impatti negativi sulle piccole e medie imprese, ma hanno, invece, consentito loro di conservare le risorse finanziarie necessarie per proseguire l'attività e scongiurato il rischio del collasso del sistema, prevenendo i fallimenti degli operatori, con riflessi positivi sul mercato concorrenziale - che è stato protetto da una drastica riduzione del numero di imprese attive - e sui consumatori che, pur attendendo del tempo, hanno ottenuto o un pacchetto turistico/viaggio in sostituzione di quello non goduto o il rimborso.

In caso di insolvenza o di fallimento del vettore o dell'operatore turistico, ai sensi dell'art. 88-*bis*, comma 12-*ter*, per quanto di competenza dello scrivente Ministero, le misure in commento hanno consentito di erogare ai consumatori indennizzi **per un totale di euro 1.766.115,70**.

Infine, alla luce dell'esperienza maturata, si riportano le seguenti raccomandazioni per il futuro espresse dalle imprese del settore turistico: a) limitare le modifiche alle misure per consentire una gestione più efficace e prevedibile da parte delle imprese; b) promuovere iniziative per favorire l'uso dei *voucher* da parte dei consumatori, riducendo così il rischio di accumuli a lungo termine; c) rafforzare la collaborazione tra imprese e rappresentanti dei consumatori per spiegare l'importanza della misura e migliorare la percezione pubblica.

7. Consultazioni effettuate

I provvedimenti oggetto della presente relazione sono stati sottoposti a consultazione pubblica, avviata il 24 giugno 2024 e chiusa il 21 luglio 2024, con avviso pubblicato sul sito istituzionale del Ministero del turismo.

Al fine di facilitare la partecipazione dei soggetti interessati sono stati predisposti e pubblicati, oltre ai singoli provvedimenti normativi oggetto di valutazione:

- a) un documento di consultazione che riassume i passaggi salienti della normativa in questione;
- b) un avviso di consultazione;
- c) un questionario costituito da 7 quesiti formulati come domande “chiuse”.

La consultazione, come anticipato, si è conclusa il 21 luglio 2024.

Nel dettaglio i quesiti proposti sono i seguenti:

“1. Come valuta la procedura di richiesta dell’indennizzo?”

- *Semplice e chiara.*
- *Sufficientemente chiara.*
- *Moderatamente complessa.*
- *Molto complessa e confusa.*

2. È soddisfatto del supporto ricevuto durante l’iter di concessione dell’indennizzo?

- *Sì, molto soddisfatto.*
- *Sufficientemente soddisfatto.*
- *Per niente soddisfatto.*

3. Ha riscontrato difficoltà nel fornire la documentazione necessaria per l’istanza?

- *No, nessuna difficoltà.*
- *Alcune difficoltà.*
- *Molte difficoltà.*

4. Ritiene che il Fondo per l’indennizzo abbia raggiunto il suo obiettivo principale di supportare i consumatori titolari di voucher emessi ai sensi del medesimo art. 88-bis, non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell’insolvenza o del fallimento dell’operatore turistico o del vettore?

- *Sì, pienamente.*
- *In parte.*
- *No, per niente.*

5. Come valuta l’efficacia complessiva del Fondo nel rispondere alle esigenze dei consumatori a seguito della pandemia da COVID-19?

- *Molto efficace.*
- *Sufficientemente efficace.*
- *Poco efficace.*
- *Per niente efficace.*

6. Come valuta la comunicazione e la trasparenza del Ministero riguardo al Fondo per l’indennizzo?

- *Ottima, le informazioni risultavano chiare e facilmente accessibili.*
- *Adeguate, ma migliorabile.*
- *Poco chiara e accessibile.*
- *Insufficiente, mancanza di chiarezza e trasparenza.*

7. Come valuta il ricorso allo stesso fondo in futuro a fronte dell’insolvenza o del fallimento dell’operatore turistico o del vettore?

- *Positivamente, presenterei di nuovo un’istanza.*
- *Sufficientemente adeguata, valutando altre opportunità di indennizzo.*
- *Negativamente, non lo considererei affatto.”*

Alla data di chiusura della consultazione - **21 luglio 2024** - non sono prevenuti contributi all'indirizzo di posta appositamente dedicato.

Inoltre, il Ministero del turismo si è interfacciato frequentemente con le Associazioni rappresentative delle imprese del settore turistico destinatarie dell'intervento in commento, raccogliendo in via formale e informale una serie di *feed-back*.

In particolare, si rappresenta che, da ultimo, Confindustria Federturismo ha inviato al Ministero del turismo una "*Nota Tecnica di Valutazione sui Voucher Turistici Emanati durante la Pandemia COVID-19 - Posizione e Analisi dal Punto di Vista delle Imprese del Turismo*", acquisita al protocollo della DG Programmazione n. 395618/24 del 27 novembre 2024.

Il documento, che si allega, ha analizzato le implicazioni economiche dell'intervento normativo su diversi settori "chiave" del turismo, tra cui le strutture ricettive, le agenzie di viaggio e i *tour operator*, evidenziando come la proroga della validità dei *voucher* abbia facilitato la gestione delle cancellazioni e dilazionato gli impegni finanziari, bilanciando le necessità delle aziende e dei consumatori e garantendo la sostenibilità economica del comparto.

8. Percorso di valutazione

La verifica è stata effettuata dall'Ufficio legislativo del Ministero del turismo con il supporto della Direzione Generale Promozione, Investimenti e Innovazione per il turismo.