

Francesco Morandi *

La distribuzione dei servizi turistici in assenza di mercato e nuove regole **

*The distribution of tourism services
in the absence of market and new rules §*

Il contributo esamina i deboli effetti della decretazione di urgenza sul mercato dell'intermediazione dei servizi turistici, nell'assenza di interventi specifici che accompagnino il settore della distribuzione nell'affrontare le difficoltà conseguenti all'aumento della domanda in dipendenza della pandemia. – The essay analyses the weak effects of the urgent decrees on the market of intermediation of tourism services, in the persistent absence of specific interventions that may accompany the distribution sector in addressing the challenges deriving from the zeroing of demand due to the pandemic.

SOMMARIO: 1. La (temporanea) scomparsa di un mercato. – 2. Le misure emergenziali adottate per l'intermediazione turistica. – 3. La distribuzione digitale tra gestione degli utenti e rapporti con i fornitori dei servizi. – Alcune considerazioni conclusive.

* Professore ordinario nell'Università di Sassari – morandi@uniss.it.

** Il presente contributo è pubblicato nell'ambito della ricerca finanziata a valere sul “Fondo di Ateneo per la ricerca 2019” dell'Università di Sassari.

§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

1. *La (temporanea) scomparsa di un mercato.*

La decretazione di urgenza conseguente alla pandemia di COVID-19 e, più in generale, gli interventi normativi intervenuti a vari livelli a partire dal marzo di quest'anno hanno sostanzialmente trascurato il settore della distribuzione dei pacchetti e dei servizi turistici.

In un mercato in cui il ruolo dell'intermediazione è da tempo messo in discussione e soffre di una cronica difficoltà di sviluppo, la paralisi della domanda turistica e la conseguente crisi finanziaria delle agenzie di viaggio¹ rischiano, già nel breve e medio termine, di minacciare seriamente la sopravvivenza stessa delle aziende più fragili e dei gruppi meno strutturati.

La realtà articolata e complessa di un comparto fortemente frammentato in una miriade di piccole imprese² ed allo stesso tempo parzialmente riaggregato in alcuni network³ che controllano gran parte del

¹ Con riferimento al regime autorizzatorio per l'esercizio dell'attività di agenzia di viaggio e turismo, nel complesso intreccio tra legislazione statale e normativa regionale, cfr., per tutti, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 79/2011, M. MALO - A. PERINI, *Agenzie di viaggio e turismo*, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, VII ed., Torino, 176 e 200; in precedenza, cfr. anche A. CECCHETTI, *La disciplina dell'impresa turistica*, in M. GOLA - T. GROPPI (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, Rimini, 2005, 158 ss.; S. DE NARDIS, *Profili pubblicistici delle strutture ricettive, delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni turistiche: problemi e prospettive (nelle Regioni ordinarie)*, in L. DEGRASSI - V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010, 195 ss.; oltre a M.P. CHITI, voce: *Agenzie di viaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, 105 ss.

² Secondo i dati elaborati dalla Camera di Commercio di Milano Monza Brianza e Lodi sui dati del registro delle imprese 2019, il numero di tour operator e agenzie di viaggio e turismo in Italia è salito nel 2019 a quota 16.093, con un incremento del 2,2% sul 2018 e del 6,4% rispetto a cinque anni prima. La crescita degli addetti fa registrare un aumento da 46.139 a 48.801 unità, con una variazione positiva del 5,8% su base annua e del 15,3% negli ultimi cinque anni.

³ La definizione di network proposta da R. GENTILE, *Agenzie di viaggi e network*, Milano, 2002, è ormai largamente accolta nella travel industry italiana: si tratta di gruppi di agenzie di viaggio riunite sotto un vincolo societario o legate

mercato⁴ non facilita certo le scelte di intervento legislativo e l'individuazione di strumenti efficaci di supporto.

1.1. Durante la fase più critica, le aziende più dinamiche del settore hanno cercato di mantenere comunque una certa operatività, in previsione della ripresa dei viaggi e della riapertura delle destinazioni turistiche.

Da un parte, si è tentato di riflettere su nuovi modelli di business e sul cambiamento imposto dalla situazione contingente, operando sulla formazione degli addetti, sulla struttura dell'offerta e sulla riconsiderazione dei mercati.

Dall'altra parte, accantonati gli investimenti pubblicitari, si è accentuata l'esigenza di mantenere attivo il contatto con i propri clienti e di comunicare più intensamente attraverso azioni di direct marketing e la creazione di piattaforme di informazione.

L'innovazione tecnologica ormai dirompente, che da sempre è parte integrante dei sistemi di mobilità e delle dinamiche di viaggio, si è rivelata spesso determinante nel garantire l'efficacia delle iniziative intraprese per assicurare la tenuta del comparto e per tentare di non pregiudicare del tutto la competitività del sistema⁵.

da un accordo contrattuale (proprietà, franchising, affiliazione, associazione in partecipazione, collaborazione commerciale o altro), che condividono un marchio o un'insegna, hanno sede legale in Italia e almeno cinque punti vendita operativi. Le reti attive in Italia sono generalmente riconducibili a tre formule principali: i network di proprietà; le forme associative (gruppi d'acquisto, consorzi e altri accordi commerciali); l'affiliazione in franchising. I network misti combinano almeno due delle formule indicate.

⁴ Si stima che i macro network di agenzie di viaggio e turismo costituiti da oltre 500 agenzie di viaggio siano attualmente sei, determinino l'aggregazione di oltre 5.700 travel agent e presentino caratteristiche assai differenti tra loro; cfr. il rapporto ENBT - FIAVET, *Il mercato delle agenzie di viaggi, scenari e opportunità*, a cura di R. Gentile, 2016, 13; cfr. più di recente lo stesso R. GENTILE in *Network News*, n. 60/2018.

⁵ Sul concetto di *disrupting innovation* cfr. l'ormai classico C.M. CHRISTENSEN, *The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail*, Harvard Business School Press, Boston, MA (USA), 1997; in precedenza, J.L. BOWER -

Il quadro variegato del livello di maturità digitale delle imprese del settore che emerge dalle indagini più recenti, tuttavia, evidenzia una diffusa impreparazione degli attori del mercato e una notevole arretratezza della travel industry, che probabilmente renderanno la ripresa meno agevole⁶.

Le misure adottate dalle aziende del comparto hanno avuto sinora lo scopo di tentare di mitigare gli effetti della paralisi del settore turistico e di preparare le agenzie di viaggio dettaglianti ad affrontare il calo di fatturato e la crisi di liquidità, in attesa di potere nuovamente intervenire sul mercato all'indomani della definitiva riapertura.

1.2. Anche gli operatori globali che agiscono prevalentemente online, le OTA e i portali internazionali di prenotazione, i metamotori di ricerca e la stessa Google, sotto altro profilo, non sono stati risparmiati dal drastico calo della domanda di viaggi e soggiorni.

Strettamente legato al MICE (Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions), il comparto del business travel, troppo spesso sottovalutato nella sua reale portata e lasciato ai margini delle rilevazioni statistiche, ha subito un arresto improvviso e ha costretto le Travel

C.M. CHRISTENSEN, *Disruptive Technologies: Catching the Wave*, Harvard Business Review, January-February 1995, e da ultimo C.M. CHRISTENSEN - R. MCDONALD - E.J. ALTMAN - J.E. PALMER, *Disruptive Innovation: An Intellectual History and Directions for Future Research*, Special Issue on Managing in the Age of Disruptions. Journal of Management Studies 55, no. 7, November 2018.

⁶ Secondo i dati diffusi da Unioncamere nel febbraio 2020 e presentati in occasione di BTO2020 – sulla base del test di autovalutazione della maturità digitale effettuato da 1.200 imprese del turismo attraverso i Pid (Punti impresa digitale) delle Camere di commercio e i dati dell'Osservatorio sull'economia del turismo del sistema camerale, riferiti in realtà al mondo del travel nel suo complesso – il 14% delle imprese del settore è esordiente, perché ancorato a una gestione tradizionale dell'informazione e dei processi; il 56% è apprendista, con un livello basico di utilizzo degli strumenti digitali; il 23% è specialista, avendo informatizzato una buona parte dei processi; il 5% è esperto, applica cioè con successo i principi dell'Impresa 4.0; mentre il 2% è campione, con una digitalizzazione avanzata dei processi e ricorso a tecnologie 4.0. Un ritardo analogo emerge anche con riferimento all'utilizzo dei sistemi di pagamento digitale.

Management Company (TMC), che governano in forma oligopolistica un settore decisamente rilevante, a ridefinire i contenuti della propria attività.

1.3. In definitiva, l'esperienza acquisita durante la fase più acuta della crisi guiderà i cambiamenti nelle pratiche commerciali dei travel agent, non soltanto nelle relazioni dirette con la clientela, ma anche nei rapporti con i fornitori dei singoli servizi turistici e con i tour operator.

Le trasformazioni del mercato dell'intermediazione determineranno effetti diretti significativi anche sotto il profilo giuridico, considerato che già oggi la gestione delle cancellazioni e la rinegoziazione dei contratti stanno impegnando gli operatori al di là della prospettiva di un reale risultato economico.

2. Le misure emergenziali adottate per la distribuzione turistica.

Le misure urgenti adottate dal Governo nazionale per fronteggiare l'emergenza economica e sociale conseguente alla pandemia hanno soltanto in parte interessato il mondo del travel, che attende ancora un intervento strutturale.

2.1. Certo, anche con riferimento alle agenzie di viaggio e turismo operano gli strumenti legislativi messi a punto per il sistema delle imprese in generale¹.

Non si tratta, tuttavia, di misure calibrate sulle specifiche esigenze delle aziende della distribuzione turistica, la cui situazione commerciale si presenta del tutto diversa da quella degli altri comparti produttivi e da quella degli altri attori del sistema dei servizi.

2.2. Allo stesso tempo, i travel agent beneficiano, sia pure in via indiretta, dei provvedimenti introdotti dall'art. 88-*bis* (Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici) della legge 24 aprile 2020, n. 27⁷,

⁷ Tra le prime misure, a titolo esemplificativo, il bonus per i lavoratori autonomi, il credito d'imposta per il canone di locazione dei locali, la cassa inte-

alla cui stesura le associazioni di categoria maggiormente rappresentative hanno fattivamente contribuito⁸.

Come è noto, infatti, i contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, i contratti di soggiorno e i contratti di pacchetto turistico sono da considerare risolti *ex lege*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 c.c., ricorrendo un'ipotesi di sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta (comma 1), ma conoscono una singolare forma di reviviscenza legale.

Al vettore, al gestore della struttura ricettiva e all'organizzatore di pacchetti turistici è attribuito il diritto potestativo (comma 12) di rendere semplice l'obbligazione alternativa, scegliendo tra procedere al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio e per il soggiorno, ovvero offrire un servizio o un pacchetto turistico sostitutivo di qualità equivalente, superiore o inferiore con restituzione della differenza di prezzo, oppure all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi (commi 3-11).

In particolare, le disposizioni dell'art. 88-*bis* trovano applicazione anche nei casi 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 intermediaria o di un portale di prenotazione, anche in deroga alle condizioni pattuite (comma 10).

È per questo che il voucher accordato in favore del viaggiatore – in alternativa al rimborso previsto dall'art. 41, commi 4, 5 e 6, cod. tur. – può essere emesso anche per il tramite dell'agenzia di viaggi venditrice (comma 6 e comma 7).

Al di là della discutibile formulazione tecnica delle disposizioni richiamate, è evidente il vantaggio indiretto che anche i travel agent possono trarre dalla scelta compiuta dal vettore, dal gestore della struttura

grazione per i dipendenti, la sospensione dei termini per il versamento delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali, e così via.

⁸ Cfr., in questa *Raccolta di studi*, i diversi contributi riferiti alla prenotazione dei servizi turistici (D. BOCHESE), ai contratti di trasporto (E. ROSAFIO, A. CLARONI, A. ROMAGNOLI), ai contratti di ospitalità (C. TINCANI), ai pacchetti turistici (V. CORONA) ed alle crociere (M. LOPEZ DE GONZALO), ai viaggi e alle iniziative di istruzione (L. MASALA) ed ai contratti relativi ad eventi, mostre e spettacoli (M. COCUCCIO).

ricettiva o dall'organizzatore del viaggio di procedere alla riprotezione o di emettere un voucher in favore del passeggero o del viaggiatore, anziché rimborsare il corrispettivo ricevuto.

In caso di risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione, infatti, si dà luogo alla restituzione tra le parti di quanto corrisposto, con l'effetto che anche l'agente di viaggi sarebbe tenuto a rimborsare il compenso di intermediazione percepito dal fornitore del pacchetto o del servizio turistico e, se del caso, il compenso per l'espletamento del mandato ricevuto dal passeggero o dal viaggiatore.

La Commissione europea, tuttavia, non pare incline ad assecondare deviazioni rispetto alla disciplina relativa ai diritti dei passeggeri e dei viaggiatori ed ha avviato due procedure di infrazione contro l'Italia. La prima, che interessa anche la Grecia, si riferisce alla violazione dell'art. 8 del reg. (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, che non consente emissione di voucher in deroga al diritto al rimborso o all'imbarco su un volo alternativo⁹. La seconda, promossa nei confronti di dieci Stati membri tra i quali l'Italia, è relativa invece alla violazione della disciplina dettata in materia di pacchetti turistici dall'art. 12, par. 4, della dir. (UE) 2015/2302, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che non prevede la possibilità di accordare all'organizzatore il diritto potestativo di emettere un voucher a favore del viaggiatore, anziché procedere alla riprotezione o al rimborso del corrispettivo¹⁰.

⁹ In proposito cfr. anche la Comunicazione della Commissione del 18 marzo 2020, C(2020) 1830 final, Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19, nonché la Raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione del 13 maggio 2020, C/2020/3125 final, 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.

¹⁰ Sulla questione è intervenuta anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in data 28 maggio 2020 con la Segnalazione ST23 "in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88-bis del decreto legge 17

Il legislatore nazionale sembra tuttavia avvertito del problema, tanto che in sede di conversione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, da parte della legge 17 luglio 2020, n. 77, ha parzialmente temperato il sacrificio imposto al passeggero ed al viaggiatore. L’art. 182 (Ulteriori misure di sostegno per il settore turistico) introduce un nuovo comma 12-*bis* all’art. 88-*bis* della legge n. 27/2020, di conversione del d.l. n. 18/2020, secondo cui, in ogni caso, decorsi diciotto mesi dall’emissione (ridotti a dodici in relazione ai contratti di trasporto), per i voucher non usufruiti né impiegati nella prenotazione dei servizi turistici è corrisposto, entro quattordici giorni dalla scadenza, il rimborso dell’importo versato.

2.3. La dinamica concreta dei rapporti, tuttavia, ha evidenziato una serie di criticità derivanti dalla singolare situazione in cui si trovano le agenzie dettaglianti rispetto agli operatori del settore ed agli utenti dei servizi turistici.

A fronte di un ricorso generalizzato al “recesso” da parte dei vettori, dei gestori delle strutture ricettive e degli organizzatori di viaggi ed alla cancellazione dei contratti di trasporto, di soggiorno e di pacchetto turistico da parte di passeggeri e viaggiatori, tutte le soluzioni adottate hanno comportato un aggravio di lavoro e di costi senza alcun effettivo beneficio economico.

La riprotezione dei clienti con l’offerta di un servizio o di un pacchetto turistico sostitutivo, il rimborso del corrispettivo e la restituzione dei compensi provvisori percepiti, l’emissione del voucher attribuito al cliente, infatti, comportano un’attività fonte di spese per la cancellazione delle prenotazioni, l’emissione di nuovi biglietti, la gestione dei buoni e dei flussi finanziari.

Il tutto si svolge in una situazione aziendale pressoché sterilizzata dalla crisi e dal ricorso agli ammortizzatori sociali, che svuota di personale l’agenzia dettagliante, costretta a fornire ai passeggeri e ai viaggiato-

marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dall’art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27”.

ri un'assistenza supplementare imprevista, mentre è già impegnata nel tentativo di restare in contatto con i propri clienti.

2.4. Nel contempo, le modalità di gestione dei rimborsi e dell'emissione dei voucher non ha mancato di creare alcuni seri problemi applicativi in relazione alle diverse modalità con cui i vettori, aerei soprattutto, e gli operatori turistici hanno organizzato i rapporti con gli utenti.

In particolare, si è verificata una grave situazione di impasse con riferimento alla questione dei rimborsi agli agenti di viaggio delle somme restituite ai propri clienti relative ai biglietti aerei emessi dai vettori aderenti alla IATA che non prevedano restrizioni.

Nel momento in cui i canali dei principali GDS (Global Distribution System) sono risultati chiusi, i rimborsi dei biglietti aerei hanno cessato di essere riaccreditati agli agenti di viaggio dettaglianti, lasciando spesso finanziariamente esposti i travel agent¹¹.

A fronte delle difficoltà create dall'implementazione di policy diverse tra vettore e vettore e dei continui cambiamenti di atteggiamento da parte delle compagnie aeree nell'arco di poche settimane, anche le associazioni di categoria dei travel agent hanno iniziato a fare pressione a livello nazionale e dell'Unione europea.

In effetti, la previsione dell'art. 88-*bis* della legge n. 27/2020 che consente al vettore aereo di emettere un voucher anziché procedere al rimborso del corrispettivo ha permesso alle compagnie aeree di ottenere un evidente beneficio finanziario e agli agenti di viaggio di trattenere le commissioni riconosciute dai vettori e il compenso di intermediazione pagato dai clienti¹².

¹¹ Secondo i dati diffusi dalla IATA a seguito delle prime stime effettuate ad inizio aprile, nel solo secondo trimestre dell'anno le somme da destinare ai rimborsi ai passeggeri ammonterebbero ad oltre 35 miliardi di dollari.

¹² In una comunicazione indirizzata dalla IATA agli agenti di viaggio si legge che «In una fase drammatica, dobbiamo mantenere i costi fissi, il personale ed evitare di andare in bancarotta. La soluzione migliore per tutti, consumatori compresi, è accettare l'emissione di un voucher al posto del rimborso. Una pratica che si può svolgere tramite il normale canale BSP».

Tuttavia, per l'emissione dei biglietti le compagnie aeree tendono ora ad imporre la RAA (Refund Application Authorization), che secondo le procedure adottate dai vettori sono destinate ad essere processate al termine del periodo di crisi, con l'effetto che attualmente sono migliaia quelle ferme in BSP Link.

Il contrasto tra le politiche adottate dalle compagnie aeree e le esigenze dei vettori, tradizionalmente concentrate sul riconoscimento di un equo compenso provvisorio per l'attività di biglietteria aerea svolta su mandato dei vettori aderenti alla IATA¹³, si fa quindi ancora più acceso e si arricchisce di un nuovo fronte operativo e finanziario.

2.5. Un ulteriore vantaggio per gli agenti di viaggio riguarderebbe gli effetti della sospensione dei viaggi e delle iniziative di istruzione stabilite in ragione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020.

Secondo il disposto dell'art. 88-*bis*, comma 8, legge n. 27/2020, anche alla fattispecie considerata si applica l'art. 1463 c.c., nonché quanto previsto dall'art. 41, comma 4, cod. tur., in ordine al diritto di recesso del viaggiatore prima dell'inizio del pacchetto di viaggio.

A prescindere dalla questione dell'equiparazione dei viaggi di istruzione ai pacchetti turistici¹⁴, si prevede che il rimborso del corrispettivo possa essere effettuato anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo in favore del contraente, da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione¹⁵.

¹³ In materia è intervenuta, da ultimo, l'interessante sentenza pronunciata da Trib. Milano, 21 aprile 2020, n. 2465, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*, che ha dichiarato illegittima la modifica unilaterale della commissione per la vendita della biglietteria aerea dall'1% allo 0,1% comunicata da Lufthansa AG – Linee Aeree Germaniche agli agenti di viaggio. Sul tema cfr., in senso diverso, Trib. Milano, 13 ottobre 2011, n. 12150, in questa *Rivista*, 2013, 168, con nota contraria di L. VENTURINI, *Agenzia di viaggio accreditata IATA: condizioni di contratto e modifiche tacite*.

¹⁴ Cfr., in questa Raccolta di studi il contributo di L. MASALA.

¹⁵ La disposizione in oggetto, modificata in sede di conversione del d.l. n. 34/2020 dall'art. 182 della legge n. 77/2020, è completata dalla previsione secondo cui, in deroga all'art. 41, comma 6, cod. tur. l'agente di viaggi corrisponde il rimborso o emette il voucher appena ricevuti i rimborsi o i voucher

Fortemente sollecitata dalle associazioni di categoria, le disposizioni in oggetto si riferiscono in realtà all'attività di organizzazione dei viaggi di istruzione piuttosto che alla semplice intermediazione nei servizi indicati e incidono sul settore della distribuzione turistica unicamente sotto questo profilo.

2.6. Allo stesso modo, nonostante tutto, è stata accolta con favore l'introduzione del c.d. "bonus vacanze", previsto dall'art. 176 (Tax credit vacanze) del d.l. n. 34/2020, n. 34¹⁶, convertito dalla legge n. 77/2020.

Il ruolo svolto dalle agenzie di viaggio e turismo che operano nell'intermediazione e nell'organizzazione di servizi resi dalle imprese turistico ricettive, oltre che dagli agriturismi o dai bed & breakfast,

dai singoli fornitori di servizi e comunque non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio del viaggio. Al contrario, è sempre corrisposto il rimborso delle somme versate, senza possibilità di emettere un voucher, qualora il viaggio o l'iniziativa di istruzione riguardino la scuola dell'infanzia o le classi terminali della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado. Mentre sono fatti salvi, con effetto per l'anno scolastico 2020/2021, i rapporti instaurati alla data del 24 febbraio 2020 dagli istituti scolastici committenti con gli organizzatori aggiudicatari, nell'ambito degli stessi rapporti con ciascun organizzatore, gli istituti scolastici committenti possono modificare le modalità di svolgimento di viaggi, iniziative, scambi, gemellaggi, visite e uscite didattiche comunque denominate, anche riguardo alle classi di studenti, ai periodi, alle date e alle destinazioni (comma 8, ultima parte). In chiusura, si stabilisce che le disposizioni dell'art. 88-*bis* trovino applicazione anche nei casi 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); per tutti i rapporti instaurati con effetto dall'11 marzo 2020 al 30 settembre 2020 nell'intero territorio nazionale, qualora le prestazioni non siano rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, la controprestazione già ricevuta possa essere restituita mediante un voucher di pari importo valido per diciotto mesi dall'emissione (comma 11); che l'emissione dei voucher assolva i correlativi obblighi di rimborso e non richieda alcuna forma di accettazione da parte del destinatario (comma 12).

¹⁶ Cfr., in questa Raccolta di studi il contributo di C. VERRIGNI.

ha avuto un diretto riconoscimento e ottenuto una particolare attenzione.

L'art. 176, comma 3, lett. *c*, stabilisce una serie di condizioni, prescritte a pena di decadenza, per il riconoscimento del credito in favore dei nuclei familiari che ne abbiano diritto. Tra le altre, in specie, il Governo ha stabilito che il pagamento del servizio turistico attraverso l'impegno del credito accordato debba essere corrisposto «senza l'ausilio, l'intervento o l'intermediazione di soggetti che gestiscono piattaforme o portali telematici diversi da agenzie di viaggio e tour operator».

È evidente l'intento di favorire le imprese nazionali attraverso una disposizione limitativa della concorrenza, con l'obiettivo di riuscire per quanto possibile a mantenere tutte le risorse disponibili nel circuito della distribuzione tradizionale ed evitare l'ingerenza delle grandi multinazionali che dominano il mercato digitale.

2.7. Infine, ma non ultimo, l'art. 182 (Ulteriori misure di sostegno per il settore turistico) del d.l. n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020, interviene direttamente per sostenere le agenzie di viaggio e i tour operator a seguito delle misure di contenimento del COVID-19 disposte dal Governo italiano.

Si prevede che nello stato di previsione del MiBACT venga istituito un fondo con una dotazione di 25 milioni di euro per l'anno 2020 da assegnare agli operatori, tenendo conto dell'impatto economico negativo conseguente all'adozione dei provvedimenti emanati per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Il decreto legge affida ad un successivo decreto del Ministro per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, da adottare entro i trenta giorni successivi alla sua entrata in vigore, il compito di stabilire le modalità di ripartizione e di assegnazione delle risorse (art. 182, comma 1).

Anche se le caratteristiche della misura sono ancora da definire, si tratta in effetti di uno strumento diretto adottato specificamente per il mondo del travel, del quale sono destinate a beneficiare anche le aziende della distribuzione turistica.

Pur non trattandosi di un provvedimento strutturale, tuttavia, il decreto ministeriale potrà almeno in parte tenere conto delle varie istanze presentate dagli operatori del settore e dalle associazioni di categoria

degli agenti di viaggio¹⁷, con effetti che andranno ad affiancarsi alle misure già adottate in favore del sistema delle imprese nel suo complesso.

3. La distribuzione digitale tra gestione degli utenti e rapporti con i fornitori dei servizi.

Come si è avuto modo di accennare, anche le OTA che dominano il mercato della distribuzione digitale e i portali internazionali di prenotazione, i metamotori di ricerca e gli aggregatori di servizi turistici, oltre alle piattaforme globali di scambio tra privati, hanno risentito fortemente della crisi determinata dall'emergenza sanitaria¹⁸.

La dimensione dell'impatto può essere facilmente valutata analizzando gli effetti finanziari provocati dalla depressione della domanda turi-

¹⁷ Tra le varie misure proposte a diverso titolo si segnala, a titolo esemplificativo: un reddito di sussistenza mensile per i titolari delle agenzie; l'aumento dei 600 euro e l'equiparazione ai datori di lavoro degli interventi adottati in favore dei dipendenti; l'esonero e non solo la sospensione dal pagamento dei contributi previdenziali per almeno 6 mesi; il recupero del costo del canone di locazione dei locali fino alla reale ripresa del settore turistico; il credito d'imposta per l'affitto dell'azienda; l'esonero per l'anno in corso dal pagamento delle imposte sui redditi e dei relativi acconti; il taglio dell'IMU; l'accesso a crediti agevolati con garanzia statale e con procedure veloci a tasso zero; l'estensione della sospensione dei mutui; lo sgravio dell'Iva sul venduto e sugli investimenti pubblicitari per sostenere il turismo una volta terminata l'emergenza; il prolungamento della cassa integrazione; la revisione dei criteri per il calcolo del fondo perduto; nuovi fondi specifici per il comparto; la previsione che i voucher per rimborsi siano fruibili solo tramite le agenzie di viaggio; l'istituzione di un fondo per gli eventuali fallimenti a favore dell'utenza finale.

¹⁸ Facendo appello al principio di parità, anche i GDS e alcune tra le più importanti OTA, tramite l'organizzazione EU Travel Tech, stanno chiedendo alla Commissione europea di essere inclusi fra i soggetti che hanno diritto ai sostegni finanziari previsti per il settore del turismo, in considerazione del fatto che anch'essi subiranno una recessione simile a quella dei loro partner. Il "Position paper on the recovery of the travel and tourism sector post COVID-19", è pubblicato in eutraveltech.eu/position-paper-on-the-recovery-of-the-travel-and-tourism-sector-post-covid-19.

stica e dalla contrazione del mercato dei servizi di trasporto, di alloggio, di c.d. “noleggio” e dell’offerta di pacchetti turistici, caratterizzati da un calo del 38% da inizio anno del valore dei titoli dei principali operatori di viaggio online¹⁹.

Sotto altro profilo, anche Google LLC, soltanto in apparenza estranea all’andamento del settore dei trasporti e del travel, non è stata risparmiata dalla drastica riduzione della ricerca di viaggi e soggiorni, al punto che la spesa pubblicitaria relativa agli annunci turistici è diminuita di 1 miliardo di dollari nel primo trimestre 2020 e di 3 miliardi di dollari nel secondo trimestre dell’anno²⁰.

Per quanto più direttamente riguarda i profili giuridici, sono ampiamente note le vicende che hanno interessato i principali protagonisti del sistema, costretti ad attivarsi per gestire le cancellazioni e corrispondere i rimborsi.

Da una parte, gli operatori globali del mercato digitale hanno avviato le procedure relative alle “cause di forza maggiore” previste dalla rispettive policy commerciali, di volta in volta, proponendo ai propri clienti la riprotezione o avvalendosi della possibilità di emettere voucher sostitutivi, oppure procedendo al rimborso del corrispettivo²¹.

¹⁹ Gli effetti dal punto di vista occupazionale non hanno tardato a farsi sentire. Per limitarci ad alcuni esempi, Airbnb ha tagliato il 25% dei dipendenti, pari a circa 1.900 unità; Tripadvisor ha ridotto la forza lavoro di circa 900 unità, pari a circa il 25% del totale; Uber ha disposto il licenziamento di 3.700 dipendenti, pari a circa il 14% della forza lavoro.

²⁰ Gli annunci di viaggio rappresentano circa il 10% del volume di affari complessivo riferito agli annunci di ricerca e hanno generato circa 10,7 miliardi di dollari di ricavi, a fronte di circa 98 miliardi di dollari complessivi ricavati da Google LLC nel 2019, che è stata costretta a rivedere le proprie strategie di sviluppo nel settore turistico.

²¹ In particolare, è interessante osservare gli effetti del diverso modello di business e le differenti modalità contrattuali adottati dalle piattaforme digitali di prenotazione dei servizi turistici. Rispetto agli altri operatori globali, a titolo di esempio, Booking sembra in qualche modo avvantaggiata: utilizzando principalmente il modello di agenzia pay-at-the-hotel, risulta finanziariamente meno esposta rispetto ai competitor. Airbnb, invece, ha adottato un atteggiamento pro-consumatore, provvedendo a rimborsare le prenotazioni cancellate dagli ospiti e trovandosi così a dovere restituire le somme ricevute in anticipo

Con riferimento a quest'ultimo caso, è sorto un complesso contenzioso tra i portali di prenotazione e i fornitori dei servizi turistici intermediati, i quali ultimi sono rimasti spesso esposti alla restituzione del corrispettivo quando avrebbero invece voluto avvalersi della possibilità accordata dall'art. 88-*bis* della legge n. 27/2020 di emettere voucher di pari importo²².

Dall'altra parte, nel contempo, gli stessi «soggetti che gestiscono piattaforme o portali telematici diversi da agenzie di viaggio e tour operator» (per usare la formula dell'art. 176, comma 3, lett. c, d.l. n. 34/2020) hanno tentato di sostenere gli host individuali e gli operatori commerciali attraverso una serie di aiuti economici²³.

A ben vedere, l'atteggiamento tenuto dai titolari dei portali di prenotazione è dipeso anche dalle modalità concrete con cui sono organizzati dal punto di vista contrattuale i rapporti con i fornitori dei servizi presentati sulle piattaforme digitali.

È probabile, quindi, che al termine del periodo emergenziale le condizioni di contratto, che negli ultimi dieci anni hanno caratterizzato la

dagli utenti del portale. L'approccio di Expedia rispetto ai rimborsi, infine, è stato più prudente, considerato anche che la piattaforma ha registrato un numero molto maggiore di prenotazioni differite rispetto a Booking. Nella ripresa, poi, sia quest'ultima che Airbnb potrebbero avere un certo vantaggio rispetto ad Expedia, poiché entrambi i portali generavano più traffico diretto e sono meno dipendenti da Google nella ricerca dei clienti. Booking ed Expedia, tuttavia, dipendono dagli hotel più di Airbnb, per cui la propensione dei viaggiatori nella scelta della struttura ricettiva e la disponibilità a riaprire da parte degli albergatori risulteranno probabilmente decisivi. In ogni caso, gli osservatori concordano sul fatto che, nonostante le diverse modalità di approccio al mercato, tutte e tre le società parteciperanno in modo significativo alla ripresa.

²² Cfr., in questa *Raccolta di studi* il contributo di C. TINCANI.

²³ Dopo avere adottato la decisione unilaterale di procedere al rimborso delle prenotazioni degli ospiti, suscitando una reazione fortemente negativa da parte degli host, Airbnb ha previsto un pacchetto di aiuti in favore dei proprietari degli immobili pari a 260 milioni di dollari dei quali 10 milioni destinati ai c.d. "super hosts". Il Gruppo Expedia ha stanziato 250 milioni di dollari in forma di crediti di marketing, riduzioni delle commissioni e ritardo nei pagamenti da parte degli albergatori. Booking Holding, al contrario, non ha previsto alcun recovery plan per i propri partner.

distribuzione online dei servizi di trasporto e di ospitalità e l'intermediazione dei pacchetti turistici, subirà alcuni significativi aggiustamenti sulla base dell'esperienza, sinora fortemente negativa, maturata nella gestione degli effetti della pandemia.

Alcune considerazioni conclusive.

Mentre il contratto di intermediazione di viaggio ha finalmente trovato il suo assetto definitivo, con l'introduzione degli artt. 50-51-*quater* cod. tur.²⁴, il sistema della distribuzione dei servizi e dei pacchetti turistici sembra conoscere un nuovo momento di grave impasse.

Come si è avuto modo di mettere in rilievo, le misure emergenziali sinora introdotte dal legislatore nazionale hanno soltanto lambito il comparto delle agenzie di viaggio e turismo, che attende ancora un intervento strutturale in grado di restituire operatività concreta, liquidità finanziaria e rinnovata competitività alle imprese del settore.

Una volta terminata l'emergenza sanitaria e avviata la ripresa economica, ferma restando la condizione drammatica in cui attualmente versano le aziende della distribuzione turistica, sarà importante cogliere l'occasione per rivedere i contratti agenziali che regolano i difficili rapporti tra i travel agent e i fornitori dei servizi di viaggio.

²⁴ La disciplina del contratto di intermediazione di viaggio e della responsabilità del venditore, contenuta nella Sezione VII «*Responsabilità del venditore*» (artt. 50-51-*quater* c. tur.), costituisce infatti uno dei tratti di maggiore originalità delle nuove regole in materia di pacchetti turistici: per una prima analisi delle disposizioni in oggetto cfr. A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio* (d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62), in *Nuove leggi civili comm.*, 2018, 1307; G. GRISI - S. MAZZAMUTO, *Diritto del turismo*, II ed., Torino, 2018, 202; R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, IV ed., Torino, 2018, 267; I. MALAGUTI, *Sub artt. 50 e 51-*quater**, e A. MONTESANO, *Sub artt. 51-51-*ter**, in *D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, Codice del turismo*, in *Codice del consumo*, a cura di V. Cuffaro, coordinato da A. Barba e A. Barenghi, V ed., Milano, 2019, rispettivamente, 1369 e 1385; F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana - II parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 1434.

Riservando uno sguardo più attento alla situazione complessiva del settore dell'intermediazione e cercando di interpretare i segnali allarmanti che emergono dal mondo ormai globalizzato del travel, sarà poi necessario definire nuove regole per l'accesso al mercato della distribuzione, riservando un'attenzione particolare alle modalità di offerta che procedono attraverso i canali digitali.

Muovendosi in una prospettiva di lungo periodo, con l'attenzione fortemente radicata nel presente e una nuova consapevolezza dei cambiamenti imposti dall'innovazione tecnologica, è indispensabile stabilire con esattezza le ragioni di un possibile intervento normativo.

Individuato l'interesse pubblico e valutate le esigenze di tutela, si avverte l'urgenza di seguire le migliori prassi internazionali, per operare un equilibrato bilanciamento della posizione degli agenti di viaggio e dei gestori dei portali di prenotazione, restituendo dignità e significato ad un settore economico ancora così essenziale per la vita sociale.