

# Rivista italiana di Diritto del turismo

30.2020  
Special  
issue

## Italian Journal of Tourism Law

**Il diritto del turismo affronta  
il COVID-19**  
Tourism law faces COVID-19

a cura di - edited by  
Francesco Morandi

*dt*

**FrancoAngeli**

## Rivista italiana di Diritto del turismo

*Italian Journal of Tourism Law*

Direttore responsabile – *Editor in Chief*

Prof. Francesco Morandi, *Università di Sassari*.

Direttori – *Editors*

Alfredo Antonini, *Università di Udine*; Roberto Bocchini, *Università di Napoli “Parthenope”*; Silvio Busti, *Università di Bergamo*; Michele M. Comenale, *Università di Sassari*; Vincenzo Cuffaro, *Università di Roma Tre*; Gian Candido De Martin, *LUISS di Roma*; Giorgio De Nova, *Università Statale di Milano*; Massimo Deiana, *Università di Cagliari*; Lorenzo del Federico, *Università di Chieti-Pescara*; Francesco Delfini, *Università Statale di Milano*; Domenico D’Orsogna, *Università di Sassari*; Vincenzo Franceschelli, *Università di Milano-Bicocca*; Marco Gestri, *Università di Modena e Reggio Emilia*; Enrico Gragnoli, *Università di Parma*; Carlo Ibba, *Università di Sassari*; Mariaenza La Torre, *Corte Suprema di Cassazione*; Maurizio Malo, *Università di Padova*; Alessandro Melchionda, *Università di Trento*; Guido Meloni, *Università del Molise*; Vincenzo Zeno-Zencovich, *Università di Roma Tre*; Stefano Zunarelli, *Università di Bologna*.

Comitato scientifico – *Scientific Board*

Chiara Alvisi, *Università di Bologna*; Luca Ancis, *Università di Cagliari*; Gianfranco Benelli, *Università di Sassari*; Monica Brignardello, *Università di Genova*; Roberto Calvo, *Università di Torino*; Lisia Carota, *Università di Chieti-Pescara*; Federico Casolari, *Università di Bologna*; Giuseppe Colangelo, *Università della Basilicata*; Valentina Corona, *Università di Cagliari*; Alessandra Corrado, *Università di Milano-Bicocca*; Fabio Corvaja, *Università di Padova*; Sara d’Urso, *Università di Milano-Bicocca*; Lidianna Degrassi, *Università di Milano-Bicocca*; Massimo Fragola, *Università della Calabria*; Umberto Izzo, *Università di Trento*; Margherita Lazzara, *Università di Catania*; Marco Lopez de Gonzalo, *Università Statale di Milano*; Alessandra Magliaro, *Università di Trento*; Anna Maria Mancaleoni, *Università di Cagliari*; Laura Masala, *Università di Sassari*; Matteo Montanari, *LUM di Bari*; Antonio Musio, *Università di Salerno*; Andrea Nervi, *Università di Sassari*; Assunta Nocerino, *Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*; Elena Orrù, *Università di Bologna*; Massimiliano Piras, *Università di Cagliari*; Stefano Pollastrelli, *Università*

di Macerata; Annarita Ricci, *Università di Chieti-Pescara*; Luca Righi, *Università di Pisa*; Alessandra Romagnoli, *Università di Bologna*; Elisabetta Rosafio, *Università di Teramo*; Vincenzo Satta, *Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*; Nicola Soldati, *Università di Bologna-Rimini*; Giorgia Tassoni, *Università di Milano-Bicocca*; Chiara Tincani, *Università di Verona*; Fabio Toriello, *Università di Sassari*; Angelo Venchiarutti, *Università di Trieste*; Alberta Leonarda Vergine, *Università di Pavia*; Simone Vernizzi, *Università di Modena e Reggio Emilia*; Caterina Verrigni, *Università di Chieti-Pescara*; Carla Vignali, *Università di Milano-Bicocca*.

#### Comitato scientifico internazionale – *International Scientific Board*

JéAnna L. Abbott, *University of Houston* (USA); Ardyllis Alves Soares, *Centro Univérsitario de Brasília* (Brasil); Josep Maria Bech Serrat, *Universitat de Girona* (España); Diego Augusto Benitez, *Universidad Nacional de Río Negro* (Argentina); Pyotr Cybula, *Zakład Prawa. Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie* (Polska); Mateo Estrella Durán, *Universidad de Cuenca* (Ecuador); Robert Force, *Tulane University Law School, New Orleans* (USA); Christian Hardigree, *University of Nevada, Las Vegas* (USA); Stephan Keiler, *Salzburg* (Austria); Jean Paul Markus, *Université de Versailles* (France); Marc McDonald, *Dublin Institute of Technology* (Ireland); Ventura Enrique Mota Flores, *Universidad del Caribe, Cancun* (Mexico); José Tudela Aranda, *Universidad de Zaragoza* (España); William Werner, *University of Nevada, Las Vegas* (USA); Carlos Torres, *Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril - ESHTE, Lisboa* (Portugal).

#### Comitato editoriale – *Editorial Board*

Luca Ancis, *Università di Cagliari*; Salvatore Bosa, *Università di Catania*; Alessio Claroni, *Università di Trento*; Mariafrancesca Cocuccio, *Università di Catania*; Rocco Lobianco, *Università di Udine*; Francesco Montanari, *Università di Chieti-Pescara*; Alceste Santuari, *Università di Bologna*.

#### Comitato di redazione – *Editorial Staff*

Piergianni Addis; Simone Ariatti; Paolo Barabino; Federica Bonafaccia; Fabrizio Calisai; Pierguido Carmagnani; Alessio Costantini; Felice Cuzzilla; Massimiliano Dona; Iacopo Di Passio; Giusy Fiscella; Silvia Giorgi; Giovanni Liberati Buccianti; Federico Lucarelli; Michela Mazier; Eleonora Lenzoni Milli; Luisa Nicotera; Mattia Pellegrini; Stefano Piazza; Maria Isabella Pisanu; Fiorenza Prada; Flavio Rocchio; Stefania Rossi; Gianluca Rossoni; Luca Sisto; Giuseppe Spera; Marco Stucchi; Cristian Tosoratti; Laura Trovò; Luca Venturini; Valentina Viti.



# Il diritto del turismo affronta il COVID-19

## *Tourism law faces COVID-19*

a cura di Francesco Morandi

### Sommario – *Summary*

- 9 Vincenzo Franceschelli, *Presentazione* – Presentation
- 15 Vincenzo Zeno-Zencovich, *Prefazione* – Foreword
- 19 Marco Gestri, *La risposta delle organizzazioni internazionali alla pandemia e profili di responsabilità dello Stato d'origine* – The response of international organizations to the pandemic and some thoughts on the alleged international responsibility of China
- 38 Massimo Fragola, *L'azione dell'Unione europea* – The action of the European Union
- 47 Assunta Nocerino, *L'incidenza della normativa COVID-19 nell'assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di turismo* – The impact of the COVID-19 regulation in the competences State-Regions on tourism
- 61 Antonella Perini, *Gli effetti del COVID-19 sul turismo tra incertezza delle regole e nuove traiettorie. Alcune considerazioni sul decreto "Rilancio"* – The effects of COVID-19 on tourism between uncertainty of rules and new trajectories. Some considerations on the "Relaunch" decree

- 87 Domenico D’Orsogna - Andrea Areddu, *Le misure a sostegno del settore culturale e l’istituzione del Fondo per la cultura* – Measures to support the cultural sector and the establishment of the Fund for culture
- 106 Michele M. Comenale Pinto - Giovanni Pruneddu, *Aeroporti e COVID-19* – Airports and COVID-19
- 128 Anna Masutti, *Oneri di servizio pubblico e finanziamenti ai tempi del COVID-19* – Public service obligations and compensations during COVID-19
- 136 Stefania Pedrabissi, *L’intervento dello Stato e la nazionalizzazione nel trasporto aereo* – State intervention and nationalization in air transport
- 148 Cecilia Severoni, *La sicurezza dell’aviazione civile e i limiti alla libertà di circolazione: riflessioni a seguito della pandemia da COVID-19* – The civil aviation safety and the limits to freedom of movement: Reflections following the COVID-19 pandemic
- 185 Cinzia Ingratoci, *L’impatto della legislazione di emergenza sul settore portuale* – The impact of emergency legislation on the port sector
- 211 Gianfranco Benelli, *Emergenza COVID-19 e nautica da diporto* – COVID-19 emergency and recreational boating
- 227 Luca Ancis, *Il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa: le misure adottate dall’Italia in materia di balneazione* – Public maritime domain for touristic-recreational purposes: The measures adopted by Italy on bathing activities
- 244 Donatella Bocchese, *La prenotazione nei servizi turistici e di trasporto* – The reservation in the travel and transport services
- 260 Marco Badagliacca, *Impedimenti alla partenza nel trasporto aereo di persone e COVID-19* – Impediments to the departure in carriage of passengers by air and COVID-19
- 285 Alessio Claroni, *Trasporto ferroviario, turismo e COVID-19: problematiche attuali* – Rail transport, tourism and COVID-19: Current issues
- 305 Alessandra Romagnoli, *I riflessi del rischio sanitario da COVID-19 sul trasporto marittimo di persone* – The effects of COVID-19 health risk on the carriage of passengers by sea
- 341 Chiara Tincani, *Il contratto di ristorazione* – The catering contract

- 349 Vincenzo Cuffaro, *Contratti di locazione turistica e per locazione turistica* – Tourist rental agreements and for tourist rental
- 362 Chiara Tincani, *La sorte dei contratti di soggiorno in occasione della pandemia di COVID-19* – The fate of hospitality contracts on the occasion of the COVID-19 pandemic
- 371 Mariafrancesca Cocuccio, *I contratti relativi ad eventi, mostre e spettacoli: vicende e rimedi al tempo del COVID-19* – Contracts relating to events, exhibitions and shows: Situations and remedies at the time of COVID-19
- 388 Valentina Corona, *Il contratto di pacchetto turistico* – The package travel contract
- 424 Marco Lopez de Gonzalo, *Navigare nell'emergenza: crociere e COVID-19* – Navigate in an emergency: Cruises and COVID-19
- 435 Laura Masala, *La decretazione d'urgenza in materia di contratti relativi ai viaggi di istruzione* – The urgent decree on contracts relating to educational travel
- 451 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
- 468 Caterina Timellini, *I rapporti di lavoro* – Working relationships
- 483 Enrico Gragnoli, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo* – The new regulation of salary for employees of air transport companies
- 497 Antonio di Biase, *I contratti di assicurazione turistica* – Tourism insurance contracts
- 514 Caterina Verrigni, *La fiscalità del turismo tra emergenza sanitaria e interventi strutturali* – Taxation of tourism between health emergency and structural interventions





Vincenzo Franceschelli \*

## Presentazione

*Presentation* §

Un miliardo e mezzo di viaggiatori e turisti in giro per il mondo. Ci si chiedeva come il turismo avrebbe resistito. Non più la più *green* delle “*Green Industry*”, ma una industria che doveva fare i conti con i principi dello Sviluppo Sostenibile. Si è cercato di individuare la compatibilità dell’attività turistica con i “*Sustainable Development Goals*”. Si sperava, e si temeva, una crescita esponenziale.

A febbraio 2020 tutto è improvvisamente cambiato e nel mondo è sceso il silenzio del *lockdown*.

Il turismo, come impresa, non esisteva più. Alberghi chiusi. Ristoranti chiusi. Aerei a terra. Musei deserti. Cinema e teatri chiusi. Eventi cancellati. Stadi chiusi. Navi da crociera convertite in ospedali galleggianti. Città deserte e silenti.

I turisti erano scomparsi, rinchiusi nelle loro case, mentre si avvicina l’estate.

Nonostante tutto questo, occorre salvare il turismo prima che sia troppo tardi.

---

\* Già Professore ordinario nell’Università di Milano-Bicocca – [lexfran@tin.it](mailto:lexfran@tin.it).

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

Tutti devono fare la loro parte. Imprenditori, vettori, armatori, manager, albergatori, ristoratori, *web operator*, proprietari di case-vacanze, e così via, nell'infinito tracciato della filiera turistica.

Anche noi giuristi dobbiamo fare la nostra parte. E per fare questo, la nostra parte, dobbiamo sbrogliare l'infinita rete di nodi e controversie e conflitti che tutto questo ha generato. E lo dobbiamo fare cercando di non spezzare il legame tra turisti ed impresa creando una frattura che – in futuro – sarà difficile ricomporre.

È un compito difficile, al quale non siamo abituati. Non siamo abituati perché, nel fare questo, dobbiamo assumere un atteggiamento inusuale, al quale, in un certo senso, siamo impreparati.

Ho affrontato in passato, come molti giuristi esperti di diritto del turismo, i temi del turismo nella prospettiva del turista. La *consumer protection* è infatti una componente fondamentale del diritto del turismo. Lo è stata, e lo è tutt'ora. E infatti abbiamo sempre considerato il turista, in quanto consumatore, come la parte debole di un meccanismo complesso.

Oggi ci troviamo spiazzati, perché le circostanze ci impongono di ribaltare questa tradizionale prospettiva

In questo momento, chi rischia è l'industria turistica. Dobbiamo renderci conto che se fallisce l'industria turistica fallisce lo stesso turismo.

Gli alberghi chiusi si deteriorano. E così i ristoranti, i bar, i *resort* in terre lontane. Si sono viste fotografie impressionanti con parcheggi di aerei di linea a terra. Penso ai costi degli *slot*. Alle manutenzioni necessarie per mantenerli. Penso ai *tour operator* che hanno i loro dipendenti in cassa integrazione. Penso ai *web operator* che girano a vuoto. Penso ai lavoratori del turismo che temono per il loro futuro.

Sono temi che, in una dimensione esponenziale, creano situazioni mai affrontate prima.

In punto di diritto, il legislatore italiano è intervenuto durante la crisi con due provvedimenti, che sono frutto dell'emergenza, e che mirano alla cura dello *status quo*.

Entrambi i provvedimenti hanno come fondamento un principio generale del diritto civile: la forza maggiore come causa di risoluzione del contratto.

Ed ecco che l'art. 1463 del nostro codice civile è divenuto la chiave portante per affrontare la crisi. L'art. 1463 dispone: «Nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito».

Questa norma è accompagnata da un principio fondamentale del diritto delle obbligazioni, come espresso dall'art. 1285 in materia di obbligazioni alternative.

Dispone l'art. 1285 che: «Il debitore di un'obbligazione alternativa si libera eseguendo una delle due prestazioni dedotte in obbligazione, ma non può costringere il creditore a ricevere parte dell'una e parte dell'altra». Quanto alla facoltà di scelta, l'art. 1286 la lascia al debitore, disponendo: «La scelta spetta al debitore se non è stata attribuita al creditore o ad un terzo».

I due provvedimenti che fanno perno sui sopra richiamati principi sono stati inizialmente il d.l. 2 marzo 2020, n. 9, “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, e il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

L'art. 28 del primo, denominato “Rimborso titoli di viaggio e pacchetti turistici” – ora trasposto con modificazioni nell'art. 88-*bis*, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27 – dispone: «Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestres stipulati».

L'art. 88 del secondo, denominato “Rimborso dei contratti di soggiorno e risoluzione dei contratti di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura” – ora trasposto con modificazioni nel citato art. 88-*bis* – dispone: «Le disposizioni di cui all'articolo 28 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, si applicano anche ai contratti di soggiorno per i quali si sia verificata l'impossibilità sopravvenuta della prestazione a seguito dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6».

Questa, dunque, la situazione.

Naturalmente, per far ripartire il turismo, la prima leva è fiscale e finanziaria. In quanto temi di natura politica, noi giuristi possiamo dire poco, se no sottolineare l'importanza e rilevare che senza un adeguato intervento pubblico sarà difficile immaginare una veloce ripresa.

Per contro, i problemi di natura giuridica non mancano, ed a essi è dedicato questo numero della *Rivista*.

Il primo problema che dovremo affrontare attiene agli effetti della legislazione speciale di emergenza che abbiamo ricordato *supra*.

Essa ci lascia in eredità un panorama di conflitti che – terminata la chiusura degli uffici giudiziari – vedranno contrapposti turisti ed imprese.

Comunque si valuti il possibile risultato delle infinite controversie che nasceranno dalla risoluzione dei contratti turistici – al di là di chi avrà ragione e chi torto – v'è il pericolo che si spezzi il rapporto di fiducia tra turisti ed imprese.

La rottura dell'affidamento di chi si affida alle imprese turistiche per organizzare o gestire le proprie vacanze potrà creare un vuoto che sarà difficile colmare. Perché noi giuristi sappiamo che un processo – con i suoi costi, la sua durata, i suoi patemi d'animo – comunque vada, è esso stesso una condanna, anche in caso di vittoria processuale.

Occorre, quindi che, come giuristi, ci impegniamo a favorire meccanismi automatici di composizione delle liti, o, in alternativa, la conciliazione, la soluzione amichevole delle controversie, le ADR, insomma.

Il secondo aspetto del problema attiene a profili che ci sono più congeniali: la ricostruzione ordinata degli intrecci di norme e disposizioni che hanno disciplinato il turismo in questo periodo di pandemia, sullo sfondo naturalmente delle norme del diritto del turismo come lo conosciamo.

Questo aspetto del problema porta con se le difficoltà tipiche dello studio del fenomeno turistico nel suo profilo giuridico. La pluralità di fonti, e quindi il necessario coordinamento tra norme internazionali, statali, regionali e comunitarie. Richiede, inoltre, una analisi delle singole tipologie del turismo, come travolte dalla pandemia.

Per raggiungere gli scopi predetti il presupposto è l'analisi attenta dei singoli aspetti dell'attività turistica.

Una analisi scientifica non può prescindere dai dati. Non può prescindere da una ricostruzione del fenomeno che si vuole studiare, nei suoi singoli aspetti.

Ed è questo lavoro di ricostruzione che questo numero della *Rivista* si è proposto e vuole raggiungere. A questo fine la *Rivista* ha cercato di coinvolgere i migliori studiosi di diritto del turismo. Il numero di coloro che hanno risposto all'invito è ragguardevole.

I contributi raccolti ricostruiscono un panorama completo della grave crisi che il turismo ha subito in questi mesi.

Viene esaminato il ruolo delle organizzazioni internazionali e l'azione dell'Unione europea. Vi sono contributi sul delicato rapporto tra Stato e regioni. Si affrontano i problemi del trasporto aereo e degli aeroporti. Si affrontano i temi della portualità e della nautica da diporto. E studi specifici trattano del contratto di trasporto aereo, del contratto di trasporto ferroviario, del contratto di trasporto marittimo e dei contratti del diporto nautico. In relazione all'ospitalità si trattano il contratto di ristorazione, il contratto di albergo, le locazioni turistiche e i contratti relativi ad eventi, mostre e spettacoli. Si affrontano i temi del lavoro turistico.

Si può dire che il numero e la qualità dei contributi realizzati l'auspicio che la *Rivista* si era proposto.

Ricostruire la difficile situazione del turismo, individuare le problematiche che attengono alla ripresa, e fornire ai lettori e agli studiosi i dati, le valutazioni e gli strumenti giuridici per "ricostruire il turismo".

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Vincenzo Zeno-Zencovich \*

## Prefazione

*Foreword* §

Le vicende legate alla pandemia hanno fatto toccare con mano come la globalizzazione, accanto ad innegabili ed evidenti grandissime opportunità di sviluppo, presenti una simmetrica fragilità con conseguenze negative che riproducono il c.d. “effetto domino” così temuto nei mercati finanziari.

Ma l’impatto va visto non solo nella sua dimensione geografica e geopolitica, ma con riguardo a tutto il sistema giuridico. Il “diritto del turismo” ne è un esempio preclaro. Esso è sorto, negli ultimi 30 anni, unendo e creando sinergie socio-giuridico-economiche fra tanti aspetti all’origine ben separati: il trasporto di persone, l’alloggio, il vitto, attività ricreative e culturali, acquisto di beni e servizi.

La progressiva regolazione dei vari settori con gli obiettivi primari di apertura del mercato e di tutela dell’utente/consumatore hanno gradualmente consentito il collegamento prima economico e poi giuridico-negoziabile fra una molteplicità di operazioni all’origine isolate.

Il quadro normativo europeo costituisce/costituiva (?) un modello di grande interesse perché fornisce/forniva (?) un quadro che con un termine alla moda si definirebbe olistico: la liberalizzazione dei trasporti

---

\* Professore ordinario nell’Università di Roma Tre – vincenzo.zenozencovich@uniroma3.it.

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

aerei ha portato allo sviluppo delle compagnie *low-cost*, sviluppando in maniera esponenziale forme di alloggio turistico non-alberghiero (*Airbnb et similia*), il che ha liberato risorse per altri consumi culturali, edonistici, di intrattenimento, ed una rottura del paradigma delle vacanze prolungate e concentrate in un solo periodo dell'anno.

Cosa rimarrà di tutto ciò dopo il diluvio sanitario e normativo?

È davvero difficile predirlo, perché si vedono profondi mutamenti di scenario, che non dipendono solo e tanto dalla crisi economica (con riduzione delle disponibilità per spese voluttuarie).

Qui di seguito una lista:

a) Le “compagnie di bandiera”, quelle di cui è azionista di controllo lo Stato sono in una drammatica crisi cui gli Stati rimedieranno attraverso massicce iniezioni di capitale fresco. A dispetto di tutte le chirurgie estetiche che si vorranno applicare, è assai dubbio che si possa, onestamente, sostenere che è stato rispettato il PIP (*Private Investor Principle*). Il che ovviamente porterà – anzi pare aver già portato – ad azioni da parte delle compagnie *low-cost* che di quei sussidi non dispongono. Una concorrenza dunque tutta falsata che rischia di porre fine ad uno dei modelli imprenditoriali più innovativi dell'ultimo ventennio, basato, tra l'altro, sull'abbandono del sistema “*hub and spoke*” a favore di quello “*point-to-point*”. Gli effetti duraturi sul turismo sono prevedibili e pesanti.

b) Nel 2020 si sarebbe dovuto attuare il quarto pacchetto ferroviario europeo, costringendo gli altri riottosi Paesi europei – l'Italia una volta tanto è stata un modello virtuoso – ad aprire alla concorrenza i servizi ad alta velocità. Tutto questo è ora rinviato: anche qui gli effetti sulla mobilità interna di piacere e sulla multi-modalità (aereo+treno) sono evidenti.

c) Un prevedibile fortissimo calo nei flussi turistici avrà una ripercussione sulla offerta di alloggi non-alberghieri con un vistoso eccesso di offerta. Ci si avviava verso una lenta regolazione del settore, spinta da esigenze di prelievo fiscale degli enti locali, ma che comportava una progressiva responsabilizzazione pro-consumeristica delle piattaforme di scelta, prenotazione e pagamento. Appare realistico prevedere una lunga battuta d'arresto.

d) La tutela del passeggero – aereo, ferroviario, marittimo, su strada – e dunque anche, in larga misura, del turista, è il frutto di un progressivo



sviluppo del mercato, che consente alle imprese, le quali hanno raggiunto dimensioni adeguate, di internalizzare i costi della tutela (organizzativi, assicurativi) trasferendoli, in maniera poco percettibile, sul costo del servizio. La drastica contrazione delle entrate rende tale processo non facilmente sostenibile, ingenerando conflitti fra regolamentazione e prassi elusive, come la vicenda della emissione di “voucher”, in luogo del rimborso dei biglietti aerei dimostra.

\* \* \*

L'elencazione di alcuni problemi che si è appena fatta non è frutto di visioni catastrofiche, ma un invito alla riflessione sulla fragilità dei nostri sistemi giuridici e sulla loro inscindibile connessione con un certo (in tutti i sensi) contesto economico e sociale, senza il quale gli strumenti normativi si dimostrano inani.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Marco Gestri \*

## La risposta delle organizzazioni internazionali alla pandemia e profili di responsabilità dello Stato d'origine

*The response of international organizations to the pandemic and some thoughts on the alleged international responsibility of China* §

*L'articolo ricostruisce il ruolo delle organizzazioni internazionali nella risposta alla pandemia, in particolare sotto il profilo normativo, con specifico riguardo al settore del turismo. Vengono analizzati l'azione dell'OMS e la portata del Regolamento sanitario internazionale, il ruolo dell'ONU e le importanti attività poste in essere dall'Organizzazione Mondiale del Turismo, che ha coordinato la risposta globale in riferimento a tale settore, traendo vantaggio dal fatto di rappresentare non solo gli Stati ma anche i soggetti privati. Nella seconda parte dell'articolo viene invece discussa la possibilità di far valere un'eventuale responsabilità dello Stato di origine della pandemia per i danni da essa provocati negli altri Stati, sia sul piano internazionale che mediante azioni civili presentate di fronte alle corti interne. – This paper outlines the response of international organizations to the COVID-19 pandemic, notably from a legal viewpoint and with special regard to tourism. In particular, it assesses the actions carried out by the WHO and the relevance of the International Health*

---

\* Professore ordinario nell'Università di Modena e Reggio Emilia; Adjunct Professor, Johns Hopkins University, SAIS Europe – marco.gestri@unimore.it.

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

*Regulations, the role of the United Nations vis-a-vis the emergency and it underlines the particular importance of the functions carried out by the World Tourism Organization in coordinating the global response to the crisis in the tourism sector. In the second part of the paper, the issue of the international responsibility of China for alleged violations of principles and norms of international law is discussed, focusing on the civil actions against China pending before the domestic courts of some States.*

SOMMARIO: 1. L'OMS e l'impatto del Regolamento sanitario internazionale. – 2. L'ONU e la pandemia. – 3. L'azione internazionale in materia di turismo: il ruolo dell'Organizzazione Mondiale del Turismo. – 4. Come far valere un'eventuale responsabilità della Cina?

1. *L'OMS e l'impatto del Regolamento sanitario internazionale.*

La crisi sanitaria ed economico-sociale determinata dal virus SARS-CoV-2 ha assunto una dimensione globale e di conseguenza ha suscitato diverse questioni di diritto internazionale. Scopo del presente contributo è, in primo luogo, analizzare le attività che le principali organizzazioni internazionali universali, aventi competenze *in subiecta materia*, hanno posto in essere in risposta all'emergenza, con particolare attenzione agli aspetti rilevanti per il settore del turismo; quindi, nella parte finale dello scritto, verranno brevemente delineati gli eventuali profili di responsabilità internazionale dello Stato in cui l'epidemia si è inizialmente manifestata (Repubblica Popolare Cinese) e si cercherà di vedere in che misura detta responsabilità possa esser fatta valere sia sul piano internazionale che mediante azioni legali di fronte ai tribunali interni.

Viene ovviamente in considerazione in primo luogo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), agenzia specializzata delle Nazioni Unite istituita mediante l'adozione, il 22 luglio 1946, della relativa "Costituzione", trattato internazionale in vigore dal 1947. In virtù dell'art. 2 della Costituzione, che inquadra le funzioni dell'OMS, essa agisce quale autorità di direzione e di coordinamento dei lavori internazionali in materia di tutela della salute (lett. a) ed è in particolare dotata di competenze specifiche riguardo alla lotta contro le malattie epidemiche (lett. g). Anche in riferimento alla corrente emergenza, l'OMS ha assunto immediatamente il ruolo di istituzione di riferimento

da un punto di vista scientifico e tecnico, pubblicando linee guida, fornendo assistenza tecnica agli Stati e coordinando le attività di ricerca.

Per quanto concerne le attività normative, che qui interessano, va segnalato che l'OMS si distingue tra le agenzie specializzate dell'ONU, ma più in generale nel panorama delle organizzazioni internazionali, in quanto le è stata attribuita, dal relativo atto istitutivo, la competenza ad adottare norme vincolanti per gli Stati membri<sup>1</sup>. In particolare, la Costituzione - oltre a prevedere all'art. 19 che l'Assemblea dell'OMS possa adottare convenzioni internazionali, che entrano in vigore per gli Stati membri che le accettino conformemente alle proprie norme costituzionali - autorizza l'Assemblea stessa ad emanare, a maggioranza dei due terzi, regolamenti concernenti, *inter alia*, misure sanitarie e di quarantena o qualsiasi altro provvedimento destinato a impedire la propagazione internazionale delle malattie (art. 21). Una volta notificati, detti regolamenti entrano in vigore, a norma dell'art. 22, per tutti gli Stati membri dell'Organizzazione, ad eccezione di quelli che, entro un termine previsto nella notifica, abbiano dichiarato di non accettarli o di formulare riserve. Tali previsioni evidenziano come, all'epoca della loro redazione, gli Stati nutrissero un'enorme fiducia nell'adozione di regole tecniche fondate sul parere degli scienziati<sup>2</sup>.

Anche se l'OMS ha fatto nella prassi un uso piuttosto limitato di tali competenze, risulta ai nostri fini d'estrema importanza l'adozione del Regolamento sanitario internazionale (*International Health Regulations*, d'ora innanzi RSI), attualmente in vigore nella versione rivista adottata dalla cinquantottesima sessione dell'Assemblea nel 2005<sup>3</sup>. L'oggetto e lo

---

<sup>1</sup> Cfr., in generale, Y. BEIGBEDER, *World Health Organization (WHO)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, 2013; A. SPAGNOLO, *Contromisure dell'OMS come conseguenza di violazioni dei Regolamenti sanitari internazionali in contesti epidemici*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale e europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, 2017, pp. 396-397; con specifico riguardo al COVID-19, A. VON BOGDANDY, P. VILLAREAL, *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, MPIL Research paper Series No. 2020-07, 4.

<sup>2</sup> VON BOGDANDY, VILLAREAL, *op. cit.*, 4.

<sup>3</sup> Il RSI è in vigore per 196 parti, cioè i 194 membri dell'OMS nonché Lichtenstein e Santa Sede.

scopo del RSI sono «to prevent, protect against, control and provide a public health response to the international spread of disease in ways that are commensurate with and restricted to public health risks, and which avoid unnecessary interference with international traffic and trade» (art. 2). Da sottolineare che il RSI del 2005 non si applica soltanto in riferimento a malattie determinate ma ha un'applicazione generale, riguardando ogni «illness or medical condition, irrespective of origin or source, that presents or could present significant harm to humans». Il RSI istituisce un «sostanzioso sistema di gestione delle crisi sanitarie»<sup>4</sup> che si fonda su di un rafforzamento delle capacità nazionali degli Stati parti e sul principio della condivisione delle informazioni in buona fede tra gli Stati parti e tra essi e l'Organizzazione. L'art. 4 prevede che le Parti debbano designare dei Centri nazionali per il RSI, sempre accessibili per le comunicazioni con Punti di contatto istituiti dall'OMS.

Di rilevanza centrale è l'obbligo, stabilito dall' art. 6 a carico di ogni Stato parte, di notificare all'OMS – utilizzando i più efficienti mezzi di comunicazione disponibili, tramite il Centro nazionale per il RSI ed entro 24 ore – tutti gli eventi all'interno del proprio territorio che possano costituire un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Le informazioni ricevute mediante predetta notifica (o altri rapporti di cui all'art. 9) sono vagliate dall'OMS; il Direttore generale dell'organizzazione può nei casi più gravi determinare, ai sensi dell'art. 12, che l'evento in questione costituisca «un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale» in base ai criteri e alla procedura definita nel RSI. Questa contempla, in particolare, il parere obbligatorio di un Comitato di emergenza, composto da esperti individuali e costituito in relazione alla situazione in questione (art. 48 del RSI).

La determinazione dell'esistenza di un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale apre la strada all'adozione, da parte del Direttore generale e previo parere del Comitato di emergenza, di “Raccomandazioni” con il fine di contenere la crisi sanitaria. Queste possono comprendere misure da attuarsi dallo Stato parte in cui si è verificata l'emergenza o da altri Stati – relative a persone, bagagli, carico, container, mezzi di trasporto, merci e/o pacchi postali – per evitare o ridurre

---

<sup>4</sup> SPAGNOLO, *op. cit.*, 398.

la diffusione internazionale della malattia ed evitare inutili interferenze con il traffico internazionale. Ai fini che qui interessano, è importante ricordare che l'art. 18 del RSI contiene un elenco esemplificativo di misure che possono essere oggetto di Raccomandazioni; *inter alia*, con particolare riguardo alle persone, la verifica della storia dei viaggi nelle aree colpite, lo *screening* in uscita e/o restrizioni su persone provenienti dalle aree colpite; misure di quarantena; il rifiuto dell'ingresso. Il RSI chiarisce che le Raccomandazioni non sono vincolanti (costituiscono un «non-binding advice», art. 1). Esse finiscono tuttavia per avere una significativa rilevanza, come si vedrà tra poco, in quanto l'art. 43 obbliga gli Stati che adottino misure non conformi a notificarle all'OMS e a rispettare alcune condizioni.

Se da un lato il RSI prevede, in presenza di un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, la ricordata facoltà del Direttore generale di raccomandare misure volte a contenere la crisi, dall'altro lato, tale strumento stabilisce limitazioni alla competenza degli Stati di adottare misure restrittive unilaterali; ciò al fine di salvaguardare i viaggiatori e il commercio internazionale rispetto a eccessive interferenze nelle relative libertà (Art. 3, par. 4 RSI). Centrali risultano, sotto questo profilo, le disposizioni contenute nella Parte V del RSI, e in particolare gli art. 25 (misure sanitarie agli arrivi o alle partenze) e gli artt. 30-32, che prevedono misure speciali per i viaggiatori. Di non minor rilevanza sono la Parte VI, che si occupa dei documenti sanitari che possono essere richiesti al fine dell'ingresso in uno Stato, e la Parte VII, relativa alle tasse o oneri, dalla quale emerge il fondamentale principio per cui lo Stato d'ingresso non può accollare sui viaggiatori internazionali le spese relative all'espletamento di controlli sanitari o di misure di protezione (isolamento o quarantena), con l'eccezione dei viaggiatori che intendano ottenere la residenza nello Stato.

Il 30 gennaio 2020, il Direttore generale dell'OMS ha dichiarato il COVID-19 «un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale», ai sensi dell'art. 12 del RSI. Prima di ciò, il 31 dicembre 2019 l'Ufficio dell'OMS in Cina aveva raccolto notizia, sui media locali, di una dichiarazione della Commissione per la salute pubblica di Wuhan in merito a casi di «polmonite virale». A seguito di una richiesta di chiarimenti, il Governo cinese aveva trasmesso all'OMS informazioni su tali casi il 9 gennaio 2020, fornendo l'11 gennaio anche la sequenza genetica

del nuovo Coronavirus. Il Direttore dell'OMS ha quindi istituito un Comitato di emergenza *ex art.* 48 del RSI che, riunitosi per la prima volta il 22 gennaio e superata un'iniziale divisione tra i suoi componenti, ha infine raccomandato al Direttore generale di procedere alla predetta dichiarazione. A partire dal 30 gennaio, il Direttore generale ha quindi emanato Raccomandazioni in base agli artt. 15 e 49 del RSI, che sono state aggiornate a seguito di un'ulteriore riunione del Comitato di emergenza (30 aprile 2020).

L'azione svolta dall'OMS in base al RSI ha sollevato delicati problemi. Alcuni Stati e diversi commentatori hanno qualificato la reazione dell'Organizzazione tardiva e inadeguata. Gli Stati Uniti sono giunti al punto di accusare l'OMS di aver agito principalmente in modo da coprire gli illeciti compiuti dalla Cina<sup>5</sup>. Ciò ha portato gli USA a notificare al Segretario generale dell'ONU la volontà di recedere dall'OMS, che dovrebbe perfezionarsi il 6 luglio 2021<sup>6</sup>. A parte tale comportamento estremo, è da notare che la stessa Assemblea dell'OMS, nella Risoluzione adottata il 19 maggio 2020, in occasione della settantatreesima ses-

---

<sup>5</sup> Si veda l'intervento del delegato degli USA alla settantatreesima sessione dell'Assemblea dell'OMS (18/19 maggio 2020), dove si afferma che «WHO failed at its core mission of information sharing and transparency when member States do not act in good faith» (consultabile sul sito [www.who.com](http://www.who.com)).

<sup>6</sup> Cfr. [www.un.org/press/en/2020/db200708.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2020/db200708.doc.htm). Ove si afferma che il Segretario generale sta valutando gli effetti di tale atto. La Costituzione dell'OMS non contiene alcuna disposizione in materia di recesso. Tuttavia, il Congresso degli Stati Uniti, nella Risoluzione congiunta in cui si espresse a favore dell'adesione all'organizzazione, stabilì la condizione che gli Stati Uniti si riservassero il diritto di recedere dall'OMS, dopo aver saldato i debiti con la stessa. Il Presidente Truman, il 14 giugno 1948, accettò la Costituzione dell'OMS alle condizioni espresse nella Risoluzione del Congresso. Il Segretario generale delle Nazioni Unite notificò tale atto alle altre parti, affermando di non essere in condizione di determinare se gli Stati Uniti fossero divenuti parti dell'OMS, e rimettendosi alle decisioni in proposito dell'Assemblea dell'OMS. La prima Assemblea dell'OMS del 2 luglio 1948 adottò una risoluzione nella quale si riconosceva «the validity of the ratification... by the United States of America». Cfr. M.M. WHITEMAN, *Digest of International Law*, vol. 13, Washington, 1968, 229.



sione, ha chiesto di avviare al più presto un processo volto a esaminare (“review”) le azioni dell’Organizzazione<sup>7</sup>.

Si deve poi sottolineare che un gran numero di Stati non si sono allineati alle Raccomandazioni adottate in base al RSI. Alcuni sembrano non aver adottato alcune delle misure raccomandate ma soprattutto diversi Stati hanno adottato misure più stringenti o addizionali rispetto a quelle raccomandate. In particolare, le Raccomandazioni adottate dal Direttore generale si sono espresse in senso contrario all’introduzione di divieti di viaggio e di significative limitazioni al commercio internazionale, invitando tra l’altro gli Stati a evitare azioni discriminatorie nei confronti degli Stati colpiti dalla malattia. Senonché la stessa OMS ha rilevato che un gran numero di Stati hanno introdotto divieti di ingresso per i cittadini provenienti dagli Stati e dalle aree colpite ed altre radicali restrizioni, solo una parte delle quali sarebbero state ufficialmente notificate all’organizzazione<sup>8</sup>.

È da presumere che diverse di tali misure daranno luogo a controversie sia sul piano interstatale che tra Stati e persone giuridiche o fisiche private<sup>9</sup>.

L’art. 43 RSI prevede che gli Stati parti possano adottare misure che divergano dalle Raccomandazioni del Direttore generale o che stabiliscano misure più restrittive a condizione che siano notificate all’OMS, costituiscano una risposta diretta all’emergenza sanitaria, sia-

---

<sup>7</sup> Doc. WHA73.1, punto 10.

<sup>8</sup> Un gruppo internazionale di sedici studiosi ha pubblicato sulla rivista *Lancet*, ancora nella fase iniziale della crisi (13 febbraio 2020), un documento in cui si affermava che i provvedimenti restrittivi adottati fino a quel momento (essenzialmente nei riguardi della Cina) avrebbero violato diverse norme del RSI (giungendo al punto di affermare che si trattava di provvedimenti fondati su valutazioni xenofobe e razziste): *Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 Outbreak*, [www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2930373-1](http://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2930373-1). Si tratta peraltro, a nostro parere, di documento che riflette un’interpretazione unilaterale del RSI, se non posizioni estreme, e che è stato smentito dall’evoluzione della crisi.

<sup>9</sup> Cfr. ad es. VOLTERRA FIETTA, *Client Alert, COVID-19 and the WHO’s International Health Regulations (2005)*, [www.voltterrafietta.com/covid-19-and-the-whos-international-health-regulations-2005](http://www.voltterrafietta.com/covid-19-and-the-whos-international-health-regulations-2005).

no fondate su valutazioni scientifiche e rispettino il criterio di proporzionalità.

Nel caso di misure addizionali restrittive che prevedano un'interferenza significativa sul traffico internazionale (diniego d'ingresso o di partenza di persone, bagagli o altri beni), gli Stati devono, sempre *ex art. 43 RSI*, fornire all'OMS la relativa motivazione di salute pubblica e la documentazione scientifica rilevante. In altri termini, anche se le Raccomandazioni non hanno di per sé valore vincolante, come prima ricordato, l'adozione di un comportamento difforme rispetto ad esse da parte degli Stati fa scattare per questi ultimi alcuni obblighi di natura procedurale e di motivazione, previsti dal RSI.

Per altro verso, si è visto come lo stesso RSI stabilisca - segnatamente nelle Parti V, VI e VII - alcuni obblighi che limitano la competenza degli Stati ad adottare misure di sanità pubblica, soprattutto al fine di tutelare la libertà di movimento delle persone e la circolazione delle merci. L'art. 43 prevede che tali obblighi possano essere oggetto di deroghe in presenza di rischi sanitari specifici o di emergenze sanitarie di rilevanza internazionale, ma anche in questo caso occorre che siano rispettate le condizioni previste dall'art. 43 e appena ricordate.

L'interpretazione e l'applicazione di tali norme nel quadro dell'emergenza COVID-19 potrebbe dar luogo a delicate questioni giuridiche, come ad es. la possibilità per gli Stati di fondare le misure restrittive unilaterali sul principio di precauzione<sup>10</sup>.

In riferimento alle disposizioni del RSI che tutelano i viaggiatori e le imprese da restrizioni eccessive, occorre poi determinare se, e in quale misura, esse siano suscettibili di essere invocate direttamente in giudizio da parte di soggetti privati. Va tenuto presente che, da un punto di vista formale, il RSI costituisce una fonte del diritto internazionale prevista da accordo (la Costituzione dell'OMS)<sup>11</sup>. In riferimento al nostro ordinamento, piena ed intera esecuzione è stata data a tale accordo dall'art.

---

<sup>10</sup> Tale possibilità è frettolosamente esclusa nel documento cit. alla nota precedente in base a una lettura delle RSI avulsa da una considerazione del contesto giuridico internazionale, in cui tali norme si inseriscono. Sul principio di precauzione, cfr. A. BIANCHI - M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006.

<sup>11</sup> Cfr. N. RONZITTI, *Diritto internazionale*, Torino, 2019, 195.

1 del d.lgs.C.P.S. 4 marzo 1947, n. 1068<sup>12</sup>. Si potrebbe sostenere che tale ordine di esecuzione valga a immettere nel nostro ordinamento anche le norme adottate in base a procedimenti previsti dalla Costituzione OMS. Ma tale conclusione non è generalmente accolta nella giurisprudenza e nella prassi. Tra l'altro, per applicare le norme in questione nei giudizi interni occorrerebbe determinare se esse risultino, in virtù del loro contenuto, *self-executing* (cioè complete), in quanto contenenti obblighi precisi e incondizionati.

## 2. L'ONU e la pandemia.

Si è recentemente rilevato in dottrina che l'OMS – che è stata concepita dai fondatori come un'istituzione a carattere meramente scientifico, in quanto tale dotata di una sorta di autorità assoluta derivante appunto dalla scienza – difetterebbe in realtà delle competenze necessarie ad affrontare crisi quali quella corrente, la quale richiede l'adozione di decisioni talora di natura eminentemente politica<sup>13</sup>. Alla luce di tale osservazione, viene naturale guardare all'Organizzazione delle Nazioni Unite e domandarsi quale ruolo abbia avuto, o potrebbe in astratto assumere nella *subiecta materia*. È assolutamente ragionevole ritenere che una crisi sanitaria globale, delle dimensioni di quella provocata dalla malattia qui in esame (COVID-19), sia suscettibile di mettere in pericolo la stessa pace e sicurezza internazionale. Ciò giustificherebbe in astratto possibili azioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, anche in base al Capitolo VII della Carta dell'ONU. In virtù di tali disposizioni il Consiglio di sicurezza, constatata l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, può fare raccomandazioni ma anche decidere misure volte a ristabilire la pace e la si-

---

<sup>12</sup> “Approvazione del Protocollo concernente la costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità stipulato a New York il 22 luglio 1946”, in G.U. 14 ottobre 1947, n. 236, S.O.

<sup>13</sup> E. BENVENISTI, *The WHO – Destined to Fail?: Political Cooperation and the COVID-19 Pandemic*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 24/2020, 7 luglio 2020.

curezza internazionali (art. 39). In particolare, il Consiglio può adottare *ex* Capo VII sia misure non implicanti l'uso della forza (ad es. misure volte a limitare i viaggi internazionali o il commercio) che misure a carattere armato (ad es. autorizzare gli Stati a intraprendere azioni coercitive per contrastare la pandemia o per assicurare aiuti umanitari). Delle tre situazioni ora menzionate, la prima (minaccia alla pace) è quella dotata di maggiore capacità espansiva e nella prassi del Consiglio di sicurezza si è già avuto, grazie alla Risoluzione 2177(2014) adottata in riferimento al virus Ebola, un caso in cui si è dichiarato che una crisi sanitaria costituisca una minaccia alla pace *ex* art. 39. L'insorgenza della pandemia COVID-19 e le risposte adottate al riguardo hanno tuttavia dato luogo, sin dai primi momenti, ad aspre tensioni tra due membri permanenti del Consiglio di sicurezza, Cina e Stati Uniti, circostanza che ha a lungo determinato una sostanziale paralisi dell'organo. Il 1° luglio il Consiglio ha adottato, all'unanimità, la Risoluzione 2532(2020), che va segnalata in quanto afferma che «the unprecedented extent of the COVID-19 pandemic is likely to endanger the maintenance of international peace and security»; tuttavia, la Risoluzione riguarda un aspetto particolare della pandemia, limitandosi essenzialmente ad invitare le parti coinvolte nei conflitti armati che sono sull'agenda del Consiglio a cessare il fuoco<sup>14</sup>. È da notare come la Risoluzione non faccia alcuna menzione dell'OMS, il cui ruolo, come si è visto sopra è stato al centro di vivaci polemiche tra USA e Cina.

Di più ampio respiro gli atti adottati *in subiecta materia* dall'Assemblea generale, i quali hanno tuttavia natura di mere raccomandazioni. Il 2 aprile 2020 l'Assemblea ha adottato la Risoluzione 74/270, intitolata "Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)", la quale afferma l'impegno a favore della cooperazione internazionale e del multilateralismo e sottolinea il ruolo centrale del sistema delle Nazioni Unite nella risposta globale alla pandemia. In una seconda Risoluzione (74/274 del 20 aprile 2020) si invoca la cooperazione internazionale al fine di assicurare un accesso globale alle medicine, ai dispositivi medici e ai vaccini. Ambedue le Risoluzioni, adottate per *consensus*, evi-

---

<sup>14</sup> La Risoluzione 2532(2020) non fa riferimento al Capitolo VII e pare avere natura di mera raccomandazione.

tano tuttavia di prendere posizione su aspetti critici. Da aggiungere che la Russia, l'Iran e altri paesi hanno presentato alcune proposte, comunque non accolte né dal Consiglio né dall'Assemblea, volte a chiedere una sospensione delle sanzioni internazionali unilaterali, per consentire una più adeguata risposta alla pandemia<sup>15</sup>.

### *3. L'azione internazionale in materia di turismo: il ruolo dell'Organizzazione Mondiale del Turismo.*

Con particolare riferimento al settore che ci interessa, la risposta internazionale all'emergenza COVID-19 è stata coordinata dall'Organizzazione Mondiale per il Turismo (*United Nations World Tourism Organization*, UNWTO). Si tratta di un'organizzazione internazionale che presenta in effetti diversi peculiari punti di forza. Costituitasi a seguito della trasformazione in organizzazione intergovernativa della *International Union of Official Travel Organizations*, in virtù dell'adozione nel 1970 dei relativi Statuti<sup>16</sup> e della loro entrata in vigore quale accordo internazionale nel 1975, la UNWTO, che dal 2003 è istituzione specializzata delle Nazioni Unite<sup>17</sup>, non solo conta oggi 159 Stati membri (con l'importante eccezione degli Stati Uniti<sup>18</sup>) ma, soprattutto, vanta una struttura *sui generis*,

---

<sup>15</sup> Si veda la lettera inviata il 25 marzo all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza da 18 Stati (doc. A/74/768-S/2020/238).

<sup>16</sup> *UNWTO Basic Documents*, 5 edn, UNWTO Madrid, 2016, vol. I, 15 ss. [webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2019-11/130718basicdocumentsenweb.pdf](http://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2019-11/130718basicdocumentsenweb.pdf).

<sup>17</sup> In virtù dell'Accordo concluso tra ONU e UNWTO nel 2003, riprodotto in *UNWTO, Basic Documents*, cit., 115 ss. Sull'Organizzazione, cfr. P. VRANCKEN, *World Tourism Organization*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, March 2019.

<sup>18</sup> Membro fondatore dell'organizzazione, gli USA hanno esercitato il diritto di recesso nel 1996. In ogni caso, l'Amministrazione USA ha sempre mantenuto contatti coll'organizzazione e, nel corso dell'Assemblea generale del 2019, il Governo USA ha manifestato la propria volontà di esplorare la possibilità di tornare a far parte dell'Organizzazione: [www.state.gov/the-united-states-to-explore-rejoining-the-united-nations-world-tourism-organization](http://www.state.gov/the-united-states-to-explore-rejoining-the-united-nations-world-tourism-organization).

prevedendo accanto ai membri pieni e a quelli associati (territori non responsabili delle proprie relazioni internazionali) la categoria dei membri affiliati. Quest'ultima categoria risulta in particolare aperta sia a organismi internazionali (governativi e non governativi), che abbiano un particolare interesse nel turismo, sia a «commercial bodies and associations whose activities are related to the aims of the Organization or fall within its competence», e a condizione che tale partecipazione sia avallata dallo Stato della sede (art. 7 degli Statuti). I membri affiliati (attualmente intorno a 500) fanno parte di un Comitato dei membri affiliati, organo della UNWTO, che elegge una *Chairperson* che li rappresenta nelle relazioni con gli altri organi. Ne consegue che l'UNWTO costituisce un prezioso punto di incontro tra gli Stati e le organizzazioni intergovernative, da un lato, e il settore privato, dall'altro. Caratteristica che lo ha reso dunque candidato ideale a svolgere predetto ruolo di “cabina di regia”.

In particolare, a seguito di un invito formulato dal Segretario generale dell'UNWTO, è stato costituito il 20 marzo 2020 un comitato di coordinamento sulla crisi globale del turismo (*Global Tourism Crisis Committee*), incaricato di valutare l'evolvere della situazione e di formulare delle raccomandazioni. Siedono all'interno di tale Comitato, che si riunisce periodicamente, rappresentanti degli istituti specializzati dell'ONU aventi competenze chiave *in subiecta materia* (OMS; Organizzazione dell'aviazione civile internazionale, ICAO; Organizzazione marittima internazionale, IMO), degli Stati membri dell'UNWTO e del settore privato. Quanto in particolare a quest'ultimo, partecipano al Comitato la *Chairperson* del Comitato dei membri affiliati e rappresentanti di vertice della *International Air Transport Association* (IATA), della *Cruise Lines International Association* (CLIA), dello *Airports Council International* (ACI) e dello *World Travel & Tourism Council* (WTTC).

Il Comitato ha adottato un primo insieme di raccomandazioni il 1° aprile 2020 (“Supporting Jobs and Economies Through Travel & Tourism”) cui ha fatto seguito, il 28 maggio, un secondo pacchetto di linee guida (“Global Guidelines to Restart Tourism”<sup>19</sup>). Queste ultime costi-

---

<sup>19</sup> Il documento può consultarsi su: [webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO-Global-Guidelines-to-Restart-Tourism.pdf](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO-Global-Guidelines-to-Restart-Tourism.pdf)

tuiscono un articolato quadro di raccomandazioni, delineate con l'obiettivo di favorire una ripartenza del settore turistico, e incentrate sull'idea di assicurare viaggi che siano al tempo stesso sicuri e senza ostacoli (*seamless*). Tali raccomandazioni poggiano su tre pilastri, *in primis* mitigare l'impatto economico della crisi; quindi sviluppare protocolli di sicurezza e risposte coordinate (a livello internazionale e in sinergia tra pubblico e privato, al fine di assicurare la ripartenza del settore); e infine promuovere l'innovazione<sup>20</sup>.

Conviene in particolare segnalare che le raccomandazioni, riconoscendo l'assoluta necessità di ristabilire la fiducia dei viaggiatori, identificano alcuni controlli o procedure di sicurezza volti a ridurre i rischi in ogni segmento della catena del turismo (prenotazioni; trasporti locali; trasporti aerei, marittimi e terrestri; gestione delle destinazioni; controlli alle frontiere; regolamentazione del soggiorno; fruizione di attrazioni e parchi divertimento; gestione di eventi collettivi), quali *inter alia* il controllo della temperatura corporea, misure di distanziamento e di igiene. Naturalmente, si tratta di linee guida che mantengono un certo grado di generalità e non risultano, per definizione, vincolanti. Ciò ricordato, non è da trascurare il significato dell'adozione di tali orientamenti a livello globale e con la partecipazione dei principali attori pubblici e privati.

L'Organizzazione mondiale del turismo ha assunto un ruolo guida anche sotto il profilo del monitoraggio dell'evolversi della situazione del turismo a seguito del COVID-19 e delle risposte adottate dagli Stati. Oltre al fatto che l'Organizzazione costituisce la principale fonte di statistiche in materia, vanno ricordati i Rapporti periodici da essa adottati sulle restrizioni di viaggio applicate dagli Stati in reazione al COVID-19<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Priorità: "1. Provide liquidity and protect jobs. 2. Recover confidence through safety & security. 3. Public-private collaboration for an efficient reopening. 4. Open borders with responsibility. 5. Harmonize and coordinate protocols & procedures. 6. Added value jobs through new technologies. 7. Innovation and Sustainability as the new normal".

<sup>21</sup> [www.unwto.org/covid-19-travel-restrictions](http://www.unwto.org/covid-19-travel-restrictions).

#### 4. *Come far valere un'eventuale responsabilità della Cina?*

All'interno della Comunità internazionale si sono levate molte voci per domandare che si accertino le eventuali responsabilità internazionali in riferimento alla diffusione del COVID-19. In particolare, alcuni governi, *in primis* gli Stati Uniti, hanno accusato la Cina di aver violato, nella gestione della crisi, diversi obblighi di diritto internazionale. Senza voler qui prendere posizione sulla ricostruzione dei fatti (che potrebbe essere operata sul piano internazionale da una Commissione d'inchiesta, come da più parti opportunamente richiesto) può esser importante delineare le principali norme della cui violazione si accusa la Cina e dar altresì conto delle possibilità di far valere la responsabilità di tale Stato, sia di fronte a organi internazionali che dinnanzi alle corti interne di altri Stati.

Un primo principio di diritto internazionale che viene in considerazione è quello che imporrebbe agli Stati di non provocare significativi danni transfrontalieri agli altri Stati. Si tratta di un principio che, nonostante il permanere di qualche autorevole voce contraria<sup>22</sup>, pare consolidato per quanto riguarda i danni ambientali transfrontalieri<sup>23</sup> e che molti tendono oggi a ricostruire in termini generali (dunque anche in riferimento ad altre tipologie di danni, quali quelli alla salute)<sup>24</sup>. Ne deriverebbe a carico degli Stati un obbligo c.d. di *due diligence*, che risulterebbe violato nei casi in cui uno Stato non avesse adottato le misure da ritenere necessarie, in base ad un criterio di ordinaria diligenza, per prevenire o per ridurre il danno in questione. Oltre a tale obbligo generale, al principio si ricollegerebbero anche alcuni obblighi più puntuali, in particolare di carattere procedurale, quale soprattutto quello di notificare agli Stati interessati il pericolo di grave danno transfrontaliero.

---

<sup>22</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed. (a cura di M. IOVANE), Napoli, 2018, 240.

<sup>23</sup> Cfr. in generale M. GESTRI, *Sovereignty of States over their Natural Resources*, in *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, vol. VI, 2018, 82, con riferimenti alla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia.

<sup>24</sup> A. COCO - T. DE SOUZA DIAZ, *Due Diligence and COVID-19: States' Duties to Prevent and Halt the Coronavirus Outbreak (Part I)*, in *EJIL:Talk!*, 24 marzo 2020.



In riferimento alla situazione in esame, è in ogni caso possibile rinvenire norme specifiche di diritto internazionale scritto, specificazione di tali principi generali (che in quanto derivanti dal diritto consuetudinario potrebbero esser più facilmente messi in discussione). In particolare, il RSI, che come si è detto costituisce un atto vincolante alla luce della Costituzione dell'OMS, prevede all'art. 6 che ogni Stato parte debba esaminare gli eventi che si verificano sul suo territorio e, qualora ritenga che un evento possa costituire un'emergenza sanitaria di rilevanza internazionale, abbia l'obbligo di notificare l'evento all'OMS entro 24 ore e debba successivamente condividere con l'organizzazione tutte le informazioni relative.

Ma quali meccanismi potrebbero esser attivati per far valere una pretesa violazione di tali obblighi? Il RSI non contempla alcun penetrante meccanismo di verifica da parte dell'OMS. Come avviene per altri strumenti internazionali, si prevede in linea generale un sistema basato sulla redazione da parte degli Stati parti di rapporti periodici sull'attuazione del RSI da inviare all'Assemblea dell'OMS (art. 54, par. 1). Di un certo interesse potrebbe apparire l'art. 56 par. 5, in virtù del quale, nel caso di controversia tra l'OMS e uno Stato in merito all'interpretazione e applicazione del RSI, «the matter shall be submitted to the Health Assembly». Manca però una significativa prassi in materia.

Ovviamente la mancata osservanza degli obblighi derivanti dal RSI potrebbe esser fatta valere da uno o più altri Stati membri dell'OMS. In riferimento alle controversie tra Stati parti, l'art. 56 del RSI prevede al primo paragrafo un generico obbligo di soluzione pacifica mediante negoziati od altri mezzi quali buoni uffici, mediazione o conciliazione; qualora tali mezzi non dovessero aver successo, il paragrafo successivo prevede che «the States Parties concerned may agree to refer the dispute to the Director-General, who shall make every effort to settle it». La disposizione è tuttavia chiara nel senso di richiedere, a tal fine, l'esistenza di un accordo tra le parti (è cioè escluso un deferimento unilaterale).

Il par. 3 dell'art. 56 prevede inoltre che uno Stato parte possa dichiarare di accettare come obbligatorio l'arbitrato, come mezzo di soluzione delle controversie relative al RSI, nei confronti di ogni altra parte che abbia formulato la stessa dichiarazione. In tal caso, l'arbitrato sarebbe svolto ai sensi delle regole opzionali sull'arbitrato della Corte permanente di arbitrato. Si tratta peraltro di una dichiara-

zione assolutamente opzionale, che la Cina (tra l'altro tradizionalmente diffidente nei confronti dei mezzi di soluzione delle controversie obbligatori), né gli Stati Uniti, né a quanto risulta alcun altro Stato parte, hanno formulato.

Quanto appena detto, riguardo ai mezzi specificamente previsti nel quadro del RSI, lascia ovviamente impregiudicata la possibilità che uno o più Stati possano intervenire sul piano internazionale per far valere un'eventuale violazione di obblighi internazionali da parte della Cina e/o reagire ad un'asserita responsabilità internazionale di tale Stato mediante i generali strumenti del diritto internazionale (ad es. adottando contromisure) o facendo uso di meccanismi previsti in altri settori di tale ordinamento (ad es., tutela dei diritti fondamentali, invocando violazioni del diritto alla vita o alla salute).

Altro problema di estrema attualità è se soggetti che si ritengono danneggiati dal comportamento tenuto dalla Cina in riferimento all'insorgenza e alla diffusione del COVID-19 possano agire di fronte alle corti interne degli Stati. Negli Stati Uniti sono state iniziate diverse *class action* per danni, sia a livello federale che a livello statale, nonché alcune azioni individuali di privati<sup>25</sup>; ma soprattutto occorre ricordare le azioni intentate da due Stati membri della federazione. La prima è stata depositata dallo Stato del Missouri contro Cina, Partito Comunista Cinese e diverse altre agenzie governative cinesi (compreso il *Wuhan Institute of Virology*) e mira a far dichiarare che i convenuti hanno compiuto una *public nuisance*, posto in essere un'attività anormalmente pericolosa e tenuto un comportamento gravemente negligente<sup>26</sup>. La seconda azione, introdotta dallo Stato del Mississippi, risulta solo in parte modellata sulla prima, presentando rilevanti differenze; in particolare, essa si impernia sull'asserita violazione delle norme a tutela del consumatore e della concorrenza, affermandosi in particolare che la Cina avrebbe intenzionalmente ritardato la diffusione delle informazioni sulla malattia al fine

---

<sup>25</sup> S. MIRSKY, S. ANDERSON, *What's in the Many Coronavirus-Related Lawsuits Against China?*, in *Lamfare*, 24 giugno 2020.

<sup>26</sup> *Missouri ex rel. Schmitt v. People's Republic of China*, No. 1:20-cv-99 (E.D. Mo. Apr. 21, 2020)

di realizzare un'accresciuta produzione di dispositivi medici e di commercializzare gli stessi nel resto del mondo a prezzi elevati<sup>27</sup>.

In Italia, il CODACONS ha annunciato, con una nota pubblicata sul proprio sito il 23 aprile 2020, che sta approfondendo, insieme a uno studio legale americano, le eventuali responsabilità della Cina nella diffusione della pandemia, ai fini dell'avvio di un'azione collettiva di risarcimento danni a tutela di tutte le vittime italiane<sup>28</sup>. All'azione del CODACONS possono aderire, secondo il medesimo comunicato, tre categorie: persone, esercizi commerciali e aziende bloccate dal *lockdown*; persone contagiate dal virus; i parenti delle persone decedute a causa del COVID-19.

Come da più parti rilevato, tali azioni dovranno superare un ostacolo ritenuto generalmente insormontabile: la norma del diritto internazionale che riconosce l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione dei tribunali civili di uno Stato in riferimento agli *acta iure imperii*, cioè alle attività attraverso le quali si esplica l'esercizio di funzioni sovrane degli Stati<sup>29</sup>. La gestione della salute pubblica pare in effetti rientrare in tale categoria e non invece, come peraltro si sostiene nelle azioni sopra menzionate, nelle categorie di attività aventi carattere privatistico (*acta iure gestionis*) per le quali si è consolidata un'eccezione al principio dell'immunità sia nel diritto consuetudinario che in quello pattizio (la Convenzione ONU sull'immunità degli Stati e dei loro beni, adottata nel 2004, prevede al riguardo un'eccezione per le "commercial transactions"<sup>30</sup>). Ciò a meno di accedere alla tesi articolata dallo Stato del Mississippi e talora ripresa in altre azioni legali. Alcune delle azioni esperite (come quella dello Stato del Missouri) cercano altresì di aggirare

---

<sup>27</sup> *Mississippi v. People's Republic of China*, No. 1:20-cv-168 (S.D. Miss. May 12, 2020).

<sup>28</sup> [codacons.it/risarcimento-cina](http://codacons.it/risarcimento-cina).

<sup>29</sup> Cfr., per tutti, N. RONZITTI, *Chi paga per i danni causati dal coronavirus*, in *affarinternazionali.it*, 27 aprile 2020.

<sup>30</sup> Art. 10. La Convenzione non è ancora in vigore (al momento conta ventidue adesioni mentre l'art. 30 richiede ai fini della sua entrata in vigore un numero minimo di trenta). L'adesione dell'Italia alla Convenzione è stata autorizzata dalla legge 14 gennaio 2013, n. 5, in G.U. Serie generale n. 24 del 29 gennaio 2013.

l'ostacolo chiamando in causa il Partito comunista cinese e affermando che questi sarebbe soggetto distinto dallo Stato cinese; si tratta tuttavia di argomento discutibile, posto che il Governo e il Partito sembrano agire come una sola entità.

Secondo altra argomentazione sostenuta dagli attori, l'immunità non dovrebbe essere riconosciuta in virtù della c.d. *tort exception*, che la esclude in caso di azioni per risarcimento del danno prodotto a persone o cose in virtù di un fatto illecito compiuto nello Stato del foro. Tale eccezione è riconosciuta dall'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità. Ma il trattato, oltretutto non ancora in vigore, non è stato ratificato dalla Cina ed è dubbia la corrispondenza dell'articolo in questione al diritto consuetudinario. In ogni caso, per invocare siffatta eccezione occorrerebbe riconoscere che il fatto illecito *de quo* si sia verificato, almeno in parte, nello Stato del foro. A tal fine, si potrebbe far leva sulla c.d. teoria dell'evento, e ritenere il fatto avvenuto anche nel luogo in cui se ne siano manifestate le conseguenze dannose (malattia). Senonché, sul piano internazionale la Convenzione ONU richiede per l'applicazione di tale eccezione che «the author of the act or omission was present in that territory at the time of the act or omission». Per quanto riguarda il diritto interno degli Stati Uniti, il *Foreign Sovereign Immunity Act* riconosce al par. 1605(a) (5) la *tort exception*, ma la giurisprudenza richiede, ai fini dell'applicazione dell'eccezione, il verificarsi nel territorio dello Stato sia della condotta e che del danno<sup>31</sup>.

Non è però da trascurare la possibilità che negli Stati Uniti il congresso adotti una legislazione *ad hoc*, volta a rimuovere l'immunità della

---

<sup>31</sup> Cfr., *inter alia*, *English v. Thorne*, 676 F.Supp. 761 (S.D. MS 1987) secondo cui: "While the tort exception to sovereign immunity under the FSIA requires that the *injury* complained of must have occurred in the United States, the provision is silent as to the situs of the alleged tortious acts. The legislative history of this exception, however, indicates that the *conduct* complained of must also have occurred in the United States"; *El-Fadl v. Central Bank of Jordan*, 1994 WL 1656111 (D.D.C. Nov. 9, 1994); nonché *Greenpeace, Inc., v. State of France*, 946 F.Supp. 773 (C.D. Cal. 1996), secondo cui "section 1605(a) (5) applies to non-commercial torts and requires not only that the personal injury or property damage occur in the United States, but that the tortious act or omission occur here".

Cina in riferimento ad azioni promosse dalle vittime del COVID-19 (come già fatto in relazione ad azioni intentate contro l'Arabia Saudita a seguito degli attentati dell'11 settembre<sup>32</sup>). Alcune proposte sono state già presentate al riguardo, e di fronte a una commissione del Senato si è tenuta, il 23 giugno 2020, un'udienza in materia<sup>33</sup>.

Nel nostro ordinamento, per far breccia nel muro dell'immunità qualcuno potrebbe richiamare la sentenza della Corte Costituzionale del 22 ottobre 2014, n. 24 che, in riferimento ai crimini compiuti dalla Germania nazista durante il secondo conflitto mondiale, ha affermato che la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità non possa esser applicata in Italia quando contrasti con i principi fondamentali della Costituzione (nel caso di specie, il rispetto dei diritti inviolabili della persona e la tutela giurisdizionale effettiva di tali diritti) o la giurisprudenza che nega l'immunità statale in presenza di violazioni di norme imperative (*ius cogens*) del diritto internazionale<sup>34</sup>.

Qualora fosse possibile superare la barriera dell'immunità dalla giurisdizione civile, eventuali sentenze di condanna della Cina incontrerebbero in ogni caso l'ostacolo dell'esenzione dei beni di Stati esteri da misure esecutive.

In definitiva, la strada per far valere eventuali responsabilità della Cina si presenta incerta e ricca di insidie.

---

<sup>32</sup> Cfr., anche per i necessari riferimenti, D. HAMER - L. GREEN, *JASTA Keeps Saudi Arabia on Trial for 9/11 Terror Attacks: The US and its Foreign Sovereign Immunity Issue*, in *EJIL:Talk!*, 17 aprile 2018.

<sup>33</sup> US Senate, Judiciary Committee, *The Foreign Sovereign Immunities Act, Coronavirus, and Addressing China's Culpability*, Hearing, [www.judiciary.senate.gov/meetings/the-foreign-sovereign-immunities-act-coronavirus-and-addressing-chinas-culpability](http://www.judiciary.senate.gov/meetings/the-foreign-sovereign-immunities-act-coronavirus-and-addressing-chinas-culpability).

<sup>34</sup> In questo senso, cfr. F. MARRELLA, *La Cina deve risarcire i danni transnazionali da Covid-19? orizzonti ad oriente*, in *SIDIBlog*, 17 maggio 2020. Pare tuttavia difficile affermare che nel caso in oggetto si possa parlare di violazione di norme cogenti.

Massimo Fragola \*

## L'azione dell'Unione europea

*The action of the European Union* §

*La competenza dell'Unione europea in materia di turismo è una competenza minima e residuale giacché gli Stati membri non hanno espresso, sinora, la volontà politica di trasferirla all'Unione. Per questo motivo può dirsi che l'Unione non abbia una politica comune del turismo. Questo approccio è stato rispettato anche durante la pandemia da coronavirus. – The EU tourism policy within European Treaties is always been residual and minimal as Member States didn't want to surrender sovereignty until Lisbon Treaty. And beyond. For this reason we can say that we did not have so far a real EU tourism policy. But, due to its structure, the entire tourism sector has also benefited from other EU policies. Same way happened during COVID-19 pandemic.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Un cenno alla base giuridica del turismo nei Trattati dell'Unione europea. – 2. L'intervento delle istituzioni dell'Unione.

---

\* Presidente del Seminario Permanente di Studi Internazionali (SSIP), già Professore nell'Università della Calabria – massimo.fragola@unical.it.

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

*Premessa.*

L'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia di COVID-19 ha inciso profondamente sulle nostre esistenze, sull'economia sociale europea e mondiale, sulle istituzioni nazionali e sovranazionali e ne vedremo le conseguenze concrete negli anni a venire. La storia insegna, tuttavia, che da grandi crisi scaturiscono importanti trasformazioni anche dovute all'azione propulsiva e innovativa del diritto. E, per ciò che riguarda il presente studio, le aspettative sono rivolte allo sviluppo del turismo quale politica fondamentale dell'Unione europea (UE) post COVID-19.

Occorre subito chiarire, preliminarmente e in un ambito più generale, che lo studio delle problematiche che riguardano l'adozione e l'applicazione di norme giuridiche in materia di turismo ha sempre presentato notevoli complessità in qualsiasi ordinamento. Le problematiche aumentano laddove si tratti di analizzare il turismo all'interno di un ordinamento giuridico complesso come quello dell'Unione Europea che si basa su competenze rigorosamente di attribuzione<sup>1</sup>. Le ragioni di siffatte complessità, sia del turismo sia dell'ordinamento comunitario, hanno fatto sì che la materia, anche grazie alla "gelosia" dei governi degli Stati membri riluttanti a trasferire all'Unione una competenza, se non esclusiva quanto meno concorrente, si ritrovi all'interno delle competenze comuni con un ruolo (apparentemente) residuale.

Il che è paradossale se si considera che il turismo per la sua intrinseca natura e per i suoi effetti globali rappresenta un fenomeno economico evidente – un vero proprio settore portante dell'economia (europea) – che più di altri si inserisce nei fenomeni transnazionali e, per quanto riguarda l'integrazione europea, ne rappresenta altresì il formante tra Popoli e Stati.

Come si vedrà tra breve, se è vero che la base giuridica "specificata" del turismo nei Trattati (art. 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE) – in quanto disciplina autonoma e incondizionata – appare come una competenza residuale e complementare rispetto alle competenze nazionali che rimangono assolutamente pre-

---

<sup>1</sup> In argomento si vedano le considerazioni fatte anni addietro nel mio *Profilo comunitario del turismo*, Padova, 1996.

minenti, è vero ugualmente che grazie alla “eterogeneità” del turismo<sup>2</sup> è stato possibile incentivare la gran parte del settore turistico UE anche grazie ad altre basi giuridiche previste nei Trattati. Mi riferisco *in primis* alle discipline fondamentali del mercato unico europeo – vero baluardo della costruzione europea – che attengono alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (Titolo IV, artt. 45-66 TFUE); ai Trasporti (Titolo VI, artt. 90-100 TFUE); alla Sanità Pubblica (Titolo XIV, art. 168); alla Protezione dei consumatori (Titolo XV, art. 153); all’Ambiente (Titolo XX, artt. 191-193). A tacer d’altro (Euro, Cultura, Istruzione e formazione, Fondo Sociale europeo, Occupazione, Reti transeuropee, Coesione economica, Ricerca e sviluppo tecnologico, Protezione civile, Cooperazione amministrativa).

In ogni caso si tratta di una soluzione di ripiego che stante l’importanza del turismo nella UE non dovrà ripresentarsi nel futuro del post COVID-19. Sempre che gli Stati membri lo comprendano.

L’intervento dell’Unione europea, nel suo complesso, è stato pertanto a dir poco ambivalente: in un primo momento un approccio incerto e quindi tardivo; successivamente è esplosa tutta la carica proattiva dell’Unione rivolta, da un lato, a creare il contesto favorevole alla soluzione della crisi e alla futura ripresa con misure generali ma di sicuro impatto economico; dall’altro, erogando attraverso le sue istituzioni e organi una mole imponente di prestiti e contributi (a fondo perduto) agli Stati membri da destinarsi alle imprese (turistiche), ai lavoratori in situazione di evidente disagio e agli addetti ai lavori in generale<sup>3</sup>.

Il settore del turismo, pertanto, ha beneficiato (e beneficerà finché non cambierà la competenza UE in materia) sia di misure economico-sociali più generali riguardanti la ripresa dell’economia europea con atti

---

<sup>2</sup> Tra i tanti studiosi che tra i primi hanno analizzato il “fenomeno” interdisciplinare del turismo con metodo scientifico ricordo, tra i primi, F. PALOSCIA, *Storia del turismo nell’economia italiana*, Roma, 1967; U. FRAGOLA, *Studi sul Turismo*, Napoli, 1967; G. PERONI, *Lineamenti di marketing turistico*, Roma, 1974; P. BARUCCI, *Saggio di economia del turismo*, Firenze, 1975; A. MARIOTTI, *Saggi sul turismo*, 1975.

<sup>3</sup> A tutt’oggi però ancora da concretizzare posto che i Capi di Stato e di governo degli Stati membri, in sede di Consiglio europeo, non hanno ancora trovato il “consenso” richiesto per le decisioni in questa istituzione.



legislativi non indirizzati espressamente al turismo ma di sicuro “effetto equivalente”; sia di provvedimenti attinenti alla fiscalità delle imprese turistiche, la tutela dei consumatori/viaggiatori e del settore dei trasporti.

Stando così le cose, a dare l'avvio all'intervento comunitario sono state, *in primis*, a) la Commissione europea che ha sensibilizzato gli altri soggetti coinvolti con vari “orientamenti”<sup>4</sup>, “linee guida” e “raccomandazioni”<sup>5</sup>, atti cc. dd. di “soft law”; b) il Parlamento europeo con alcune risoluzioni politiche<sup>6</sup>; ma soprattutto, quanto meno *ab initio*, l'autonoma e indipendente Banca Centrale Europea (BCE) che ha potuto svolgere (e sta svolgendo) la sua imponente azione di economia monetaria di sostegno dell'economia europea attraverso le ben note “misure non convenzionali”<sup>7</sup> – vale a dire il c.d. Quantitative Easing, Bazooka monetario ecc. – benché anche il suo inizio sia stato a dir poco incerto e poco convincente, anche (e soprattutto) per i mercati<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Commissione europea (CE), Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19, [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=EN)

<sup>5</sup> Ad esempio, sui cc.dd. “voucher”, la 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, in GUUE L151 del 15 maggio 2020.

<sup>6</sup> Si veda la risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)).

<sup>7</sup> Nonostante le accuse del Tribunale costituzionale tedesco alla BCE contenute nella nota e recente sentenza del 5 maggio 2020.

<sup>8</sup> Ricordo la famosa frase della Presidente della BCE Christine Lagarde che fece crollare in un baleno i titoli di Stato “non siamo qui per chiudere gli spread, ci sono altri strumenti e altri attori per gestire quelle questioni”. Poi allineatasi alla altrettanto famosa frase “whatever it takes” del predecessore Mario Draghi.

1. *Un cenno alla base giuridica del turismo nei Trattati dell'Unione europea.*

Gli Stati membri negli artt. 6, lett. d, e 195 TFUE hanno assegnato all'Unione una competenza del turismo, come detto, residuale e di mero sostegno alle competenze che rimangono saldamente nazionali<sup>9</sup>. Le istituzioni legislative UE, in procedura ordinaria, possono esclusivamente *completare* l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese turistiche; incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in detto settore; nonché favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche. Poco, troppo poco.

Con questa competenza così limitata e con i tempi lunghi di una procedura legislativa ordinaria – ricordo che nell'ordinamento UE non esiste una procedura legislativa d'urgenza – l'Unione non ha avuto un margine di manovra apprezzabile nell'attivare la competenza del turismo e non soltanto durante il periodo del coronavirus. Ecco perché le misure poste in essere dall'Unione hanno abbracciato varie competenze meno specifiche, più generali, ma egualmente accettabili in termini di risposta immediata nel pieno della crisi.

Tuttavia, se facciamo il paragone con gli interventi legislativi dell'Unione durante la pandemia (con atti obbligatori e vincolanti) in aiuto alla politica della pesca – che lo ricordo gode di una competenza *esclusiva* dell'Unione per quanto riguarda la conservazione delle risorse biologiche del mare (art. 3, lett. d) e *concorrente* assieme all'agricoltura (ma se ne occupa da tempo la UE) art. 4, lett. d, TFUE – ci rendiamo conto che ruolo abbia giocato la base giuridica durante la crisi<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Per il commento sistematico della norma cfr. M. FRAGOLA, art. 195, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II edizione, Milano, 2014, 1660 ss.

<sup>10</sup> Ad esempio il regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura; il regolamento di esecuzione (UE) 2020/600 della Commissione del 30 aprile 2020 recante deroga al regolamento di esecuzione (UE)

2. *L'intervento delle istituzioni dell'Unione.*

Il turismo europeo e mondiale è evidentemente uno dei settori più colpiti dalla pandemia di COVID-19. Le limitazioni della circolazione delle persone e i conseguenti divieti ai viaggi imposti durante la pandemia hanno colpito severamente tutto il comparto che, come già sottolineato, rappresenta uno dei settori fondamentali dell'economia dell'Unione europea<sup>11</sup>. Contribuisce al 10-11% del PIL totale dell'Unione; e rappresenta il 12% della forza lavoro nell'Unione annoverando quasi 3 milioni di imprese, delle quali, il 90% sono piccole e medie imprese. Tutto ciò perché l'Europa in quanto destinazione turistica è la prima al mondo.

A causa della pandemia si ipotizza un calo delle entrate pari al 60% per hotel e ristoranti, 70% per operatori turistici e agenzie di viaggio e 90% per crociere e compagnie aeree. Le conseguenze della crisi sono (e saranno) preoccupanti soprattutto per gli Stati europei che alimentano il PIL in modo importante grazie turismo come Spagna, Italia, Francia e Grecia<sup>12</sup>.

Secondo l'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT), l'11 maggio 2020 tutte le destinazioni turistiche nel mondo hanno registrato restrizioni temporanee in risposta alla pandemia, 72% delle quali hanno imposto un blocco totale al turismo internazionale. Nessuno Stato

---

2017/892, al regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150, al regolamento di esecuzione (UE) 615/2014, al regolamento di esecuzione (UE) 2015/1368 e al regolamento di esecuzione (UE) 2017/39 per quanto riguarda talune misure per affrontare la crisi dovuta alla pandemia di COVID-19, il regolamento di esecuzione (UE) 2020/466 della Commissione del 30 marzo 2020 relativo a misure temporanee volte a contenere rischi sanitari diffusi per l'uomo, per gli animali e per le piante e per il benessere degli animali in occasione di determinate gravi disfunzioni dei sistemi di controllo degli Stati membri dovute alla malattia da coronavirus (COVID-19) in [data.europa.eu/eli/reg\\_impl/2020/600/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/600/oj).

<sup>11</sup> Circa 27 milioni di persone che direttamente o indirettamente lavorano nel settore turistico UE.

<sup>12</sup> Dati Eurostat, in [ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/overview](http://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/overview).

membro OMT ha allentato le restrizioni nella “prima fase” della pandemia rimandando eventuali aperture nella fase successiva.

Le imprese e i lavoratori del settore turistico europei hanno usufruito delle misure UE, tra le quali, il supporto alla liquidità, le agevolazioni fiscali e la maggiore flessibilità per le regole sugli aiuti di stato.

Inoltre, l’Unione europea ha adottato misure (di effetto equivalente) per sospendere, temporaneamente, le regole sull’assegnazione delle fasce orarie per il decollo e l’atterraggio al fine di evitare voli sostanzialmente vuoti; ovvero, per tutelare i viaggiatori, sono state aggiornate altresì le linee guida sui diritti dei passeggeri e la direttiva sui pacchetti turistici. In caso di annullamento di titoli di trasporto (aereo, ferroviario, in autobus/pullman e traghetto) o di pacchetti turistici, i viaggiatori (consumatori hanno il diritto di scegliere tra i buoni c.d. “voucher”) o il rimborso in denaro. Confermando questo diritto, la raccomandazione della Commissione mira al tempo stesso a garantire che i voucher diventino un’alternativa valida e più attraente rispetto al rimborso per i viaggi annullati<sup>13</sup>.

Va ricordato, inoltre, che l’Unione europea attraverso l’azione della Commissione ha facilitato altresì il rimpatrio di decine di migliaia di cittadini europei bloccati all’estero attraverso il «meccanismo di protezione civile europeo»<sup>14</sup>. La stessa Commissione ha costituito in piena pandemia una “scorta strategica” di attrezzature mediche, definita “RescEU”, tra cui ventilatori e mascherine protettive al fine di aiutare gli Stati membri dell’Unione<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Raccomandazione (UE) della Commissione n. 2020/648 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, in GUUE L151 del 14 maggio 2020.

<sup>14</sup> [ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en). Quando l’entità di un’emergenza supera le capacità di risposta di un paese, questo può chiedere assistenza tramite il meccanismo. Ad oggi tutti gli Stati membri dell’UE partecipano al meccanismo, oltre a Islanda, Norvegia, Serbia, Macedonia del Nord, Montenegro e Turchia. Dal suo varo nel 2001, il meccanismo di protezione civile dell’UE ha risposto a oltre 330 richieste di assistenza all’interno e all’esterno dell’UE.

<sup>15</sup> RescEU fa parte del meccanismo di protezione civile dell’UE che rafforza la cooperazione tra gli Stati partecipanti in materia di protezione civile al

Pertanto, le misure adottate dall'Unione per sostenere il turismo e l'intero comparto mirano essenzialmente ad integrare i provvedimenti nazionali (ove esistenti) nel rispetto dell'art. 195 e della limitata competenza.

In questa limitata prospettiva vanno analizzati anche gli “Orientamenti” della Commissione europea per il progressivo ripristino dei servizi turistici e la definizione di protocolli sanitari nelle strutture ricettive degli Stati membri<sup>16</sup>.

Con la sua “comunicazione” la Commissione, in collaborazione con la presidenza del Consiglio europeo<sup>17</sup>, osservato il miglioramento della salute pubblica (alla data del 15 maggio) ha presentato i suoi “orientamenti” con l'obiettivo di non discriminare i cittadini, le autorità pubbliche, le imprese e i portatori di interessi operanti nel settore turistico al fine del graduale ripristino dei servizi turistici. Pertanto, quando verranno revocate le restrizioni alle attività connesse ai viaggi, le misure di salute pubblica nel settore del turismo dovranno essere compatibili con le misure di ordine generale adottate dalle autorità locali e nazionali.

Il programma temporaneo SURE (State sUpported shoRt-timE work) – che lo ricordo è una linea di credito, di prestiti e non contributi

---

fine di migliorare la prevenzione, la preparazione e la risposta alle catastrofi. La proposta rafforza la riserva di risorse RescEU prevista dal meccanismo di protezione civile dell'UE, che può già contare su aerei ed elicotteri per la lotta agli incendi boschivi. Tramite il meccanismo, la Commissione europea svolge un ruolo fondamentale nel coordinamento della risposta alle catastrofi in Europa e in altre parti del mondo.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione n. 2020/C 169, “Orientamenti dell'UE per il progressivo ripristino dei servizi turistici e la definizione di protocolli sanitari nelle strutture ricettive - COVID-19”, in GUUE C169 del 15 maggio 2020.

<sup>17</sup> Segnalo la singolare collaborazione (“leale” ex art. 4, par. 3 TUE?) tra la Commissione e il Presidente del Consiglio europeo. Sulla stessa falsariga di atto di soft law la Comunicazione COM(2020) 442 final del 27 maggio 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea”.

a fondo perduto – che attiene alla salvaguardia dei posti di lavoro è applicabile anche al comparto turistico; lo strumento intende sostenere gli Stati membri a coprire i costi dei regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe che consentano alle imprese di salvaguardare i posti di lavoro.

La Commissione europea supporta, inoltre, i partenariati tra i servizi per l'impiego, le parti sociali e le imprese per facilitare la riqualificazione professionale, specialmente per i lavoratori stagionali molto importanti per il comparto turistico. È prevista anche una imponente campagna paneuropea di comunicazione volta a promuovere l'Europa come meta turistica di eccellenza.

L'Agenda europea per il turismo 2050 propone una convenzione europea sul turismo tra la Commissione, le istituzioni UE, i rappresentanti dell'industria europea, le Regioni d'Europa, le Città, gli stakeholder per costruire insieme il futuro di un ecosistema turistico europeo sostenibile, innovativo e resiliente.

Infine, ad integrazione delle misure a breve termine, la Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per promuovere il turismo sostenibile in linea con il *Green Deal* europeo e incoraggiare una trasformazione digitale dei servizi turistici per una scelta più ampia, una migliore assegnazione delle risorse e nuove modalità di gestione dei flussi turistici e di viaggio.

Tutto questo sarà condizionato, come sempre, dall'approvazione dei governi in sede di Consiglio europeo.

Assunta Nocerino\*

## L'incidenza della normativa COVID-19 nell'assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di turismo

*The impact of the COVID-19 regulation in the competences  
State-Regions on tourism* §

*L'emergenza COVID-19 ha accentuato l'interventismo statale nel settore turistico, tramite un apparato normativo i cui effetti limitativi della competenza legislativa regionale sono destinati a protrarsi nel tempo. – The COVID-19 emergency has accentuated State intervention in the tourism sector, through a regulatory system whose restrictive effect of regional legislative competence are destined to continue over time.*

SOMMARIO: 1. I principali provvedimenti statali in materia di turismo. – 2. La posizione delle Regioni e degli organismi di settore. – 3. Considerazioni sul futuro della competenza regionale in materia di turismo.

---

\* Già Professore aggregato nell'Università Cattolica di Milano – segreteria@studiolegalecn.it.

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

1. *I principali provvedimenti statali in materia di turismo.*

È preliminarmente opportuno precisare che le considerazioni che verranno svolte muovono dall'esame della copiosa normativa, emanata in occasione della emergenza COVID-19, dalla quale sono stati estrapolati i provvedimenti, ad avviso di chi scrive, più significativi ai fini della verifica del rispetto, o mancato rispetto, delle competenze Stato-Regioni.

L'elenco contenuto in nota non ha alcuna presunzione di completezza ma viene inserito, in quanto testimonia, sebbene in modo parziale, la mole, non accompagnata da altrettanta completezza, dei provvedimenti che si sono succeduti, a partire dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, con la quale è stato proclamato lo stato di emergenza fino al 31 luglio<sup>1</sup>.

A livello di fonti primarie e secondarie, il Governo, come prevedibile, è intervenuto con una serie di decreti-legge, che hanno

---

<sup>1</sup> Cfr. d.l. n. 6/2020, convertito nella legge n. 13/2020, quasi integralmente abrogato e sostituito dal d.l. n. 19/2020, convertito nella legge n. 35/2020; d.l. n. 9/2020; d.l. n. 11/2020; d.l. n. 14/2020; d.l. n. 18/2020, convertito nella legge n. 27/2020, che ha abrogato i dd.ll. n. 9, 11 e 14/2020; d.l. n. 22/2020, convertito nella legge n. 41/2020; d.l. n. 23/2020, convertito nella legge n. 40/2020; d.l. n. 28/2020; d.l. n. 30/2020; d.l. n. 33/2020; d.l. n. 34/2020, convertito nella legge 77/2020; d.P.C.M. 25 febbraio 2020; dd.P.C.M. 1, 4, 8, 9, 11 e 22 marzo 2020; d.P.C.M. 1, 10, 20, 26 aprile 2020; d.P.C.M. 10, 16, 17, 18 maggio 2020; d.P.C.M. 11 giugno 2020. Cfr. anche le ordinanze del Ministero della Salute 30 gennaio 2020; 12 e 21 febbraio 2020; 15, 20, 22 e 28 marzo 2020; 2, 3, 26 aprile 2020; nonché il d.m. Salute 30 aprile 2020. Per una analisi più completa del contenuto delle citate norme, cfr. A. PERINI, *Gli effetti del Covid-19 sul turismo, tra incertezza delle regole e nuove traiettorie. Alcune considerazioni sul decreto "Rilancio"*, in questa *Raccolta di studi*. Viene qui omessa la menzione delle numerose circolari del Ministero della salute, in quanto specificamente attinenti aspetti tecnico-sanitari. Allo stesso modo non vengono prese in considerazione tutte le ordinanze del Commissario straordinario per la attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento della emergenza epidemiologica COVID-19, istituito con d.P.C.M. 18 marzo 2020, quelle del Capo del Dipartimento della Protezione civile e del Ministro dell'interno, ma ne verrà all'occorrenza citato il disposto, laddove concernente il tema della indagine.



quale caratteristica comune la onnicomprensività – venendo contestualmente affrontati problemi di natura diversa, economici, logistici, sanitari, ecc. – nonché con una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che condividono la medesima complessità.

Queste caratteristiche rendono difficoltosa la lettura, la comprensione e soprattutto il collegamento organico tra le norme, tenuto conto che i decreti-legge sono stati anche modificati in sede di conversione e che, essendo molte previsioni generiche, le stesse rimandano a decreti attuativi.

In particolare, per il tema che qui interessa, una ricostruzione esatta, sulla base delle norme che verranno esaminate, del quadro delle competenze e della loro ripartizione tra centro e periferia sarebbe impresa ardua.

Occorre inoltre premettere che, avendo la gran parte della normativa emergenziale sacrificato le attribuzioni delle Regioni, sia in riferimento alla competenza legislativa concorrente<sup>2</sup>, sia in riferimento alle competenze residuali esclusive<sup>3</sup>, non verranno prese in considerazione tutte le fattispecie che integrano una invasione di competenza, ma ci si limiterà a indicare le previsioni destinate, o comunque idonee, a protrarre nel tempo la compressione della autonomia regionale nella regolazione della materia turismo<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Basti pensare alla tutela della salute, al governo del territorio, ai porti ed aeroporti, grandi reti di trasporto, all'ordinamento sportivo, alla valorizzazione dei beni culturali, all'istruzione, materie per le quali lo Stato non si è certo limitato a dettare la normativa di principio, ma ha regolato ogni singolo aspetto, lasciando alle Regioni solo spiragli di competenza pedissequamente attuativa.

<sup>3</sup> Basti pensare al turismo, al trasporto locale, alla mobilità interna, alle fiere e mercati, ecc., settori nei quali lo Stato si è sostituito all'ente regionale.

<sup>4</sup> In generale sui problemi concernenti la materia turismo e i rapporti di competenza Stato-Regioni cfr. C. FRANCHINI, *Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo*, in *Gior. dir. amm.*, 1995, 884; F. TEDESCHINI, *Turismo e attività ricreative*, in E. PICOZZA (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, Rimini, 1998; F. MORANDI, *La nuova disciplina del turismo. Alcune considerazioni a prima lettura*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 2001, II, 377; M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, 1195; E. DIAMANTI, *Il turismo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto ammini-*

Non sarà, invece, posta attenzione ai provvedimenti emanati nello stesso periodo dalle singole Regioni, se non a titolo esemplificativo e allo scopo di illustrarne la eventuale accondiscendenza, ovvero la reazione rispetto alla posizione statale.

La prima osservazione, indotta dalla lettura delle norme di provenienza governativa, concerne, da una parte, la genericità e, dall'altra, la scarsità delle previsioni direttamente riferite al turismo, che pure, per opinione unanime, apparentemente condivisa da tutte le forze politiche, è uno dei settori maggiormente colpiti dalla pandemia.

A sostegno di questo rilievo è opportuno indagare, seguendo un ordine cronologico, il contenuto dei principali provvedimenti sopra elencati.

Nel d.l. 2 marzo 2020, n. 9, all'art. 8, è prevista, per il settore turistico-alberghiero, la sospensione dei versamenti di ritenute alla fonte, contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per

---

*strativo speciale*, Tomo IV, *La disciplina dell'economia*, II ed., Milano, 2003, 3627; M. MALO, *L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata*, in *Dir. tur.*, 2003, 69; G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle regioni nella materia del turismo*, *ivi*, 2003, 366; ID., *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, *ivi*, 2004, 314; M. GOLA - T. GROPPI (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, Rimini, 2005; M. RENNA, *Turismo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, 6053; M.P. CHITI, *Turismo*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007, 759; F.S. MARINI - D. MORANA, *Appunti di diritto pubblico del turismo*, Napoli, 2007; M. MALO, *Baricentro regionale in materia di "turismo": teoria e prassi*, in ISSIFRA-CNR, *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*, Milano, 2008, 139; L. DEGRASSI - V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010; G. CARDOSI - E.M. TRIPODI, *Il nuovo codice del turismo*, Rimini, 2011; E.A. IMPARATO - F. TORCHIA, *Profili di diritto del turismo (privato e pubblico): corso istituzionale*, Napoli, 2011; M. GOLA - A. ZITO - A. CICCETTI (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Rimini, 2012; S. COGLIANI - M. GOLA - M.A. SANDULLI - R. SANTAGATA (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012; C. ALVISI, *Il diritto del turismo nell'ordine giuridico del mercato*, Torino, 2015; R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, IV ed., Torino, 2018; M. MALO - C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, VII ed., Torino, 2019, 35; G. MELONI, *Le competenze amministrative*, *ivi*, 47.

l'assicurazione obbligatoria e, all'art. 28, viene stabilito uno slittamento temporale a favore degli operatori turistici, dell'obbligo di provvedere al rimborso, o alla emissione di voucher, per i viaggi e soggiorni, annullati a causa della emergenza COVID-19, previsioni tutte che non intaccano la competenza regionale.

Nel d.l. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "cura Italia", coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, all'art. 29, viene istituita una indennità per i lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali; all'art. 38 l'indennità per i lavoratori dello spettacolo; nell'art. 29 si trova la previsione di un fondo centrale di garanzia per le PMI e negli articoli artt. 55, 56 e 57 una serie di misure di sostegno alle imprese, con l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti, valide per tutti i settori economici, ivi compreso quello turistico; all'art. 61 viene confermata ed estesa a molteplici soggetti, per la maggior parte operanti nel settore turistico, la sospensione dei versamenti di cui al precedente decreto; agli artt. 64 e 65 sono preventivati crediti di imposta; all'art. 72 sono indicate diverse iniziative per favorire la internazionalizzazione del sistema paese anche con l'intervento di Invitalia; nell'art. 72-*quater*, al fine di monitorare gli effetti dell'emergenza COVID-19 sul comparto turistico e valutare la adozione delle opportune iniziative, è istituito presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, un tavolo di confronto, con la partecipazione dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, degli enti locali e delle associazioni di categoria; nell'art. 88 si ritorna sul tema del rimborso dei contratti di soggiorno e risoluzione dei contratti di acquisto di biglietti per spettacoli, musei, e altri luoghi di cultura e all'art. 89 viene creato un fondo emergenze spettacolo, che comporta una diversa imputazione delle somme assegnate, con delibera CIPE, al piano operativo cultura e turismo; infine, negli artt. 92 e 93 sono previste sospensioni di pagamenti e contributi per il settore dei trasporti.

Dette previsioni, contrariamente a quelle contenute nel precedente decreto, hanno una maggiore incidenza sul ruolo delle Regioni nelle decisioni sugli interventi da attuare nell'ambito del settore turistico, in quanto le stesse vengono coinvolte solo marginalmente e per il tramite della creazione di un tavolo di confronto.

In modo simile, le Regioni vengono obliterate nel d.l. 8 aprile 2020, n. 23, c.d. “decreto Liquidità”, coordinato con la legge di conversione 5 giugno 2020, n. 40. In esso, negli artt. 1 e 2, sono previsti, in via generale, vari tipi di finanziamento alle imprese, con la garanzia della SACE s.p.a. e con controgaranzia dello Stato alla SACE; all’art. 3, è previsto che la SACE agisca di concerto con la Cassa depositi e Prestiti con ricadute sul controllo e la gestione delle imprese finanziate e garantite; nell’art. 18 sono, poi, contenute una serie di misure di carattere fiscale applicabili in via generale. Queste tipologie di finanziamento, apparentemente scerve da ogni coinvolgimento sulla ripartizione di competenze tra enti centrale e locali, recano il seme di una nuova probabile forma di interventismo, concretizzato dalle società facenti capo allo Stato.

Nel d.P.C.M. 10 aprile 2020 ci sono proroghe e modifiche delle misure adottate nei precedenti decreti, con sospensione di eventi, manifestazioni, viaggi e servizi di ristorazione, limitazioni della attività alberghiera, limitazioni del trasporto pubblico terrestre, marittimo, ferroviario, aereo e lacuale. Il decreto stabilisce, inoltre, le modalità per l’ingresso in Italia e per i transiti brevi e contiene disposizioni in materia di navi da crociera e navi con bandiera estera. In questo caso, come accennato, sarebbe inutile sottolineare lo sconfinamento statale nei settori di competenza regionale, essendo esso palese, ma è auspicabile che, conclusa la fase di emergenza, ci possa essere un rientro nei rispettivi alvei, quali voluti dalla Costituzione.

Analogo discorso va fatto per il d.P.C.M. 26 aprile 2020 che, oltre alla proroga dell’efficacia di diversi precedenti provvedimenti, reca anche una modifica all’elenco degli scali aerei autorizzati ad operare e all’elenco dei servizi ferroviari garantiti.

Ai citati d.P.C.M. sono seguiti diversi decreti ministeriali, emanati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro della Salute, attinenti il trasporto aereo, ferroviario e i servizi automobilistici interregionali, tutti incidenti sulle competenze regionali, con buona pace anche dei principi relativi all’ordine delle fonti, sulla cui assoluta credibilità in una situazione di emergenza, si potrebbe nutrire qualche perplessità.

Il turismo viene espressamente citato nel comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri 14 maggio 2020, n. 45, ove si

annunzia l'emanazione di un nuovo decreto e viene toccato il problema del sostegno al settore turistico, con erogazioni alle famiglie, da utilizzare per la fruizione di servizi offerti in ambito nazionale da imprese turistico recettive, agriturismi e bed and breakfast, misure che troveranno concretezza non nel decreto immediatamente successivo, bensì nel d.l. 19 maggio 2020, n. 34, c.d. “decreto Rilancio”, poi convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Nel d.l. 16 maggio 2020, n. 33, c'è una proroga dei divieti di spostamento interni ed esteri e un esplicito rinvio a provvedimenti regionali, o della Conferenza delle Regioni, contenenti protocolli o linee guida, per i settori di competenza, nel rispetto dei limiti stabiliti a livello centrale.

In attuazione di questo decreto, il d.P.C.M. 17 maggio 2020<sup>5</sup>, all'art. 1, lett. *c*, prevede che le Regioni possano stabilire una diversa data, anticipata o posticipata rispetto al 15 giugno, per l'accesso alle attività ludico-ricreative, dopo aver valutato la situazione epidemiologica sul proprio territorio e che individuino protocolli e linee guida nel rispetto di quelli nazionali; alla lett. *p* si prevede che l'apertura di musei e luoghi di cultura sia consentita, purché vengano garantite modalità di fruizione contingentate, con una organizzazione del servizio rispettosa dei protocolli e linee guida adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni; discorso analogo viene effettuato alla lett. *ee*, in riferimento ai servizi di ristorazione; alla lett. *ii* viene stabilito che il Presidente della Regione dispone la programmazione dei trasporti pubblici locali, al solo scopo di erogare i servizi minimi essenziali, evitando il sovraffollamento e, sempre nello stesso punto, è comunque previsto che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Salute, possa disporre la sospensione o la limitazione del servizio di trasporto anche internazionale, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo e nelle acque interne; previsioni similari si trovano alla lett. *mmm*, per gli stabilimenti balneari, e alla lett. *mmm*, per le strutture ricettive. In particolare, per quanto concerne le attività degli stabilimenti balneari,

---

<sup>5</sup> Nella premessa, il decreto menziona il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, recante la medesima data e condizionato alla necessità che le linee guida espresse dalla Conferenza medesima siano richiamate e allegate.

protocolli e linee guida regionali devono mirare a ridurre le possibilità di contagio e garantire il distanziamento sociale. In ogni caso essi devono riguardare l'accesso agli stabilimenti, l'accesso dei fornitori esterni, le modalità di utilizzo degli spazi comuni, la distribuzione dei bagnanti, le misure igienico sanitarie per il personale di servizio, le modalità di svolgimento delle attività ludiche, lo svolgimento di eventuali servizi di navetta, le modalità di informazione degli ospiti, le spiagge di libero accesso. Obblighi contenutistici assai simili, a carico dei provvedimenti regionali, vengono posti al punto *mm* in riferimento alle strutture ricettive. In altri termini vengono stabilite a priori nel dettaglio, in un provvedimento governativo, le modalità di azione della Regione in un ambito di propria competenza.

Nel d.l. n. 34/2020, c.d. “decreto Rilancio”, poi convertito dalla legge n. 77/2020, sono previste una serie di misure agevolative anche di carattere fiscale, a favore delle imprese che posseggano determinati requisiti, quali il contributo a fondo perduto, l'abolizione della rata IRAP di giugno, il bonus bollette, il bonus affitto, il bonus sanificazioni, la proroga di scadenze fiscali. Per incentivare la mobilità sostenibile è stato poi previsto il bonus bici. Tutte queste misure sono destinate ad incidere anche sul settore turistico, al quale è riconducibile soprattutto il bonus vacanze, ovvero un contributo a favore delle famiglie con ISEE inferiore a 40 mila euro, da utilizzare in strutture turistico-ricettive site in Italia. Queste ultime e gli stabilimenti balneari sono poi esentati dal pagamento della prima rata IMU, a condizione che siano gestiti dai proprietari, mentre sono previste agevolazioni per bar e ristoranti in ordine al pagamento della TOSAP, ovvero la tassa per la occupazione del suolo pubblico, allo scopo di incoraggiare la fruizione di spazi esterni, consentendo un miglior distanziamento tra gli avventori.

Di maggior rilievo, per il tema che ci interessa, è il disposto degli artt. dal 178 al 184 dello stesso “decreto rilancio”, che prevedono la creazione di un fondo turismo, per effettuare investimenti, in funzione di acquisto, ristrutturazione, valorizzazione di immobili, destinati ad attività turistico-ricettive, di un fondo per la promozione turistica del Paese, da destinare e utilizzare con l'intervento dell'ENIT, nella cui governance è contestualmente previsto un maggior coinvolgimento degli Enti locali, di un fondo emergenze per sostenere agenzie di viaggio e tour operator, di un fondo sanificazione destinato proprio alle strutture

ricettive, alle aziende termali e agli stabilimenti balneari, di un fondo per la cultura e di un fondo per i concessionari operanti nel settore turistico, con una conferma della proroga delle concessioni balneari fino al 2033. I citati articoli rimandano a decreti attuativi da emanare entro trenta giorni e considerato il numero di quelli già emanati o emanandi in attuazione dei precedenti decreti-legge, ci si aspetta una nuova ondata di provvedimenti, con il rischio di vanificare, a causa di complicazioni burocratiche e ritardi, le misure economiche preventivate.

Il d.P.C.M. 11 giugno 2020 ha disposto la riapertura, tra gli altri, di centri benessere, stabilimenti termali e centri culturali, demandando a Regioni e Province di verificare la compatibilità delle suddette attività con la situazione epidemiologica.

Infine, nella legge n. 77/2020, di conversione del d.l. n. 34/2020, ci sono ulteriori previsioni a favore di quanti operano nell'area del turismo, che vanno dall'ampliamento delle categorie di immobili esentati dalla IMU, ai contributi a fondo perduto per il settore ricreativo e dell'intrattenimento, alle agevolazioni a favore del turismo culturale, a nuove classificazioni ATECO per le imprese del commercio, della ristorazione e per le strutture ricettive, colpite dalla prolungata riduzione dei flussi turistici, allo scopo di facilitare l'accesso alle misure di sostegno stanziate. Vengono anche indicate proroghe delle concessioni per l'utilizzo del suolo pubblico, di quelle aeroportuali, della gestione del servizio aeroportuale e ferroviario, delle concessioni del demanio lacuale e marittimo, con sospensione delle procedure di devoluzione delle opere non amovibili, delle convenzioni relative ai collegamenti con le isole maggiori. È introdotto un buono viaggio a favore di persone appartenenti a categorie disagiate e confermato il principio del rilascio di voucher, della durata di 18 mesi in caso di annullamento di contratti di viaggio e disposto il prolungamento della cassa integrazione per i lavoratori del turismo. Viene altresì prevista la possibilità di affidare la realizzazione di strutture autostradali a società integralmente partecipate da pubbliche amministrazioni, norma, quest'ultima, in linea con il preventivato intervento della Cassa Depositi e Prestiti e con la tendenza a spostare le attività di impresa dal privato al pubblico. Nella legge n. 77/2020, che come le altre reca una serie di rinvii che ne rendono difficile la lettura, manca comunque una visione di insieme della materia turismo e un preciso coinvolgimento delle Regioni.

Come anticipato, da quanto sinora esposto si evince che una ricostruzione completa e sistematica della normativa COVID-19 è allo stato davvero assai complessa.

## *2. La posizione delle Regioni e degli organismi di settore.*

La posizione delle Regioni sui provvedimenti sopra esaminati sembra oscillare tra l'acquiescenza alle previsioni di carattere economico delle quali viene riconosciuta la assoluta necessità e occasionali ribellioni, tra le quali sono da annoverare le posizioni dei governatori di Calabria, Campania, Sicilia e Sardegna, in ordine ai provvedimenti di apertura e chiusura di territori ed esercizi commerciali.

La prima tendenza è asseverata dal documento della Conferenza delle Regioni del 23 aprile 2020<sup>6</sup>, ove si legge che, in linea generale, sono condivisibili le misure poste in atto dal Governo per garantire flussi di liquidità alle imprese, con particolare favorevole attenzione al rafforzamento del fondo di garanzia per le PMI e l'intervento della SACE, ma si afferma l'opportunità, nel complesso di iniziative a gestione centrale, di prevedere un fondo straordinario da ripartire tra le Regioni. In ordine al turismo, il documento auspica azioni integrate a livello nazionale e internazionale attraverso l'ENIT, la costituzione di un nuovo fondo europeo speciale per il turismo e la emanazione di un apposito decreto turismo. In conclusione la Conferenza assevera l'operato statale in materia economica pure in riferimento all'ambito regionale e sembra affidarsi in modo acritico agli aiuti del Governo alle imprese locali, accettando il predominante ruolo statale non solo nella reazione immediata alla emergenza pandemica, ma anche in prospettiva futura attraverso le posizioni che potranno ricoprire gli enti statali che hanno erogato o garantito i finanziamenti, nella gestione delle imprese locali che li hanno ricevuti. Lo stesso riconoscimento dell'ENIT quale motore principale dell'area turistica implica un arretramento, da parte regionale, nell'esercizio di una propria competenza.

---

<sup>6</sup> In *Regioni.it*, n. 3829 del 27 aprile 2020.



Appaiono, invece, maggiormente reattive e in linea con il ruolo regionale in relazione allo sviluppo turistico, le iniziative delle Regioni Trentino, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

Il disegno di legge adottato dalla Giunta trentina<sup>7</sup> prevede, infatti, 19 nuove competenze per le APT e ne propugna ed esalta l'azione, in modo da riappropriarsi della gestione dei flussi turistici sul territorio. Significativa è anche la manifestata intenzione di finanziare lo sviluppo di nuovi prodotti turistici e la formazione degli addetti al settore, ricorrendo alla Trentino Marketing, società di capitali in house della Provincia autonoma.

A sua volta, la Giunta regionale veneta<sup>8</sup> ha approvato il piano turistico per il 2020, prevedendo a sostegno delle imprese operanti sul territorio l'utilizzo di risorse finanziarie attinte dal proprio bilancio e di risorse provenienti da soggetti terzi, quali Unioncamere, CCIAA, consorzi di imprese. Con una successiva delibera<sup>9</sup> la Giunta ha stanziato contributi regionali a favore dei comitati provinciali dell'UNPLI e dei consorzi di Pro Loco per la valorizzazione turistica, culturale, folcloristica ed enogastronomica.

Ancor più tempestive sono state, la Regione Friuli-Venezia Giulia, che è intervenuta con legge 12 marzo 2020, n. 3, prevedendo un piano di aiuti economici, con concessione di finanziamenti agevolati, garanzie e contributi (artt. 3, 4, 5-*bis* e 6) a favore delle imprese turistiche, e la Regione Sardegna, la quale, con legge 9 marzo 2020, n. 8, ha autorizzato (art. 7) la costituzione di strumenti finanziari per favorire l'accesso al credito delle micro e piccole imprese della filiera turistica in Sardegna, nel rispetto della normativa in tema di aiuti di Stato (art. 9).

Sussistono, quindi, tentativi di finanziare le imprese locali con mezzi raccolti sul territorio; a parte qualche sporadica contestazione, tuttavia, in linea generale le Regioni non sembrano preoccuparsi della lesione delle proprie competenze. Va infine aggiunto che, alla apparente adesione alle iniziative del Governo, insita nelle riportate affermazioni della Conferenza delle Regioni – che ha successivamente pubblicato numerosi

---

<sup>7</sup> Cfr. comunicato n. 806 del 17 aprile 2020.

<sup>8</sup> La delibera è pubblicata nel B.U.R. n. 58 del 30 aprile 2020.

<sup>9</sup> Pubblicata nel B.U.R. n. 87 del 12 giugno 2020.

altri comunicati il cui contenuto non è direttamente riconducibile al turismo – si contrappone la voce delle organizzazioni di categoria. Federturismo e Coldiretti lanciano infatti un allarme, lamentando la disorganicità e la insufficienza dei provvedimenti emessi e richiedono un piano europeo per far ripartire il turismo<sup>10</sup>. Assoturismo ha pure rilevato che, nel decreto Rilancio, guide e accompagnatori turistici sono stati dimenticati e che manca un piano ad hoc per il settore.

### *3. Considerazioni sul futuro della competenza regionale in materia di turismo.*

La disamina delle norme emesse in occasione della emergenza COVID-19, sebbene non approfondita, lascia ben pochi margini di dubbio circa il dilagare dell'intervento statale nel settore del turismo oltre i limiti della propria competenza, accentuando quella deriva statalista già avvertita prima della pandemia e agevolmente collegabile, da una parte, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea, ordinamento civile, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, comma 2, Cost., dall'altra, alla competenza concorrente in materia di governo del territorio, di porti, aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, di cui al comma 3 del medesimo articolo<sup>11</sup>.

La ineliminabile interferenza tra le indicate attribuzioni dello Stato con la competenza residuale delle Regioni in materia di turismo ha comportato continui attriti e reciproche impugnazioni di leggi davanti alla Corte Costituzionale, la quale ha spesso affermato<sup>12</sup> che quando le competenze sono legate in modo inestricabile e qualora non si possa individuare un principio di prevalenza, l'intervento del legislatore statale non è costituzionalmente illegittimo, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione.

---

<sup>10</sup> In *Regioni.it*, n. 3850 del 27 maggio 2020.

<sup>11</sup> Cfr., sopra, gli Autori e le rispettive opere citate in nota 4.

<sup>12</sup> Cfr., *ex multis*, Corte Cost., 11 febbraio 2016, n. 21.

La pandemia, in sostanza, non è certo alla origine dell'interventismo statale, ma è divenuta occasione per accentuarlo, consentendo allo Stato di dettare regole particolareggiate in ordine ad attività tipicamente turistiche con la giustificazione del superiore interesse dell'intera collettività alla salute. Questa tendenza permarrà, almeno temporaneamente, in quanto nell'emergenza è risultata chiara la necessità pure per il settore turistico di una regia unica, tanto è che in tutto il mondo gli Stati si sono mobilitati allo scopo di salvaguardarlo<sup>13</sup>.

A favore del governo centrale certamente gioca, ancor più in momenti di crisi mondiale, l'essere l'unico soggetto internazionalmente riconosciuto, in grado di rappresentare l'Italia, con la conseguente opportunità di pubblicizzare l'intero Paese per far ripartire i flussi turistici, missione non demandabile agli enti locali. Soprattutto è il sempre più dominante profilo economico a incrementare l'accentramento di poteri in capo all'ente che riceve dall'Unione europea ed eroga i finanziamenti con liquidità proveniente dall'esterno ovvero dal proprio bilancio, ponendo le condizioni per l'accesso ai fondi da parte dei fruitori, ivi compresi Regioni ed altri enti locali<sup>14</sup>.

Preoccupa anche, ai fini della effettività delle competenze attribuite alla Regione, l'importanza che la Cassa depositi e prestiti e Invitalia potranno assumere nell'indirizzo e gestione delle grandi e medie imprese territoriali operanti nel settore turistico, laddove in forza delle norme sopra poste in evidenza dovessero entrare nel capitale delle società finanziate, con il rischio di creare un conflitto tra gli interessi regionali a dettare determinate regole vevoli per il proprio territorio e quelli statali ad evitare che soggetti, direttamente o indirettamente appartenenti al livello centrale, debbano conformarsi in diverse zone a norme differenziate.

---

<sup>13</sup> Cfr. OECD, Tackling Covid 19, Contributing to global effort, Risposte di policy per il turismo, nota redatta dal Centro per la imprenditorialità, le PMI, le Regioni e le Città CFE dell'OCSE, per essere discussa dal comitato turismo del medesimo.

<sup>14</sup> Sui problemi di destinazione dei fondi cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013; C. CITTADINO (a cura di), *Astrid. Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese. Il turismo*, aprile 2013, in *Astrid-online.it*.

Per quanto concerne l'ENIT, sarebbe auspicabile che possa divenire motore della ripartenza settoriale a condizione che il nuovo sistema di governance prevista sia davvero in grado di rendere le Regioni attrici in ogni processo decisionale. Allo stato, però, le stesse appaiono relegate al compito di mere esecutrici delle direttive statali, con la sola salvaguardia del loro coinvolgimento in fase predecisionale.

In era COVID-19, le procedure concertative, attuate non solo formalmente ma nel rispetto del principio di leale collaborazione, rimangono dunque fondamentali e costituiscono uno strumento in grado di coniugare le esigenze di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale con quelle peculiari delle singole Regioni, arginando il maggior potere acquisito dallo Stato per effetto dei fattori organizzativi ed economici collegati alla pandemia.

Antonella Perini \*

## Gli effetti del COVID-19 sul turismo tra incertezza delle regole e nuove traiettorie. Alcune considerazioni sul decreto “Rilancio”

*The effects of COVID-19 on tourism between uncertainty of rules and new trajectories. Some considerations on the “Relaunch” decree* §

*Il contributo parte dalla considerazione che il turismo è tra i settori più gravemente colpiti dalla crisi economica seguita alla pandemia da COVID-19 e analizza le misure assunte a sostegno del settore, distinguendo tra misure per la sopravvivenza di persone e imprese e misure strutturali per il rilancio del settore. Infine, cerca di individuare un minimo denominatore che possa essere alla base della trasformazione necessaria in direzione di un turismo più sostenibile. – The essay starts from the consideration that tourism has been heavily hit by the coronavirus pandemic (COVID-19) and analyses the legal context in which measures were introduced to deal with the consequent economic crisis. Distinguishes between measures for recovery and support from the tourism sector and structural measures that will shape tomorrow’s tourism.*

SOMMARIO: 1. Le misure emergenziali per il settore del turismo nella “fase uno”. – 2. Gli interventi a sostegno del turismo nella “fase due”: il Decreto “Rilancio”. – 3. Le misure di “sopravvivenza” specifiche per il turismo. – 4.

---

\* Ricercatrice confermata nell’Università di Padova – antonella.perini@unipd.it.

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

Le misure (quasi) strutturali per il turismo. – 5. La “fase tre”: verso un turismo sostenibile?

1. *Le misure emergenziali per il settore del turismo nella “fase uno”.*

La pandemia da COVID-19, comunemente coronavirus, ha costituito una grave emergenza sanitaria per i cittadini, le imprese e le economie ed ha letteralmente investito tutto il mondo, cogliendo di sorpresa i governanti delle diverse nazioni che hanno inizialmente sottovalutato il problema, pensando che non li riguardasse, in quanto lontano. L'epidemia ha messo a dura prova il sistema sanitario e provocato al tempo stesso uno shock economico fortissimo. Le misure di confinamento adottate per rallentare e contenere la diffusione del virus, hanno interrotto le varie catene di approvvigionamento su scala mondiale, e provocato una forte volatilità sui mercati finanziari nonché una crisi nella domanda dei consumatori con ripercussioni negative in settori cruciali per l'economia italiana, europea e mondiale, quali i trasporti e il turismo.

L'impatto sull'intero ecosistema turistico, che include strutture ricettive, agenzie di viaggio, tour operator, compagnie aeree e altre compagnie di trasporto è stato, è e sarà particolarmente grave. Una ricerca della Fondazione Think Tank Nord Est<sup>1</sup>, ha calcolato che il blocco delle attività, nel periodo fra marzo e maggio 2020, abbia comportato una perdita di oltre 75 milioni di presenze turistiche in tutto il Paese, il che si traduce in mancati introiti. La gravità degli effetti del *lockdown* sul settore del turismo e delle filiere collegate dipende da tre fattori prevalenti: in primo luogo, il carattere non essenziale dell'attività ha fatto sì che sia stata fra le prime ad essere sospese e tra le ultime a ripartire, e in modo graduale; in secondo luogo, si basa sullo spostamento di persone dal luogo di residenza abituale verso destinazioni interne o estere; infine si fonda sull'interazione fra le persone. Tutti fattori che rendono incerta e

---

<sup>1</sup> Lo studio è consultabile all'indirizzo [www.fondazionethinktank.it/ricerche/la-mancata-primavera-del-turismo-in-italia-sfumano-75-milioni-di-presenze](http://www.fondazionethinktank.it/ricerche/la-mancata-primavera-del-turismo-in-italia-sfumano-75-milioni-di-presenze).

condizionano pesantemente la ripresa del settore. All'incertezza economica a cui si somma l'incertezza delle regole giuridiche che dovrebbero assistere la tanto agognata ripresa.

Al di là delle interessanti questioni sulla resilienza o meno del sistema delle fonti del diritto, sulla dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni e sul trattamento delle libertà fondamentali che hanno affaticato fin dai primi provvedimenti gran parte degli studiosi di diritto costituzionale, sull'eccesso di burocrazia su cui dibattono gli amministrativisti, nonché delle diverse problematiche, di non poco conto, legate alla sospensione dei processi che tengono impegnati i processualisti, non è privo di interesse interrogarsi sull'attenzione che il legislatore ha dedicato al settore del turistico, cercando di comprendere in quale direzione intenda muoversi per sostenere la ripresa.

In Italia, il 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha ufficialmente dichiarato lo stato di emergenza, per sei mesi dalla data del provvedimento, al fine di consentire l'emanazione delle necessarie ordinanze di Protezione civile, in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico; ha deliberato, inoltre, lo stanziamento di fondi necessari per dare attuazione alle misure precauzionali derivanti dalla dichiarazione di emergenza internazionale effettuata dall'Organizzazione mondiale della sanità. A disciplinare la materia nella fase di emergenza è intervenuto, a seguito dei d.l. n. 6 e 9/2020, e dei d.P.C.M. datati 4, 8 e 11 marzo 2020, anche il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto legge "Cura Italia"), convertito con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha introdotto una serie di disposizioni normative rivolte al settore del turismo, essendo chiaro fin da subito che il blocco delle attività avrebbe comportato perdite economiche non indifferenti. In verità, le primissime misure urgenti a sostegno per famiglie, lavoratori e imprese anche del settore turistico risalgono al decreto legge 2 marzo 2020, n. 9. Oltre alla sospensione di versamenti ritenute, contributi per il settore turistico-alberghiero, agenzie e tour operator, l'art. 28 del d.l. n. 9/2020 ha previsto che «In caso di recesso, l'organizzatore può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, può procedere al rimborso nei termini previsti dai commi 4 e 6 dell'art. 41 del citato d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, c.d. "codice del turismo", oppure può emettere un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso

spettante». Questa modalità di rimborso inizialmente prevista per i destinatari di provvedimenti limitativi della libera circolazione in entrata e in uscita dalle – allora ancora circoscritte – “zone rosse”, riguardava i titoli di viaggio del trasporto aereo, ferroviario e marittimo e i pacchetti turistici. Come si diceva, il d.l. 17 marzo 2018, n. 18, quando ormai il blocco delle attività era stato esteso a tutto il territorio nazionale, ha adottato alcune misure straordinarie anche per il settore del turismo, prevedendo, in particolare, indennità straordinarie ai lavoratori stagionali del turismo privi di ammortizzatori sociali per contenere gli effetti negativi dovuti alle restrizioni imposte per fronteggiare l'emergenza coronavirus. L'art. 88 del decreto ha poi esteso la possibilità di effettuare i rimborsi tramite *voucher* anche ai contratti di soggiorno, riguardando quindi alberghi e altre strutture ricettive. La finalità della norma è stata quella di proteggere la liquidità delle imprese e di contenere l'importante impatto economico che, a fronte di un azzeramento delle vendite, i rimborsi in danaro avrebbero prodotto sul comparto; si tratta di un rimedio giuridico, che in una situazione di emergenza economica, ha consentito di conservare il contratto.

L'art. 72 del decreto in parola ha inoltre istituito presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale il “Fondo per la promozione integrata”, con uno stanziamento di 150 milioni (somma innalzata a 400 milioni dalla legge di conversione) per la realizzazione di una campagna straordinaria di promozione dell'immagine dell'Italia nel mondo anche con finalità turistiche e culturali<sup>2</sup>. Inoltre, in sede approvazione di legge di conversione è stato approvato l'art. 72-*quater*, con cui è stato istituito presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo un tavolo di crisi con la partecipazione dei rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, degli enti locali e delle associazioni di categoria, al fine di monitorare gli effetti dell'emergenza da COVID-19 sul comparto turistico e valutare

---

<sup>2</sup> Il fondo potrebbe essere in parte utilizzato per promuovere il progetto “turismo delle radici”, avviato nel 2019, che si rivolge alle nuove generazioni dei 6 milioni di italiani all'estero ed ai circa 60-80 milioni di italo-discendenti che vivono in tutto il mondo. I “turisti delle radici” si recano ai Paesi di origine con l'intento di conoscere il territorio di appartenenza dei loro antenati, la sua cultura e le sue tradizioni.



l'adozione delle opportune iniziative, nonché le esigenze di sostegno e gli interventi strutturali in favore delle attività più esposte, al fine di creare le condizioni favorevoli per una rapida ripresa, il consolidamento e il rilancio della filiera allargata del turismo e di veicolare il complesso dei valori distintivi dell'offerta nazionale in maniera coordinata sia verso i target interni che verso quelli internazionali<sup>3</sup>.

Al decreto "cura Italia", ha fatto seguito il d.l. 8 aprile 2020, n. 23, noto con l'appellativo di "decreto liquidità", che pur non prevedendo misure specifiche per il comparto del turismo, ha introdotto una serie di agevolazioni, soprattutto in materia fiscale e creditizia, potenzialmente in grado di alleggerire la pressione della crisi sulle aziende del settore. La legge di conversione (n. 40/2020) ha inserito all'art. 6 *bis* una specifica misura di sostegno economico per il settore turistico, prevedendo che gli alberghi e gli stabilimenti termali possano rivalutare gratuitamente i beni d'impresa, nei due bilanci successivi all'esercizio in corso il 31 dicembre 2019. Sul maggior valore dei beni non sono dovute imposte, il saldo attivo risultante dalle rivalutazioni eseguite deve essere imputato al capitale o accantonato in una speciale riserva.

Da questa sintetica "retrospettiva" emerge un quadro normativo frammentato e disarticolato, che sconta la confusione con cui si è mosso il legislatore dell'emergenza che ha agito, per ovvie ragioni, al di fuori dei circuiti procedurali ordinari. Forse non è nemmeno il caso di stupirsi troppo, perché, data la situazione, al Governo sono mancati fondamentali elementi di valutazione, in primo luogo la variabile del tempo. Il modo in cui le istituzioni, da quelle statali a quelle locali, hanno affrontato la prima fase dell'emergenza ha creato incertezze nella vita di cittadini e imprese: si ricorderanno le regole pronunciate prima ancora di essere scritte con il conseguente caos e disorientamento per i destinatari, ma a creare incertezza è stato anche il modo con cui le regole sono state scritte; cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni che avrebbero dovuto attuare le regole si sono trovati a fare i conti con norme poco chiare e di dubbia interpretazione. In un quadro di incertezza epidemio-

---

<sup>3</sup> Con il decreto 23 giugno 2020, il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo ha provveduto all'Istituzione del Tavolo di crisi.

logica il diritto forse avrebbe potuto e dovuto dare più certezze, molto spesso nemmeno le FAQ istituzionali sono state in grado di far luce sull'oscurità di certe di disposizioni<sup>4</sup>.

## 2. *Gli interventi a sostegno del turismo nella "fase due": il Decreto "Rilancio"*.

Secondo la definizione fornita dall'Accademia dei Lincei-Commissione COVID «la fase due consiste in una progressiva riduzione delle misure di contenimento della fase uno (la fase epidemica), che nel nostro paese sono consistite in particolare nelle fondamentali misure nazionali di *lockdown* (ovvero chiusura totale)»<sup>5</sup>. Nel nostro Paese è iniziata con i d.P.C.M. 26 aprile e 17 maggio 2020. In particolare, il d.P.C.M. del 17 maggio ha previsto la riapertura dei negozi di vendita al dettaglio e di attività legate al settore della ristorazione, nonché la possibilità di spostarsi all'interno della stessa Regione, e a partire dal 3 giugno sono stati consentiti gli spostamenti fra Regioni e all'interno delle frontiere dell'Unione europea. Quanto agli spostamenti si ricorda che l'11 giugno la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di revocare i controlli alle frontiere interne entro il 15 giugno 2020 e di prorogare la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE fino al 30 giugno 2020<sup>7</sup>, definendo inoltre un approccio comune per

---

<sup>4</sup> Interessanti a questo proposito le osservazioni di V. GHENO e A. MORELLI, *Il diritto dell'emergenza e l'emergenza del linguaggio normativo: il caso dei "congiunti"*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info).

<sup>5</sup> Documento del 1 maggio 2020, consultabile all'indirizzo [www.lincci.it/it/article/la-fase-2-dell%E2%80%99epidemia](http://www.lincci.it/it/article/la-fase-2-dell%E2%80%99epidemia).

<sup>6</sup> Secondo l'OMS (*WHO - Considerations in adjusting public health and social measures in the context of COVID-19 Interim Guidance, 16 April 2020*) i cambiamenti nelle misure di contenimento non avrebbero dovuto essere effettuati tutti simultaneamente, bensì basandosi su valutazioni a livello territoriale (regionale, provinciale o locale).

<sup>7</sup> Commissione Europea, 11 giugno 2020, Communication on third assessment of the application of the temporary restriction on non essential travel to EU, consultabile all'indirizzo [ec.europa.eu/info/files/communication-third-assessment-application-temporary-restriction-non-essential-travel-eu\\_en](http://ec.europa.eu/info/files/communication-third-assessment-application-temporary-restriction-non-essential-travel-eu_en).

eliminare progressivamente la restrizione nel periodo successivo<sup>8</sup>. La ripresa dei viaggi internazionali è cruciale anche e soprattutto per la ripresa del turismo.

In questa fase, il Governo ha affrontato le questioni legate alla crisi economica e sociale con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modifiche dalla legge 17 luglio, n. 77 e ambiziosamente denominato “Rilancio”, che in Gazzetta Ufficiale porta il titolo più neutro e coerente con il contenuto “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”. Il decreto si configura come un «provvedimento governativo a contenuto plurimo *ab origine*», per usare la definizione della Corte costituzionale, in cui «le molteplici disposizioni che lo compongono ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo»<sup>9</sup> che nel caso di specie consiste nel contrasto all’epidemia da coronavirus e delle sue conseguenze negative economiche e sociali. Nel comunicato del Ministero dell’economia e delle finanze del 19 maggio scorso si legge: «Con il decreto Rilancio il Paese si dota degli strumenti necessari per ripartire in sicurezza e rilanciare la sua economia, attraverso un provvedimento unitario e organico che stanziava 155 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare e 55 miliardi in termini di indebitamento»<sup>10</sup>. Una frase di non semplice comprensione per un comunicato diretto al pubblico che dà tuttavia l’idea dell’imponente manovra finanziaria. Si tratta di un provvedimento che pone sui conti pubblici un peso non indifferente, a cominciare dagli effetti negativi sul bilancio 2020, ma apre la strada verso la necessaria ripresa, in sicurezza,

---

<sup>8</sup> Il 30 giugno il Consiglio dell’Unione europea ha approvato una Raccomandazione per la riapertura delle frontiere extra Schengen. Nell’elenco di paesi da e verso cui sarà consentita la mobilità sono esclusi gli Stati Uniti, Russia e gran parte dei paesi dell’America latina. La situazione dovrà essere rivalutata ogni due settimane sulla base di criteri che riguardano in particolare la situazione epidemiologica. La Raccomandazione è consultabile all’indirizzo [www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/30/council-agrees-to-start-lifting-travel-restrictions-for-residents-of-some-third-countries](http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/30/council-agrees-to-start-lifting-travel-restrictions-for-residents-of-some-third-countries).

<sup>9</sup> Corte cost., 5 ottobre 2016, n. 244.

<sup>10</sup> [www.mef.gov.it/focus/Decreto-Rilancio-cosa-prevede-per-le-famiglie](http://www.mef.gov.it/focus/Decreto-Rilancio-cosa-prevede-per-le-famiglie).

della vita economica e sociale<sup>11</sup>. Emanato dopo una lunga e difficile gestazione, si ricordi che era stato annunciato già a fine marzo come “decreto aprile”<sup>12</sup>, il decreto “Rilancio” ha suscitato molte critiche e pochi apprezzamenti nella vasta platea di beneficiari in relazione alle grandi attese e agli interessi lesi e diversificati delle persone, delle famiglie, delle imprese, dei lavoratori, delle categorie professionali, delle associazioni. È, inoltre, opinione condivisa che il provvedimento si distingue soprattutto per le misure di sostegno a persone e imprese: si tratta, infatti, in gran parte di misure “difensive” per reintegrare i redditi perduti a causa della sospensione delle attività produttive, disposta *ex lege* per arginare la diffusione del contagio. Gli interventi che tendono a rilanciare le attività economiche, da intendere come interventi diretti a recuperare i livelli di crescita e ad aumentarli nel medio periodo, sono, invece, presenti in misura alquanto ridotta, e riguardano soprattutto l’innovazione tecnologica e alla ricerca nel Mezzogiorno (artt. 239 e 244), oltre che a favorire le esportazioni e l’internazionalizzazione delle imprese (artt. 48 e 49). Per interventi orientati verso lo sviluppo, probabilmente si attendono i più cospicui finanziamenti europei, alcuni dei quali ancora in fase di approvazione. In questa prima fase di riapertura delle attività economiche sarebbe indispensabile utilizzare e gestire tempestivamente le risorse messe a disposizio-

---

<sup>11</sup> Si ricorda che il 24 aprile 2020, il Governo, presentando una relazione al Parlamento, il Governo, in sede di preparazione del decreto “Rilancio” (detto allora “decreto aprile”), aveva richiesto l’autorizzazione al cosiddetto “scostamento di bilancio”, ai sensi dell’art. 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che reca disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81 Cost. e prevede, all’art. 6, la possibilità di ricorrere a scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico esclusivamente in caso di eventi eccezionali. La pandemia di coronavirus è certamente un evento straordinario ed eccezionale tanto che il 20 marzo scorso la Commissione Europea ha disposto l’applicazione della *general escape clause* per l’anno in corso al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra fiscale nell’ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie.

<sup>12</sup> Si ricorderà, inoltre, che il provvedimento fu annunciato in conferenza stampa dal Presidente del Consiglio il 13 maggio ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 maggio.

ne dal decreto legge n. 34 del 2020, ma questa eventualità si presenta molto incerta, in particolar modo per il settore turismo di cui ci occuperemo a breve, in quanto si tratta di misure di non immediata applicazione.

Incidentalmente, sia consentita un'osservazione di carattere generale riguardante una ormai endemica situazione che si ripresenta con una certa frequenza nelle decretazioni d'urgenza: manca nel testo del decreto adottato, come anche in quelli precedenti (decreto "cura Italia" e decreto "liquidità"), un minimo accettabile di sistematicità e di coerenza nel legiferare, oltre che la necessaria linearità e chiarezza delle norme. Troppo spesso si riscontrano rinvii e circonvoluzioni che creano veri e propri grovigli idonei a generare incertezza in sede applicativa da parte delle varie amministrazioni pubbliche, nonché perplessità in sede interpretativa, tanto a livello dottrinario che giurisprudenziale. Nonostante l'apprezzabile tentativo di ripartire organicamente il suo contenuto, suddividendo l'articolato in Titoli e Capi, come se si trattasse di un vero e proprio "codice", è la scadente qualità delle norme, esasperata dalla verbosità eccessiva del provvedimento, a rendere disagiata la lettura del testo. Oltre a ciò, è soprattutto il rinvio a numerosi decreti ministeriali, interministeriali e altri provvedimenti (se ne contano ben oltre 100!) per l'attuazione a rendere concreto il rischio di soffocare l'urgenza, se non l'impellenza, degli interventi negli angusti meandri della burocrazia. Un ulteriore elemento di criticità è dato dal fatto che è impresa ardua gestire in poco tempo - i mesi che separano la data di entrata in vigore del decreto alla fine dell'anno - una mole considerevole di spesa sia per l'emanazione dei provvedimenti attuativi appena ricordati, sia per la complessità dell'istruttoria dei relativi provvedimenti amministrativi, sia per le norme di contabilità pubblica che prevedono passaggi obbligati<sup>13</sup>. Consapevole di tale difficoltà il legislatore ha previsto alcune misure dirette ad intervenire sulla semplificazione dei procedimenti amministrative al fine di superare gli ostacoli burocratici nel periodo di emergenza (art. 264 d.l. n. 34/2020) e ha inoltre disposto che le

---

<sup>13</sup> Si pensi alle variazioni di bilancio, assegnazioni delle risorse ai Ministeri e da questi ai vari Centri di responsabilità amministrativa, emanazione dei provvedimenti di impegno, liquidazione e ordinazione della spesa.

risorse non utilizzate entro il 15 dicembre 2020 sono assegnate al fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato (art. 265, comma 9, d.l. n. 34/2020).

### 3. *Le misure di “sopravvivenza” specifiche per il turismo.*

La maggior parte delle misure del Capo VIII, rubricato “Turismo e cultura”, è rappresentata da misure di sostegno alle imprese turistiche per la loro sopravvivenza, con l'obiettivo di scongiurare che l'estate 2020 possa catalogarsi come una stagione mancata. Oltre alle misure fiscali previste per tutte le imprese, l'art. 177 prevede l'esenzione della prima rata dell'imposta municipale propria (IMU) per immobili e strutture alberghiere (ed extra-alberghiere), stabilimenti balneari, lacuali e fluviali a condizione che i proprietari siano anche gestori delle attività.

L'art. 181 prevede una misura di sostegno per le attività di ristorazione gravemente danneggiate dall'emergenza epidemiologica, a far data dalla riapertura delle attività. Gli esercenti tali attività sono momentaneamente esonerati, fino al 31 ottobre 2020, dal pagamento della tassa di occupazione di spazi e aree pubbliche<sup>14</sup>. Fino a tale data, per nuove concessioni di occupazione di suolo pubblico o ampliamento di superfici già concesse sono previste alcune semplificazioni procedurali (invio telematico e esenzione imposta di bollo) nonché la sospensione del regime di autorizzazione della soprintendenza nel caso di posa di strutture di *dehors* ed elementi di arredo urbano su vie, piazze e altri spazi aperti d'interesse culturale o paesaggistico. Si tratta di una norma che sta cambiando la fisionomia, e non sempre in meglio, dei centri storici dei quasi 8000 comuni italiani. La disposizione, chiaramente di natura emergenziale, temporanea ed eccezionale, risponde alla duplice esigenza di favorire la ripresa delle attività economiche, da un lato, e il rispetto delle misure di distanziamento stabilite dal d.P.C.M. del 17 maggio, dall'altro.

---

<sup>14</sup> Durante il dibattito per la conversione del d.l. n. 34/2020, la V Commissione della Camera dei deputati ha approvato un emendamento che estende la misura retroattivamente dal 1° marzo al 30 aprile 2020 l'esenzione dall'imposizione della tassa di occupazione di suolo pubblico, prevedendo il rimborso degli importi pagati (AC 2500 A, art. 181, commi 2-*bis* – 2-*quater*).

Viene introdotto un regime autorizzatorio semplificato in materia di occupazione di suolo o di ampliamento delle superfici già concesse, disegnando una “procedura speciale”, derogatoria rispetto alla disciplina statale e regolamentare adottata dai Comuni, anche quella posta a tutela dei beni culturali e paesaggistici<sup>15</sup>. La disposizione di cui all’art. 181, oltre al beneficio economico, se letta congiuntamente ad altra disposizione del d.l. n. 34/2020, che prevede una forte semplificazione dei procedimenti amministrativi, innova profondamente il procedimento autorizzatorio per l’occupazione di suolo pubblico. Il riferimento è all’art. 264 del decreto che introduce, al fine di accelerare la semplificazione dei procedimenti amministrativi e accelerare l’attuazione delle misure urgenti per il sostegno ai cittadini e alle imprese, disposizioni per assicurare la piena attuazione dei principi di cui all’art. 18 della legge n. 241/1990 e del d.P.R. n. 445/2000, consentendo alle amministrazioni una verifica a campione anche *ex post* e di provare il possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi mediante autocertificazione, in deroga ai limiti previsti dalle normative di settore. Pertanto dalla lettura coordinata degli artt. 181 e 264, commi 1 e 2, è possibile dedurre l’introduzione di uno speciale procedimento autorizzatorio: unico, peculiare e transitorio (che dovrebbe concludersi il 31 ottobre 2020)<sup>16</sup>.

L’art. 182, comma 1, sempre con finalità di ristoro, prevede uno stanziamento di 25 milioni per la concessione di contributi destinati ad agenzie e tour operator in considerazione delle perdite subite a causa del COVID. I contributi non sono immediatamente e tempestivamente accessibili, in quanto modalità e condizioni di accesso devono essere definite da un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e il turismo.

---

<sup>15</sup> Al solo fine di garantire le misure di distanziamento connesse all’emergenza la posa temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico di strutture amovibili funzionali all’attività di ristorazione, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli artt. 21 (autorizzazione per lavori sui beni culturali) e 146 (autorizzazione paesaggistica) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>16</sup> Sulle difficoltà interpretative dell’art. 264 del d.l. n. 34/2020 cfr. M.A. SANDULLI, *La “trappola” dell’art. 264 del d.l. 34/2020 (“decreto Rilancio”) per le autodichiarazioni. Le sanzioni “nascoste”*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

L'art. 182, comma 2, è intervenuto anche sul tema delle concessioni demaniali marittime introducendo una sospensione dei procedimenti amministrativi volti alla nuova assegnazione delle concessioni demaniali marittime o alla riacquisizione al patrimonio pubblico delle aree demaniali. La finalità della normativa introdotta dal citato decreto è quella di dare stabilità alla proroga implicita della durata delle concessioni demaniali marittime disposta dalla legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 682 e 683, legge n. 145/2018), superando i rilievi del Consiglio di Stato (sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874) che aveva ritenuto la disposizione nazionale in contrasto con la normativa europea<sup>17</sup>.

Per incentivare il turismo, tra i vari provvedimenti “tamponi” adottati dal Governo con il d.l. n. 34/2020, merita di essere menzionata solo per l'entità dello stanziamento (2,4 miliardi) una agevolazione economica per i soggiorni in strutture ricettive finalizzata a rilanciare l'indotto produttivo di settore attraverso un forte stimolo alla domanda. Si tratta del *tax credit* vacanze, come recita la rubrica dell'art. 176 che lo prevede,

---

<sup>17</sup> Ciò si evince dal tenore letterale dell'art. 182 dal d.l. n. 34/2020, il quale specifica che la sospensione ivi prevista opera «in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145» che dispone che le concessioni demaniali marittime «hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici». Si segnala tuttavia che la disposizione risulta essere lacunosa, in quanto non individua puntualmente il termine ultimo di durata della sospensione. In ogni caso, tenendo conto della volontà del legislatore nell'introdurre il regime di sospensione previsto dal decreto rilancio – si ritiene che gli effetti della sospensione dovrebbero durare fino al 31 dicembre 2033, ferma restando la circostanza che le complessità della vicenda delle concessioni demaniali nonché l'equivoca formulazione della disposizione in commento potrebbero lasciar presagire l'insorgenza di contenziosi davanti al giudice amministrativo, alcuni Enti locali richiamando la circostanza che la finalità del decreto è quella di limitare gli effetti derivanti nel settore (*turismo*) dall'emergenza da COVID-19 sostengano l'ipotesi che il periodo di sospensione debba esaurire i suoi effetti a seguito della conclusione dello stato di emergenza legato alla pandemia. Sulle complessa e intricata questione delle concessioni demaniali marittime cfr. M. CERUTI, *La “grande illusione”: la proroga “ex lege” delle concessioni demaniali*, in *Appalti e Contratti*, 2019, 4, 58 ss.; C. BENETAZZO, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo tra diritto interno ed europeo*, in *Munus*, 2018, 1, 287 ss.



e che impegna più della metà della somma destinata al comparto turistico. Si tratterebbe di un importo messo a disposizione di coloro che si recano in vacanza, a beneficio delle strutture di soggiorno in cui questi sono ospitati<sup>18</sup>. Il credito è fruibile esclusivamente nella misura dell'80 per cento, d'intesa con il fornitore presso il quale i servizi sono fruiti, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto e per il 20 per cento in forma di detrazione di imposta in sede di dichiarazione dei redditi da parte dell'avente diritto. Lo sconto è rimborsato al fornitore dei servizi sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione. Inoltre le aziende ricettive potranno cedere il credito ai propri fornitori, a privati, alle banche o intermediari finanziari. Il credito non ulteriormente ceduto può essere utilizzato dal cessionario con le stesse modalità previste per il soggetto cedente. Questo beneficio rappresenta un incentivo per le famiglie con un reddito medio-basso (Isee fino a 40 mila euro) ad orientarsi verso il turismo domestico. Il bonus, infatti, andrebbe utilizzato per il pagamento di servizi offerti in ambito nazionale da strutture alberghiere, agriturismo e bed & breakfast. Ai fini del riconoscimento del credito devono sussistere le seguenti condizioni: 1) le spese devono essere sostenute in un'unica soluzione in relazione ai servizi resi da una singola impresa turistico ricettiva; 2) il totale del corrispettivo deve essere documentato da fattura elettronica o documento commerciale, nel quale è indicato il codice fiscale del soggetto che intende fruire del credito; 3) il pagamento del servizio deve avvenire senza l'ausilio, l'intervento o l'intermediazione di soggetti che gestiscono piattaforme o portali telematici diversi da agenzie di viaggio e tour operator. Le modalità attuative, sono state definite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, sentito il parere dell'Inps e del Garante per la protezione dei dati personali, anche attraverso la piattaforma PagoPA s.p.a.<sup>19</sup>. La misura è pensata per incentivare la domanda a livello

---

<sup>18</sup> Il *tax credit* può essere utilizzato per i soggiorni effettuati tra il 1 luglio e il 31 dicembre 2020.

<sup>19</sup> Il direttore dell'Agenzia delle Entrate ha approvato il provvedimento che definisce le modalità di erogazione del bonus il 17 giugno 2020. Il bonus potrà essere richiesto e sarà erogato esclusivamente in forma digitale. Per ottenerlo è necessario che un componente del nucleo familiare sia in possesso di un'identità digitale SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) o Carta

interno, ma rivolgendosi a soggetti con redditi medio-bassi, l'impatto rischia di non essere significativo. È prevedibile che parte della potenziale platea dei destinatari (più di 5 milioni di famiglie) trascorrerà le vacanze presso seconde case di proprietà o di familiari ovvero prediliga la casa in affitto dove le misure di distanziamento fisico sono sicuramente più facili da rispettare. In quest'ultimo caso, essendo il c.d. "bonus vacanza" pensato per le imprese turistiche non sarebbe fruibile per i soggiorni residenziale che rappresentano il 55% dell'offerta di ospitalità in Italia, senza contare che le locazioni turistiche sarebbero escluse anche dalle altre misure a sostegno del settore, previste solo per il comparto alberghiero o per strutture ricettive imprenditoriali. Ulteriore elemento d'incertezza è dato dal fatto che il credito è fruibile d'intesa con il fornitore dei servizi, vista la situazione di carenza di liquidità, per alcune imprese l'anticipazione della somma per conto dello Stato potrebbe rivelarsi difficilmente sostenibile<sup>20</sup>. Infine non va sottovalutato il fatto che non trattandosi di uno strumento di redistribuzione sociale a favore di categorie svantaggiate, ma di sostegno ad un settore in crisi, probabilmente sarebbe stato opportuno fissare un limite di reddito più elevato per poterne fruire.

---

d'Identità Elettronica. Al momento della richiesta del bonus, infatti, si dovranno inserire le credenziali SPID e successivamente fornire l'Isee. Dal primo luglio 2020 si potrà poi richiedere il bonus attraverso una app scaricabile dal portale PagoPA. Gli aventi diritto potranno inviare la richiesta Per poter utilizzare il bonus, infine, è necessario verificare preventivamente che la struttura presso cui si vuole utilizzare il bonus aderisca all'iniziativa e "accetti" il bonus. Le strutture alberghiere aderenti all'iniziativa dovranno, al momento del pagamento della vacanza, verificare la validità del bonus attraverso il codice (o QR-code) associato al bonus del cliente accedendo all'apposita area riservata dell'Agenzia delle Entrate. Il provvedimento è consultabile all'indirizzo web [www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-vacanze1](http://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-vacanze1).

<sup>20</sup> A questo proposito è interessante notare che delle oltre 1200 strutture alberghiere della riviera romagnola, a metà giugno, avevano aderito poco più di 500 strutture [www.info-alberghi.com/bonus-vacanze-covid19/riviera-romagnola.php](http://www.info-alberghi.com/bonus-vacanze-covid19/riviera-romagnola.php).

#### 4. *Le misure (quasi) strutturali per il turismo.*

Come si è già osservato, il d.l. n. 34/2020 si distingue più per le misure indispensabili ad evitare il peggio che per quelle strutturali, tuttavia sotto quest'ultimo aspetto non si può non notare come gli artt. 178 e 179 contengano strumenti che si avvicinano di più, se è consentita l'espressione, ad un investimento sul futuro che ad un'azione ristorativa. In particolare, l'art. 178 prevede l'istituzione di un fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per il 2020, al fine di sostenere il settore turistico mediante operazioni di mercato. La dotazione del Fondo può essere incrementata per l'anno 2021, nella misura di 100 milioni di euro a valere su quota delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), già assegnate al Piano operativo Cultura e turismo di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Alla somma stanziata dal Governo si aggiungeranno risorse di Cassa depositi e prestiti<sup>21</sup>. Il fondo è finalizzato alla sottoscrizione di quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio e fondi di investimento, gestiti da società di gestione del risparmio, in funzione di acquisto, ristrutturazione e valorizzazione di immobili destinati ad attività turistico-ricettive. La definizione delle modalità e delle condizioni di funzionamento del fondo, comprese le modalità di selezione del gestore del Fondo dovrà essere definita da un decreto del ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo. La *ratio* dello strumento è quella di raccogliere investimenti privati al fine di evitare che una struttura alberghiera in crisi divenga oggetto di scalata da parte di società di gestione straniera o, peggio ancora, della criminalità organizzata. La previsione è piuttosto vaga, e si dovranno attendere le misure attuative per formulare osservazioni più compiute. Al momento si può osservare che lo strumento s'indirizza ad strutture alberghiere di una certa dimensione e di un certo

---

<sup>21</sup> All'incremento del Fondo di 100 milioni di euro per il 2021 dovrà corrispondere una riduzione dello stesso importo del Fondo sviluppo e coesione individuate dall'art. 1, co. 6, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) per il periodo di programmazione 2014-2020 previa delibera del CIPE volta a rimodulare le somme già assegnate con le delibere CIPE n. 3/2016, n. 100/2017 e n. 10/2018 al Piano operativo "Cultura e turismo" di competenza del MIBACT.

livello, il successo dipenderà dalle risorse aggiuntive di Cassa depositi e prestiti che peraltro già gestisce il Fondo strategico per il turismo con cui ha effettuato operazioni immobiliari di una certa importanza attraverso il Fondo Investimenti per il turismo (FIT).

L'art. 179 del d.l. n. 34/2020, istituisce il Fondo per la promozione del turismo in Italia, con una dotazione di 20 milioni di euro per il 2020, allo scopo di favorire la ripresa dei flussi turistici in ambito nazionale, e demanda a un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo l'individuazione dei soggetti destinatari delle risorse e delle iniziative da finanziare nonché la definizione delle modalità di assegnazione. Consapevole che nel breve e medio periodo, sulla domanda influirà anche il fattore psicologico, il Governo ha cercato di stimolare il turismo di prossimità attraverso la promozione turistica in Italia, anche avvalendosi dell'ENIT, di cui, peraltro, è prevista una modifica della *governance*, della si dirà a breve. La formulazione dell'articolo è piuttosto generica in quanto i profili attuativi vengono rinviati ad un successivo decreto, di fronte alle prevedibili difficoltà degli stranieri a venire in Italia e degli italiani ad andare all'estero, l'obiettivo dichiarato è quello di promuovere nuove destinazioni e valorizzare percorsi alternativi in Italia attraverso l'ENIT – Agenzia Nazionale del Turismo, coinvolgendo Regioni, Enti locali, Comuni e associazioni di categoria.

Sul fronte dei soggetti che si occupano della promozione turistica, va ricordato che, pochi giorni prima dello scoppio dell'epidemia nel nostro Paese, veniva approvata con decreto del Ministero per i beni e le attività culturali (d.m. 5 febbraio 2020, n. 73) la riattivazione del Comitato permanente per la promozione del turismo in Italia, che a seguito del passaggio delle competenze in materia del turismo dal Ministero per i Beni culturali al Ministero delle Politiche agricole, aveva smesso di esercitare le sue funzioni. Il Comitato permanente, previsto dal Codice del turismo (art. 58 d.lgs 79/2011) venne istituito nel 2014, con decreto ministeriale, al fine promuovere il coordinamento dei soggetti operanti nel settore turismo con la politica e la programmazione nazionale. Non solo, la sua ricostituzione permette di aggiornare il Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia con il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati operanti nel settore del turismo. Agisce in rappresentanza dei soggetti pubblici e privati che operano nel settore e promuove l'adozione di un'immagine coordinata per l'identificazione omogenea

delle strutture pubbliche dedicate a garantire i servizi del turista. Fra i compiti del Comitato vi è inoltre la possibilità di stipulare accordi di programma con le Regioni per l'organizzazione turistica sul territorio, e di realizzare progetti di formazione nazionale per lo sviluppo e il miglioramento dell'offerta turistica. Dispone altresì di competenze di sostegno ed assistenza alle imprese turistiche che intendono contribuire alla riqualificazione dell'offerta turistica nazionale oltre che a rafforzare l'immagine dell'Italia nel settore turistico. Compito fondamentale del Comitato è anche il raccordo e la cooperazione tra Regioni, Province e Comuni e le istituzioni di Governo.

Oltre al Comitato permanente l'attività di promozione, informazione e comunicazione è storicamente affidata all'Agenzia Nazionale per il turismo (ENIT) Istituito nel 1919, con il r.d.l. 12 ottobre 1919, n. 2099, quale Ente Nazionale per l'Incremento delle Industrie Turistiche, ENIT ha assunto la denominazione di Ente Nazionale Italiano per il Turismo e il compito di incrementare i flussi turistici dall'estero verso l'Italia con il d.P.R. 27 agosto 1960, n. 1041. Nel 2005 il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80, ha previsto, all'art. 12, comma 2, la trasformazione dell'Ente in Agenzia Nazionale del Turismo, alla quale è stata assegnata la funzione di promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione. Con il d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 29 luglio 2014, ENIT è stato trasformato in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, al fine di assicurare risparmi alla spesa pubblica, di migliorare la promozione all'estero dell'immagine turistica italiana, favorire le strategie promozionali a livello nazionale ed internazionale e fornire sostegno alle imprese per la commercializzazione dei prodotti turistici italiani, in collegamento con le produzioni di qualità degli altri settori economici e produttivi, la cultura e l'ambiente, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e della realizzazione dell'evento internazionale EXPO 2015. Nel 2018, le funzioni attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo sono state trasferite al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali per poi tornare, l'anno successivo, nuovamente in capo al Ministero per i beni e le attività culturali. Da quest'*excursus* normativo, emerge che ENIT è passata indenne attraverso numerosi governi, cambiando forma

giuridica di tanto. L'ultima trasformazione in ente pubblico economico ha migliorato e reso più efficiente anche dal punto di vista economico l'ente, nondimeno le strategie d'azione non sono ancora pienamente efficaci, soprattutto per quel che concerne il confronto con analoghe strutture straniere<sup>22</sup>.

Il decreto rilancio, intervenendo sull'art. 16 del d.l. n. 83/2014, proprio in ragione di rendere tempestiva ed efficace l'attuazione di quanto previsto dall'art. 179, prevede una modifica della *governance*, in particolare, del criterio di nomina dei componenti il Consiglio di amministrazione ed il Collegio dei revisori. Ricordiamo che sono organi dell' Agenzia: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, formato dal Presidente e da due componenti, ed il Collegio dei revisori. Il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero vigilante. La gestione dell'ente è affidata al Consiglio di amministrazione il quale è composto, a seguito della modifica, oltre che dal Presidente, da due consiglieri nominati uno dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, con funzioni di amministratore delegato, e l'altro nominato dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo su designazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il Collegio dei revisori dei conti, a sua volta, è composto da tre membri effettivi, uno dei quali designato dal Ministro dell'economia e delle finanze e da due supplenti, nominati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, che altresì designa il Presidente

Anche se riguarda soltanto l'organo di governo, sarebbe stato opportuno che la riforma, anziché essere introdotta attraverso un decreto legge d'urgenza, venisse discussa ed approvata dal Parlamento, come previsto nel disegno di legge sul turismo collegato alla legge di bilancio del 2020, annunciato lo scorso febbraio nei giorni immediatamente precedenti lo scoppio dell'emergenza<sup>23</sup>. È prevedibile che dopo la "testa", il

---

<sup>22</sup> Si veda il report di Banca d'Italia, *Turismo in Italia. Numeri e potenziale di sviluppo*, Roma, dicembre 2018

<sup>23</sup> Si fa riferimento allo Schema di disegno di legge recante misure per lo sviluppo del turismo e per le imprese culturali e creative. Delega al Governo in materia di spettacolo (collegato alla legge di bilancio 2020) datato 18 febbraio

governo passerà a riformare anche la struttura organizzativa dell'Ente, trasformandolo in una società mista pubblico-privato. Per il momento il Consiglio di Amministrazione riformato, con la nuova figura dell'amministratore delegato sarà chiamato a riorganizzare gli aspetti operativi e gestionali e potrà essere più efficace per il perseguimento degli obiettivi istituzionali dell'ENIT, nonché dell'impegno, non da poco, di sostenere proficuamente il rilancio del settore del turismo nella fase di ripartenza del paese. In particolare, il ruolo dell'ENIT potrebbe essere particolarmente significativo per realizzare un'azione organica di promozione nazionale e verso l'Italia, nonché di coordinamento dei diversi elementi di frammentazione che, visto l'attuale assetto delle competenze, caratterizzano il settore.

### *5. La "fase tre": verso un turismo sostenibile?*

L'analisi dell'impatto del COVID-19 sul turismo non dovrebbe solo limitarsi alla conta dei danni, ovvero a registrare le ingenti perdite economiche, ma concentrarsi sulla la centralità che il settore ha sull'intero sistema economico del paese, senza limitarsi all'ambito alberghiero o balneare, che sono al centro dei provvedimenti del Governo, con una visione olistica del comparto, tenendo presente che la ripartenza non dovrebbe avvenire con le stesse modalità di prima.

Pertanto, superato il momento in cui la priorità era quella sanitaria e ogni azione, anche la più dolorosa, doveva essere finalizzata al contenimento e al rallentamento del contagio, il sistema pubblico complessi-

---

2020. Lo schema si compone di tre capi: Capo I - misure per lo sviluppo del turismo; Capo II - misure per le imprese culturali e creative; Capo III - delega al Governo per le disposizioni in materia di spettacolo. Fra le norme del Capo I, l'art. 8, rubricato "Enti vigilati dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo" aveva previsto che il cda deve essere composto dal presidente e da quattro membri nominati dal ministro dei Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, di cui uno designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, uno dall'ANCI e dall'UPI, uno dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

vamente inteso, ora, ha una grande responsabilità nel contribuire alla ripresa, rafforzando i meccanismi di promozione e affrontando la questione del sovraffollamento che negli ultimi anni ha rappresentato l'aspetto "venefico" del turismo. Se alla questione del "salvataggio" delle imprese turistiche per impedire che chiudano definitivamente, il Governo, soprattutto con il decreto legge n. 34/2020, ha già offerto alcune risposte, a volte in ritardo e forse in misura non sufficiente, il programma della "ripresa", invece, è ancora tutto da scrivere.

Alcune idee per la ripresa sono state presentate pubblicamente, si pensi al c.d. "piano Colao" e all'iniziativa "Progettiamo il rilancio", nota con il soprannome mediatico di Stati generali dell'economia, organizzata dal Presidente del Consiglio dal 13 al 21 giugno 2020 con rappresentanti delle Istituzioni e delle Parti sociali. Per quanto riguarda l'iniziativa del Governo, nei giorni precedenti è stato elaborato un programma in nove punti, in cui gli interventi sul turismo sono elencati nella linea di azione "Piano integrato di sostegno alle filiere produttive italiane". Le misure allo studio, senza ulteriori specificazioni, sono elencate in quattro: 1) sviluppo e modernizzazione dell'offerta turistica con un percorso di aggregazione dei principali operatori del turismo in Italia; 2) ammodernamento delle strutture alberghiere (Fondo Nazionale Turismo – Tax credit alberghi); 3) progetto di riqualificazione dei borghi e delle aree montane – "Agriturismo 4.0"; 4) piano di sviluppo e digitalizzazione della ricezione nelle aree interne.

Con riferimento al progetto presentato dalla *task force* presieduta dal *manager* Vittorio Colao, vale la pena di ricordare che il 10 aprile 2020 in vista dell'allentamento delle misure di confinamento, a partire dai primi di maggio, il Presidente del Consiglio ha nominato un Comitato di esperti con il «compito di elaborare e proporre misure necessarie per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19, nonché per la ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, economiche e produttive, anche attraverso l'individuazione di nuovi modelli organizzativi e relazionali, che tengano conto delle esigenze di contenimento e prevenzione dell'emergenza» (art. 1 d.P.C.M. 10 aprile 2020). Come è noto, il documento dal titolo "Iniziative per il rilancio. Italia 2020-2022", è stato presentato al Governo intorno alla prima decade del mese di giugno, guarda più alla "fase tre" che alla "fase due" strettamente intesa, cui è dedicata un'appendice del Rapporto. Oltre al Rapporto, il



c.d. “piano Colao” comprende un altro documento in cui sono contenute le iniziative dettagliate, suddivise in schede di lavoro. L’obiettivo dell’insieme di proposte del Comitato è quello di accelerare lo sviluppo del Paese e di migliorare la sua sostenibilità economica, sociale e ambientale, in linea con l’Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e con gli obiettivi strategici definiti dall’Unione europea, ai quali saranno connessi anche i finanziamenti del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e numerosi strumenti finanziari straordinari, tra i quali il fondo “*Next Generation EU*” recentemente proposto dalla Commissione europea. Nella premessa, il Rapporto del Comitato di esperti precisa che sono stati esclusi, dalle riflessioni proposte, argomenti che riguardano aree d’intervento di pertinenza di altri comitati, quale ad esempio la scuola, nonché riforme che richiedono tempi significativi di elaborazione e un alto grado di competenze specialistiche, quali la giustizia civile, la fiscalità e il *welfare*. Secondo il Comitato, lo scopo ultimo da perseguire nella fase di ripresa dopo il *lockdown* è quello «di potenziare le infrastrutture economiche e sociali del Paese, e investire le risorse disponibili, oltre che nelle misure di sostegno immediato a persone e mondo produttivo, in azioni trasformative che rendano l’Italia «più resiliente (...) più reattiva e competitiva (...) più sostenibile ed equa». Quest’intento è stato tradotto in 102 proposte per favorire la ripresa economica del Paese, in cui sono stati identificati sei macrosettori: Imprese e Lavoro; Infrastrutture e ambiente; Turismo, Arte e Cultura; Pubblica Amministrazione; Istruzione, ricerca e competenze; Individui e Famiglie.

Al turismo sono dedicate dodici delle centodue schede di lavoro per il rilancio del Paese, divise tra quelle che si possono attivare immediatamente, quelle che vanno approfondite e quelle che devono essere finalizzate in base alla copertura finanziaria. Le azioni specifiche per il turismo intendono soddisfare quattro obiettivi principali: la difesa della stagione turistica 2020 e della percezione internazionale dell’Italia per il rilancio del 2021; una nuova *governance* e strategia per il turismo, la valorizzazione e lo sviluppo dell’offerta del Paese; una forte valorizzazione del patrimonio artistico e culturale.

Senza entrare nel dettaglio delle singole schede si può osservare che una buona parte delle proposte per il turismo appositamente pensate per il “mondo di oggi”, guardano invece al “mondo di ieri”, si pensi

all'idea di istituire un "Presidio governativo" per assicurare il coordinamento orizzontale e verticale che assomiglia molto all'idea di ricostituire il Ministero del Turismo, dimenticando peraltro che esiste il Comitato permanente che ha già elaborato, nel 2017, il Piano strategico, ritenuto necessario dal Piano Colao. Oppure le iniziative di riqualificazione delle strutture ricettive creando una catena alberghiera iconica su modello dei *Paradores* spagnoli, di cui si sente parlare da qualche decennio. Guardando al domani il piano pone l'accento sulla necessità di migliorare la promozione e favorire la commercializzazione di prodotti turistici, valorizzando il potenziale inespresso di alcuni territori, ad esempio realizzando un'infrastruttura di cammini, sentieri e itinerari per la valorizzazione del patrimonio diffuso<sup>24</sup>. Si tratterebbe quindi di potenziare il turismo cd. "lento" cui peraltro è stato appositamente dedicato l'anno 2019.

In linea di massima, il piano Colao contiene molte indicazioni già presenti nel Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022, basti solo pensare all'obiettivo generale A che mira ad ampliare l'offerta turistica nazionale per renderla più sostenibile e più competitiva, puntando al pieno utilizzo del vantaggio competitivo legato alla pluralità e alla varietà di patrimoni culturali, naturali, antropologici e di altra natura, espressi anche attraverso le competenze, i saperi, i talenti e le tradizioni locali. Paradossalmente pensato per decongestionare le città d'arte – Venezia *in primis* – e alcuni luoghi naturalistici – Cinqueterre – dal fenomeno soffocante dell'*overtourism*<sup>25</sup>, il Piano strategico, in particolare

---

<sup>24</sup> Incidentalmente si ricorda che il 2016 è stato dichiarato proclamato con una direttiva del MiBACT "Anno Nazionale dei Cammini" che ha visto insieme impegnati Stato, Regioni, Comuni, Enti locali, pubblico e privato per valorizzare 6600 chilometri di cammini naturalistici, religiosi, culturali e spirituali che attraversano l'intero Paese e che sono stati ufficialmente ed inseriti in portale ad hoc ([www.camminiditalia.org](http://www.camminiditalia.org)).

<sup>25</sup> Il fenomeno dell'*overtourism* è oggetto di un report del 2017 a cura dell'WTTC (*World Travel & Tourism Council*) che individua i principali effetti negativi del sovraccarico turistico sulle diverse località turistiche dalle città, alle spiagge, alle isole e alle montagne. Il primo punto dell'elenco è l'alienazione dei residenti, seguono il degrado dell'esperienza turistica, il sovraccarico delle infrastrutture e i danni all'ambiente e infine le minacce alla cultura locale. Il

alcune linee di azione, si rivela attuale anche ora che il cosiddetto “distanziamento sociale” è difficile da praticare, e perfino da immaginare, nel modello di turismo basato sui grandi numeri che ha dominato gli ultimi decenni<sup>26</sup>. Nella stessa direzione si muove lo schema di disegno di legge collegato alla legge di bilancio 2020, cui si è fatto cenno in precedenza, che all’art. 2 prevede la valorizzazione dei borghi e delle aree interne per agevolare il recupero e contrastare l’abbandono con strumenti di agevolazioni fiscali. A questo proposito si rammenti che il legislatore statale negli anni scorsi aveva approvato una normativa per la rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori<sup>27</sup> con cui è stato istituito un “Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni” destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell’ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché dello sviluppo economico e all’insediamento di nuove attività

---

rapporto *Coping with success* può essere scaricato alla seguente pagina web [www.wttc.org/about/media-centre/press-releases/press-releases/2017/tourism-overcrowding](http://www.wttc.org/about/media-centre/press-releases/press-releases/2017/tourism-overcrowding).

<sup>26</sup> Altro obiettivo che lo schema di disegno legge intende perseguire è l’incentivazione dell’utilizzo del treno per finalità turistico-ricreative, promuovendo lo sviluppo dei servizi ferroviari oggetto di servizio pubblico con riguardo ai viaggi notturni e alla ristorazione a bordo, nonché per il trasporto di biciclette, motocicli e auto al seguito. Oltre alle misure testé ricordate, lo schema di disegno di legge si propone di introdurre agevolazioni fiscali per le imprese del settore turistico, revisionare l’imposta di soggiorno, disciplinare le professioni turistiche e le locazioni brevi.

<sup>27</sup> Legge 6 ottobre 2017, n. 158, Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni. Per un commento si veda il contributo di A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici come strumento per il rilancio delle aree interne*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Si ricordi, inoltre, che il 2017 era stato proclamato “Anno nazionale dei borghi” proprio al fine di valorizzare i piccoli centri quale componente determinante dell’offerta culturale e turistica del Paese.

produttive (art. 3, comma 1)<sup>28</sup>. Converge verso il medesimo obiettivo il “Piano per il Sud 2030. Sviluppo e coesione per l’Italia” che fra le azioni per le aree interne prevede attrarre nei piccoli centri flussi turistici attraverso mobilità “dolce” (sentieri, cammini e ferrovie storiche), per la crescita di un turismo rispettoso dell’ambiente. Anche in un passaggio del Programma Nazionale delle Riforme (3 luglio 2020) si legge che «con un piano dedicato, si punterà a valorizzare maggiormente il patrimonio culturale, il paesaggio e i borghi, e ad attrarre i turisti verso aree meno conosciute ma ugualmente interessanti del Paese».

Da quanto fin qui osservato in merito alle proposte, presenti e passate, sul rilancio del turismo, si può individuare un minimo comune denominatore per indirizzare la ripartenza, un filo conduttore che si ritrova anche nelle parole del Segretario generale delle Nazioni Unite il quale nel messaggio del 10 giugno 2020<sup>29</sup>, dopo aver ricordato l’importanza cruciale del turismo nella realizzazione dell’Agenda 2030, ha sollecitato coloro che si occupano di turismo «a esplorare modi per una migliore ripresa, tra cui l’azione sul clima e altri passi che possano promuovere sostenibilità e costruire resilienza». La “sostenibilità” del turismo sem-

---

<sup>28</sup> Il fondo ammonta a 100 milioni di euro, con una dotazione iniziale di 10 milioni per il 2017 e di 15 milioni per ciascun anno dal 2018 al 2023. Al Fondo è collegato il Piano nazionale di riqualificazione dei piccoli Comuni (approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro dell’interno, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata), sulla base del quale i Comuni (individuati sulla base di parametri definiti con decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentito l’ISTAT ed acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari) potranno presentare progetti o partecipare a bandi pubblicati dalla Presidenza del Consiglio. (art. 1, co. 4 e co. 5; art. 3, co. 3 e co. 4).

<sup>29</sup> Il testo è consultabile all’indirizzo [unric.org/it/covid-19-il-segretario-generale-onu-il-turismo-puo-essere-una-piattaforma-per-superare-la-pandemia-e-promuovere-fiducia-e-solidarieta](https://www.unric.org/it/covid-19-il-segretario-generale-onu-il-turismo-puo-essere-una-piattaforma-per-superare-la-pandemia-e-promuovere-fiducia-e-solidarieta).

bra essere la parola chiave per la ripresa del settore e almeno sulla carta parrebbe essere idonea a incarnare l'idea di "nuova normalità" con cui si dovrà convivere nel futuro, per lo meno prossimo. Anche nel Documento di economia e finanza, presentato al Parlamento il 24 aprile 2020, si ritrova un generico passaggio al turismo sostenibile, laddove è prevista l'istituzione del fondo *green new deal*, con una dotazione di bilancio complessiva di circa 4,2 miliardi nel periodo 2020-2023 per realizzare progetti economicamente sostenibili. La sostenibilità è poi al centro anche delle azioni di sostegno messe in campo dalla Commissione Europea, in particolare nella Comunicazione 13 maggio 2020<sup>30</sup> si afferma che una ripresa sostenibile richiede trasporti economicamente accessibili e più sostenibili, migliori collegamenti, una gestione intelligente dei flussi turistici, una diversificazione dell'offerta turistica, lo sviluppo di competenze in materia di sostenibilità per i professionisti del turismo e maggiori sforzi per sensibilizzare alla varietà dei paesaggi e alla diversità culturale in tutta Europa. Pertanto, a integrazione delle misure a breve termine, la Commissione, nella Comunicazione *de qua*, ha manifestato l'intenzione di continuare a collaborare con gli Stati membri per promuovere il turismo sostenibile in linea con il *Green Deal* europeo, e a incoraggiare una trasformazione digitale dei servizi turistici per una scelta più ampia, una migliore assegnazione delle risorse e nuove modalità di gestione dei flussi turistici e di viaggio<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione Europea, 13 maggio 2020, Turismo e trasporti nel 2020 e oltre, consultabile all'indirizzo [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1591191111789&uri=CELEX:52020DC0550](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1591191111789&uri=CELEX:52020DC0550).

<sup>31</sup> Si ricordi che la definizione di turismo sostenibile ad opera dell'Organizzazione mondiale del turismo risale al 1998 secondo cui «Le attività turistiche sono sostenibili quando si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterano l'ambiente (naturale, sociale ed artistico) e non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche». Il principio del turismo sostenibile venne poi affermato nella Carta di Lanzarote che costituisce il documento finale della Conferenza Mondiale del Turismo sostenibile tenutasi nel 1995. In appendice alla Carta viene proposto un Piano di Azione del Turismo Sostenibile che stabilisce concrete linee di azione e raccomanda l'adozione di specifiche misure per promuovere l'integrazione del turismo nella strategia di sviluppo sostenibile.

Come spesso accade la chiave di volta della ripresa risiede nella corretta programmazione degli interventi in un quadro di regole chiare, univoche e certe quanto a procedure, tempi, effetti e destinatari. L'attuale crisi, dunque, potrebbe rappresentare un'opportunità per ripensare il sistema turistico, evitando che si ripropongano criticità circa la gestione del turismo (ad esempio il turismo di massa) e facendo avanzare le priorità chiave, promuovendo nuovi modelli di business, l'adozione della digitalizzazione nonché la diffusione della connettività. Quest'ultima assume fondamentale importanza nella fase di "convivenza con il virus" in cui il distanziamento interpersonale dovrà ancora essere praticato e i turisti dovranno indirizzarsi verso destinazioni meno affollate. La sostenibilità dovrebbe essere il principio guida nella fase di ripresa anche con l'obiettivo di limitare il turismo come vettore di nuove ondate di contagio.

Domenico D'Orsogna\* - Andrea Areddu\*\*

## Le misure a sostegno del settore culturale e l'istituzione del Fondo per la cultura §

*Measures to support the cultural sector  
and the establishment of the Fund for culture §§*

*Il presente contributo analizza le misure a sostegno del settore culturale adottate per far fronte alle conseguenze negative, sia economiche sia finanziarie, prodotte dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. Tra queste, si segnala l'istituzione del "Fondo per la cultura". Le misure presentano aspetti positivi, ma anche alcune criticità. – This article analyzes the measures to support the cultural sector adopted to fight the negative consequences, both economic and financial, generated by the epidemiological emergency of COVID-19. Among these, it should be noted the establishment of the "Fund for culture". The measures present positive and critical aspects.*

---

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

\*\* Ricercatore (RTDa) nell'Università di Sassari – anareddu@uniss.it.

§ Il presente contributo è pubblicato nell'ambito della ricerca finanziata dai fondi del Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca e Innovazione 2014-2020, Asse I "Capitale umano", Azione I.2 A.I.M. "Attrazione e Mobilità Internazionale dei Ricercatori", indetto con D.D. del MIUR n. 407 del 27 febbraio 2018 – Linea 1 "Mobilità dei ricercatori" (codice proposta attività AIM1824595-3; CUP J54I18000140001).

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

SOMMARIO§: 1. L'emergenza epidemiologica da COVID-19 e il “decreto rilancio”. – 2. Le misure per il settore della cultura. – 3. (Segue). Il nuovo ambito di applicazione dell'Art bonus. – 4. Il Fondo per la cultura. – 5. Analisi e prospettive.

### 1. *L'emergenza epidemiologica da COVID-19 e il “decreto rilancio”.*

L'emergenza epidemiologica da COVID-19, oltre a generare una situazione drammatica quanto a numero di contagi e di vittime, ha condizionato e limitato tutte le attività sociali ed economiche delle comunità.

La pandemia ha colpito significativamente anche l'Italia, con emergenze e conseguenze negative in campo sanitario, lavorativo, sociale ed economico.

Anche il settore turistico-culturale non è stato risparmiato. Le restrizioni alla libertà personale e la chiusura dei luoghi pubblici hanno generato un “blocco” e una “sospensione” pressoché totali dei flussi turistici e della fruizione dei beni e delle attività culturali.

I settori maggiormente colpiti sono stati quelli relativi agli spettacoli, alle mostre, ai concerti lirico-sinfonici e a tutte le manifestazioni del settore culturale<sup>1</sup>, comprese le attività organizzate nell'ambito degli istituti e dei luoghi della cultura<sup>2</sup>. Si tratta di attività culturali che richiedono

---

§ I paragrafi 1 e 5 sono stati scritti insieme dagli Autori. I paragrafi 2, 3 e 4 sono di Andrea Areddu.

<sup>1</sup> Per un inquadramento generale sul tema delle attività culturali cfr., *ex multis*, M. AINIS - M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III edizione, Milano, 2015, 305 ss.

<sup>2</sup> L'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio ricomprende tra gli istituti e luoghi della cultura i musei, le biblioteche, gli archivi, le aree archeologiche, i parchi archeologici e i complessi monumentali. In tale contesto, le attività svolte all'interno dei musei rivestono una rilevanza particolare: infatti, i musei non svolgono solo una funzione conservativa dei beni culturali, ma anche ulteriori attività che concorrono allo sviluppo della cultura. Da ultimo, anche il d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169, recante il “Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente



un'adeguata programmazione (talvolta pluriennale) e la necessaria partecipazione del pubblico, che assume un ruolo rilevante anche perché, mediante la fruizione dei beni e delle attività culturali, contribuisce a “coprire” gli ingenti costi organizzativi e di gestione, tramite il pagamento di un corrispettivo di ingresso (biglietto/*ticket*) e per gli eventuali servizi aggiuntivi (ad es. servizi di accoglienza, servizi di caffetteria, ristorazione, guardaroba, ecc.)<sup>3</sup>.

A seguito dell'adozione delle misure di blocco e della sospensione delle attività disposte dal Governo, necessarie per contrastare la proliferazione dei contagi, è venuta pertanto a mancare anche la possibilità di fruire dei beni e delle attività culturali, rendendo maggiormente difficoltosa e critica la copertura dei richiamati costi organizzativi e gestionali dei soggetti pubblici e privati.

Tali problematiche sono state affrontate dal 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 epide-

---

di valutazione della performance”, riconosce espressamente che i musei sono «luoghi vitali, inclusivi, capaci di promuovere lo sviluppo della cultura» (art. 18, comma 2, lettera u). In tema di musei cfr. P. FORTE, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, n. 1/2015; M.V. MARINI CLARELLI, *Il museo nel mondo contemporaneo. La teoria e la prassi*, Roma, 2011, seconda ristampa 2020. Oltre ai richiamati istituti e luoghi della cultura riconosciuti dal Codice, bisogna considerare anche le attività culturali svolte nell'ambito degli itinerari turistico-culturali e nei distretti culturali. Per la tematica degli itinerari culturali cfr. A. AREDDU, *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, Napoli, 2019; M.T. CARBALLEIRA RIVERA - D. SICLARI, *Il Cammino di Santiago de Compostela: primo e grande itinerario culturale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 10, 22 maggio 2019, 2 ss. Sul tema dei distretti culturali cfr., in particolare, G.P. BARBETTA - M. CAMMELLI - S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, 2013; P. L. SACCO - G. FERILLI - G. TAVANO BLESSI (a cura di), *Cultura e sviluppo locale. Verso il distretto culturale evoluto*, Bologna, 2015.

<sup>3</sup> La disciplina dei biglietti di ingresso e dei servizi aggiuntivi degli istituti e dei luoghi della cultura è contenuta rispettivamente negli artt. 110 e 117 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e s.m.i.). Sul tema cfr., *ex multis*, A.L. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Bari-Roma, 2019, 17 ss.; G. PIPERATA, *Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi della cultura*, in *Aedon*, n. 1/2010.

miologica da COVID-19”, meglio noto come “decreto rilancio”, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Nell'ambito del settore culturale assumono rilevanza gli artt. 183 e 184 del decreto rilancio, rispettivamente dedicati all'adozione di specifiche misure e all'istituzione del c.d. “Fondo per la cultura”.

## *2. Le misure per il settore della cultura.*

L'art. 183 del decreto rilancio prevede numerose novità per il settore della cultura, tramite modifiche e/o integrazioni di alcuni interventi normativi precedentemente adottati oppure tramite l'istituzione di altre nuove misure.

L'articolo in commento disciplina i seguenti ambiti tematici: il Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo; il Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali; le misure di sostegno per gli istituti e luoghi della cultura afferenti al settore museale; il Fondo unico per lo spettacolo; la Capitale italiana della cultura; la digitalizzazione, tramite la creazione di una piattaforma; il Fondo “Carta della cultura”; il rimborso dei biglietti/*ticket* non fruiti; la Carta elettronica; l'istituzione di un Fondo per il sostegno alle attività dello spettacolo dal vivo; l'estensione dell'ambito di applicazione dell'Art bonus.

Nello specifico, il comma 1 dell'art. 183 del decreto rilancio incide sul “Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo”, istituito dall'art. 89 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Questo Fondo, incluso nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal decreto rilancio in esame, è articolato internamente in due fondi (uno di parte corrente e l'altro in conto capitale), per le emergenze nei settori dello spettacolo e del cinema e audiovisivo, ai quali viene assegnata una dotazione complessiva di 245 milioni di euro per l'anno 2020: 145 milioni di euro per la parte corrente; 100 milioni di euro per gli interventi in conto capitale.

Riguardo alla individuazione delle modalità di ripartizione e assegnazione delle risorse agli operatori di settore, il decreto rilancio ri-

manda a uno o più decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo.

Si prevede inoltre la possibilità di incremento del Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo nella misura di 50 milioni di euro per eventuali esigenze dell'anno 2021, attingendo dalle risorse del Fondo sviluppo e coesione<sup>4</sup>.

Il decreto rilancio istituisce inoltre il “Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali”, all'art. 183, comma 2, che stanziava 171,5 milioni di euro per l'anno 2020, destinati al sostegno delle librerie, dell'intera filiera dell'editoria, compresi le imprese e i lavoratori della filiera di produzione del libro, a partire da coloro che ricavano redditi prevalentemente dai diritti d'autore, nonché dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura indicati all'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Tale Fondo è destinato altresì al ristoro delle perdite economiche derivanti dall'annullamento, in seguito all'emergenza epidemiologica da COVID-19, di spettacoli, fiere, congressi e mostre. Le modalità di assegnazione delle risorse, anche in questo caso, sono da individuare tramite l'adozione di uno o più decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo.

I richiamati “istituti e luoghi della cultura afferenti al settore museale” possono inoltre beneficiare di 100 milioni di euro per l'anno 2020. Le mancate entrate da vendita di biglietti di ingresso conseguenti all'adozione delle stringenti misure di contenimento del virus, rendono necessario garantire la prosecuzione e il funzionamento delle strutture culturali.

---

<sup>4</sup> In particolare, in base al comma 1, lett. d), dell'art. 183, le risorse per l'anno 2021 possono essere recuperate tramite dagli stanziamenti previsti nella programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Per l'utilizzo di tali fondi è necessaria una delibera del CIPE, volta a rimodulare e ridurre di pari importo, per il medesimo anno, le somme già assegnate con le delibere CIPE n. 3/2016, n. 100/2017 e n. 10 /2018 al Piano operativo “Cultura e turismo” di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

Un ruolo importante è affidato anche al Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163<sup>5</sup>. Il decreto rilancio interviene sulla rimodulazione dei criteri e sulle modalità per l'erogazione delle risorse per le fondazioni lirico-sinfoniche, relativamente agli anni 2020 e 2021, sulla base della media delle percentuali di ripartizione previste per il triennio 2017-2019. Per l'anno 2022, invece, i criteri dovranno essere adeguati in ragione delle conseguenze dell'emergenza epidemiologica, nel rispetto della riprogrammazione degli spettacoli e dell'esigenza di tutela dell'occupazione (art. 183, comma 4).

Il Fondo unico per lo spettacolo prevede anche risorse a favore di organismi diversi dalle fondazioni lirico-sinfoniche (es. organismi dello spettacolo dal vivo). A tali organismi, per l'anno 2020, viene riconosciuto un contributo fino all'80% dell'importo erogato nel 2019. In prospettiva, per l'anno 2021, appositi decreti ministeriali dovranno individuare i criteri e le modalità dei contributi, anche sulla base delle attività effettivamente svolte e rendicontate nel 2020. Anche in questo caso si mira a tutelare l'occupazione e la riprogrammazione degli spettacoli (art. 183, comma 5).

Misure di sostegno sono previste anche per l'iniziativa "Capitale italiana della cultura". Il comma 8 dell'art. 183 del decreto rilancio stabilisce infatti che «il titolo di Capitale italiana della cultura conferito alla città di Parma per l'anno 2020 è riferito anche all'anno 2021»<sup>6</sup>. Tale misura si è resa necessaria in quanto l'emergenza epidemiologica non ha consentito alla città di Parma di realizzare le attività programmate e di beneficiare, pertanto, dei previsti effetti del riconoscimento, in particolare l'incremento dei flussi turistici e del conseguente sviluppo economico-territoriale.

---

<sup>5</sup> Sul Fondo unico per lo spettacolo cfr. P. CARPENTIERI, *Il diritto amministrativo dell'eccellenza musicale italiana: l'organizzazione e il finanziamento delle fondazioni lirico-musicali*, in *Aedon*, n. 3/2018; S. OGGIANU, *Profili istituzionali del sistema di finanziamento delle attività musicali tra trasparenza ed efficienza, tra passato e presente*, in *Aedon*, n. 1/2011.

<sup>6</sup> L'art. 183, comma 8, del decreto rilancio precisa inoltre che la procedura di selezione relativa al conferimento del titolo di Capitale italiana della cultura per l'anno 2021, attualmente in corso, si intende riferita all'anno 2022.

Il successivo comma 8-bis dell'articolo 183 conferisce, per l'anno 2023, il titolo di "Capitale italiana della cultura" alle città di Bergamo e di Brescia. Tale conferimento, stabilito in via straordinaria e in deroga alla relativa disciplina<sup>7</sup>, appare opportuno in quanto consente di promuovere il rilancio socio-economico e culturale dell'area sovraprovinciale maggiormente colpita dall'emergenza epidemiologica da COVID-19<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda le misure necessarie per garantire una maggiore fruizione del patrimonio culturale, il decreto rilancio investe anche sulla digitalizzazione: è prevista la creazione di una piattaforma digitale per la fruizione del patrimonio culturale e degli spettacoli, realizzata dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, anche mediante la partecipazione della Cassa depositi e prestiti S.p.a., in qualità di Istituto nazionale di promozione<sup>9</sup>, nonché di altri soggetti pubblici e privati.

Lo scopo della piattaforma digitale è quello di sostenere la ripresa delle attività culturali, nel pieno rispetto della sicurezza sanitaria dei soggetti che fruiscono del servizio telematico. Tramite uno o più decreti ministeriali, dovranno essere disciplinate le modalità di accesso alla piattaforma e ai relativi benefici, nonché le condizioni e/o gli incentivi per assicurare che gli operatori beneficiari dei relativi finanziamenti pubblici forniscano o producano contenuti per la piattaforma digitale. Il decreto rilancio, relativamente all'anno 2020, stanziava 10 milioni di euro per la realizzazione e il funzionamento di tale piattaforma digitale (art. 183, comma 10).

Le novità normative riguardano anche il c.d. Fondo "Carta della cultura", istituito ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 13 febbraio 2020, n. 15, recante "Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura". Tale legge, tra le varie disposizioni, riconosce ai cittadini italiani e stranieri residenti nel territorio nazionale, e appartenenti a nuclei familiari economicamente svantaggiati, la possibilità di usufruire di una

---

<sup>7</sup> Ci si riferisce all'art. 7, comma 3-quater, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106.

<sup>8</sup> Il comma 8-*bis* dell'art. 183 specifica che: «A tal fine, le città di Bergamo e di Brescia presentano al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, entro il 31 gennaio 2022, un progetto unitario di iniziative finalizzato a incrementare la fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale».

<sup>9</sup> Cfr. art. 1, comma 826, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

«Carta della cultura», che consente l'acquisto di libri, prodotti e servizi culturali. La «Carta della cultura» ha un importo nominale pari a 100 euro e viene finanziata dal Fondo Carta della cultura, che ha una dotazione annuale di un milione di euro, a decorrere dall'anno 2020. In tale ottica, il decreto rilancio prevede importanti novità per il Fondo Carta della cultura: infatti, il comma 10-bis dell'art. 183, consente, per l'anno 2020, un incremento della dotazione di 15 milioni di euro.

Il decreto rilancio stabilisce anche alcune modificazioni (art. 183, comma 11) alla disciplina del rimborso di titoli di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura, di cui all'art. 88 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Si riconosce espressamente la possibilità di richiedere (fino al 30 settembre 2020) il rimborso di biglietti per gli spettacoli di qualsiasi natura non utilizzati, ivi inclusi quelli cinematografici e teatrali, e di biglietti di ingresso ai musei e agli altri luoghi della cultura. Ciò in quanto è stata riconosciuta l'impossibilità sopravvenuta della prestazione *ex art.* 1463 c.c., a partire dal momento in cui è stata disposta la sospensione delle attività culturali per contrastare e contenere il diffondersi del COVID-19<sup>10</sup>.

Gli interessati possono pertanto presentare apposita istanza al soggetto organizzatore dell'evento, anche per il tramite dei canali di vendita da quest'ultimo utilizzati, allegando il relativo titolo di acquisto<sup>11</sup>. L'organizzatore dell'evento provvede al rimborso o alla emissione di un *voucher* di importo pari al prezzo del titolo di acquisto, da utilizzare entro 18 mesi dall'emissione. L'organizzatore dell'evento può pertanto scegliere liberamente e autonomamente se rimborsare il biglietto con denaro oppure emettendo degli appositi *voucher*. Infatti, si specifica che «l'emissione dei *voucher* (...) assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

Una particolare eccezione a tale sistema di rimborsi è riconosciuta ai concerti di musica leggera. Infatti, come specificato nel decreto rilancio,

---

<sup>10</sup> Nello specifico, l'art. 88 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, si riferisce all'adozione delle misure di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e d), del d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli sulle tempistiche, condizioni e modalità di rimborso, cfr. i commi 11 e 11-*bis* dell'art. 183 del decreto rilancio.

«L'organizzatore di concerti di musica leggera, provvede, comunque, al rimborso dei titoli di acquisto, con restituzione della somma versata ai soggetti acquirenti, alla scadenza del periodo di validità del *voucher* quando la prestazione dell'artista originariamente programmata sia annullata, senza rinvio ad altra data compresa nel medesimo periodo di validità del *voucher*. In caso di cancellazione definitiva del concerto, l'organizzatore provvede immediatamente al rimborso con restituzione della somma versata»<sup>12</sup>.

Una novità di rilievo per il settore culturale riguarda anche l'incremento della dotazione della c.d. Carta elettronica, prevista dall'art. 1, comma 357, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Come è noto, la Carta elettronica è un innovativo strumento di promozione dello sviluppo della cultura e della conoscenza del patrimonio culturale, disposto attualmente dal “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”. In particolare, i beneficiari di tale Carta elettronica sono tutti i residenti nel territorio nazionale in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno in corso di validità, i quali compiono diciotto anni di età. La Carta elettronica consente un utilizzo esteso a vari servizi e prodotti culturali: infatti, essa è «utilizzabile per acquistare biglietti per rappresentazioni teatrali e cinematografiche e spettacoli dal vivo, libri, abbonamenti a quotidiani anche in formato digitale, musica registrata, prodotti dell'editoria audiovisiva, titoli di accesso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali nonché per sostenere i costi relativi a corsi di musica, di teatro o di lingua straniera»<sup>13</sup>.

La dotazione della Carta elettronica ammontava originariamente a 160 milioni di euro per l'anno 2020. Il decreto rilancio ha modificato l'importo di tale dotazione, consentendo una spesa massima di 190 milioni di euro per l'anno 2020<sup>14</sup>.

Non da ultimo, l'art. 183, comma 11-*quater*, del decreto rilancio, istituisce un “Fondo per il sostegno alle attività dello spettacolo dal vivo”. Tale fondo ha una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2020, ed è

---

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 183, comma 11, lettera b, del decreto rilancio.

<sup>13</sup> Art. 1, comma 357, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>14</sup> Art. 183, comma 11-*ter*, del decreto rilancio.

destinato alle imprese e agli enti di produzione e distribuzione di spettacoli di musica, ivi compresi gli enti organizzati in forma cooperativa o associativa. Per quanto concerne l'ambito di applicazione del fondo, è necessario che le imprese e gli enti richiamati siano costituiti formalmente entro il 28 febbraio 2020 e che non siano già finanziati a valere sul Fondo unico per lo spettacolo. Si può attingere al fondo per coprire le spese relative alle attività di spettacolo dal vivo messe in scena a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto rilancio fino al 31 dicembre 2020, anche al fine di sopperire ai mancati incassi della vendita di biglietti e alle spese organizzative aggiuntive derivanti dalla restrizione della capienza degli spazi, nonché dall'attuazione delle prescrizioni e delle misure di tutela della salute imposte dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

### 3. (Segue). *Il nuovo ambito di applicazione dell'Art bonus.*

Le misure per il rilancio del settore della cultura riguardano anche la disciplina dell'Art bonus, di cui all'art. 1 del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106<sup>15</sup>.

Come è noto, l'Art bonus si colloca – accanto alle sponsorizzazioni culturali e alle altre forme di mecenatismo – tra le misure volte a reperire risorse ulteriori da destinare alle finalità di tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale della Nazione e di sviluppo della cultura<sup>16</sup>, in attuazione dell'art. 9 Cost.<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> In tema di Art bonus cfr., *ex multis*, R. LUPI, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito d'imposta"*, in *Aedon*, n. 3/2014; G. GALLO, *Il decreto Art Bonus e la riproducibilità dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3/2014; C. BARBATI, *Lo spettacolo nel decreto "Art Bonus". Conferme e silenzi*, in *Aedon*, n. 3/2014.

<sup>16</sup> Per una compiuta ricognizione delle tipologie di mecenatismo, donazioni, erogazioni liberali e sovvenzioni a favore del settore culturale cfr. C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, 233 ss.

<sup>17</sup> Sull'art. 9 Cost. cfr., per tutti, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Artt.



Le misure richiamate sono importanti, inoltre, anche perché consentono la partecipazione dei privati alla salvaguardia del patrimonio culturale e allo sviluppo culturale ed economico della società, in attuazione dell'art. 118, comma 4, Cost.

L'introduzione dell'Art Bonus ha contribuito ad affrontare e superare alcune criticità presenti nel sistema delle erogazioni liberali<sup>18</sup>. Prima dell'Art bonus, infatti, erano individuabili almeno tre criticità: 1) l'eccessiva macchinosità e burocratizzazione del sistema delle agevolazioni fiscali previsto per le erogazioni liberali, che sfavorivano i benefici a favore del donatore; 2) la mancanza di un sistema d'incentivazione a donare, ossia la mancanza di un efficace sistema di promozione e sensibilizzazione ad elargire e di adeguati meccanismi di riconoscimento sociale e visibilità personale per il donatore; 3) la scarsa trasparenza e tracciabilità nell'impiego delle erogazioni liberali raccolte dalle istituzioni culturali<sup>19</sup>.

L'Art bonus rappresenta dunque un importante beneficio fiscale che favorisce l'incremento delle erogazioni liberali a sostegno della cultura.

Il soggetto che effettua una erogazione liberale beneficia di un credito di imposta pari al 65% dell'importo donato, in deroga alla disciplina del Testo unico delle imposte sui redditi<sup>20</sup>.

L'ambito di applicazione dell'Art bonus riguarda una delle seguenti fattispecie: 1) interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici; 2) sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di

---

1-54, Torino, 2006, 217 ss.; F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. n. 5, 2016, 505 ss.

<sup>18</sup> Secondo G. SCIULLO, *I beni culturali quale risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in *Aedon*, n. 3/2017, «L'Art bonus, oltre a colmare un cronico ritardo della legislazione italiana rispetto ad altre legislazioni, riafferma l'idea che la leva fiscale rappresenta un importante elemento delle politiche in tema di beni culturali».

<sup>19</sup> Cfr. D. D'ORSOGNA, *Diritti culturali per lo sviluppo umano*, in D. D'ORSOGNA - P.L. SACCO - M. SCUDERI (a cura di), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, Supplemento al n. 80/81 di *Arte e Critica*, 2015, 9.

<sup>20</sup> Più precisamente, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 15, comma 1, lett. *b*) e *i*), e 100, comma 2, lett. *f*) e *g*), del Testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

appartenenza pubblica, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione, delle istituzioni concertistico-orchestranti, dei teatri nazionali, dei teatri di rilevante interesse culturale, dei festival, delle imprese e dei centri di produzione teatrale e di danza, nonché dei circuiti di distribuzione, dei complessi strumentali, delle società concertistiche e corali, dei circhi e degli spettacoli viaggianti; e, infine, 3) realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

L'art. 183, comma 8, del decreto rilancio ha esteso dunque l'ambito applicativo della seconda fattispecie dell'Art bonus, relativamente al sostegno dei complessi strumentali, delle società concertistiche e corali, dei circhi e degli spettacoli viaggianti.

#### 4. *Il Fondo per la cultura.*

Le previsioni più significative del decreto rilancio sono quelle sul c.d. "Fondo per la cultura". L'art. 184, infatti, prevede l'istituzione di un fondo «finalizzato alla promozione di investimenti e al supporto di altri interventi per la tutela, la conservazione, il restauro, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale».

Tale fondo prevede una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2020, e può essere incrementato dall'apporto finanziario di vari soggetti privati, comprese le persone giuridiche private: le fondazioni, le associazioni e le altre istituzioni di carattere privato (art. 184, commi 1 e 2)<sup>21</sup>.

Il Fondo per la cultura può essere altresì incrementato nella misura di 50 milioni di euro per affrontare eventuali necessità per l'anno 2021, at-

---

<sup>21</sup> Il comma 2 dell'art. 184 del decreto rilancio specifica che: «L'apporto finanziario dei soggetti privati (...) può consistere anche in operazioni di micro-finanziamento, di mecenatismo diffuso, di azionariato popolare e di *crowdfunding* idonee a permettere un'ampia partecipazione della collettività al finanziamento della cultura».

tingendo dalle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 184, comma 5)<sup>22</sup>.

L'operatività di tale Fondo è condizionata all'adozione di un apposito decreto ministeriale. Si prevede, infatti, che il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, in concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, deve disciplinare le modalità e le condizioni del funzionamento del Fondo (art. 184, comma 1).

Il decreto rilancio fornisce solo alcune indicazioni di massima in merito al soggetto che potrebbe essere designato dal Ministero per la gestione e l'amministrazione del Fondo per la cultura. Infatti, l'art. 184, comma 3, consente al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo di affidare, tramite un'apposita convenzione, la gestione e l'amministrazione del Fondo per la cultura alla Cassa depositi e prestiti S.p.a., in qualità di Istituto nazionale di promozione<sup>23</sup>. Nello specifico, ci si riferisce allo svolgimento, anche tramite società partecipate, dell'istruttoria e della gestione delle operazioni connesse alle iniziative del Fondo per la cultura, nonché alle relative attività di assistenza e consulenza, con oneri a carico del medesimo Fondo.

Non da ultimo, il richiamato decreto ministeriale è altresì autorizzato a destinare, in maniera facoltativa, una quota delle risorse stanziare per il Fondo per la cultura al finanziamento di un "Fondo di garanzia per la concessione di contributi in conto interessi e di mutui per interventi di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali". In tal caso, la gestione e l'amministrazione di tale Fondo spetterebbe all'Istituto per il credito sportivo, a titolo gratuito, secondo le modalità definite con decreto del

---

<sup>22</sup> In particolare, in base al comma 5 dell'art. 184, le risorse per l'anno 2021 possono essere recuperate tramite dagli stanziamenti previsti nella programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Per l'utilizzo di tali fondi è necessaria una delibera del CIPE, volta a rimodulare e ridurre di pari importo, per il medesimo anno, le somme già assegnate con le delibere CIPE n. 3/2016, n. 100/2017 e n. 10 /2018 al Piano operativo "Cultura e turismo" di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

<sup>23</sup> Cfr. ancora l'art. 1, comma 826, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo (art. 184, comma 4).

Nel novero delle disposizioni del Fondo per la cultura, un'attenzione particolare viene riservata alla città di Padova. Infatti, «per la realizzazione e il completamento del programma della città di Padova candidata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) all'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale con il progetto “Padova Urbs Pietà, Giotto, la cappella degli Scrovegni ed i cicli pittorici del Trecento” è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2020»<sup>24</sup>.

### 5. *Analisi e prospettive.*

Il decreto rilancio stimola alcune considerazioni di carattere generale in merito alle misure adottate a favore del settore culturale.

Innanzitutto appare evidente la decisa presa d'atto dell'importanza della cultura come settore rilevante dell'economia del Paese e del Prodotto Interno Lordo (PIL). Dopo anni di dibattito sul ruolo che la cultura svolge in relazione allo sviluppo economico<sup>25</sup> (oltre che “umano”, costituzionale e “democratico”), la “crisi” sanitaria ha indotto all'adozione di misure che riconoscono sempre più tale valore economico.

Il decreto rilancio in commento mira a sostenere i soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, gestiscono il patrimonio culturale o svolgono attività culturali.

Pertanto, è opportuno domandarsi se le misure adottate ricomprendano, o meno, l'intero settore culturale e le principali categorie di operatori, e gli utenti e i fruitori che ne fanno parte.

Come è noto, le attribuzioni affidate al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo riguardano un settore ampio ed eterogeneo, che ricomprende numerose materie e ambiti: «a) tutela, gestione e

---

<sup>24</sup> Art. 184, comma 5-*bis*, del decreto rilancio.

<sup>25</sup> In particolare, cfr. P.L. SACCO - G. FERILLI, *L'Italia che verrà. Quando? Per una visione coerente con la natura del nostro Paese*, in D. D'ORSOGNA - P.L. SACCO - M. SCUDERI (a cura di), *Nuove alleanze. Diritto ed economia per la cultura e l'arte*, op. cit., 10 ss.

valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali; b) promozione delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni con riferimento particolare alle attività teatrali, musicali, cinematografiche, alla danza e ad altre forme di spettacolo, inclusi i circhi e spettacoli viaggianti, alla fotografia, alle arti plastiche e figurative, al design industriale; c) promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali di elevato valore culturale; sviluppo dei servizi bibliografici e bibliotecari nazionali; d) promozione della cultura urbanistica e architettonica, inclusa l'ideazione e, d'intesa con le amministrazioni competenti, la progettazione di opere di rilevante interesse architettonico destinate ad attività culturali; e) studio, ricerca, innovazione e alta formazione nelle materie di competenza, anche mediante sostegno delle attività degli istituti culturali; f) diffusione dell'arte e della cultura italiana all'estero, salve le attribuzioni del Ministero degli affari esteri e d'intesa con lo stesso; g) vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il credito sportivo»<sup>26</sup>.

Le misure del decreto rilancio incidono prevalentemente, se non esclusivamente, a favore delle imprese e delle istituzioni culturali, non considerando le necessità di numerosi soggetti che svolgono attività culturale, anche singolarmente, come ad es. i cantanti.

Si può pertanto affermare che il decreto rilancio “copre” solo una parte del vasto comparto culturale.

La disposizione che ha generato maggiori polemiche, non solo tra i consumatori e le relative associazioni di categoria, è contenuta nell'art. 183, comma 11, del decreto rilancio. Tale disposizione consente di rimborsare i titoli di acquisto di biglietti per spettacoli e altri luoghi della cultura non utilizzati, in quanto è stata riconosciuta l'impossibilità sopravvenuta della prestazione *ex* art. 1463 c.c., a partire dal momento in cui è stata disposta la sospensione delle attività culturali per contrastare e contenere il diffondersi del COVID-19<sup>27</sup>. La prima formulazione

---

<sup>26</sup> Cfr. art. 2, comma 2, del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali.

<sup>27</sup> Come già ricordato, l'art. 183, comma 11, modifica le disposizioni previste nell'art. 88 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, relative al rimborso di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura. Per quanto concerne il periodo di

dell'art. 183, comma 11, del decreto rilancio, ossia il testo originario della disposizione in vigore prima della conversione in legge, indicava i *voucher* come unica modalità per ottenere il rimborso dei titoli di acquisto (biglietti e *ticket*) non utilizzati e non fruiti dal pubblico. Tale previsione normativa contrastava (e contrasta) palesemente con le vigenti disposizioni civilistiche e con la normativa dell'Unione europea.

Per quanto riguarda le prime, si ricorda infatti che l'impossibilità sopravvenuta della prestazione comporta specifiche e precise conseguenze: infatti, ai sensi dell'art. 1463 c.c., «nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebitato». Pertanto, in base a tale disposizione, i soggetti organizzatori dell'evento, piuttosto che emettere un *voucher* di pari importo al titolo di acquisto, dovrebbero rimborsare agli interessati il prezzo del biglietto in denaro.

La stessa conseguenza, secondo le associazioni di categoria, e in particolare secondo l'Associazione per i Diritti degli Utenti e Consumatori (ADUC), deriverebbe dal mancato rispetto della normativa prevista dall'Unione europea. In tale contesto, infatti, emergerebbe una violazione delle direttive europee in materia di pratiche commerciali sleali (Direttiva 2005/29/CE<sup>28</sup>) e di clausole vessatorie (direttiva 93/13/CEE<sup>29</sup>).

Tale situazione giustifica i numerosi reclami inoltrati dalle associazioni dei consumatori alle Autorità competenti, ossia l'Antitrust e la Commissione europea<sup>30</sup>.

È doveroso sottolineare che in occasione della conversione in legge del decreto rilancio, avvenuta tramite la legge 17 luglio 2020, n. 77, si è

---

sospensione delle attività, ci si riferisce all'adozione delle misure di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b*) e *d*), del d.P.C.M. 8 marzo 2020.

<sup>28</sup> Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

<sup>29</sup> Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

<sup>30</sup> Sul punto cfr. E. MARRO, *Rimborsi o voucher: come ottenerli? La guida per concerti, viaggi, spettacoli e palestre*, in *Il Corriere della Sera*, 11 giugno 2020.

ritenuto opportuno modificare la portata del comma 11 dell'art. 183 in questione. Come rilevato in rassegna, infatti, «l'organizzatore dell'evento provvede al rimborso o alla emissione di un *voucher* di importo pari al prezzo del titolo di acquisto, da utilizzare entro 18 mesi dall'emissione».

Dunque, la decisione sulla modalità di rimborso del titolo di acquisto (biglietto/*ticket*) spetta esclusivamente all'organizzatore dell'evento. Peraltro, come specificato nel medesimo comma 11 dell'art. 183, «l'emissione del *voucher* (...) assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

Sia consentito affermare che la libertà di scelta sulla modalità del rimborso non dovrebbe spettare ai soggetti organizzatori dell'evento: infatti, in base alla normativa civilistica ed europea richiamata, la modalità di rimborso indicata nel decreto rilancio (ossia tramite *voucher* o mediante la restituzione della somma di denaro) dovrebbe essere decisa esclusivamente dagli acquirenti dei biglietti e dei *ticket*.

Come rilevato in rassegna, solo i concerti di musica leggera prevedono una forma di rimborso più soddisfacente.

In sintesi: anche con la versione definitiva del comma 11 dell'art. 183 del decreto rilancio, rimangono dubbi sulla “correttezza” e sulla “legittimità” delle modalità di rimborso dei titoli di acquisto.

In linea di massima, le misure per il settore della cultura predisposte dal decreto rilancio sono state accolte con favore da parte degli addetti ai lavori e dai rappresentanti del mondo culturale. Tuttavia, l'analisi della versione originaria del decreto, ossia il testo normativo vigente prima della conversione in legge, ha consentito l'individuazione di alcune criticità<sup>31</sup>.

La prima riguarda l'Art bonus. Il decreto rilancio infatti ha esteso l'ambito operativo del beneficio fiscale solo alle fattispecie «dei complessi strumentali, delle società concertistiche e corali, dei circhi e degli spettacoli viaggianti», non considerando altre importanti realtà quali ad es. le aziende partecipate o *in house* della pubblica amministrazione, che

---

<sup>31</sup> Cfr. D. MAIDA, *decreto rilancio: nasce il Fondo Cultura. Intervista al direttore di Federculture Umberto Croppi*, 15 maggio 2020, consultabile nel sito [www.tribune.com](http://www.tribune.com).

svolgono attività culturali sotto forma di fondazioni o società a responsabilità limitata (S.r.l.).

La seconda riguarda il Fondo per la cultura. In particolare, l'art. 184 del decreto rilancio prevede l'istituzione di un fondo destinato – oltre che agli interventi per la tutela, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale – alla «promozione di investimenti», non tenendo presente che a seguito della sospensione delle attività culturali le imprese non hanno esigenza di indebitarsi per “investire”, avendo, invece, nella maggior parte dei casi, bisogno di liquidità per l'organizzazione, la gestione e la programmazione delle proprie attività.

Il terzo rilievo appare più che altro una proposta integrativa delle misure già disposte dal decreto rilancio a favore del mondo della produzione culturale: la defiscalizzazione di tutte le spese per l'acquisto di beni di natura culturale, tramite la possibilità di detrazione dalla dichiarazione dei redditi delle spese per l'acquisto di biglietti di concerti, libri, ecc. Tale misura rappresenterebbe sicuramente un importante incentivo per il rilancio del settore culturale e per l'incremento degli incassi.

Le richiamate “criticità” constatate dagli operatori di settore a seguito dell'analisi delle prime formulazioni normative del decreto rilancio hanno consentito di apportare delle importanti modifiche in sede di conversione in legge. Tra le modifiche e integrazioni maggiormente significative si annoverano: l'aumento della dotazione del Fondo “Carta della cultura”; l'aumento della dotazione della c.d. Carta elettronica; l'istituzione di un Fondo per il sostegno alle attività dello spettacolo dal vivo; l'accessibilità del Fondo per la cultura non solo per interventi di investimenti ma anche per altri interventi per la tutela, la conservazione, il restauro, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale.

Non tutte le criticità sono state risolte e superate in sede di conversione in legge del decreto rilancio. Tuttavia, le richiamate proposte e osservazioni dei rappresentanti del mondo della cultura hanno contribuito a rendere maggiormente adeguate le misure di sostegno a favore del settore culturale.

Sul piano operativo, i primi decreti attuativi che sono stati adottati sono quelli che riguardano il sostegno delle librerie e la filiera dell'editoria. Nello specifico, due decreti firmati il 4 giugno 2020 dal



Ministro del Mibact Dario Franceschini, hanno stanziato 10 milioni di euro per la *Tax credit librerie* e 30 milioni di euro per l'acquisto straordinario di libri da parte delle biblioteche dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli istituti culturali.

La copertura finanziaria dei due decreti attuativi è garantita dal “Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali”, istituito con il decreto rilancio, che per l'anno 2020 prevede una dotazione di 171,5 milioni di euro.

Meritano una considerazione conclusiva le sopra menzionate previsioni in tema di digitalizzazione del patrimonio culturale e di fruizione della cultura in modalità telematica.

La pandemia e la sospensione delle attività culturali hanno fatto riflettere il mondo politico, gli operatori di settore e buona parte della società sulla necessità di proseguire il processo di digitalizzazione del patrimonio culturale già avviato dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo tramite numerosi interventi normativi<sup>32</sup>.

Come è stato rilevato da tempo in dottrina, l'Italia necessita di un significativo processo di innovazione, creatività e produzione culturale<sup>33</sup> che trova nella digitalizzazione del patrimonio culturale una sfida decisiva. Pare questa una strada ineludibile per migliorare le condizioni di tutela e per ampliare le possibilità di fruizione del patrimonio culturale, degli spettacoli e dell'arte contemporanea.

---

<sup>32</sup> Da ultimo si pensi alle disposizioni relative all'*Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale-Digital library* contenute nel vigente regolamento organizzativo del Mibact (artt. 33 e 35 d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169).

<sup>33</sup> In questo senso cfr. C. CALIANDRO - P.L. SACCO, *Italia reloaded. Ripartire con la cultura*, Bologna, 2011. Sul tema della digitalizzazione del patrimonio culturale cfr., da ultimo, l'ampio saggio di P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato: prime note per uno studio giuridico*, in *P.A. Persona e Amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, n. 2, 2019; G. SPEDICATO, *Digitalizzazione di opere librerie e diritti esclusivi*, in *Aedon*, n. 2/2011.

Michele M. Comenale Pinto \* - Giovanni Pruneddu \*\*

## Aeroporti e COVID-19

### *Airports and COVID-19* §

*Le misure adottate dall'Unione Europea e dai suoi Stati membri per fronteggiare la recente crisi sanitaria hanno avuto un impatto significativo sul settore aeroportuale. Considerando il normale flusso di passeggeri negli aeroporti e le problematiche di profilassi legate all'attività di-trasporto in sé, con passeggeri in arrivo, in partenza e in transito, per tutelare la salute pubblica è stata adottata la chiusura di alcuni aeroporti e di alcune rotte. Gli autori prendono in considerazione l'impatto economico della pandemia sulle compagnie aeree e sugli aeroporti, con le contromisure già adottate e le possibili azioni ulteriori da intraprendere in futuro. – The measures adopted by the European Union and its Member States to face the recent health crisis have had a significant impact on the airport sector. Considering the normal flow of passengers in the airports and the specific problems of prophylaxis related to the transport activity itself, on arriving, departing and in transit passengers, closure of certain airports and some routes has been adopted in order to protect public health. On the other hand, authors consider the economic impact of the pandemic on airlines and airports as well as already adopted countermeasures and further possible steps to be undertaken.*

SOMMARIO: 1. Trasporti aerei, aeroporti e COVID-19. – 2. I riflessi delle misure di prevenzione in aeroporto sulle attività dei vettori. – 3.

---

\* Professore ordinario nell'Università di Sassari – [comenale@uniss.it](mailto:comenale@uniss.it).

\*\* Ricercatore (RTD $b$ ) nell'Università di Sassari – [pruneddu@uniss.it](mailto:pruneddu@uniss.it).

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

La politica unionale in tema di bande orarie quale strategia imprescindibile per la tutela del comparto. – 4. Profili di responsabilità.

1. *Trasporti aerei, aeroporti e COVID-19.*

Anche nell'ottica dell'emergenza COVID-19, gli aeroporti vanno considerati sotto una pluralità di aspetti. Essi costituiscono la principale infrastruttura necessaria allo svolgimento dell'attività aeronautica e dei servizi di trasporto aereo<sup>1</sup>. Tale loro funzione comporta che in essi, e nelle vie di accesso verso di essi, si concentri un gran numero di persone, fra utenti ed addetti. Ciò li rende il luogo ideale anche per impiantare attività commerciali, pur non strettamente correlate all'aviazione civile, nelle aree sia a monte che a valle dei controlli di sicurezza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il trasporto aereo, al pari di quello per acqua, non richiede infrastrutture per lo svolgimento della circolazione del veicolo, essendogli invece necessarie le infrastrutture alla partenza ed alla destinazione (aeroporti, porti), oltre che di strutture e servizi necessari alla sicurezza della navigazione (come, nel caso in esame, radiofari e torri di controllo). Su tali aspetti, cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Servizi portuali ed aeroportuali: convergenze e differenze*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. Xerri, Milano, 2012, 229. Sull'obbligo (non sanzionato) di realizzare le infrastrutture aeronautiche, gravante sugli Stati parte della Convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale, ai sensi del suo art. 28, cfr. G. RINALDI BACCELLI, *La collaboration internationale en matière aéroportuaire*, Montréal-Paris, 1979, 8.

<sup>2</sup> Come osservava a suo tempo M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984, 4, riferendosi alla già allora ormai inappagante concezione di «aerodromo», considerata dal testo originario del codice della navigazione: «l'attuale rilevanza dell'impresa aeroportuale quale nozione del tutto svincolata dal tradizionale concetto di aerodromo nel senso di "località, sia terrestre che acqua, destinata, anche in via temporanea, alla partenza, all'approdo ed allo stazionamento degli aeromobili" e la conseguente prevalenza del servizio reso agli utenti dell'organizzazione aeroportuale rispetto agli immobili messi loro a disposizione, hanno fatto sì che oramai l'aeroporto, nella sua nuova realtà dinamica di complesso organismo imprenditoriale, non coincide assolutamente più con quell'istituto descritto nel

Proprio queste loro caratteristiche, con la concentrazione di persone che gravitano intorno ad essi, richiedono specifica attenzione in tempi di crisi sanitaria, come quella che stiamo vivendo in questo momento storico, per via della pandemia da corona-virus, che incide in maniera considerevole sulla loro operatività. Il rischio sanitario, certamente non ignoto in passato, ed anzi ben conosciuto già con i primi traffici mercantili, ed in particolare con la navigazione marittima<sup>3</sup>, è stato al centro di nuova attenzione, proprio a seguito della ancora non conclusa vicenda della pandemia di COVID-19 (SARS-CoV-2), riconosciuta come tale

---

codice della navigazione e nel regolamento per la navigazione aerea». Ed in effetti, il superamento della concezione soltanto statica dell'infrastruttura in questione è stato operato, in ciò secondo le indicazioni della migliore dottrina, e seguendo le tracce di un precedente progetto di riforma (cfr. G. ROMANELLI, *La riforma del codice della navigazione*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Atti del Convegno di Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999, Torino, 2002, 11, *ivi*, 21), nella revisione della parte aeronautica del codice della navigazione del 2005-2006 (con riferimento al testo vigente dell'art. 692 c. nav., come emendato dal d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, cfr. G. MASTRANDREA - L. TULLIO, *Il compimento della revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Dir. mar.*, 2006, 699, *ivi*, 705).

<sup>3</sup> V. in generale G. MARTINI, *La sanità marittima. Profili giuridico-amministrativi con riguardo anche alla tutela contro gli inquinamenti marini*, Milano, 1964, 3 ss. Non a caso, l'attenzione per il rischio sanitario era elevata nelle società mercantili. A seguito della peste del 1348, la Repubblica di Venezia aveva istituito l'ufficio del «Magistrato sopra la sanità» (cfr. G. CAPPELLETTI, *Storia della repubblica di Venezia dal suo principio sino al suo fine*, VI, Venezia, 1850, 494; V. SANDI, *Principi di Storia civile della Repubblica di Venezia, Dalla Sua Fondazione Sino All'Anno Di N.S. 1700. Della Parte Seconda Che Contiene I Tempi Sino Al 1500*, II, *Dall'Anno 1450. Sino Al 1500*, Venezia, 1756, 753 ss.). Con riferimento specifico ai porti meridionali, cfr. R. SALVEMINI, *A tutela della salute e del commercio nel Mediterraneo: la sanità marittima nel Mezzogiorno pre-unitario*, in *Istituzioni e traffici nel Mediterraneo tra età antica e crescita moderna*, a cura della medesima, s.l., 2009, 259, in cui cfr. anche D. ANDREOZZI, «L'anima del commercio è la salute». *Sanità, traffici, rischio e dominio sul mare in area alto adriatica (1700-1750)*, *ivi*, 225. Per cenni all'istituzione del lazzaretto di Livorno, ai tempi ai tempi del Granduca Francesco I, cfr. R. BERNARDINI, *La sanità marittima in epoca stefaniana*, ne *La sanità marittima dai Medici ai tempi attuali*, atti del convegno di Pisa, Pisa, 2002, 6.

dall'Organizzazione Mondiale della Sanità con la dichiarazione dell'11 marzo scorso.

Tenuto conto di quella che è la loro normale frequentazione, accanto alle problematiche specifiche di profilassi connesse all'attività di trasporto in sé, sui passeggeri in arrivo, in partenza ed in transito, si pongono in genere quelle sui frequentatori delle aerostazioni, non necessariamente utenti dei servizi di trasporto, fra l'altro rispetto alle attività di ristorazione e commerciali. In quest'ambito va tenuto in conto speciale il personale addetto dell'aerostazione e dei servizi in aerostazione, oltre che gli equipaggi. E si pongono, a valle, le questioni relative alle eventuali responsabilità che potrebbero derivare dalla diffusione di un virus in ambito aeroportuale. Un'emergenza sanitaria come quella tuttora in corso, cagionata dal COVID-19, al di là o successivamente all'imposizione di blocchi e limitazioni della mobilità anche di cortissimo raggio, richiede comunque l'adozione di una serie di precauzioni, e, specialmente se prolungata, ha varie conseguenze non secondarie in ambito economico.

Del resto, il rischio sanitario non è il solo suscettibile di aggravarsi in ragione di una presenza concentrata di persona. A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, gli aeroporti sono stati lo sfondo di vari atti terroristici di cui alcuni avevano come obiettivo finale gli aeromobili, dirottati o distrutti, di altri hanno costituito direttamente il bersaglio<sup>4</sup>. Quest'ultima tipologia di rischio, con la necessità di garantire la sicurezza, in termini di *security*)<sup>5</sup>, ha determinato un mutamento epocale

---

<sup>4</sup> Si ricordano, fra gli episodi di quella stagione, i due sanguinosi attacchi terroristici contro l'aeroporto internazionale di Fiumicino del 17 dicembre 1973 e del 27 dicembre 1985. Più recentemente, nell'ambito di un piano coordinato, che aveva coinvolto anche il centro cittadino di Bruxelles, va ricordato l'attacco all'aeroporto di Zaventem del 22 marzo 2016. In effetti, il terrorismo costituisce il rischio più rilevante per la *security* aeroportuale: cfr. F. PELLEGRINO, *Le competenze del gestore aeroportuale nel quadro della safety e della security dell'aviazione civile*, ne *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione*, a cura di S. Busti, E. Signorini, G.R. Simoncini, Torino, 2017, 63, *ivi*, 82.

<sup>5</sup> Sulle molteplici accezioni del termine «sicurezza» nel diritto della navigazione (e per la contrapposizione fra *safety* e *security*, cfr. per tutti G. CAMAR-

dell'accessibilità alle strutture aeroportuali, con l'irrigidimento del confine fra aree al di qua e al di là dei controlli (aree sterili)<sup>6</sup>. E alla nozione di sicurezza, in termini di *security*, occorre far riferimento per le misure volte ad arginare il rischio sanitario (*health security*).

---

DA, *La sicurezza nel diritto della navigazione. Molteplicità di norme ed unicità di approccio sistemico*, ne *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, a cura di U. La Torre e A.L. M. Sia, Soveria Mannelli, 2011. Cfr. anche M.M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, ne *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, atti del convegno di Milano del 22 aprile 2004, a cura di G. Camarda, M. Cottone e M. Migliarotti, Milano, 2005, 54; H. LABAYLE, *Sécurité dans les aéroports et progrès de la collaboration internationale contre le terrorisme*, in *A.F.D.I.*, 1989, 711. Con riferimento specifico alla sicurezza degli aeroporti dagli attacchi terroristici, a livello normativo internazionale, cfr. il Protocollo di Montreal del 24 febbraio 1988 per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione di Montreal del 23 settembre 1971 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile (ratificato ed entrata in vigore in Italia il 12 novembre 1990, alla stregua della l. 30 novembre 1989, n. 394). In materia è intervenuta poi la Convenzione di Pechino del 10 settembre 2010 per la repressione di atti illeciti contro l'aviazione civile internazionale (cfr. in tema G. MARCHIAFAVA, *La convenzione di Pechino del 10 settembre 2010 sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale*, in *Dir. trasp.*, 2012, 105).

<sup>6</sup> Sui controlli ai varchi di sicurezza e l'affidamento dei controlli ai privati, cfr. U. LA TORRE, *Obblighi e responsabilità del controllore della sicurezza*, in *Aeroporti e responsabilità*, atti del convegno di Cagliari del 24-25 ottobre 2003, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 83. In tema di responsabilità del gestore: P. EVANGELISTA, *Sicurezza ed attività negli aeroporti: la responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli Leali e E.G. Rosafio, 2008, 337. Per una descrizione complessiva delle misure adottate con il reg. (CE) 16 dicembre 2002, n. 2320, e la sua comparazione con le corrispondenti misure relative all'ambito portuale, a suo tempo cfr. M. GRIGOLI, *Profili innovativi della sicurezza nell'ambito portuale e aeroportuale*, in *Giust. civ.*, 2008, II, 341, ivi, 348 ss. Sul problema della sicurezza aeroportuale nei suoi vari aspetti, cfr. G. CAMARDA, *La sicurezza del volo in ambito aeroportuale: competenze e responsabilità*, ne *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno e in quello internazionale*, a cura di B. Franchi, Milano, 2005, 103.

La pandemia da COVID-19 sta incidendo in maniera considerevole sul mondo dei traffici, fra cui il trasporto aereo, condizionando anche l'accesso alle infrastrutture aeroportuali; non sembra, peraltro, potersi escludere un sovvertimento di molte di quelle che sono state, fino a questo momento, le regole del mercato; circoscrivendo il discorso alla sola questione delle infrastrutture, una prima avvisaglia, particolarmente significativa, della situazione in atto è rinvenibile nel «congelamento» delle bande orarie in aeroporto; è significativo, peraltro, constatare che le misure adottate al riguardo per fronteggiare gli effetti della contrazione dei traffici seguano il paradigma sperimentato a seguito della crisi del trasporto aereo causata dagli attacchi terroristici del settembre 2001<sup>7</sup> (*infra*, § 3).

Per quanto riguarda specificamente il trasporto aereo, la constatazione della diffusione della malattia infettiva, quando ancora l'Italia non sembrava esserne stata direttamente interessata, aveva determinato l'adozione di una procedura sanitaria gestita dagli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF) del Ministero della salute<sup>8</sup>, per verificare l'eventuale

---

<sup>7</sup> Oltre l'impatto generale (v. *ex plurimis* P. GALLO, *Il dopo 11 settembre: un nuovo concetto giuridico di «pericolo». Tra libertà individuale ed esigenze di tutela della sicurezza collettiva*, in *Jus*, 2007, 427), gli episodi in questione produssero effetti tutt'altro che secondari sull'industria del trasporto aereo: cfr. D.E. CLARK - J.M. MCGIBANY - A. MYER, *The Effects of 9/11 on the Airline Travel Industry*, in *The Impact of 9/11 on Business and Economics. The Day that Changed Everything?*, a cura di M.J. Morgan, New York, 2009, 75. Del resto, problematiche analoghe sono state osservate fra le conseguenze anche di altre crisi: cfr., a suo tempo, E. THOMCHICK, *The 1991 Persian Gulf War: Short-Term Impacts on Ocean and Air Transportation*, in *Transp. Journ.*, 33/1993, 40; G. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, Milano, 2010, 78.

<sup>8</sup> Per riferimenti all'organizzazione odierna della sanità marittima, aerea e di frontiera (che fa capo al Ministero della salute, cfr. S. ZUNARELLI - M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, ed. IV, Milano, 2020, 44. Si tratta di una delle più rilevanti, fra le funzioni statali svolte in ambito aeroportuale: cfr. B. FRANCHI, *Riparto delle competenze normative ed amministrative sugli aeroporti civili*, ne *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione*, cit., 21, *ivi*, 22. Per far fronte all'emergenza determinata dalla pandemia, si è previsto il potenziamento delle risorse umane destinate ai servizi da espletare in ambito portuale ed aeroportuale: cfr. art. 199, comma 8-*bis*, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, come convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Peraltro, il succes-

presenza a bordo degli aeromobili di casi sospetti sintomatici e disporre il loro eventuale trasferimento in bio-contenimento, ed aveva condotto al rafforzamento della sorveglianza dei passeggeri di voli diretti dalle aree ritenute a rischio o, comunque di voli con casi sospetti di infezione, sulla base delle procedure previste dal regolamento per la polizia sanitaria della aeronavigazione, approvato con il r.d. 2 maggio 1940, n. 104, e dal regolamento sanitario internazionale del 2005<sup>9</sup>.

L'aggravarsi della situazione ha portato, poi, alla progressiva restrizione dei voli<sup>10</sup>, fino alla chiusura al traffico di interi aeroporti<sup>11</sup>, nel quadro delle più rigide misure di restrizione della mobilità delle persone

---

sivo art. 251 del medesimo d.l. n. 34 del 2020, per far fronte alle esigenze di controlli sanitari tempestivi in ambito portuale ed aeroportuale, prevede modalità straordinarie per l'espletamento dei concorsi del Ministero della salute.

<sup>9</sup> Adottato dalla 58<sup>a</sup> Assemblea mondiale della sanità in data 23 maggio 2005, in vigore dal 15 giugno 2007.

<sup>10</sup> Ad iniziare dall'ordinanza del Ministero della salute del 30 gennaio 2020 (in G.U. 1° febbraio 2020, n. 26) con cui era stato interdetto, con effetto immediato, per novanta giorni (art. 2) «il traffico aereo dalla Cina, quale Paese comprendente aree in cui si è verificata una trasmissione autoctona sostenuta del nuovo Coronavirus (2019 – nCoV)» (art. 1, comma 2).

<sup>11</sup> Cfr. d.P.C.M. 17 maggio 2020, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 126 del 17 maggio 2020. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera ii), del d.P.C.M. 11 giugno 2020, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, può disporre, al fine di contenere l'emergenza sanitaria da coronavirus, riduzioni, sospensioni o limitazioni nei servizi di trasporto, anche internazionale, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo e nelle acque interne, imponendo specifici obblighi agli utenti, agli equipaggi, nonché ai vettori ed agli armatori. Con il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro della salute n. 227 del 2 giugno 2020 sono state disposte, misure di riduzione, soppressione e limitazione nei servizi di trasporto automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo nonché da e per le Regioni Sicilia e Sardegna, misure di riduzione, soppressione e limitazione nei servizi di trasporto automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo nonché da e per le Regioni Sicilia e Sardegna. Si è trattato di misure di particolare gravità, la cui adozione «*on public health grounds*» presuppone la sussistenza di «*exceptional circumstances*», e richiede la consultazione preventiva con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (cfr. ICAO *Annex 9, Recommended Practice 2.4.1*).



(con conseguente contrazione del numero complessivo dei voli operati nei vari aeroporti); certamente, la considerevole contrazione di traffico aereo, monitorata in ambito europeo da EUROCONTROL<sup>12</sup>, ha avuto importanti conseguenze sulle entrate aeronautiche ed extra-aeronautiche dei gestori aeroportuali<sup>13</sup>.

## *2. I riflessi delle misure di prevenzione in aeroporto sulle attività dei vettori.*

La disponibilità delle infrastrutture condiziona fortemente l'accesso al mercato dei servizi di trasporto<sup>14</sup>. In particolare, tale constatazione

---

<sup>12</sup> Cfr. EUROCONTROL *Comprehensive Assessment of COVID-19's Impact on European Air Traffic*, consultabile all'indirizzo web [www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-comprehensive-assessment-covid-19s-impact-european-airtraffic](http://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-comprehensive-assessment-covid-19s-impact-european-airtraffic).

<sup>13</sup> Occorre riferirsi in primo luogo a quelle che sono le entrate che derivano al gestore (in applicazione del principio «user pays» (sulla cui origine in ambito ICAO cfr. G. RINALDI BACCELLI, *La collaboration internationale en matière aeroportuaire*, Montréal-Paris, 1979, 59) dall'attività di gestione aeroportuale in quanto tale, attraverso i «diritti aeroportuali» (cfr. M. BRIGNARDELLO, *Tariffe e tributi portuali e aeroportuali*, in *Giureta*, 2008; E. ORRÙ, *Il ruolo del gestore aeroportuale nell'evoluzione giuridica, economica e tecnologica del settore*, in *Dir. mar.*, 2016, 449, ivi, 458. V., in generale, D. BOCCHESI, *I diritti aeroportuali dalle origini ai nostri giorni*, Napoli, 2015). Sull'incidenza delle entrate extra-aeronautiche sui livelli di reddito delle imprese aeroportuali, M.M. COMENALE PINTO, *Il problema del finanziamento degli aeroporti nella prospettiva europea*, in *ALADA en Cabo Verde*, Buenos Aires, 2013, 100, ivi, 102 ss.; in chiave aziendalistica, cfr. F. ROTONDO, *Modelli imprenditoriali nelle aziende aeroportuali*, Torino, 2018, 40.

<sup>14</sup> La questione della capacità aeroportuale è legata a doppio filo a quella delle tariffe per l'impiego degli aeroporti. A livello comunitario attraverso la dir. 2009/12/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 sono stati disciplinati «gli aspetti fondamentali dei diritti aeroportuali e le modalità della loro fissazione poiché, in mancanza di tale quadro, alcuni requisiti fondamentali delle relazioni tra i gestori aeroportuali e gli utenti dell'aeroporto rischiano di non essere rispettati» (considerando 2). In tema cfr. F. GASPARI, *Capacità e diritti aeroportuali nell'Unione europea e nell'ordinamento interno: recenti sviluppi*, in *Dir. trasp.*, 2016, 105.

vale per la distribuzione delle bande orarie in aeroporto (c.d. “*slot allocation*”)<sup>15</sup>, che si è rivelata essenziale per garantire un’effettiva liberalizzazione del trasporto aereo<sup>16</sup>.

Uno dei principi cardine della disciplina dell’allocazione delle bande orarie in aeroporto, recata dal reg. (CEE) 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, è la c.d. “*grandfather’s rule*” (regola del nonno o dell’anzianità) («il vettore aereo che abbia operato una banda con l’autorizzazione del coordinatore, conserva il diritto di chiedere la stessa banda nel successivo periodo di validità degli orari corrispondenti»)<sup>17</sup>,

---

<sup>15</sup> Per un’analisi critica del sistema cfr. M. DEIANA, *Slot allocation*, in *Gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, a cura di M.P. Izzo, Milano, 2009, 239; G. SILINGARDI - D. MAFFEO, *Gli slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Torino, 1997. Per un’analisi giuseconomica, cfr. M. COLANGELO, *L’allocazione degli slots. Regole e modelli*, Roma, 2009; M.V. PETIT LAVAL, *La asignación de slots en la Unión europea*, in *ALADA en Cabo Verde, XXVI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, a cura di M.O. Folchi, Buenos Aires, 2013, 70.

<sup>16</sup> Il processo comunitario di liberalizzazione dei traffici aerei, conclusosi con l’emanazione dei regolamenti datati 23 luglio 1992 (n. 2407, n. 2408, n. 2409, n. 2410 e n. 2411 «regolamenti sul rilascio delle licenze, sull’accesso al mercato, e sulla regolamentazione delle tariffe») rifusi poi nel reg. Ce n. 1008/1008 del 24 settembre 2008 «recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità» (in tema cfr. D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. trasp.*, 2009, 307), stravolse il precedente assetto (cfr. F. PELLEGRINO, *La trasformazione del trasporto aereo da fenomeno d’élite a fenomeno di massa*, in *ALADA en Cabo Verde, XXVI Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, cit., 196, ivi, 201; M. BRIGNARDELLO, *Le tariffe aeree, ne Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, 413, F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell’Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Dir. Ue*, 1999, 207) caratterizzato da una forte e permeata forma di intervento dello Stato (in tal senso S. ZUNARELLI - A. PULLINI, *I servizi di trasporto aereo, ne Il diritto del mercato e del trasporto*, a cura di S. Zunarelli, Padova, 2008, 11, ivi, 23).

<sup>17</sup> Conformemente a quanto disposto dall’art. 8, § 1, lett. a) del reg. Cee n. 95/93 relativamente alla procedura di assegnazione delle bande orarie. Un limite alla *grandfather’s rule* che stabilisce per l’appunto la prevalenza dei vettori già radicati rispetto ai vettori *new entrant* sta nella disciplina dei servizi cosiddetti

che viene meno nel caso in cui il vettore non operi (in quello *slot*) i propri servizi (regola dello «*use or lose*»)<sup>18</sup>. Quest'ultimo paletto alla *grandfather's rule* trova giustificazione nella limitata disponibilità della risorsa, che non può rimanere inutilizzata<sup>19</sup>: in base ad esso, è prevista la revoca dell'affidamento della banda oraria inutilizzata, di cui il vettore non può comunque compiere alcun atto dispositivo<sup>20</sup>.

È evidente che l'applicazione di questo principio non abbia senso lì dove il mancato impiego sia dipeso da un fattore non riconducibile al vettore, come nel caso di una sospensione generalizzata dei voli, dipendente

---

ti di continuità territoriale (oggetto di oneri di servizio pubblico oggi sulla base del reg. Ce n. 1008/2008 art. 16 ss.). Sul punto cfr. L. MASALA, *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, ne *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, a cura di Mariarosa Cardia, Cagliari, 2012, 43, *ivi*, 52 s.; G. PRUNEDDU, *Spunti in tema di grandfather's rule e continuità territoriale*, in *Dir. trasp.*, 2011, 211.

<sup>18</sup> Cfr. art. 10, § 4, reg. Cee n. 95/93.

<sup>19</sup> Tale principio, poi e fatto proprio poi dal legislatore comunitario attraverso il reg. Cee n. 95/93, venne elaborato *ab origine* in sede IATA (su cui cfr. in generale J.W.S. BRANCKER, *IATA and What It Does*, Leyden, 1977; L.S. CLARKE, *IATA: The First 50 Years. What's Past is Prologue*, in *Annals Air & Space Law*, 1995, I, 29; P.P.C. HAANAPPEL, *Développements récents à l'Association du Transport Aérien International (IATA)*, *ibidem*, 1996, II, 396.

<sup>20</sup> Tale disciplina si basava sul principio che la banda oraria non potesse essere considerata nella disponibilità del singolo vettore assegnatario, in parte sfumato, con le previsioni in tema di «mobilità delle bande orarie» introdotte con la novella del 2004, che consente spostamenti di *slot* fra servizi operati dal medesimo vettore, o fra compagnie appartenenti allo stesso gruppo e persino fra compagnie diverse, in caso di scambio alla pari cfr. art. 8 *bis*, reg. Cee n. 95/93 introdotto dal reg. Ce n. 793/2004. Si deve registrare il diritto riconosciuto all'amministrazione di limitare, o persino di sopprimere, il diritto d'uso della banda oraria, senza che sia dovuta alcuna compensazione al vettore (art. 8, § 3, reg. Cee n. 95/93 come modificato dal reg. Ce n. 793/2004). Nell'eventualità in cui l'allocatione subisca delle restrizioni, o venga addirittura revocata, questa tornerà nella disponibilità del soggetto allocante così che possa essere reimpiegata in base a schemi prestabiliti, basati sulla trasparenza e sul divieto di discriminazione, al fine di garantire sfruttamento ottimale delle risorse disponibili

da una situazione esterna che lui non può controllare, ad esempio derivante da vincoli alla mobilità o da divieti di operare collegamenti aerei, per ragioni sanitarie. In effetti, già il reg. (CEE) n. 95/93, nel testo emendato dal reg. (CE) 793/2004, vigente al momento del manifestarsi dell'odierna crisi da pandemia, prevedeva specifiche ipotesi derogatorie, in ragione di «circostanze imprevedibili ed inevitabili indipendenti dal controllo del vettore aereo», fra cui erano contemplate quelle che portano «alla chiusura di un aeroporto o di uno spazio aereo» e la «interruzione dei servizi aerei a causa di un'azione che è intesa ad influire su detti servizi, che impedisce, praticamente e/o tecnicamente, al vettore aereo di effettuare le operazioni come previsto»<sup>21</sup>; su questo specifico aspetto avremo modo di tornare più diffusamente nel prosieguo (*infra*, § 3). D'altra parte, la crisi del trasporto aereo determinata dalla pandemia si è riflessa pesantemente anche sui gestori aeroportuali: ciò ha indotto, a livello nazionale, all'adozione del provvedimento di proroga biennale delle concessioni, di cui all'art. 79 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, come convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, e successivamente modificato dall'art. 202 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, a sua volta, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

A prescindere dalle implicazioni dei divieti di mobilità o *tout-court* di effettuare collegamenti, con riferimento specifico alle misure di prevenzione per il contenimento del rischio di diffusione del COVID, va osservato che le misure adottate per le fasi in aerostazione e quelle relative alla sistemazione a bordo e al volo tendenzialmente incidono in maniera reciproca.

Così, ad esempio, la raccomandazione, rivolta dalle compagnie aeree ai propri passeggeri, al fine di «mantenere il distanziamento sociale» di ricorrere, per quanto possibile al «web check-in», o comunque di «utilizzare, ove presenti, i chioschi del fast check-in in aeroporto»<sup>22</sup> dovrebbe avere come effetto potenziale l'incoraggiamento a limitarsi al solo bagaglio a mano; tuttavia, con effetti verosimilmente nella direzione oppo-

---

<sup>21</sup> Art. 10, § 4, reg. (CEE) n. 95/93, nel testo vigente, lett. *a* e *b*.

<sup>22</sup> Il testo riportato è ripreso dal portale Alitalia, alla pagina [www.alitalia.com/it\\_it/volare-alitalia/news-e-attivita/news/info-passeggeri/volare-in-sicurezza.html](http://www.alitalia.com/it_it/volare-alitalia/news-e-attivita/news/info-passeggeri/volare-in-sicurezza.html)

sta, fra le più recenti misure in materia adottate, ispirate ad indicazioni in ambito EASA<sup>23</sup>, si rinviene il divieto di uso delle cappelliere, la limitazione del bagaglio «a mano» soltanto a quello che possa essere collocato sotto il sedile di fronte al posto occupato dal passeggero (ovvero, potremmo sintetizzare, «bando del *trolley* a bordo»), e conseguente imbarco in stiva senza pagamento di supplementi<sup>24</sup>, come applicazione di un precedente provvedimento governativo<sup>25</sup>. Tale impostazione è stata poi oggetto di ripensamento con il più recente d.P.C.M. 14 luglio 2020, il cui allegato 2 – allegato tecnico per le singole modalità di trasporto

---

<sup>23</sup> Cfr. EASA, *COVID-19 Aviation Health Safety Protocol Operational guidelines for the management of air passengers and aviation personnel in relation to the COVID-19 pandemic*, Issue No: 02, 30 giugno 2020. In tale documento si legge, in particolare (*ivi*, 14): «*Aircraft operators, in coordination with airport operators, should put measures in place to assist passengers in using self-check-in procedures and to minimise the amount of hand luggage taken into the cabin, in order to expedite the boarding and disembarking process and to reduce movements and the risk of contamination in the cabin. Operators should promote the carriage of hand luggage in the cargo compartment by implementing incentive policies.*».

<sup>24</sup> Cfr. ENAC, *Linee Guida per la ripresa del traffico negli aeroporti, a partire dalla "Fase 2"* - 2020/001-APT, ed. n. 4 del 12 giugno 2020, nonché note ENAC 25 e 26 giugno 2020, a seguito di indicazioni del Ministero della Salute, [www.enac.gov.it/news/emergenza-covid-19-misure-di-esenzione-linee-guida-note-informative-enac](http://www.enac.gov.it/news/emergenza-covid-19-misure-di-esenzione-linee-guida-note-informative-enac).

<sup>25</sup> D.P.C.M. 15 giugno 2020, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 147 dell'11 giugno 2020, allegato 15-allegato tecnico – *singole modalità di trasporto – trasporto aereo*, ove si rinviene, appunto, il «*divieto di portare sull'aeromobile bagagli a mano di grandi dimensioni, al fine di limitare al massimo gli spostamenti e i movimenti nell'ambito dello stesso aeromobile.*» Non si possiede, naturalmente, la competenza a valutare l'efficacia di dette misure, che è stata duramente contestata da esponenti di note compagnie aeree *low cost*. Secondo quanto si apprende da notizie di stampa (diffuse, in particolare, dai quotidiani nazionali in edicola il 2 luglio 2020, l'amministratore delegato di Ryanair, Eddie Wilson, avrebbe testualmente dichiarato «Lo stop al bagaglio a mano? Una follia, così aumenta il contagio» (così nel virgolettato del *Corriere della Sera*). Al di là dell'efficacia come misura anti-assembramento, se ne può forse ipotizzare l'utilità, ai fini della riduzione dei tempi di imbarco e di sbarco, consentendo un maggior lasso temporale per le operazioni di sanificazione della cabina.

(che sostituisce le misure precedentemente adottate), in materia di trasporto aereo prevede che i vettori possano «definire con i gestori aeroportuali specifiche procedure che consentano l'imbarco di bagaglio a mano di dimensioni consentite per la collocazione nelle cappelliere, mettendo in atto idonee misure di imbarco e di discesa selettive, in relazione ai posti assegnati a bordo dell'aeromobile, garantendo i dovuti tempi tecnici operativi al fine di evitare assembramenti nell'imbarco e nella discesa e riducendo al minimo le fasi di movimentazione (ad es. chiamata individuale dei passeggeri al momento dell'imbarco e della discesa, in modo da evitare contatti in prossimità delle cappelliere)». Il medesimo documento aggiunge, inoltre, che «gli indumenti personali (giacca, cappotto, maglione ecc.) da collocare nelle cappelliere, dovranno essere custoditi in un apposito contenitore monouso, consegnato dal vettore al momento dell'imbarco, per evitare il contatto tra gli indumenti personali dei viaggiatori nelle stesse cappelliere».

Ed è anche da evidenziare l'affermazione del ricorso preferenziale all'imbarco attraverso ponte mobile<sup>26</sup>, altra misura che può tendenzialmente incidere sulle politiche di spesa delle compagnie aeree, in considerazione della necessità di avvalersi di specifiche infrastrutture aeroportuali<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Di seguito al passo citato nella nota precedente, nel medesimo documento d.P.C.M. 15 giugno 2020, allegato 15-allegato tecnico – singole modalità di trasporto – trasporto aereo si legge ancora: «[n]elle operazioni di sbarco e imbarco dei passeggeri va utilizzato, ove possibile, il finger in via prioritaria e in caso di trasporto tramite navetta bus, va evitato l'affollamento, prevedendo una riduzione del 50% della capienza massima prevista per gli automezzi e una durata della corsa comunque inferiore ai 15 minuti, garantendo il più possibile l'areazione naturale del mezzo». La misura è stata mantenuta nel successivo, già citato allegato tecnico sul trasporto aereo al d.P.C.M. 14 luglio 2020.

<sup>27</sup> Va evidenziato il forzato allontanamento dall'affermazione del principio, fatto proprio dalla direttiva 2009/12/CE (attuata in Italia con d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), della differenziazione del livello e della tipologia dei servizi di cui debbano avvalersi le compagnie aeree. La questione è ben sintetizzata nel considerando n. 15 della detta direttiva: «I gestori aeroportuali dovrebbero poter applicare diritti aeroportuali corrispondenti alle infrastrutture e/o al livello dei servizi messi a disposizione, in quanto i vettori aerei hanno un interesse legittimo».

3. *La politica unionale in tema di bande orarie quale strategia imprescindibile per la tutela del comparto.*

Gli effetti negativi che la pandemia ha avuto sull'industria del trasporto aereo hanno avuto riflessi altrettanto negativi sul comparto aeroportuale; è anche vero, però, che le soluzioni adottate in favore della prima possono potenzialmente riverberarsi positivamente anche sul secondo.

In quest'ottica, va segnalato il regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità<sup>28</sup>, adottato

---

timo a esigere da un gestore aeroportuale servizi commisurati al rapporto prezzo/qualità. È opportuno tuttavia che l'accesso ad un livello differenziato di infrastrutture o servizi sia aperto a tutti i vettori aerei che desiderino ricorrervi su base non discriminatoria. Quando la domanda supera l'offerta, l'accesso dovrebbe essere determinato in base a criteri obiettivi e non discriminatori la cui definizione incombe al gestore aeroportuale. Le eventuali differenziazioni dei diritti aeroportuali dovrebbero essere trasparenti, oggettive e basate su criteri chiari» (v. in proposito, da ultimo: G. PRUNEDDU, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, Roma, 2017, 79 ss. Del resto, è stata già rilevato in generale un certo effetto erosivo delle misure anti-COVID sulla già sottile linea di demarcazione fra compagnie aeree tradizionali e compagnie aeree a basso costo: cfr. G. PRUNEDDU, *Compagnie aeree low cost. Nascita, affermazione e prospettive di un modello all'epoca del COVID-19*, in RDT, 25, 2020, 37.

<sup>28</sup> In base alla definizione offerta dall'art. 2, lett. a) del reg. (CEE) n. 95/93, come modificato dal reg. (CE) n. 793/2004, per «banda oraria» si deve intendere «il permesso dato da un coordinatore ai sensi del presente regolamento di utilizzare l'intera gamma di infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo in un aeroporto coordinato ad una data e in un orario specifici assegnati da un coordinatore ai sensi del presente regolamento al fine di atterrare o decollare». Questa definizione, che aggiorna, migliorandola, quella offerta a suo tempo dal reg. (CEE) n. 95/93, nel testo originario, che faceva, invece, riferimento al «tempo programmato di arrivo o di partenza disponibile o assegnato per un movimento aeronavale ad una data determinata in un aeroporto coordinato» risulta maggiormente incentrata sull'organizzazione com-

per impedire che la situazione di stallo conseguente alla pandemia del COVID-19 potesse e possa a tutt'oggi (nonostante la riapertura della maggior parte degli aeroporti, risultano inoperate la maggior parte delle rotte) alterare l'applicazione dei principi di assegnazione e di mantenimento degli *slot* (o bande orarie) (*supra*, § 2), o costringere le compagnie aeree, per quanto possibile, ad operare servizi per i quali non c'è alcuna domanda, al solo fine di impegnare la banda oraria, per non perderla. La questione si pone peraltro in un contesto (*supra*, § 2), in cui le Autorità hanno imposto la cancellazione di collegamenti<sup>29</sup> e la chiusura di aeroporti<sup>30</sup>.

Quanto evidenziato nel 1994, dal *Comité des Sages*<sup>31</sup>, che era stato incaricato dalla Commissione europea di valutare le prospettive del setto-

---

ressiva dei servizi collegati che sulla definizione di banda oraria, escludendo dal concetto stesso quelle frazioni di spazio/tempo/servizi prive di utilizzazione o comunque di permesso. La definizione offerta dal legislatore comunitario sembra riprendere specularmente quella rintracciabile nell'allora *Scheduling Procedures Guide* (section 5.3) della IATA., dove lo *slot* viene indicato come «*the scheduled time of arrival or departure available or allocated to an aircraft movement on a specific date at a fully coordinated airport*». Definizione reperibile anche nell'ultima versione disponibile *on line* della *Worldwide Scheduling Guidelines* (ed. 2015). Cfr. per M. DEIANA, *Considerazioni sul concetto e la natura giuridica degli slot aeroportuali*, ne *La nueva ordenación del mercado de transporte*, a cura di M.V. Petit Lavall, F. Martínez Sanz, A. Recalde Castells, Madrid, 2013, 489.

<sup>29</sup> Cfr. ord. Min. (salute) 30 gennaio 2020, «Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus» (20A00738), in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 26 del 1° febbraio 2020, con la quale è stata disposta la sospensione del traffico aereo con la Repubblica Popolare Cinese, incluse le Regioni Amministrative Speciali di Hong Kong e Macao. Il provvedimento si applica anche a Taiwan.

<sup>30</sup> L'operatività degli aeroporti italiani è stata limitata con il d.m. (infr. trasp., di concerto salute) 12 marzo 2020, n. 112, recante «Limitazione operatività aeroporti a seguito emergenza COVID-19», in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 73 del 20 marzo 2020.

<sup>31</sup> Cfr. F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Napoli, 2011, 5; E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico*, ne *Il diritto del mercato dei trasporti*, a cura di S. Zunarelli, Padova, 2008, 202. Nello specifico sul ruolo del Comitato cfr. V. DE CONINK, *The Report of the Comité des Sages*, in *ETL*, 1994; P. MALANIK, *The Report of the European «Comité des Sages»*, in *Air & Space Law*, 1994, 75.



re dell'epoca<sup>32</sup>, sembra essersi totalmente ribaltato, se è vero, infatti, che in quelli che potremmo dire «tempi normali» il maggiore ostacolo che incontrano le compagnie aeree all'apertura di nuove rotte o all'incremento delle frequenze è la difficoltà d'accesso agli *slot* negli aeroporti (ed in particolare in quelli di scambio, i c.d. «*hub*»)<sup>33</sup> e nello spazio aereo, è altrettanto vero che all'«epoca del coronavirus», si pone invece il trovare compagnie che vogliano instaurare nuovi collegamenti o riprendere ad operare quelli preesistenti.

L'incertezza sull'andamento dell'epidemia e la ritrosia di molti utenti a programmare gli spostamenti non permettono alle compagnie aeree di programmare la stagione successiva, ma neanche di garantire l'attuale. Di tale situazione ha preso atto il recente regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93, introducendo una deroga, seppur temporanea, ai principi della regolamentazione delle bande orarie, con la sospen-

---

<sup>32</sup> Aveva registrato come i due più rilevanti elementi di ostacolo per una effettiva liberalizzazione del trasporto aereo fossero, da un lato, la capacità dei servizi della navigazione aerea e, dall'altro, proprio la disponibilità e la gestione delle bande orarie in ambito aeroportuale. Sul punto cfr. *amplius* M.M. COMENALE PINTO, *L'assistenza al volo. Evoluzione; problemi attuali; prospettive*, Padova, 1999, 40 ss. e 283 ss. A tali problematiche, in ambito europeo, si è provato a dare soluzione con i regolamenti del pacchetto «cielo unico» (reg. Ce n. 549/2004 del 10 marzo 2004 e regolamenti collegati): in tema, cfr. S. ZUNARELLI - A. PULLINI, *I servizi di trasporto aereo*, ne *Il diritto del mercato del trasporto*, cit., 36 ss.; A. ANTONINI - C. SEVERONI, *L'organizzazione e l'uso dello spazio nel cielo unico europeo*, ne *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, cit., 771. In tal senso cfr. C. TUO, *Il trasporto aereo nell'Unione europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008. L'Autrice sostiene che la mancata realizzazione della liberalizzazione avrebbe avuto come conseguenza diretta «distorsioni provocate dall'abusivo sfruttamento delle rendite di posizione da parte delle imprese già presenti sul mercato», *ivi*, 185.

<sup>33</sup> In chiave economica cfr. cfr. N.M. PUSTORINO, *Introduzione alla pianificazione del sistema di trasporto aereo*, Milano, 2009, 80 ss. Tuttavia, sulle implicazioni in termini di regolamentazione della sostituibilità degli *hub*, cfr. F. FOLLIERI, *La regolazione economica dei porti e degli aeroporti, tra fallimenti del mercato e fallimenti della regolazione*, in *Dir. economia*, 2017, 675, *ivi*, 692 ss.

sione dell'applicazione del principio «*use or lose*» sulla scia di quanto fatto a suo tempo dalla Commissione<sup>34</sup> per fronteggiare le conseguenze della crisi legata agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 (*supra*, § 1).

La sospensione del principio «*use or lose*» congela le bande orarie eventualmente rimaste inutilizzate nel periodo dell'emergenza, prevedendo che i coordinatori debbano considerare «operate dal vettore aereo al quale erano inizialmente assegnate, le bande orarie assegnate per il periodo compreso fra il 10 marzo 2020 e il 24 ottobre 2020».

Già nel 2001, stante l'importanza dell'attribuzione delle bande orarie e del coordinamento degli orari e delle capacità, la Commissione, con la Comunicazione del 10 ottobre 2001 (sulle ripercussioni degli attentati negli Stati Uniti sull'industria dei trasporti aerei, per garantire la stabilità del comparto, come si è accennato, aveva disposto specifiche misure tra le quali la provvisoria sospensione proprio del principio «*use or lose*»<sup>35</sup>. Nello stesso documento, per cercare di arginare gli effetti della crisi allora in atto e di eventuali successive, veniva prospettata come soluzione<sup>36</sup> la realizzazione di un «fondo di mutualizzazione del rischio che, in caso di nuovi problemi comuni, risulterebbe più conveniente rispetto all'adozione di misure individuali a livello nazionale».

Una lettura critica dei considerando della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993 fa sorgere non pochi interrogativi sul perché non sia stato dato seguito alle ipotesi formulate dalla Commissione nel 2001.

In relazione all'epidemia della «sindrome respiratoria acuta grave» (SARS), nel non così lontano 2003 veniva precisato come questa avesse

---

<sup>34</sup> Comunicazione del 10 ottobre 2001 sulle ripercussioni degli attentati negli Stati Uniti sull'industria dei trasporti aerei COM(2001) 574 def. In tema cfr. G. DIVERIO, *Gli aiuti di Stato al trasporto aereo e alle banche*, cit., 77 s.

<sup>35</sup> La Commissione aveva ritenuto che vi fossero i presupposti per consentire ai vettori aerei di conservare anche per la successiva stagione estiva 2002 le bande orarie da essi già storicamente acquisite e che i coordinatori dovessero interpretare le disposizioni del regolamento (CEE) n. 95/93 in modo da garantire, nonostante l'inutilizzazione, l'applicabilità della c.d. «*grandfather's rule*».

<sup>36</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 10 ottobre 2001 cit., § 41.

«provocato gravi ripercussioni sulle operazioni di trasporto aereo dei vettori aerei», determinando «un significativo calo della domanda all'inizio della stagione estiva 2003» e che, «per garantire che il mancato utilizzo delle bande orarie assegnate per la suddetta stagione non si [traducesse] per le compagnie nella perdita di diritti sulle bande stesse», sarebbe stato necessario «precisare in modo chiaro e inequivoco che i periodi suddetti hanno subito gli effetti negativi».

Tutto ciò considerato, occorre chiedersi se le misure specifiche assunte con il provvedimento in commento possano essere sufficienti. Non può, allo stato, escludersi la necessità, in un futuro più o meno prossimo, di fronteggiare il rischio del collasso totale del settore del trasporto aereo, che potrebbe indurre la Commissione europea a rivedere la propria politica sugli aiuti di Stato nel settore, assumendo una posizione più elastica anche rispetto agli Orientamenti del 2014<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Oggi espressa dalla Comunicazione della Commissione, orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, datata 4 aprile 2014 in *Gazzetta Ufficiale Unione Europea*, n. C-99 del 4 aprile 2014. In tema cfr. V. CORREIA, *Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes*, in *ZIW*, 2014, 411, *ivi*, 432; M.C. AGNELLO, *La modernizzazione degli aiuti di Stato a favore dei servizi di interesse economico generale: strumenti, competenze e tutele*, in *Contr. Impresa Eur.*, 2015, 681; A. CASAL FREIRIA, *Las nuevas directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 145 ss. I vigenti Orientamenti sono già considerabili per certi aspetti meno rigidi rispetto ai precedenti del 2005 (Comunicazione della Commissione sugli orientamenti comunitari relativi al finanziamento degli aeroporti e agli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree che operano su aeroporti regionali, in *Gazzetta Ufficiale Unione Europea* n. C-312 del 9 dicembre 2005. Per un approfondimento cfr. M.V. PETIT LAVAL, *Las ayudas públicas a las compañías aéreas de bajo coste: una cuestión de actualidad*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 69; I. FERNÁNDEZ TORRES, *El caso charleroi y las directrices de 2005 a examen tras la sentencia del tpi de 17 de diciembre de 2008: el problema del principio del inversor privado*, in *Estudios de derecho aéreo*, Madrid, 2009, 375; C. POZZI, *I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato al trasporto aereo*, cit., 549; P. Frühling, *The New European Commission's Guidelines*, in *Air Law*, 2006, 98; F. CASOLARI, *Definiti gli orientamenti comunitari sugli interventi statali a favore degli aeroporti e delle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali*, in *Dir. tur.*, 2006, 170). In particolare, negli Orientamenti più recenti, rispetto ai precedenti, sembrano essere venuti

Si potrebbe anche ipotizzare un ricorso agli aiuti all'avviamento concessi per l'avvio di nuove rotte più elastiche di quello fin qui ammesso, e tale da interessare le rotte abbandonate in ragione della crisi, che abbiano una valenza sociale od economica per i territori interessati. Del resto, il rilievo di tale tipologia di azione era stato considerato dalla Commissione sin dagli Orientamenti del 2005, che avevano costituito una delle premesse per il radicamento delle compagnie aeree *low-cost*. Il principio potrebbe essere, *mutatis mutandis*, lo stesso: d'altronde, senza questa particolare forma di intervento pubblico, difficilmente le compagnie aeree potrebbero decidere di coprire rotte poco appetibili da un punto di vista economico<sup>38</sup>, e oggi molte rotte stanno diventando tali. Siffatte misure potrebbero ripercuotersi positivamente anche sui gestori aeroportuali, e consentirebbero di salvaguardare i livelli occupazionali del settore.

#### 4. *Profili di responsabilità.*

Infine, occorre chiedersi quali potrebbero/dovrebbero essere le conseguenze giuridiche, di fronte ad un'infezione COVID contratta in aeroporto. A tale riguardo, occorre risolvere il punto della natura dei rapporti fra i vari soggetti coinvolti, rispetto ad ipotesi in cui comunque

---

meno l'obbligo per le compagnie aeree di presentare un *business plan* volto a verificare la redditività della nuova rotta e l'obbligo da parte delle Autorità che erogano l'aiuto di verificare l'impatto che quest'ultimo andrebbe ad avere sulla concorrenza (§ 147). Si registra poi come mentre negli orientamenti del 2005 era previsto che al raggiungimento della redditività della rotta interessata, l'aiuto dovesse essere revocato (§ 79, lett. f. degli Orientamenti del 2005), e che nell'ipotesi in cui la compagnia aerea «aiutata» non rispettasse gli impegni assunti dovessero essere erogate delle sanzioni da parte dello Stato (§ 79 degli Orientamenti del 2005). I), che avrebbe inoltre dovuto predisporre adeguati strumenti nelle ipotesi di ricorso, di tutti questi elementi non ci sia traccia negli orientamenti del 2014. In sintesi, volendo dare applicazione principio secondo cui «tutto ciò che non è vietato è consentito» si potrebbe sostenere che gli orientamenti del 2014 consentono ciò che prima era vietato.

<sup>38</sup> Cfr. M.V. PETIT LAVALL, *Las ayudas públicas a las compañías aéreas de bajo coste: una cuestión de actualidad*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 61.

non sarebbe agevole l'integrazione della prova del fatto costitutivo della responsabilità, sia che si versi in campo aquiliano, sia anche lì dove fosse configurabile una responsabilità di natura contrattuale<sup>39</sup>. Per quanto concerne la responsabilità civile per i danni occorsi al passeggero, sembra prevalente l'inquadramento come una responsabilità extracontrattuale del gestore aeroportuale, tanto per i danni occorsi al passeggero nelle aree aperte al pubblico, quanto per quelli prodottisi nello svolgimento di operazioni in altre aree<sup>40</sup>.

In ogni caso, occorrerebbe provare il fatto del contagio, e delle circostanze di tempo e di luogo, lì dove i sintomi (quando si palesano), per le conoscenze fin qui acquisite, si manifestano entro una quindicina di giorni dal contatto con altri soggetti infetti<sup>41</sup>. Il soddisfacimento di un siffatto onere probatorio è reso difficoltoso, evidentemente, anche dalla ampiezza delle aree in cui potrebbe potenzialmente verificarsi il contagio e dal considerevole numero di soggetti che circolano negli ambienti in questione.

E, ammesso che si sia raggiunta una prova sulle circostanze di tempo, perché possa essere integrata una responsabilità per il contagio in capo ad un soggetto, occorre che costui abbia disatteso un obbligo (legale o contrattuale), ricadente su di lui, di adottare le precauzioni necessarie nello svolgere una determinata attività in grado di diffondere

---

<sup>39</sup> Sottolinea A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*, in *Dir. trasp.*, 2008, 697, *ivi*, 706: «l'esistenza di un rapporto contrattuale fra il gestore aeroportuale e la gran parte dei soggetti che operano nell'aeroporto, in virtù di un titolo che li lega al primo; titolo che è tale sia in presenza di un contratto, scritto o verbale (per esempio, *Standard Ground Handling Agreement*), sia nell'apparente insussistenza dello stesso, ogni qualvolta il gestore percepisca dall'utente un importo, ancorché sulla base di un rapporto pubblicistico, per l'utilizzazione dell'aeroporto».

<sup>40</sup> Cfr. A. FACCO, *Questioni controverse in tema di responsabilità delle imprese di gestione aeroportuale*, in *Resp. civ. prev.*, 2006, 1627, *ivi*, 1635 ss.

<sup>41</sup> Si rinvia, al riguardo, alle informazioni reperibili, fra l'altro, nel portale del Ministero della salute, sotto il titolo *COVID-19 - Come capire se si è a rischio contagio*, in particolare alla FAQ n. 8 («Quanto dura il periodo di incubazione?»), alla pagina [www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=234](http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=234).

l'infezione, o di porre in essere su di essa un'adeguata vigilanza. Occorrerà, infine, che non si sia verificato un fatto interruttivo del nesso causale, come potrebbe essere una condotta comunque imprudente del soggetto infettato (fatto impeditivo, la cui prova grava sul convenuto).

A prescindere dalle testé segnalate difficoltà di ordine probatorio, fra i soggetti di cui possa eventualmente ipotizzarsi una responsabilità per un'infezione verificatasi in area aeroportuale per le condizioni riscontrabili in tale ambito, possono prendersi in considerazione, in particolare: il gestore aeroportuale; gli esercenti delle varie attività di ristorazione e commerciali presenti in aeroporto; le compagnie aeree ed i gestori dei servizi di *handling*, l'autorità pubblica preposta al controllo delle attività in ambito aeroportuale (in Italia l'ENAC, ente nazionale per l'aviazione civile)<sup>42</sup>. A tale riguardo, vengono in mente, sotto il profilo penale, i

---

<sup>42</sup> L'ENAC è stato istituito con l'art. 1 del d. lgs. 25 luglio 1997, n. 250; ai sensi dell'art. 687 c. nav. (come risultante dalla riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, di cui al d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96 e al d. lgs. 15 marzo 2006, n. 151), è chiamato ad operare come «autorità unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile»: sulla sua struttura e funzioni, cfr., in generale, S. MAGNOSI, *Il nuovo assetto organizzativo dell'ente nazionale per l'aviazione civile*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 313; G. MASTRANDREA, *Le competenze delle istituzioni nel nuovo codice*, ne *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, a cura di B. Franchi e S. Vernizzi, Milano, 2007, 139, *ivi*, 141 ss., nonché i vari contributi contenuti nel volume collettaneo AA.VV., *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia. Quale veste giuridica per l'ENAC?*, Napoli, 2011. Per quanto lapalissiano, è il caso di puntualizzare che sarebbe irrilevante, nell'eventualità della diffusione di un'infezione in ambito aeroportuale, ove dovesse essere provata l'omissione delle sue prerogative di controllo (fermo restando la necessaria integrazione della prova sul nesso causale) la dichiarazione di non responsabilità resa dal medesimo ente in note informative (cfr. [www.enac.gov.it/news/coronavirus-covid-19-informazioni-ai-passeggeri](http://www.enac.gov.it/news/coronavirus-covid-19-informazioni-ai-passeggeri)); è appena il caso di puntualizzare che il d.P.C.M. 17 maggio 2020 (richiamato nell'ultima nota informativa ENAC citata) si limita ad individuare le precauzioni da adottare nei singoli ambiti considerati (e così, in particolare, per quanto concerne l'allegato 15, quelle relative ai servizi di trasporto pubblico, con allegato tecnico specifico in tema di trasporto aereo), ma certamente non esonera (né, del resto, avrebbe potuto) da responsabilità per omissione di attività di competenza. In sintesi: «Il mancato, negligen-

precedenti in tema di titolarità di posizione di garanzia, rispetto alla partenza di aeromobili in condizioni insicure. In particolare, va ricordata la nota decisione della Corte di Cassazione penale che attribuì anche ai funzionari della società di gestione aeroportuale la responsabilità per un disastro aereo in cui avrebbe avuto rilievo causale l'omissione delle operazioni di sghiacciamento delle ali antecedentemente alla partenza<sup>43</sup>.

---

te o non idoneo esercizio dei poteri spettanti impegna positivamente la responsabilità dell'ENAC, e in solido con esso del soggetto che ha agito o avrebbe dovuto farlo, per i danni che il corretto esercizio del potere avrebbe evitato» (A. ANTONINI, *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*, cit., 708). A suo tempo, sulle non chiare conseguenze in tema di responsabilità dell'istituzione dell'ENAC, cfr. G. Camarda, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, ne *Le gestioni aeroportuali. privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, a cura di M.M. Comenale Pinto, F. Morandi e L. Masala, Milano, 2005, 57, *ivi*, 73 ss.

<sup>43</sup> Il riferimento è al disastro di Verona del 13 dicembre 1995, ed alla pronunzia della Cassazione penale 21 novembre 2002 - 14 febbraio 2003, n. 7291, in *Dir. mar.*, 2004, 151, con nota di E.G. ROSAFIO, *Sui poteri del direttore di aeroporto, degli addetti al traffico aereo e del gestore aeroportuale nei confronti di un aeromobile straniero*, *ivi*, 153, nonché in *Dir. trasp.*, 2004, 493, con nota di M.M. COMENALE PINTO, *Ancora in tema di libertà dell'aria e di poteri dello Stato di scalo nel sistema vigente di Chicago*, *ivi*, 501. È incidentalmente da ricordare che in entrambi i commenti richiamati, gli autori avevano avuto modo di esprimere perplessità sulle conclusioni tratta dalla decisione, in considerazione del quadro normativo allora vigente, nonché dei limiti del provvedimento di concessione al gestore (all'epoca dei fatti limitato alla sola aerostazione (cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Ancora in tema di libertà dell'aria e di poteri dello Stato di scalo nel sistema vigente di Chicago*, cit., 502).

Anna Masutti\*

## Oneri di servizio pubblico e finanziamenti ai tempi del COVID-19

*Public service obligations  
and funding during Covid-19* §

*L'epidemia di Covid-19 ha causato conseguenze molto gravi nel settore del trasporto aereo e, in generale, per la mobilità europea. Per farvi fronte, la Commissione europea ha adottato numerose misure come quelle sugli Oneri di Servizio Pubblico (OSP), affidate ad una Comunicazione della Commissione del 13 maggio 2020, che fornisce anche linee guida sulle compensazioni alle compagnie aeree europee. – The Covid-19 pandemic caused serious consequences for the air transport sector and for European mobility in general. To deal with these consequences, the European Commission has adopted several measures such as those on Public Service Obligation (PSOs) contained in the Commission Communication of May 13 2020, which also provides guidance on compensation to European airlines.*

SOMMARIO: 1. La grave crisi del trasporto aereo. – 2. Le norme dell'Unione sui finanziamenti statali alle rotte essenziali. – 3. Temporanità delle misure di finanziamento. – 4. Finanziamenti per le rotte già precedenti.

---

\* Professore ordinario nell'Università di Bologna – [anna.masutti@unibo.it](mailto:anna.masutti@unibo.it).

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



temente assegnate a un vettore aereo. – 5. Finanziamenti per nuove rotte. –  
6. Ulteriori misure e note conclusive.

1. *La grave crisi del trasporto aereo.*

Il trasporto aereo è tra i settori maggiormente colpiti dall'epidemia di COVID-19. Le restrizioni temporanee ai servizi aerei hanno portato a una riduzione dei voli in Europa di oltre l'80% rispetto allo stesso periodo del 2019 e gli aeroporti hanno subito una riduzione delle operazioni del 75%, con un calo di traffico superiore a quello registrato dopo l'11 settembre 2001<sup>1</sup>. Anche il trasporto aereo di merci ha subito una drastica riduzione considerato che il 50% di questo tipo di trasporto avviene all'interno degli aeromobili adibiti al trasporto di passeggeri. Il nostro paese è passato, in sole cinque settimane dall'inizio del *lockdown*, dai 459.709 passeggeri in arrivo e in partenza di domenica 23 febbraio 2020, ai 6.780 di domenica 29 marzo, con un calo del 66% dei voli effettuati e dell'85% del numero di passeggeri (e, dunque, da quasi 14 milioni a poco più di 2 milioni di passeggeri nelle stesse settimane)<sup>2</sup>.

Le conseguenze nel settore dei trasporti e per le compagnie sono drammatiche, tanto che con il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 l'epidemia di COVID-19 è stata riconosciuta come calamità naturale ed evento eccezionale per il trasporto aereo. Questo, ai fini dell'applicazione dell'art. 107, co. 2, lett. *b* del TFUE che considera compatibili con il mercato interno gli aiuti di stato destinati a riparare ai danni arrecati da calamità.

Per fronteggiare tali conseguenze, le iniziative adottate dalla Commissione europea sono state molteplici; basti pensare al regolamento n. 459 del 30 marzo 2020, di modifica del regolamento n.

---

<sup>1</sup> Cfr. comunicato IATA n. 25 del 2020, *Passenger Demand Plunges on COVID-19 Travel Restrictions*, del 2 aprile 2020, consultabile al link: [iata.org/en/pressroom/pr/2020-04-02-02](https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-04-02-02).

<sup>2</sup> Cfr. ISTAT, *Trasporto aereo: andamento e scenari*, rapporto del 5 maggio 2020, consultabile al link: [istat.it/it/files/2020/05/Trasporto-aereo.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/05/Trasporto-aereo.pdf).

95 del 1993, il quale all'art. 10-*bis* ha disposto che, per il periodo dal 1° marzo al 24 ottobre 2020, tutti gli *slot* originariamente allocati ai vettori aerei in Europa saranno considerati come effettivamente operati dai rispettivi vettori, pur in assenza di traffico aereo.

Nel contesto di tali iniziative si segnala la pubblicazione, in data 13 maggio 2020, degli Orientamenti della Commissione europea sui finanziamenti statali alle rotte essenziali durante l'epidemia<sup>3</sup>.

È la stessa Istituzione comunitaria a sottolineare la necessità che sia garantito l'accesso a regioni isolate o in via sviluppo, laddove uno Stato membro ritenga che gli obiettivi della politica di sviluppo regionale non siano adeguatamente soddisfatti se lasciati esclusivamente al libero gioco delle forze di mercato. Pertanto, gli Stati membri nella fase di *lockdown* sono stati chiamati a garantire una connettività minima, in particolare con le aree periferiche e meno servite dei rispettivi territori (ad es. con le isole) che non beneficiano di modalità di trasporto alternative.

In questo contesto gli Oneri di Servizio Pubblico (OSP) possono rivelarsi uno strumento efficace per garantire requisiti minimi di connettività; questo, se si considera che un aumento del 10% della connettività favorisce un incremento del PIL (pro capite) di un ulteriore 0,5 % e del tasso di crescita dell'1%, oltre a determinare un aumento complessivo della produttività del lavoro<sup>4</sup>. L'impiego di tale strumento non può prescindere, come ci ricorda la Commissione, dal rispetto dei principi sugli aiuti di Stato, rappresentando pur sempre un'eccezione alle regole di concorrenza del mercato comune. Proprio per evitare indebite distorsioni della concorrenza, le linee guida della Commissione si concentrano sulle procedure di affidamento dei servizi in parola, sulla possibilità di modificare i contratti di servizio pubblico già esistenti e sulle forme e modalità di compensazione statali.

---

<sup>3</sup> Cfr.. European Commission, *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*, del 13 maggio 2020, consultabile al link: [ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/air\\_transport\\_overview\\_sa\\_rules\\_during\\_coronavirus.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/air_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf).

<sup>4</sup> Cfr. InterVISTAS, *Economic Impact of European Airports – A Critical Catalyst to Economic Growth*, uno studio per l'*Airports Council International Europe* (ACI), gennaio 2015.

*2. Le norme dell'Unione sui finanziamenti statali alle rotte aeree essenziali.*

Gli Stati membri dispongono già di un chiaro quadro normativo per il finanziamento delle rotte essenziali. Tale quadro garantisce il rispetto delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato e sulla applicazione dei principi di trasparenza, proporzionalità e non discriminazione nella individuazione delle rotte e nella selezione dei vettori (cfr. gli articoli 15, 16 e 17 del regolamento n. 1008 del 2008). Tali norme sono preordinate a consentire l'erogazione di finanziamenti statali in un contesto di libero mercato dei trasporti aerei, molto competitivo e in parte servito da vettori *low cost*, capaci di adottare politiche tariffarie particolarmente aggressive e strategie commerciali che non tengono conto delle esigenze di continuità delle popolazioni residenti in aree periferiche o in via di sviluppo degli Stati membri.

Con le linee guida in esame la Commissione, pur nella consapevolezza che gli Stati hanno la necessità di attivare in tempi rapidi tali servizi, non manca di intravedere taluni pericoli di violazione delle norme sugli aiuti di Stato o indebite distorsioni della concorrenza. Le linee guida dovrebbero consentire di preservare le strutture di mercato pre-crisi e preparare il terreno per la successiva ripresa economica, reintroducendo l'equilibrio tra OSP e servizi in concorrenza.

*3. Temporaneità delle misure di finanziamento.*

Dalle indicazioni della Commissione emerge chiaramente il carattere temporaneo di questi orientamenti dato che rimangono saldi i principi comunitari in materia di aiuti di Stato<sup>5</sup>. Forme di finanziamento possono essere introdotte a favore di aeroporti situati in aree periferiche e nelle isole per garantire servizi essenziali e a favore dei vettori aerei impegnati nel garantire tali servizi di collegamento con tali aree<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Punti 2.3.3 e 4.1 degli orientamenti.

<sup>6</sup> Al punto 2.3 degli orientamenti la Commissione afferma che: «Member States may wish to safeguard air services which, whilst falling outside of the public remit, are still considered as essential to fulfil a specific public need (e.g. providing connectivity across territories). Such services qualify as services of

In quest'ultimo caso, la Commissione ha preso atto della necessità di poter finanziare sia rotte già assegnate e che beneficiavano di forme di finanziamento statale ma la cui continuità potrebbe essere venuta meno per incapacità del vettore di continuare i servizi, sia nuove rotte.

4. *Finanziamenti per rotte aeree già precedentemente assegnate a un vettore aereo.*

Nell'ipotesi di rotte già finanziate prima del COVID-19 per le quali il vettore selezionato non è più in grado di garantire i servizi di trasporto, lo Stato membro può assegnare tali rotte a un diverso vettore senza dover indire una nuova gara d'appalto, ricorrendo a una procedura negoziata<sup>7</sup>. L'assegnazione senza gara non preclude la possibilità di modificare le condizioni del preesistente contratto di servizio pubblico. Questo, a condizione che tale esigenza sia stata determinata dalla diffusione della pandemia, che le modifiche non alterino la natura generale del contratto, e che la compensazione finanziaria non superi la differenza tra i ricavi medi osservati durante i mesi selezionati (gennaio-febbraio 2020) e la struttura dei costi. Il compenso terrà conto della variazione delle frequenze e degli eventuali costi variabili<sup>8</sup>.

---

general economic interest (...). In the passenger air transport sector, public service compensation is generally granted to air carriers entrusted with the provision of air transport services under specific public service obligations (the "PSO") under the conditions set out in Regulation 1008/2008».

<sup>7</sup> Punto 2.3.1 degli orientamenti: «In this case, and under the further conditions of Article 16(12), the Member State is not obliged to organise a public tender in accordance with the procedure set out in Article 17».

<sup>8</sup> Al punto 2.3.3 degli orientamenti la Commissione afferma che: «As the COVID-19 outbreak mainly affects the level of revenues, there is an assumption that the cost structure should be identified as the average (or close to the average) of the amounts reported monthly in the above-mentioned profit and loss accounts and that this cost structure should in principle constitute the ceiling to determine the eligible costs. The compensation should therefore not exceed the difference between the average revenues observed during the selected months and such cost structure. The compensation may be adjusted to take into account the variation of frequencies and any variable costs».

In base alle norme sugli appalti pubblici, tali modifiche sono possibili ma devono rispettare principi di necessità e proporzionalità (e dunque non introdurre meccanismi di sovra compensazione a favore dei vettori), devono essere limitate a un periodo di tre-sei mesi e, in ogni caso, non andare oltre il 31 dicembre 2020<sup>9</sup>.

#### *5. Finanziamenti per nuove rotte.*

La Commissione, con riguardo alle rotte gestite in regime di libera concorrenza prima dell'epidemia di COVID-19 e non più servite, ritiene che possano essere assegnate ai vettori aerei con compensazioni erogate dagli Stati membri per un periodo, come si è detto, di tre-sei mesi e, comunque, sino al 31 dicembre 2020. Il contratto può essere prorogato laddove dovesse persistere l'epidemia. Nell'assegnazione di tali rotte gli Stati devono rispettare criteri di essenzialità (ovvero valutare attentamente che tali rotte non siano o possano essere già servite dal mercato, valutazione che, a ben riflettere, appare assai difficile in questa fase) e devono introdurre frequenze minime garantite, tenendo conto di un *load factor* più basso a causa dell'epidemia<sup>10</sup>.

Per l'assegnazione delle nuove rotte dovrebbero applicarsi le norme sulle procedure pubbliche del codice degli appalti. Tuttavia, si applicherà l'art. 32, co. 2 della direttiva n. 24 del 2014 che in casi di estrema urgenza, come quella generata dall'epidemia, consente l'affidamento senza gara d'appalto (e senza preventiva pubblicizzazione nella GUUE) ma con l'adozione di una procedura negoziata, previo assenso dello Stato membro<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Al punto 2.3.1 degli orientamenti la Commissione afferma che: «In practical terms, this should mean that any such COVID-19 related modification should be valid for a maximum of three to six months, and, in any case, not beyond 31 December 2020».

<sup>10</sup> Punto 2.3.2 degli orientamenti.

<sup>11</sup> Al Punto 2.3.3 degli orientamenti la Commissione afferma che: «Articles 26 to 32 of this Directive provide for a variety of procedures depending, *inter alia*, on the characteristics of the case, including its urgency. In case of “extreme urgency”, national authorities may, under certain pre-conditions, pro-

Con riguardo al finanziamento che lo Stato può erogare vale il principio espresso nel paragrafo 4 che precede, ovvero che la compensazione non deve superare la differenza tra i ricavi medi osservati nei mesi selezionati e la struttura dei costi, tenendo conto della variazione delle frequenze e dei costi variabili.

#### 6. *Ulteriori misure e note conclusive.*

Il documento elenca ulteriori aiuti che possono essere concessi senza notifica: gli aiuti sociali per il trasporto degli abitanti delle regioni periferiche in conformità con il regolamento n. 651/2014, il c.d. *General Block Exemption Regulation* (GBER)<sup>12</sup>, gli aiuti *de minimis*, fino all'ammontare di 200.000 Euro, erogabili in tre anni fiscali<sup>13</sup>; gli aiuti a titolo di ristoro per i danni subiti dalla crisi epidemiologica ai sensi dell'art. 107, co. 2, lett. *b* del TFUE<sup>14</sup>.

In conclusione, le linee guida della Commissione rappresentano uno strumento interpretativo per adattare temporaneamente la disciplina europea sugli aiuti di Stato alla situazione di emergenza generata

---

ceed to a negotiated procedure without prior publication (...). However, any such cases of “extreme urgency” are generally very limited».

<sup>12</sup> Al punto 3.1 degli orientamenti: «Member States are exempted from the obligation to notify certain types of State aid in the air transport sector, provided that the conditions detailed in the General Block Exemption Regulation (“GBER”) are fulfilled. The GBER covers a wide range of horizontal aid categories and provides also specific provisions for the air transport sector, in particular in relation to social aid granted for the transport of residents of remote regions, investment aid for airports and operating aid for regional airports».

<sup>13</sup> Al punto 3.3 degli orientamenti: «Public funding granted to a company not exceeding EUR 200 000 over three fiscal years is not regarded as State aid, provided the other conditions of the *de minimis* Regulation are also fulfilled».

<sup>14</sup> Al punto 4.2 degli orientamenti: «According to Article 107(2)(b) TFEU, aid to make good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences is compatible with the internal market (...). Only damage having a direct causal link with the exceptional occurrence, such as the COVID-19 outbreak, can be compensated by State aid under Article 107(2)(b) TFEU».

dal COVID-19. La temporaneità delle previsioni ivi contenute è confermata dalla Commissione che sottolinea come sia in ogni caso necessario considerare vigenti i principi comunitari in materia di concorrenza e quelli elaborati dalla Corte di Giustizia in materia di appalto di servizi.

Gli orientamenti in esame non costituiscono una soluzione definitiva alle conseguenze che la pandemia ha generato nel settore né l'unico percorso da seguire per il ripristino delle condizioni precedenti, per il quale sarà necessario uno specifico intervento dell'Unione europea.

Stefania Pedrabissi \*

## L'intervento dello Stato e la nazionalizzazione nel trasporto aereo

*State intervention and nationalization in air transport* §

*Il segmento del trasporto aereo nazionale è un settore economico da sempre caratterizzato dalla pervasiva presenza dello Stato. Il processo di liberalizzazione voluto dall'Unione Europea e la conseguente privatizzazione che, nel nostro Paese ha coinvolto anche l'ex compagnia di bandiera, ha condotto a una progressiva ma consistente riduzione della partecipazione statale nell'esercizio dell'attività di impresa di trasporto aereo. La pandemia da Covid-19, preceduta dalla crisi economica, ha posto le premesse per un "ritorno" a significative forme di intervento pubblico. Lo scritto si pone l'obiettivo di riflettere sulle recenti evoluzioni in materia di trasporto aereo osservando la complessa vicenda dal filtro nazionale del ruolo statale. – The national air transport segment is an economic sector that has always been characterized by the pervasive presence of the State. The liberalization process desired by the European Union and the consequent privatization which, in our country, also involved the former flag carrier has led to a progressive but substantial reduction in state participation in the business of airplane transport. The Covid-19 pandemic, preceded by the economic crisis, laid the foundations for a "return" to significant forms of public intervention. The paper aims to reflect on recent developments in air transport by observing the complex story of the national role from the national filter.*

---

\* Ricercatrice confermata nell'Università di Parma – stefania.pedrabissi@unipr.it.

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



SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. Liberalizzazione, privatizzazione e nazionalizzazione. – 3. Considerazioni di sintesi.

1. *Note introduttive.*

Se sino a qualche mese addietro, senza timore di smentita, avrei aperto questo scritto con la considerazione, dai tratti empirici, per la quale nell'ultimo ventennio, nella gran parte dei Paesi europei, la domanda di spostamenti aerei ha registrato un incremento costante e sostenuto<sup>1</sup> accompagnato dal progressivo allontanamento del ruolo pubblico nell'esercizio dell'attività di impresa nel trasporto aereo, principalmente a seguito del processo di liberalizzazione (e conseguente privatizzazione); detta affermazione necessita ora, quanto meno, di essere integrata alla luce di significativi eventi, per non apparire infondata<sup>2</sup>.

La pandemia del 2020 tra le innumerevoli conseguenze catastrofiche generate e, al momento in cui si scrive non ancora tutte quantificabili, lascia sul campo anche dati ed elementi estremamente tangibili, se riferiti al settore qui in esame.

Da un lato, infatti, l'epidemia ha impattato in maniera drastica sui mezzi di trasporto in generale e su quello aereo, in particolare, determinando una riduzione degli spostamenti aerei che, per numeri, pare essere in grado di riportare il mercato mondiale indietro di trent'anni<sup>3</sup>. I dati

---

<sup>1</sup> Per quanto riguarda il nostro Paese, si vedano i dati elaborati dall'indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano, deliberata il 12 febbraio 2009 e conclusa il 30 novembre 2009, svolta dalla IX Commissione della Camera (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) dai quali emerge il passaggio da 133 milioni di passeggeri nel 2008 a circa 230 milioni nel 2020.

<sup>2</sup> Per un inquadramento generale, senza alcuna pretesa esaustiva, cfr.: A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019; E. TURCO BULGHERINI, *Servizi aerei di linea e servizi aerei non di linea*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002; S. ZUNARELLI - A. ROMAGNOLI - A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2013.

<sup>3</sup> Dai dati elaborati dalla Banca Mondiale ([data.worldbank.org](http://data.worldbank.org)) emerge come, a livello globale, i passeggeri trasportati per mezzo aereo siano aumentati

disponibili dall'inizio dell'emergenza sanitaria ad oggi fotografano un livello di diminuzione del traffico aereo europeo pari al 65% e, con specifico riferimento al segmento nazionale, un decremento del volume dei traffici aerei pari al 76,5% in marzo, superato dalla percentuale negativa di aprile, del 97%<sup>4</sup>.

L'emergenza sanitaria ha reso fragili alcune certezze della *new economy* in un mercato oramai globalizzato nel quale il trasporto aereo costituisce un fattore competitivo determinante in grado di assecondare le istanze di un'economia che non contempla confini territoriali e limiti temporali.

L'Europa si interroga su come fronteggiare la pandemia per tutelare un segmento economico in continua espansione (pre COVID-19), le compagnie aeree invocano gli aiuti di Stato, per sopravvivere; premesse che conducono a una naturale convergenza nel considerare ammissibili interventi statali volti a risollevarle le sorti critiche dei vettori aerei nazionali. Strada, peraltro, da tempo divenuta meno insidiosa e caratterizzata, oggi, da un atteggiamento di maggior tolleranza da parte delle istituzioni europee verso forme di finanziamenti necessari a evitare quei fallimenti che l'iniziale "chimera" dei mercati liberalizzati pareva non poter generare.

La pandemia non si limita a colpire duramente l'industria del trasporto aereo mondiale ma segna anche il passaggio verso una nuova

---

da 310 milioni nel 1970, a 641,8 milioni nel 1980, per poi passare a 1.025 miliardi nel 1990, 1.674 miliardi nel 2000, 2.628 miliardi nel 2010, 4.233 miliardi nel 2018. Di diverso segno, invece, i più recenti studi che evidenziano come a seguito della pandemia da Covid-19 il trasporto aereo possa subire una riduzione collocabile nel *range* che va da 1,815 sino a 3,213 milioni di passeggeri, nel solo 2020. Se queste cifre dovessero essere confermate la pandemia del 2020 riporterebbe il mercato ai livelli di domanda risalenti a venti o trent'anni addietro. Cfr., ICAO Air Transport Bureau, *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*, 8 May 2020, in [www.icao.int](http://www.icao.int).

<sup>4</sup> Si vedano i dati disponibili in [www.eurocontrol.int](http://www.eurocontrol.int). Per Alitalia, in marzo i ricavi sono diminuiti a 43,95 milioni (-76,5%), in aprile neanche a 5 milioni (-97%). Al momento in cui si scrive volano 30 aerei per sei ore al giorno, di media, a fronte dei 113 della flotta.

stagione di interventi statali che, se osservati dal filtro domestico, ha ben poco di originale, se non la causa (di straordinaria natura) scatenante ulteriori iniezioni di capitale pubblico. Nel nostro Paese l'epidemia da Covid-19 riapre, nell'attività di impresa del trasporto aereo, scenari già noti aggravati dalla situazione emergenziale.

Così, con maggior (apparente) coerenza con il contesto emergenziale di quest'anno rispetto ad altre previsioni normative<sup>5</sup> contenute in differenti decreti giustificati dall'urgenza, il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, c.d. "Cura Italia" all'art. 79<sup>6</sup>, in considerazione della situazione determinata sulle attività di Alitalia- Società Aerea Italiana S.p.A e di Alitalia Cityliner S.p.A, entrambe in amministrazione straordinaria dall'epidemia da COVID-19, autorizza la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta accompagnata dalla contestuale previsione di un (iniziale) fondo di 500 milioni di euro. Disposizione normativa successivamente integrata e modificata dall'art. 202 del d.l. del 19 maggio 2020, n. 34<sup>7</sup> che testualmente prevede: «Per l'esercizio dell'attività di impresa nel settore del

---

<sup>5</sup> Si richiama l'*incipit* del contributo di E. GRAGNOLI, *La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo*, in questa *Rivista*, laddove l'A. evidenzia la mancanza di coerenza tra l'epidemia del 2020 e l'introduzione di una clausola sociale nel d.l. n. 34/2020 per riportare in questa sede il riferimento alla legge n. 166 del 27 ottobre 2008 (di conversione del d.l. n. 134/2008), intervento dal carattere fortemente "estemporaneo" finalizzato a salvare dal fallimento l'ex compagnia di bandiera e di preservarne l'italianità. Snodo centrale dell'intervento legislativo è la modifica della legge "Marzano" sulle grandi imprese in crisi. Per un approfondimento in dottrina si veda, L. STECCHETTI, *Law cost: ripercussioni della legge "salva Alitalia"*, in *Merc. conc. reg.*, 2008, 3, 513-525.

<sup>6</sup> D.l. 17 marzo 2020, n.18, 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.

<sup>7</sup> D.l. 19 maggio 2020, n. 34, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio, n.77.

trasporto aereo di persone e merci è autorizzata la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a partecipazione pubblica anche indiretta. L'efficacia della disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea. (...) Il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a partecipare al capitale sociale e a rafforzare la dotazione patrimoniale della società di cui al presente comma con un apporto complessivo di 3.000 milioni di euro, da sottoscrivere nell'anno 2020 e versare anche in più fasi e per successivi aumenti di capitale o della dotazione patrimoniale, anche tramite società a prevalente partecipazione pubblica».

Per comprendere appieno l'intervento statale poc'anzi accennato è bene partire dall'art. 295 Trattato Ce, disposizione che lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri quale scelta rimessa ai singoli Paesi di adottare un regime di proprietà pubblico, privato oppure misto<sup>8</sup>. Ad oggi la Commissione UE ha, infatti, confermato la propria posizione di neutralità rispetto all'acquisizione pubblica, ammettendo in astratto la possibilità che uno Stato possa acquistare le azioni di una compagnia aerea (a prezzi di mercato), purché le modalità dell'operazione non costituiscano un aiuto di Stato.

La nazionalizzazione del 2020 apre un nuovo capitolo della lunga e travagliata storia del segmento domestico di trasporto aereo da sempre caratterizzato dalla pervasiva presenza del ruolo pubblico. Le recenti previsioni mantengono vivo il mai sopito interesse della Commissione europea verso gli interventi statali che, nel tempo, si sono susseguiti a favore delle compagnie aeree.

Le questioni appena abbozzate impongono di introdurre, *in limine*, alcuni preliminari richiami utili a chiarire il perimetro entro il quale collocare il recente intervento legislativo volto a re-introdurre una forma di intervento pubblico nell'attività di impresa nel comparto aereo e, più in generale, a riflettere sui potenziali scenari legati al trasporto aereo nazionale.

---

<sup>8</sup> Per un approfondimento si rinvia ad A. VERHOEVEN, *Privatisation and EC Law: Is the European Commission "Neutral" with respect to public versus private ownership of companies?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, 861, ss.

2. *Liberalizzazione, privatizzazione e nazionalizzazione.*

Il settore del trasporto aereo riconducibile all'alveo dei settori a rete – segmenti di servizi caratterizzati dal possedere un'infrastruttura fisica necessaria per la distribuzione del servizio medesimo – è, probabilmente, quello che ha subito il cambiamento più profondo all'indomani dell'avvio del processo di liberalizzazione del mercato<sup>9</sup>, avvenuto nella seconda metà degli anni Settanta dapprima negli Stati Uniti e, successivamente, proseguito in Europa dagli anni Ottanta e Novanta.

Il comparto aereo rientra, infatti, tra quei segmenti in cui il diritto comunitario (prima) europeo (oggi) ha maggiormente imposto la sua presenza. Le pronunce della Corte di Giustizia<sup>10</sup> in uno con le direttive comunitarie hanno segnato le tappe del processo di trasformazione in senso concorrenziale del mercato in esame, che ha determinato la caduta delle situazioni di monopolio presenti nella maggior parte dei Paesi membri e la contestuale apertura alla libera concorrenza. L'intero settore aereo si è liberato della riduttiva visione iniziale che lo confinava a mero mezzo di trasporto occasionale e dai costi proibitivi per divenire mezzo di spostamento “quotidiano” e risorsa insostituibile nell'era

---

<sup>9</sup> Il tema della liberalizzazione del trasporto aereo è diffusamente in dottrina. Cfr., D. BOCHESE, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in *Dir. trasp.*, 2009, 307 ss.; F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione Europea tra lotta alla discriminazione e compressione delle competenze statali*, in *Diritto UE*, 1992, 210 ss.; G. RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo nella Comunità Economica Europea*, in *Trasp.*, 60/1993, 35; M.P. RIZZO, *Il pacchetto di regolamenti comunitari per la realizzazione del “cielo unico europeo”*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milano, 2006, 407; G. SILINGARDI, *Il completamento delle misure di liberalizzazione del trasporto aereo*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1997, 505. Per un approfondimento, si veda M.M. COMENALE PINTO - F. MORANDI, *Le gestioni aeroportuali. Problemi attuali e nuove prospettive, in Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Milano, 2005.

<sup>10</sup> In particolare si veda la pronuncia *Nouvelles Frontières* (Corte Giust. CEE, 30 aprile 1986, in causa C-209-213/84, Pubblico ministero c. Lucas Ajes ed altri, in *Racc.*, 1986, I, 1425) riferimento fondamentale in materia di trasporto aereo poiché afferma, per la prima volta, che le regole di concorrenza contenute nel Trattato di Roma si applicano anche al settore in esame.

dell'economia globalizzata<sup>11</sup>. Il processo di liberalizzazione e la conseguente deregolamentazione del trasporto aereo ha consentito profonde trasformazioni negli assetti strutturali e nella gestione dell'attività aeroportuale; l'industria aeroportuale, originariamente integrata, in senso verticale, in capo all'ex monopolista è stata scomposta in differenti mercati – contigui ma autonomi al loro interno – cui si è consentito l'accesso ad altri operatori, nazionali e non.

All'iniziale liberalizzazione dei servizi ha fatto seguito la privatizzazione, espressione, quest'ultima, che indica la sostituzione del regime pubblico con un regime di privato. Il passaggio può interessare tanto l'organizzazione, e pertanto i soggetti, quanto le attività e i beni pubblici. La privatizzazione dei soggetti pubblici assume due differenti forme: da un lato può comportare la trasformazione di un ente pubblico in una persona giuridica formalmente privata, ma ancora sottoposta al controllo pubblico (è il caso degli enti pubblici economici trasformati in società per azioni e controllate dallo Stato); dall'altro può consistere nella cessione del controllo dell'ente a soggetti privati (ne è un esempio Telecom S.p.A. trasformata in società per azioni a partecipazione pubblica, il cui controllo è stato successivamente ceduto a privati). La prima è una privatizzazione in senso formale, la seconda in senso sostanziale. Onde evitare falsi fenomeni di privatizzazione è necessario che vi sia l'effettivo e integrale cambio di regime. Per Alitalia, già operante dal 1946 come società per azioni a prevalente partecipazione statale in regime di concessione riservata, il processo di privatizzazione formale non è stato necessario<sup>12</sup>. La compagnia aerea Alitalia nasce, infatti, come spa a partecipazione pubblica, uno dei tre tipi di impresa previsti dal nostro ordinamento sino al 1980<sup>13</sup>. È stata, invece, necessaria la priva-

---

<sup>11</sup> Sia consentito il rinvio a S. PEDRABISSI, *Il trasporto aereo, il mercato concorrenziale e gli aiuti di Stato. Riflessioni a margine del caso Alitalia*, in *VTDL*, 2017, 3, 729-753; ID., *Il trasporto aereo nazionale*, in *Gior. dir. amm.*, 2019, 324-344.

<sup>12</sup> In tal senso, F. LIGUORI, *Liberalizzazione, privatizzazione e servizio pubblico: il caso Alitalia*, in *Diritto mercato lavoro*, 2009, 1-2, 19-30.

<sup>13</sup> In questo senso, G. VESPERINI, *Le privatizzazioni e l'organizzazione amministrativa*, in M. CAMELLI - M. DUGATO (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazione dopo gli anni '90, un primo bilancio*, Rimini, 2004, 43. Le tre figure descrivevano, con riferimento ai profili organizzativi, differenti gradi di auto-

tizzazione sostanziale e la liberalizzazione nell'accezione poc'anzi condivisa, quale conseguenza del pacchetto di regolamenti comunitari e interventi legislativi interni. Alla fine del 2008 un consorzio di imprenditori italiani, la Compagnia aerea Italiana (CAI), ha acquistato le azioni Alitalia (la *good company*, cioè il marchio e i principali *asset* aziendali) mantenendo le passività in capo alla società superstita; dal gennaio 2009 Alitalia è una società privata<sup>14</sup>. Tuttavia la privatizzazione non ha coinciso con un incremento dei ricavi né con una reale indipendenza dalle iniezioni di risorse pubbliche (vera linfa vitale); nell'ultimo decennio l'ex compagnia di bandiera ha ridotto sensibilmente il volume di affari, anche a seguito di una costante minor presenza nelle tratte a lungo raggio. Dal 2008 il *management* del vettore italo ha scelto di puntare sulle tratte a breve e media percorrenza dove la concorrenza delle *low cost* è schiacciante e i risultati, nel tempo, hanno confermato l'inadeguatezza della gestione. La stessa flotta aerea è stata ridimensionata e ulteriori mezzi dovrebbero fuoriuscire a seguito delle misure contenute nel decreto legge "Cura Italia". La pandemia del 2020, in maniera democratica, ha imposto un ripensamento generale del ruolo statale nel trasporto aereo che, nel nostro Paese, si è tradotto nei recenti decreti giustificati dall'emergenza sanitaria.

Procediamo con ordine.

L'art. 79 del d.l. 17 marzo 2020, n.18 convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27 in considerazione della situazione straordinaria determinata sulle attività di Alitalia-Società Aerea Italiana S.p.A. e di Alitalia Cityliner S.p.A. autorizza la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta. Il successivo art. 202 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, a modifica dell'art. 79 del d.l. 17

---

nomia dell'impresa pubblica rispetto all'autorità politica e quanto all'attività, livelli crescenti di assoggettamento dell'impresa pubblica al diritto privato.

<sup>14</sup> La nuova proprietà non è stata in grado di risollevere le sorti dell'ex compagnia di bandiera e nell'agosto del 2014 un accordo con ETHIAD riduce la quota CAI al 51% (momento dal quale entra nel capitale di CAI anche lo Stato, tramite Poste Italiane con una quota pari al 2%); neppure l'ingresso di ETHIAD riesce nell'impresa di risollevere l'azienda che nel 2017 viene messa in amministrazione straordinaria con nuove iniezioni di capitale.

marzo 2020, n. 18, e convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, autorizza «per l'esercizio dell'attività di impresa nel settore del trasporto aereo di persone e di merci» la costituzione di una nuova società nelle modalità sopra riportate e subordinata all'autorizzazione della Commissione europea. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è autorizzato a partecipare al capitale sociale e a rafforzare la dotazione patrimoniale della società con un apporto complessivo di 3.000 milioni di euro da sottoscrivere nell'anno corrente e la contestuale previsione di versamenti per fasi e per successivi aumenti di capitale o di dotazione patrimoniale, anche tramite società a prevalente partecipazione pubblica. Ai sensi del successivo comma 4-*bis* dell'art. 202 in commento, la società costituita per l'esercizio di attività di impresa nel settore aereo redige senza indugio un piano industriale di sviluppo e ampliamento dell'offerta inclusivo di strategie strutturali di prodotto. Detto piano industriale è sottoposto alle Commissioni parlamentari competenti per materia che si esprimono con parere motivato, nel termine perentorio di trenta giorni dall'assegnazione. La società, inoltre, può costituire una o più società controllate o partecipate per la gestione dei singoli rami di attività e per uno sviluppo di alleanze sinergico con altri soggetti pubblici e privati, nazionali e non. E ancora, la società di cui sopra, ovvero le società dalla stessa controllate o partecipate, ai fini della prestazione di servizi pubblici essenziali di rilevanza sociale e a presidio della continuità territoriale, stipula apposito contratto di servizio con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, anche subentrando nei contratti già in essere per le medesime finalità.

L'esercizio di attività di impresa da parte di soggetti pubblici in forma societaria non rappresenta né una novità né un fenomeno sporadico; in Italia la prima impresa pubblica è stata la Cassa Depositi e Prestiti istituita nel 1863 come grande Banca del Ministero delle finanze. Di recente le società a partecipazione pubblica sono state oggetto di un rinnovato interesse da parte del legislatore che ha rivisitato integralmente la disciplina (si veda d.l. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e successive modifiche) nel tentativo di operare una ricognizione organica e innovativa. Ciò che emerge con chiarezza dal nuovo *corpus* normativo è il tentativo di riportare l'azione dei soggetti pubblici entro binari precisi e ben determinati, attraverso un significativo ridimensionamento delle loro autonomia negoziale. Tuttavia, ai sensi del quinto comma dell'articolo in esame, alla so-



cietà costituita per l'esercizio dell'attività di impresa nel settore aereo e alle società dalla stessa partecipate o controllate non si applicano le disposizioni di cui al Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica e dall'art. 23-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201<sup>15</sup>.

Da una prima lettura delle disposizioni qui in commento emerge, con tutta evidenza, la volontà di contribuire a risollevare le disperate sorti dell'ex compagnia di bandiera attraverso un'iniezione di capitale pubblico, di ingente valore, accompagnata dal ritorno dello Stato nel ruolo di socio del vettore aereo nazionale affiancato, verosimilmente, da un numero non ben precisato di soci privati.

Il modello delineato dal recente intervento legislativo consente, infatti, la costituzione di una società che potrà acquistare e prendere in affitto, anche con trattativa diretta, i rami di azienda di imprese titolari di licenza di trasporto aereo rilasciata dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, anche in amministrazione straordinaria. Altrimenti detto, la nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta potrà acquistare e prendere in affitto le attività di Alitalia, compagnia aerea in amministrazione straordinaria. Nel gruppo nazionalizzato saranno trasferite le attività di *aviation* e manutenzione, con una dotazione di 92 aerei di cui 20 di lungo raggio e 12 regionali. I servizi di *handling* aeroportuale resteranno nell'alveo dell'amministrazione straordinaria con i relativi dipendenti.

A dispetto del tenore letterale del decreto, il commissario unico di Alitalia ha ipotizzato la presenza di due *newco*: una che prenderà in affitto il ramo di azienda di Alitalia e la seconda il ramo di Alitalia Cityliner. Affermazione che contribuisce ad alimentare le perplessità che ruotano intorno alla scelta di optare per una nazionalizzazione che prende corpo solo a seguito della pandemia di quest'anno ma che, per le ragioni poc'anzi esposte, ha origini più risalenti.

---

<sup>15</sup> Si veda l'art. 23-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, rubricato "Compensi per gli amministratori con deleghe delle Società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanza".

La nebulosità e la genericità che avvolgono l'impianto dell'art. 79 del d.l. n. 18/2020 così come modificato dall'art. 202 del d.l. n. 34/2020, l'assenza di riferimenti temporali puntuali all'interno del precetto, la mancanza di specifiche indicazioni circa la percentuale di soci privati che potrebbero affiancare lo Stato generano molteplici interrogativi che conducono a una totale incertezza nell'individuare con precisione il perimetro entro cui si colloca il recente intervento legislativo. Al momento in cui si scrive, non è stata costituita né la nuova compagnia, che sarà interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze o da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta, né esiste ancora un piano industriale redatto dalla società medesima.

Perplessità che aumentano se riferite al ruolo che lo Stato si assegna ritornando ad essere socio del vettore aereo nazionale. La scelta riporta a una posizione centrale del soggetto pubblico nell'esercizio di impresa di trasporto aereo e mal si concilia con il passaggio che, a seguito della liberalizzazione dei mercati e conseguente privatizzazione delle infrastrutture ma anche dell'ex compagnia di bandiera, pareva essere oramai definitivo: da Stato-imprenditore a Stato-regolatore, quale soggetto terzo ed estraneo alle dinamiche del mercato. La liberalizzazione ha consentito l'ingresso nel segmento del trasporto aereo a nuovi operatori, nazionali e non, che ha condotto a un assetto improntato alla libera concorrenza e a un contestuale allontanamento della partecipazione statale. Un ritorno al passato riapre molteplici interrogativi su come individuare un nuovo punto di equilibrio tra le esigenze (anche regolatorie) del libero mercato e la presenza diretta dello Stato.

### *3. Considerazioni di sintesi.*

La liberalizzazione fortemente voluta dall'Unione Europea ha alimentato a lungo la speranza che i mercati aperti e concorrenziali producessero unicamente benefici. Dopo decenni trascorsi ad invocare meno intervento pubblico è arrivata, prima, la crisi economica e, poi, l'emergenza sanitaria che ha aperto scenari sino a poco tempo fa inimmaginabili. La presenza diretta dello Stato con risorse pubbliche nelle imprese è passata, in rapida sequenza, da scelta datata e inefficiente a necessaria risposta alla crisi del trasporto aereo. I recenti interventi legi-

slativi poc'anzi ricordati si collocano in senso inverso rispetto al processo di privatizzazione che ha consentito il passaggio da Stato «imprenditore» a Stato «regolatore» alimentando numerosi dubbi, non solo squisitamente giuridici, circa le concrete modalità di attuazione dell'intervento pubblico, stante le lacunose previsioni, ma soprattutto per le importanti implicazioni che da essi discendono. Il significativo ritorno alla presenza diretta dello Stato nell'esercizio di impresa riporta a una forma di dirigismo pubblico in un contesto emergenziale che trascina con sé un elevato rischio di snaturamento del ruolo della regolazione affidata ad un soggetto terzo ed imparziale. In maniera contestuale si modifica anche la cornice europea, il rigido veto a forme di intervento in grado di falsare la concorrenza ha ceduto il posto a una disciplina sugli aiuti di Stato maggiormente elastica e permissiva in situazioni di emergenza<sup>16</sup>. Fattori che, se sommati, sono in grado di trasformare profondamente il settore ma che ad oggi non conducono ad alcun scenario definitivo. Ad avviso di chi scrive il vero elemento determinante sarà la “durata” della nazionalizzazione: se temporanea e, pertanto, necessaria a fronteggiare la contingenza ovvero destinata a un significativo ritorno allo Stato imprenditore.

---

<sup>16</sup> Si veda la comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2020, C (2020)1863, “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19”.

Cecilia Severoni\*

## La sicurezza dell'aviazione civile e i limiti alla libertà di circolazione: riflessioni a seguito della pandemia da COVID-19

*The civil aviation safety and the limits to freedom  
of movement: Reflections following  
the COVID-19 pandemic<sup>§</sup>*

*Il quadro normativo attuale in tema di sicurezza dell'aviazione civile è stato modificato in modo sostanziale dopo l'attacco alle torri gemelle e dispone un insieme di norme puntuali e dettagliate. Occorre tuttavia trovare un compromesso ragionevole tra l'obiettivo indicato della prevenzione, indagine, accertamento e repressione degli atti di terrorismo ed altri reati gravi e quello della protezione della libertà di circolazione e dei dati personali nel rispetto della vita privata degli interessati. In questa ottica la compressione del diritto alla protezione dei dati personali deve rispondere a regole chiare e deve essere strettamente proporzionale all'obiettivo da conseguire. Analoghe riflessioni possono oggi essere ripetute in merito ad una più recente applicazione del principio contenuto nell'art. 16, primo comma, Cost. in tema di libertà di circolazione. Non sfugge, infatti, all'interprete l'analogia tra le restrizioni alla libertà di circolazione ed il diritto di muoversi liberamente derivante dalla normativa in materia di sicurezza dell'aviazione civile, e la più recente vicenda legata alla pandemia da Coronavirus*

---

\* Professore associato nell'Università di Udine – [cecilia.severoni@uniud.it](mailto:cecilia.severoni@uniud.it).

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

*che ha imposto una limitazione alla libertà di circolazione delle persone: si tratta nei due casi di un compromesso dettato da «motivi di sanità e sicurezza», circostanze accomunate dal legislatore costituzionale tra le ipotesi per le quali è possibile prevedere per legge una limitazione alla piena esplicazione dei diritti sopra ricordati. – The current regulatory framework for civil aviation safety has been substantially changed after the attack on the twin towers and relies on a set of precise and detailed rules. A reasonable compromise must therefore be found between the indicated objective of the prevention, investigation, detection and repression of acts of terrorism and other serious crimes and that of the protection of the freedom of movement and of personal data while respecting the privacy of the passengers. In this perspective, e.g., the compression of the right to the protection of personal data must comply with clear rules and must be strictly proportional to the objective to be achieved. Similar reflections can now be repeated regarding a more recent application of the principle contained in art. 16, first paragraph of the Italian Constitution on the subject of freedom of movement. In fact, nothing gets past to the interpreter about the analogy between the restrictions on freedom of movement and the right to move freely deriving from the legislation on civil aviation safety, and the most recent event linked to the Coronavirus pandemic which imposed a limitation to the freedom of movement of persons: in both cases it is a compromise dictated by «health and safety reasons», circumstances shared by the constitutional legislator among the hypotheses for which it is possible to provide by law a limitation to the full explanation of rights mentioned above.*

SOMMARIO: Rilievi preliminari. – 1. Le fonti giuridiche di regolamentazione della fattispecie. – 2. Il reg. (CE) n. 300/2008. – 3. L'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale. – 4. Il ruolo dell'Unione europea nel monitoraggio sul rispetto dei parametri di sicurezza di cui agli Allegati 9 e 17 da parte di Paesi terzi. – 5. Il reg. (UE) n. 72/2010 ed il potere ispettivo della Commissione europea in materia di sicurezza dell'aviazione civile. – 6. La dir. (UE) n. 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. – 7. Conclusioni e spunti di riflessione sull'art. 16 Cost.

### *Rilievi preliminari.*

Il concetto di sicurezza dell'aviazione civile viene solitamente identificato con l'insieme di norme e relativi provvedimenti attuativi intesi a prevenire o attenuare le conseguenze di atti dolosi perpetrati ai danni

degli aeromobili, dei passeggeri e dell'equipaggio<sup>1</sup>. Il concetto si contrappone alla nozione di *safety* intesa come insieme di misure di prevenzione di incidenti causati per lo più da circostanze accidentali.

La normativa che si è succeduta nel tempo in materia di sicurezza aerea si caratterizza per essere stata introdotta in prevalenza sull'onda dell'emergenza di atti di terrorismo e sull'onda dell'emotività che ne è conseguita.

Questo è evidente nelle convenzioni internazionali degli anni sessanta-settanta che hanno individuato le prime fattispecie di reato di dirottamento aereo ed ulteriori fattispecie di reato collegate<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il reg. (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 300/2008 dell'11 marzo 2008, che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il reg. (CE) n. 2320/2002, definisce la «sicurezza aerea», come combinazione di misure e risorse umane e materiali finalizzate alla protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita che ne mettano in pericolo la sicurezza (art. 2). Per chiarezza terminologica, però, il Parlamento europeo (europarl.europa.eu alla voce Sicurezza della aviazione civile) riferisce che la sicurezza dell'aviazione non va confusa con la sicurezza aerea, perché mentre la prima è intesa a prevenire atti dolosi contro gli aeromobili e i loro passeggeri ed equipaggi, la sicurezza aerea riguarda invece la progettazione, la costruzione, la manutenzione e l'utilizzo degli aeromobili. In dottrina si vedano su questo argomento i contributi di M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, in *La sicurezza negli aeroporti, problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, a cura di G. Camarda, M. Cottone, M. Migliarotti, Atti del convegno di Milano, 22 aprile 2004, Milano, 2005, 53; B. FRANCHI, *Le inchieste di sicurezza in campo – L'aria* (vol. II), 2014, 489 ss.; E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli Leali-E. Rosafio, Milano, 2008, 387; F. PELLEGRINO, *La definizione di sicurezza aerea*, in *Atti del convegno Aeroporti e responsabilità*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005, 171; ID., *Sicurezza ed prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria e interna*, Milano, 2007; E. TURCO BULGHERINI, *La prevenzione degli attentati alla sicurezza della navigazione dopo l'11 settembre 2001*, in *L'analisi economica del diritto: pubblica amministrazione, società, lavoro, trasporti*, a cura di E. Rossi, 2005, 263 ss.; G. VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile*, in *Sicurezza, navigazione e trasporto*, cit., 145; A. XERRI SALAMONE, *La sicurezza come valore nel diritto della navigazione e dei trasporti e nella formazione del diritto comune europeo*, ivi, 155.

Del pari è degli anni settanta la previsione di un Allegato tecnico ICAO, il n. 17, che ha introdotto un programma di controlli di sicurezza ai fini di prevenzione di attacchi terroristici.

Sull'onda emotiva provocata dall'attacco alle torri gemelle perpetrato con aeromobili dell'aviazione civile il quadro normativo ha subito quindi una profonda revisione tesa a rafforzare principi di tutela della sicurezza degli individui coinvolti a tutti i livelli nel settore dell'aviazione civile.

La stessa International Civil Aviation Organization (ICAO) nel 2002, subito dopo l'attacco alle torri gemelle, ha introdotto un sistema di ispezioni volte ad accertare il rispetto degli Standard di cui all'Annesso 17 che prende il nome di Universal Security Audit Programme (USAP), così come le più recenti modifiche dell'Annesso menzionato, giunte all'emendamento n. 16, sono volte per un verso a prevedere e prevenire ulteriori atti di interferenza commessi a mezzo posta in transito, merci o altro materiale introdotto nelle aree comuni aeroportuali, mentre sotto altro profilo mostrano una maggiore attenzione nella scelta e nell'addestramento del personale assegnato alla sicurezza aerea.

La stessa Unione europea ha introdotto nel 2002 una normativa in materia di protezione del settore dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita ed una interpretazione comune dei parametri di sicurezza disposti dall'Annesso 17, poi modificata dall'attuale reg. (CE) n. 300/2008 e completata dal reg. (UE) n. 1998/2015.

L'altro elemento che connota fortemente la normativa in materia di sicurezza aerea è dato dal rilievo che si tratta di una normativa di contenimento tra opposti interessi tutti costituzionalmente rilevanti.

È innegabile infatti che il diritto alla sicurezza, che trova il proprio giustificativo nella tutela dell'incolumità e nel diritto all'integrità fisica garantito dall'art. 32 Cost. è già un primo limite alla libertà di iniziativa economica privata, che come vuole l'art. 41 non può essere svolta in modo «da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Allo stesso modo, i principi costituzionali ci indicano il limite alla libertà di circolazione dell'individuo per specifici «motivi di sanità e di sicurezza» (art. 16 Cost.).

---

<sup>2</sup> Su cui cfr. A.E. EVANS, *Aircraft Hijacking: its cause and cure*, in *AJIL*, 1969, 697.

La normativa in materia di sicurezza dell'aviazione civile si muove dunque su una linea di compromesso, non solo tra l'interesse del cittadino ad agire ed a muoversi liberamente e l'interesse non solo individuale ma anche generale alla mantenimento di condizioni di incolumità pubblica, ma anche – ed in considerazione della vocazione internazionale del viaggio aereo – nell'interesse di ogni singolo Stato a mantenere la propria sovranità su scelte di sicurezza interne al proprio ordinamento ed un interesse di carattere transnazionale a mantenere un sistema di cooperazione, scambio di informazioni ed in ultima analisi una forma di controllo incrociato sul grado di sicurezza di ogni singola realtà territoriale.

Il tutto in un contesto di trasporto di persone in cui, connaturato con la stessa obbligazione di trasferire, vi è l'obbligo di proteggere il soggetto trasportato in ogni singola fase del viaggio.

Su tale considerazione si innesta la più recente vicenda dei limiti posti alle varie forme di libertà che il passeggero può vantare in base a principi costituzionalmente rilevanti, in ragione di motivi di sanità e sicurezza e nella fattispecie per l'esigenza di fronteggiare l'epidemia di COVID-19.

L'affinità di situazione, e la circostanza che sia la sicurezza che la sanità sono ritenute ragioni di eccezionale gravità, tali da legittimare delle restrizioni alla libertà del passeggero, ci inducono ad avanzare qualche riflessione ulteriore, che sarà proposta *in limine scripti*.

Infine, la regolamentazione in materia di sicurezza aerea pone una compressione della sfera di riservatezza individuale, sacrificata al fine di preservare per quanto possibile l'integrità dei singoli individui. Il controllo del passeggero e dei suoi bagagli, nonché della posta e di ogni altro elemento che risulti nell'area di afferenza dell'aviazione civile pone un problema di tutela della *privacy* dell'individuo. Ciò vale a maggior ragione per il controllo e la conservazione dei dati sensibili, spesso esercitato senza tenere in dovuta considerazione la normativa sulla *privacy*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. a tal proposito la dir. (UE) n. 2016/681 del 27 aprile 2016 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. Di tale normativa sarà detto nei paragrafi successivi.



Come osservato nel parere emesso dall'Avvocato generale sul progetto di accordo tra UE e Canada per il trasferimento dei dati PNR, è necessario che «le misure progettate, sia pure sotto forma di accordi internazionali previsti, riflettano un temperamento equilibrato tra la preoccupazione legittima di preservare la sicurezza pubblica e quella, non meno fondamentale, che chiunque possa godere di un livello elevato di protezione della sua vita privata e dei propri dati»<sup>4</sup>.

1. *Le fonti giuridiche di regolamentazione della fattispecie.*

Significativi sono i progressi individuabili nelle fonti di regolamentazione in materia. In questa prospettiva, il quadro normativo successivo all'attentato alle torri gemelle del 2001 ha imposto modifiche intese a

---

<sup>4</sup> Ci si riferisce alle Conclusioni dell'Avv. generale Paolo Mengozzi, presentate l'8 settembre 2016 a seguito di una domanda di parere avanzata dal Parlamento europeo in relazione al Progetto di Accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e il trattamento di dati del codice di prenotazione. In materia di protezione dei dati personali l'art. 16 TFUE dispone che «1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. Il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di autorità indipendenti». Sul punto si è in seguito pronunciata la Corte di Giustizia (in GUUE 2017/C 309/03), la quale ha ribadito la necessità che il menzionato Accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* – PNR) sia fondato congiuntamente sull'art. 16, par. 2, TFUE e sull'art. 87, par. 2, lett. a), TFUE, ed ha dichiarato che l'Accordo in esame risulta incompatibile con gli artt. 7, 8 e 21, nonché con l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto non esclude il trasferimento dei dati sensibili dall'Unione europea al Canada nonché l'uso e la conservazione di tali dati [Parere della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017 – Parlamento europeo (Parere 1/15)].

rafforzare l'intero impianto regolamentare, poi confluite nell'attuale regolamentazione europea di riferimento.

Come anticipato in precedenza, occorre ricordare che in ambito internazionale l'ICAO ha introdotto l'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago sulla aviazione civile internazionale comprensivo di un programma di controlli di sicurezza ai fini di prevenzione di attacchi terroristici<sup>5</sup>.

Tra le principali fonti di diritto convenzionale vi è poi la convenzione di Tokio sulle infrazioni commesse a bordo degli aeromobili, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 11 giugno 1967, n. 468. La convenzione s'applica: «alle infrazioni commesse o agli atti compiuti da una persona a bordo d'un aeromobile immatricolato in uno Stato contraente, in quanto detto aeromobile si trovi, sia in volo, sia su l'alto mare o su una regione che non appartenga al territorio d'uno Stato» (art. 1). La convenzione attribuisce al comandante di aeromobile il potere di «prendere provvedimenti adeguati, compresi quelli coercitivi, necessari per garantire la sicurezza dell'aeromobile, delle persone o dei beni a bordo; per mantenere l'ordine e la disciplina a bordo o infine per consentire la consegna di tale persona alle autorità competenti o il suo sbarco» (art. 6). La convenzione è frutto degli anni in cui è stata redatta e presenta lacune in ordine alla esatta individuazione delle condotte penalmente rilevanti poi emerse nella pratica.

La successiva convenzione dell'Aja del 1970 sulla cattura illecita di aeromobili ha individuato tale fattispecie di reato nella condotta di chi, a

---

<sup>5</sup> L'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago definisce gli atti di interferenza illecita come atti o tentativi di atti tali da compromettere la sicurezza dell'aviazione civile, compresi ma non limitati a: dirottamento di aerei, distruzione di un aeromobile in servizio, cattura di ostaggi a bordo degli aerei o su aeroporti, intrusione forzata a bordo di un aereo, in un aeroporto o nei locali di un impianto aeronautico, introduzione a bordo di un aereo o in un aeroporto di un'arma o dispositivo pericolosi o materiale destinato a scopi criminali, utilizzo di un aeromobile in servizio ai fini di causare la morte, gravi lesioni personali o danni gravi a cose o l'ambiente, comunicazione di informazioni false tali da compromettere la sicurezza di un aeromobile in volo o a terra, dei passeggeri, dell'equipaggio, del personale di terra o il grande pubblico, in un aeroporto o nei locali di un impianto di aviazione civile.

bordo di un aeromobile in volo, «illecitamente e con violenza o minaccia di violenza, s'impadronisce di detto aeromobile o ne esercita il controllo o tenta di commettere uno di questi atti, oppure è complice di una persona che commette o tenta di commettere uno di questi atti» (art. 1).

In materia di competenza giurisdizionale la convenzione prevede che ciascun Stato contraente adotti «i provvedimenti necessari per ripristinare la propria competenza giurisdizionale in materia di reati, e di qualsiasi altro atto di violenza diretto contro passeggeri o equipaggio e commessi dall'autore presunto del reato in relazione diretta con quest'ultimo, nei casi seguenti: se è commesso a bordo d'un aeromobile immatricolato in detto Stato; se l'aeromobile a bordo del quale è commesso il reato atterra sul suo territorio con l'autore presunto ancora a bordo; se il reato è commesso a bordo d'un aeromobile noleggiato senza equipaggio a una persona che ha la sede principale della propria impresa o, in mancanza di quest'ultima, risiede permanente in detto Stato» (art. 4).

Infine, la convenzione di Montreal del 1971 per la repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile resa esecutiva in Italia con l. 22 ottobre 1973, amplia la fattispecie di reato di cui alla precedente convenzione dell'Aja con la condotta di chi «compie un atto di violenza contro una persona che si trova a bordo di un aeromobile in volo, se l'atto è tale da compromettere la sicurezza dell'aeromobile stesso; distrugge un aeromobile in servizio oppure causa a tale aeromobile danni che lo rendono inadatto al volo o tali da comprometterne la sicurezza di volo; mette o fa mettere su un aeromobile in servizio, con qualsiasi mezzo, un dispositivo o sostanze atte a distruggerlo o a causargli danni che lo rendono inadatto al volo o tali da comprometterne la sicurezza di volo; distrugge o danneggia installazioni o servizi di navigazione aerea o ne perturba il funzionamento, se uno di questi atti è tale da compromettere la sicurezza di aeromobili in volo; dà scientemente indicazioni errate e compromette di conseguenza la sicurezza di un aeromobile in volo» (art. 1). Il concetto di sicurezza ne risulta di conseguenza ampliato e non più limitato al solo dirottamento ma esteso alle persone a bordo, all'aeromobile stesso o a installazioni a terra.

Sulla scia dell'attacco del 2001 è poi stato introdotto in ambito europeo il reg. (CE) n. 2320/2002, con finalità di protezione dell'aviazione

civile e di individuazione di parametri comuni per gli Stati membri di interpretazione dell'Annesso 17 della Convenzione di Chicago, poi sostituito dal menzionato reg. (CE) n. 300/2008.

In sede di prima stesura del quadro regolamentare l'Unione europea prendeva dunque atto della grave minaccia rappresentata dal terrorismo per gli ideali di democrazia e libertà e per i valori della pace, che sono il fondamento stesso dell'Unione europea ed istituiva un primo insieme di misure comunitarie in funzione di prevenzione degli atti di interferenza illecita nell'aviazione civile e di base per l'interpretazione uniforme delle disposizioni dell'Annesso 17 della convenzione di Chicago.

Ciascuno Stato membro era stato chiamato ad adottare un programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile ad attuare una serie di misure particolareggiate sulla sicurezza degli aeromobili, dei passeggeri, dell'equipaggio e degli aeroporti.

Il quadro regolamentare è stato poi semplificato con il regolamento (CE) n. 300/2008 che ha introdotto un complesso di principi fondamentali, rivolti agli aeroporti utilizzati dall'aviazione civile situati nel territorio di uno Stato membro, agli operatori che forniscono servizi in tali aeroporti ed ai soggetti che forniscono beni e/o servizi in tali aeroporti o tramite questi ultimi, in relazione alle misure da adottare per proteggere l'aviazione civile contro gli atti di interferenza illecita.

Tra i principi affermati dal quadro regolamentare accennato vi sono il principio della responsabilità dello Stato ospitante, nella misura in cui tutti gli aeroporti situati in uno Stato membro, tutti gli operatori nonché coloro che applicano norme per la sicurezza aerea operanti negli aeroporti indicati sono destinatari della normativa sulla protezione dell'aviazione civile (art. 2); nonché il principio del controllo prima dell'imbarco dei passeggeri, equipaggio e dei relativi bagagli, oltre al controllo delle merci, posta e provviste di bordo prima di essere caricate a bordo (art. 4).

Infine, con il regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1998 del 5 novembre 2015, nella versione consolidata dell'1 aprile 2020, sono state stabilite disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea, di cui all'art. 4 del reg. (CE) n. 300/2008.

2. *Il reg. (CE) n. 300/2008.*

Il reg. (CE) n. 300/2008 dell'11 marzo 2008 ha istituito norme comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile, introducendo norme semplificate ed armonizzate in materia di sicurezza aerea, ed abrogando contestualmente il precedente reg. (CE) n. 2320/2002.

Il regolamento in analisi si limita a definire i principi fondamentali delle misure che devono essere adottate per proteggere l'aviazione civile contro gli atti di interferenza illecita; non specifica, però, i dettagli tecnici e procedurali relativi alla loro concreta attuazione, così da assicurare una maggiore flessibilità nell'adozione delle misure e delle procedure di sicurezza che tengano conto dell'evolversi della valutazione dei rischi e consentano l'introduzione di nuove tecnologie (considerando n. 5). Il regolamento demanda ai singoli Stati il compito di individuare una Autorità competente per la sicurezza dell'aviazione civile (art. 9), compito che nell'ordinamento italiano è stato assegnato all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) è designato con il decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 luglio 2009, come unica autorità responsabile del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle norme fondamentali comuni, nonché della redazione, attuazione e aggiornamento del Programma Nazionale per la Sicurezza dell'aviazione civile e del Programma Nazionale (PNS) per il controllo di Qualità della sicurezza dell'aviazione civile previsto dal reg. (CE) n. 300/2008. Con riferimento al PNS, l'ENAC precisa sul suo sito che «Le misure e gli adempimenti previsti dal Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile (PNS) garantiscono la tutela della sicurezza, la regolarità e l'efficienza nazionale e internazionale dell'aviazione civile in Italia, fornendo disposizioni e procedure atte a impedire il compimento di atti di interferenza illecita e l'introduzione di articoli proibiti nelle aree potenzialmente a rischio. Regolamentano al contempo le modalità di risposta se tali eventi dovessero verificarsi». Con riferimento all'ambito soggettivo di operatività del PNS, l'ENAC chiarisce inoltre, che «Le disposizioni del PNS, con riferimento al reg. (CE) n. 300/2008, si applicano a: aeroporti italiani aperti al traffico aereo commerciale; operatori aeroportuali; vettori aerei; soggetti diversi dagli operatori». Il PNS è diviso in due parti (A e B), ed in 12 capitoli, relativi a: sicurezza degli aeroporti (Capitolo 1) sulle modalità attuative per la definizione dei confini aeroportuali,

per la regolamentazione delle aree sterili e delle parti critiche delle aree sterili, le disposizioni e le modalità da osservare per il controllo dell'accesso alle aree regolamentate di persone e veicoli, specificando inoltre le modalità di controllo del personale operante in un aeroporto; aree delimitate aeroportuali (Capitolo 2); sicurezza degli aeromobili (Capitolo 3), sulle disposizioni attuative attinenti l'ispezione di sicurezza di un aeromobile e le modalità di protezione dello stesso; passeggeri e bagagli a mano (Capitolo 4), relativo al controllo dei passeggeri e del proprio bagaglio a mano, introduce disposizioni esplicative anche per quanto riguarda il controllo dei liquidi. Una sezione di tale capitolo attiene specificatamente alle modalità di trasporto dei passeggeri potenzialmente pericolosi; bagaglio destinato alla stiva (Capitolo 5), sul controllo del bagaglio da stiva, punto nodale nella protezione dal compimento di atti di interferenza illecita, e la sua protezione riportando anche le modalità applicative per l'effettuazione del riconcilio dei bagagli da stiva con il passeggero; merci e posta (Capitolo 6) relativo alle disposizioni che hanno l'obiettivo di assicurare, con ragionevole certezza che nessun articolo proibito sia contenuto nelle merci e nella posta pronte ad essere caricate su di un aeromobile e che tale finalità sia perseguita utilizzando idonei mezzi e metodi di controllo. Tale finalità si persegue sottoponendo le merci e la posta ai prescritti controlli di sicurezza o, in alternativa, assicurando che tali spedizioni provengano da soggetti certificati quali l'agente regolamentato e/o mittenti conosciuti; posta e materiale dei vettori aerei (Capitolo 7), relativo a metodi e procedure che un vettore deve attuare per proteggere il proprio materiale inteso come carte d'imbarco, etichette per la registrazione del bagaglio ecc.; provviste di bordo (Capitolo 8), avente l'obiettivo di assicurare che le provviste di bordo non contengano articoli proibiti che possano mettere in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile. Per provviste di bordo si intendono tutti gli articoli che possono essere caricati a bordo di un aeromobile per uso, consumo o acquisto da parte dei passeggeri o dell'equipaggio durante il volo. Tali forniture di bordo devono essere sottoposte a controllo a meno che le stesse non vengano consegnate in aeroporto da un soggetto riconosciuto come fornitore regolamentato o designato come fornitore conosciuto; forniture per l'aeroporto (Capitolo 9), avente l'obiettivo di assicurare che non siano introdotti in area sterile articoli proibiti prevedendo specifiche procedure per il controllo delle forniture per l'aeroporto, intendendo tutti gli articoli destinati ad essere venduti, utilizzati o messi a disposizione per qualsiasi scopo o attività nelle aree sterili dell'aeroporto. Anche per tale categoria di forniture si pone l'obbligo del controllo di sicurezza delle stesse a meno che non provengano da un soggetto designato come fornitore

Il quadro regolamentare si basa sul principio che ogni Stato membro è responsabile della sicurezza dei voli in partenza dal proprio territorio: si applica, infatti, agli aeroporti utilizzati dall'aviazione civile situati nel territorio di uno Stato membro, agli operatori che forniscono servizi in tali aeroporti ed ai soggetti che forniscono beni e/o servizi in tali aeroporti o tramite questi ultimi (considerando n. 6).

I controlli a passeggeri, bagagli, equipaggio e merci in generale, vengono effettuati prima dell'imbarco.

Al riguardo il quadro regolamentare identifica le norme fondamentali per la protezione dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita nelle aree della sicurezza degli aeroporti e delle aree delimitate aeroportuali, nella sicurezza degli aeromobili, nel controllo dei passeggeri e dei loro bagagli a mano ed in stiva, nel controllo della posta, del materiale dei vettori aerei e delle forniture di bordo o per gli aeroporti, nelle misure per la sicurezza in volo, di selezione e di addestramento del personale (art. 4).

Nella consapevolezza che il livello di minaccia non è lo stesso per le varie attività esercitate nel settore dell'aviazione civile, si precisa inoltre che è opportuno tenere conto delle dimensioni dell'aeromobile, della natura dell'attività e della frequenza delle attività negli aeroporti, allo scopo di consentire deroghe.

Il legislatore ha però lasciato alla discrezionalità di ogni Stato membro la decisione sull'impiego di agenti responsabili della sicurezza sugli aeromobili registrati nel proprio territorio e su voli di vettori aerei ai

---

conosciuto; misure per la sicurezza in volo (Capitolo 10), contenente disposizioni ulteriori rispetto al reg. (UE) n. 2015/1998; selezione e formazione del personale (Capitolo 11), attinente alle modalità di addestramento di tutto il personale autorizzato ad effettuare i controlli di sicurezza e ad applicare le misure di sicurezza. La finalità perseguita da tali disposizioni è quella di garantire che solo persone selezionate in maniera conforme alle norme ed adeguatamente formate pongano in essere le attività suindicate. Specifiche disposizioni attengono anche alla modalità di certificazione degli istruttori e all'approvazione dei programmi di formazione; attrezzature di sicurezza (Capitolo 12), capitolo finale che riporta per ogni apparato utilizzato per i controlli di sicurezza l'indicazione dei requisiti di prestazione e degli standard che le stesse devono soddisfare.

quali ha rilasciato la licenza, nonché la loro selezione e l'addestramento. Del pari, ha consentito agli Stati membri di derogare alle norme fondamentali comuni e di adottare misure alternative di sicurezza volte a garantire un più adeguato livello di protezione sulla base di una specifica valutazione del rischio, in particolare in considerazione delle dimensioni dell'aeromobile o attinenti alla natura, ampiezza o frequenza delle operazioni o di altre attività pertinenti (art. 4, comma 4).

Inoltre, ha considerato l'opportunità che agli Stati membri venga consentito, sulla base di una valutazione del rischio, di applicare misure più severe di quelle disposte dal regolamento (art. 6).

Ha poi assegnato a ciascuno Stato membro il compito di predisporre un programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile (art. 10)<sup>7</sup> e per il controllo della qualità (art. 11) che metta in condizione lo Stato membro di controllare il livello di sicurezza dell'aviazione civile così da monitorare il rispetto delle disposizioni del regolamento e del programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile, al fine di stabilire le responsabilità per l'attuazione delle norme fondamentali comuni

---

<sup>7</sup> Si è detto nella precedente nota che il Piano Nazionale per la Sicurezza è predisposto dall'ENAC, in attuazione alle previsioni del reg. (CE) n. 300/2008 e si applica agli aeroporti italiani aperti al traffico aereo commerciale, agli operatori aeroportuali, ai vettori aerei nonché a soggetti diversi dagli operatori. Per gli altri aeroporti italiani non aperti al traffico aereo commerciale si applicano misure di sicurezza alternative, come consentito dal reg. (UE) n. 1254/2009. Il Programma risulta diviso in due parti: Parte A e Parte B (controllata non classificata). La Parte A contiene disposizioni esplicative del reg. (UE) n. 185/2010 mentre la Parte B disposizioni esplicative della decisione 774/2010. Della parte A si è detto in precedenza, mentre la Parte B del PNS regola le stesse materie contenute nella Parte A ma riporta dati e metodologie che in relazione al loro contenuto sono da considerare non accessibili da chiunque ma esclusivamente da parte degli operatori e dei soggetti responsabili dell'attuazione o che hanno un interesse legittimo a conoscere tale parte del programma. Al fine di garantire il rispetto delle norme comunitarie e delle disposizioni contenute nel PNS, l'operatore aeroportuale, il vettore aereo e tutti gli altri soggetti che attuano le norme per la sicurezza aerea devono redigere, attuare e mantenere aggiornato un Programma di Sicurezza nel quale sono descritti i metodi e le procedure seguite per applicare le parti del Programma Nazionale per la Sicurezza dell'aviazione civile di propria competenza.



per la sicurezza aerea e precisare quali adempimenti siano prescritti agli operatori e agli altri soggetti coinvolti.

Gli operatori aeroportuali sono stati incaricati dal regolamento di predisporre un programma per la sicurezza degli aeroporti (art. 12), mentre i vettori aerei devono redigere un programma per la sicurezza del vettore aereo che descriva i metodi e le procedure che questi deve seguire per ottemperare alle disposizioni del regolamento e a quelle del programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile dello Stato membro a partire dal quale esso effettua la prestazione di servizi (art. 13).

Alla Commissione è affidato il compito di controllare la corretta applicazione delle norme di sicurezza e formulare, se del caso, raccomandazioni tendenti a migliorare la sicurezza aerea mediante ispezioni, che può effettuare anche senza preavviso (art. 15).

Successivamente alla entrata in vigore del reg. (CE) n. 300/2008 la Commissione europea ha analizzato, in appositi studi di settore<sup>8</sup>, ulteriori strumenti in grado di incrementare la capacità dell'Unione europea di controllare e migliorare gli standard di sicurezza relativamente ai voli in arrivo da paesi terzi. Uno degli aspetti più critici della sicurezza aerea all'interno dell'Unione europea riguarda infatti la preoccupazione che alcuni paesi terzi non rispettino gli standard internazionali, in particolare quelli indicati dall'Annesso 17 ICAO<sup>9</sup>.

Si ricorda, infine, che per sviluppare un programma di sicurezza comune, l'Unione europea ha istituito una iniziativa relativa al Cielo Unico europeo<sup>10</sup>, ed ha concluso accordi sullo spazio aereo con alcuni paesi

---

<sup>8</sup> Ci si riferisce allo *Study on the Legal Situation Regarding Security of Flights from Third-countries to the EU, Final Report*, novembre 2010, richiesto dalla Commissione europea, 2010-1/TREN/J2/338-2007Si2.570676.

<sup>9</sup> In particolare, l'attenzione si era appuntata su un caso di esplosivo inserito in alcune cartucce per stampanti in volo dallo Yemen verso un aeroporto inglese e verso Dubai a cui la Gran Bretagna e la Germania avevano risposto vietando il trasporto aereo dallo Yemen.

<sup>10</sup> L'iniziativa del Cielo Unico europeo è stata attuata con il preciso obiettivo di ridurre la frammentazione dello spazio aereo europeo migliorando così lo svolgimento della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea. La riduzione della lunghezza delle tratte dovrebbe produrre un accorcia-

terzi europei confinanti per un quadro europeo comune della sicurezza dell'aviazione.

3. *L'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale.*

Il 22 marzo 1974 sono stati adottati in sede ICAO<sup>11</sup> gli Standard e le Pratiche Raccomandate in materia di sicurezza, cui è stato dato il nome di Annesso 17 alla Convenzione con il titolo di *Standard and Recommended Practices – Security – Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference*.

Le disposizioni contenute nell'Annesso menzionato devono essere applicate dagli Stati membri<sup>12</sup>, cui è assegnato come obiettivo primario

---

mento dei tempi di volo, e dei relativi costi. In particolare, il reg. (CE) n. 549/2004 ha istituito il Cielo Unico europeo stabilendone i principi generali; a questi si sono aggiunti il reg. (CE) n. 550/2004 sulla fornitura di servizi di navigazione aerea, il reg. (CE) n. 551/2004 sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo ed il reg. (CE) n. 552/2004 sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo. Nel 2009 (CUE II) il quadro regolamentare ha subito delle modifiche per includere i meccanismi basati sulle prestazioni (reg. CE n. 1070/2009).

<sup>11</sup> Non possiamo omettere di indicare che tra i principali obiettivi dell'*International Civil Aviation Organization* (ICAO) vi è, *in multis*, quello di «h) promuovere la sicurezza del volo nella navigazione aerea internazionale» (art. 44 della Convenzione di Chicago) (corsivi aggiunti). Sul ruolo degli annessi ICAO cfr. poi G. DE STEFANI, *Gli annessi ICAO: in particolare sul dovere degli Stati di notificare le discordanze tra i regolamenti interni e gli Standards* (art. 38 Convenzione di Chicago), in *Trasporti* 2005, 7 ss.

<sup>12</sup> L'Annesso 17 alla Convenzione di Chicago sull'Aviazione civile internazionale è giunto alla sua edizione numero 10 dell'aprile 2017. L'Annesso distingue tra *Standard* e *Pratiche raccomandate*: i primi sono intesi come qualsiasi distinzione per le caratteristiche fisiche, alla configurazione, materiali, prestazioni, personale o procedura, l'applicazione uniforme delle quali è *riconosciuta come necessaria* per la sicurezza o la regolarità della navigazione aerea internazionale e alla quale gli Stati contraenti si conformeranno in conformità della Convenzione; la pratica raccomandata è invece intesa come qualsiasi specificazione

la salvaguardia dei passeggeri, dell'equipaggio, del personale di terra e di tutte le persone in generale contro atti di interferenza illecita contro l'aviazione civile.

In riferimento al nostro ordinamento il recepimento degli Annessi ICAO è attuato in via amministrativa per le singole materie sulla base dei principi generali stabiliti, anche mediante l'emaneazione di regolamenti tecnici dell'ENAC (art. 690 c. nav.).

Agli Stati contraenti è richiesto di designare un'autorità competente alla individuazione di una regolamentazione e di procedure apposite per reprimere tali atti illeciti, nonché di prevedere opportuni controlli ed un regime di cooperazione con gli altri Stati.

L'Annesso 17 contiene poi precise disposizioni sulla condivisione di informazioni: nella Raccomandazione, al punto 2.4.5, è previsto che «*Each Contracting State should share, as appropriate, and consistent with its sovereignty, the results of the audit carried out by ICAO and the corrective actions taken by the audited State if requested by another States*»<sup>13</sup>.

Le più recenti modifiche dell'Annesso 17 mostrano, peraltro, una crescente attenzione all'addestramento del personale assegnato alla sicurezza aerea, alla previsione di opportuni meccanismi di controllo della posta e delle merci in transito, nonché alla sicurezza dell'area dell'aeroporto aperta al pubblico.

Con gli emendamenti del 2011, 2013 e 2014 all'Annesso 17 sono in particolare state introdotte disposizioni per rafforzare ulteriormente

---

per le caratteristiche fisiche, configurazione, materiali, prestazioni, personale o procedura, l'applicazione uniforme delle quali è *auspicabile* nell'interesse della sicurezza, regolarità o l'efficienza della navigazione aerea internazionale, e alla quale gli Stati contraenti si impegnano a conformarsi in conformità con la Convenzione.

<sup>13</sup> Nelle successive raccomandazioni è prevista una maggiore adesione, in sede di accordi bilaterali, al modello sulla sicurezza aerea fornito dall'ICAO ed una maggiore divulgazione, ove richiesto del proprio programma per la sicurezza dell'aviazione civile: 2.4.6. «*Recommendation. Each Contracting State should include in each of its bilateral agreements on air transport a clause related to aviation security, taking into account the model clause developed by ICAO.* 2.4.7 *Recommendation. – Each Contracting State should make available to other Contracting States on request a written version of the appropriate parts of its national civil aviation security programme.*»

norme e pratiche raccomandate al fine di affrontare le minacce nuove ed emergenti per l'aviazione civile. La modifica prevista nell'edizione 2011 prevede l'impiego di attrezzature di sicurezza; la sicurezza dei fornitori di servizi di traffico aereo; programmi di formazione e sistema di certificazione dell'istruttore; le misure di sicurezza casuali e imprevedibili; sicurezza della catena logistica; sicurezza per operazioni di carico; le minacce informatiche.

L'emendamento del 2013 prevede una revisione per le misure di controllo accessi nei confronti di persone diverse dai passeggeri. L'emendamento introduce anche una definizione di requisiti di sicurezza e per il carico di trasferimento e merci ad alto rischio, e stabilisce le misure di base comuni per merci trasportate su aerei passeggeri e cargo.

L'emendamento del 2014 contiene una definizione di imprevedibilità in relazione all'attuazione dei controlli di sicurezza. Esso include anche un nuovo standard su adeguati metodi di *screening* per merci e posta, e nuove pratiche raccomandate in materia di cooperazione internazionale, sicurezza dell'area dell'aeroporto aperta al pubblico, formazione di sensibilizzazione alla sicurezza, supervisione dei fornitori di servizi di sicurezza esterna, e sistemi di informazione e di tecnologie delle comunicazioni.

La conformità con le prescrizioni richiesta dall'Annesso 17 è accertata a mezzo di obblighi di notifica<sup>14</sup> e di audit periodici.

In questa ottica, a far data dal 2002 l'ICAO ha intrapreso un sistema di audizioni rivolte a tutti gli Stati membri, che prende il nome di *Universal Security Audit Programme* (USAP), volto ad accertare l'adesione agli standard richiesti dall'Annesso 17. L'audizione dello Stato contraente avviene previa notifica allo stesso, dai quattro ai sei mesi precedenti, dell'accertamento, che è condotto da tre o quattro esperti, e porta ad una relazione rispetto alla quale lo Stato ha sessanta giorni di tempo per adeguarsi al piano di correzione indicato dall'ICAO.

---

<sup>14</sup> Nella parte dell'Annesso 17 relativa all'*Action by Contracting States* si precisa infatti che «*Contracting States are required to notify the Organization of any differences between their national regulations and practices and the International Standard contained in this Annex and any amendments thereto. Contracting States are invited to keep the Organization currently informed of any differences which may subsequently occur, or of the withdrawal of any difference previously notified.*».

Il sistema di audizioni USAP fornisce informazioni periodiche circa l'adeguamento dello Stato membro alla regolamentazione ICAO in materia di sicurezza aerea, viene effettuato ad intervalli periodici, ma in ogni caso secondo un sistema di monitoraggio continuo e costante. L'ICAO ha poi introdotto di recente anche un sistema di immediata correzione dell'elemento critico rilevato in sede di audizione in materia di sicurezza (*significant security concerns*).

Il sistema di controlli disposto dall'ICAO consente un monitoraggio continuo del rispetto degli standard di sicurezza sopra individuati anche nei rapporti tra Unione europea e Stati terzi, anche se la maggior parte delle informazioni ottenute negli audit periodici in sede ICAO rimane riservato e non viene divulgato a terzi.

*4. Il ruolo dell'Unione europea nel monitoraggio sul rispetto dei parametri di sicurezza di cui agli Allegati 9 e 17 da parte di Paesi terzi.*

L'Europa è impegnata da tempo a garantire il pieno rispetto dei parametri ICAO in materia di sicurezza aerea.

L'elemento più debole del controllo è tuttavia dato dalla circostanza che l'Unione europea non figura quale Stato contraente ai sensi della convenzione di Chicago né è uno Stato membro dell'ICAO.

Potrebbe quindi risultare difficile per la stessa la previsione di un sistema globale di audit e di controlli sul rispetto delle prescrizioni contenute negli annessi ICAO, soprattutto nei confronti dei paesi terzi.

Se, però, l'Unione ha il solo status di osservatore in taluni organi dell'ICAO, tra cui l'Assemblea e altri organi tecnici, gli Stati membri dell'Unione sono, invece, parti contraenti della convenzione di Chicago e Stati membri dell'ICAO.

Per ovviare dunque alla criticità segnalata vengono solitamente emanate decisioni con le quali gli Stati membri adottano posizioni comuni a nome dell'Unione europea in sede ICAO.

In particolare, nel 2019 l'ICAO ha inviato una lettera agli Stati per informarli della proposta di emendamento 17 dell'allegato 17 («Sicurezza») della convenzione di Chicago («Allegato 17»). L'emendamento 17 dell'Allegato 17 comprende, tra le altre cose, nuove disposizioni per quanto riguarda le valutazioni delle vulnerabilità, la condivisione delle

informazioni tra Stati e portatori di interessi, i programmi di formazione e sistemi di certificazione, i controlli di accesso, gli *screening* del personale e altre modifiche di carattere redazionale.

Il Consiglio dell'Unione europea è dunque intervenuto con la Decisione UE 2019/2036 del 25 novembre 2019 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale riguardo all'emendamento 17 dell'Allegato 17 (Sicurezza) della convenzione relativa all'aviazione civile internazionale.

La Decisione prevede, come indicato dal titolo, una posizione da assumere a nome dell'Unione europea in sede di consiglio dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale.

A tal fine, il testo richiamato dispone che gli Stati membri, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione debbano agire conformemente agli obiettivi perseguiti dall'Unione nell'ambito della politica di sicurezza aerea, con finalità di protezione delle persone e delle merci all'interno dell'Unione europea, contro gli atti di interferenza illecita nei confronti di aeromobili civili che mettano in pericolo la sicurezza dell'aviazione civile. Tale scopo viene perseguito applicando e facendo rispettare norme comuni istituite per salvaguardare l'aviazione civile da atti di interferenza illecita, e contribuendo in tal modo a innalzare il livello del trasporto aereo mondiale. Gli Stati membri continuano inoltre a sostenere l'elaborazione, da parte dell'ICAO, di norme di sicurezza per salvaguardare l'aviazione civile da atti di interferenza illecita, in linea con la risoluzione 2309 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 22 settembre 2016.

Sotto altro profilo, l'adeguamento anche dei paesi terzi alle disposizioni dell'Annesso 17 ICAO, conforme ai più recenti orientamenti dall'Unione europea, incluse le pratiche raccomandate il cui rispetto è solo auspicato, dovrebbe essere attuato anche mediante appositi accordi tra Unione europea e paesi terzi che rendano espressamente obbligatorie tutte le pratiche sopra indicate.

Gli stessi accordi dovrebbero prevedere anche appositi strumenti di reazione nel caso che uno dei paesi aderenti non rispetti le pratiche raccomandate o gli standard prescritti ed un sistema di informazioni sulla loro attuazione.

Attualmente sono in vigore singoli accordi internazionali che trattano uno specifico profilo di sicurezza, dato dal trattamento e dal trasfe-

rimento dei dati PNR tra l'Unione e due paesi terzi, vale a dire quelli con Australia<sup>15</sup> e Stati Uniti<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda invece, l'accordo UE-Canada sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record* – PNR), firmato il 25 giugno 2014, in data 26 luglio 2017 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha fornito un apposito parere («parere 1/15»)<sup>17</sup>, dichiarando l'incompatibilità dello stesso con gli artt. 7, 8 e 21 nonché con l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto non esclude il trasferimento dei dati sensibili dall'Unione europea al Canada nonché l'uso e la conservazione di tali dati.

Il Parere fornisce poi anche un orientamento volto a renderlo compatibile con gli artt. 7 e 8 nonché con l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali.

Dichiara, in particolare, che l'accordo dovrebbe «a) determinare in modo chiaro e preciso i dati del codice di prenotazione da trasferire dall'Unione europea al Canada; b) prevedere che i modelli e i criteri utilizzati nell'ambito del trattamento automatizzato dei dati del codice di prenotazione siano specifici e affidabili nonché non discriminatori; prevedere che le banche dati utilizzate siano limitate a quelle gestite dal Canada in relazione alla lotta al terrorismo e ai reati gravi di natura transnazionale; c) subordinare, salvo nell'ambito delle verifiche relative ai modelli e ai criteri prestabiliti sui quali si fondano i trattamenti automatizzati dei dati del codice di prenotazione, l'uso di tali dati da parte dell'autorità canadese competente durante il soggiorno dei passeggeri aerei in Canada e dopo la loro partenza da tale paese, nonché qualsiasi comunicazione di tali dati ad altre autorità, a condizioni sostanziali e procedurali fondate su criteri oggettivi; subordinare tale uso e detta comunicazione, salvo casi di urgenza debitamente giustificati, a un controllo preventivo effettuato o da un giudice o da un ente amministrativo indipendente, la cui decisione che autorizza l'uso intervenga a seguito di

---

<sup>15</sup> In G.U. L186 del 14 luglio 2012,4.

<sup>16</sup> In G.U. L215 dell'11 agosto 2012, 5.

<sup>17</sup> Parere 1/15 della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017, ECLI: EU: C: 2017: 592.

una richiesta motivata di tali autorità, in particolare nell'ambito di procedure di prevenzione, di accertamento o di esercizio dell'azione penale; d) limitare la conservazione dei dati del codice di prenotazione dopo la partenza dei passeggeri aerei a quelli dei passeggeri nei confronti dei quali esistono elementi oggettivi che consentano di ritenere che essi possano presentare un rischio in termini di lotta al terrorismo e ai reati gravi di natura transnazionale; e) subordinare la comunicazione dei dati del codice di prenotazione da parte dell'autorità canadese competente alle autorità pubbliche di un paese terzo alla condizione che esista o un accordo tra l'Unione europea e tale paese terzo, equivalente all'accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record – PNR*), o una decisione della Commissione europea, ai sensi dell'art. 25, par. 6, della direttiva n. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che ricomprenda le autorità verso le quali la comunicazione dei dati del codice di prenotazione è prevista; f) prevedere un diritto all'informazione individuale dei passeggeri aerei in caso di uso dei dati del codice di prenotazione che li riguardano durante il loro soggiorno in Canada e dopo la loro partenza da tale paese, nonché in caso di comunicazione di tali dati da parte dell'autorità canadese competente ad altre autorità o a privati, e g) garantire che la vigilanza sulle norme di cui all'accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record – PNR*), relative alla protezione dei passeggeri aerei in relazione al trattamento dei dati del codice di prenotazione che li riguardano, sia assicurata da un'autorità di controllo indipendente».

Nell'accordo generale UE-Canada<sup>18</sup> sul trasporto aereo è, inoltre, previsto che le parti rispettino la normativa ICAO in materia di sicurez-

---

<sup>18</sup> All'art. 7.4. dell'Accordo sul trasporto tra Canada e l'Unione europea ed i suoi Stati membri del 17/18 dicembre 2009, in G.U.U.E. del 6 agosto 2010, è prevista una adesione in termini generali alla normativa ICAO in materia di sicurezza: «4. Le parti agiscono in conformità con le norme per la protezione dell'aviazione civile definite dall'Organizzazione per l'aviazione civile interna-



za aerea ed è introdotto un principio generale di cooperazione nella divulgazione delle informazioni in materia di *security*<sup>19</sup>. Il potere ispettivo invece rimane affidato al paese che ospita, mentre l'altra parte può affiancarsi all'attività di controllo solo come osservatore.

Contestualmente, gli Stati membri dell'Unione europea hanno adottato una posizione comune per quanto riguarda la revisione dell'Allegato 9 (Facilitazioni), Capo 9, della convenzione relativa

---

zionale (ICAO) e indicate quale allegati alla convenzione sull'aviazione civile internazionale, nella misura in cui tali norme di sicurezza siano applicabili alle parti. Le parti esigono che gli operatori di aeromobili del loro registro, gli operatori di aeromobili che hanno nel loro territorio la sede di attività principale o la residenza permanente e gli operatori di aeroporti situati sul loro territorio agiscano nel rispetto delle predette disposizioni sulla protezione dell'aviazione civile. Conformemente con quanto precede, e a richiesta, ciascuna parte comunica all'altra parte le eventuali differenze tra le proprie disposizioni regolamentari e le prassi e le norme per la protezione dell'aviazione civile di cui agli allegati citati nel presente paragrafo, se tali differenze superano o integrano tali norme e hanno rilevanza per gli operatori dell'altra parte. Ciascuna parte può chiedere in qualsiasi momento consultazioni con l'altra parte, da tenersi in tempi ragionevolmente rapidi, per discutere di tali differenze». All'art. 7.8 è invece previsto un generale dovere di cooperazione e di scambio di informazioni. L'ispezione tuttavia risulta effettuata dal paese che ospita, con la contestuale presenza dell'altra parte come osservatore: «Le parti si impegnano a cooperare nelle ispezioni di sicurezza da queste effettuate in uno dei loro territori mediante la creazione di appositi meccanismi, comprese disposizioni amministrative, per il reciproco scambio di informazioni sui risultati di dette ispezioni di sicurezza. Le parti si impegnano a dare seguito alle richieste di partecipare, in qualità di osservatori, alle ispezioni di sicurezza effettuate dall'altra parte».

<sup>19</sup> Nell'Accordo sul trasporto tra Canada e l'Unione europea ed i suoi Stati membri del 17/18 dicembre 2009, oltre al descritto obbligo di conformarsi alle normative ICAO in materia di sicurezza aerea è previsto anche l'obbligo reciproco di rispettare le normative stesse in materia di reclutamento del personale e di notificare ogni possibile differente previsione rispetto alle regole contenute nell'Annesso 17, anche in materia di protezione dell'aeromobile, controlli di sicurezza per passeggeri, membri dell'equipaggio, bagagli, merci e posta in sede di caricazione. L'Accordo auspica anche un maggiore mutuo riconoscimento dei reciproci standard di sicurezza aerea.

all'aviazione civile internazionale in merito agli standard e alle pratiche raccomandate sui dati del codice di prenotazione o PNR<sup>20</sup>.

A tal riguardo occorre ricordare che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (ONU), con risoluzione 2396 (2017) del 21 dicembre 2017, ha deciso che gli Stati membri dell'ONU devono sviluppare la capacità di raccogliere, trattare e analizzare, in linea con i SARPs dell'ICAO, i dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record*, «PNR») e di garantire che tali dati PNR siano usati e condivisi con tutte le autorità nazionali competenti, nel pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, a fini di prevenzione, accertamento e indagine nei confronti dei reati di terrorismo e dei viaggi connessi (considerando n. 4).

In attuazione di tale principio, in data 16 settembre 2019 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato un documento informativo sulle norme e i principi in materia di raccolta, uso, trattamento e protezione dei dati PNR da presentare alla quarantesima sessione dell'Assemblea dell'ICAO.

Il documento informativo è stato presentato all'Assemblea dell'ICAO, dalla Finlandia a nome dell'Unione, dei suoi Stati membri e degli altri Stati membri della conferenza europea dell'aviazione civile; illustra la posizione dell'Unione in merito all'osservanza dei principi fondamentali, che contribuirebbe a garantire il rispetto dei requisiti costituzionali e normativi in materia di diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati nel trattamento dei dati PNR a fini di lotta al terrorismo e ai reati gravi (considerando nn. 9 e 10).

L'ICAO è stata invitata a includere tali principi in ogni standard futuro sui dati PNR e negli orientamenti riveduti dell'ICAO sui dati PNR (doc. 9944).

La posizione comune prevede che gli Stati membri dell'Unione, operando congiuntamente nell'interesse dell'Unione agiscano conformemente agli obiettivi perseguiti dall'Unione nell'ambito della politica in materia di PNR, in particolare per garantire la sicurezza, proteggere la vita e l'incolumità delle persone e garantire il pieno rispetto dei diritti

---

<sup>20</sup> Si tratta della decisione (UE) 2019/2107 del Consiglio dell'Unione europea del 28 novembre 2019, in G.U.U.E. serie L318/117 del 10 dicembre 2019.

fondamentali, in particolare i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali.

Contestualmente, gli Stati membri devono promuovere lo scambio dei dati PNR e dei risultati del trattamento di tali dati tra gli Stati membri dell'ICAO, ove ciò sia ritenuto necessario a fini di prevenzione, accertamento, indagine o azione penale nei confronti dei reati di terrorismo o di reati gravi, nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali (lett. d).

*5. Il reg. (UE) n. 72/2010 ed il potere ispettivo della Commissione europea in materia di sicurezza dell'aviazione civile.*

Si è detto in precedenza che la Commissione europea è chiamata ad effettuare ispezioni allo scopo di verificare l'applicazione del reg. (CE) n. 300/2008 da parte degli Stati membri.

Il reg. (UE) n. 72/2010 istituisce al riguardo procedure per lo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza dell'aviazione civile. Le ispezioni della Commissione hanno ad oggetto le competenti autorità degli Stati membri e determinati aeroporti, operatori e soggetti che applicano le norme di sicurezza nel settore dell'aviazione. Tali ispezioni sono condotte in modo trasparente, efficace, armonizzato e coerente (art. 1).

Il controllo di qualità riguarda le misure, procedure e installazioni di sicurezza dell'aviazione civile esistenti al fine di accertare i livelli di conformità al reg. (CE) n. 300/2008.

Il regolamento in parola richiede una generale forma di cooperazione da parte degli Stati membri, ed in esito all'ispezione prevede un generale obbligo di informare tutte le autorità competenti dei singoli Stati membri circa le gravi carenze riscontrate su un aeroporto comunitario a seguito di un'ispezione effettuata in un aeroporto situato sul loro territorio in presenza di una carenza grave che è giudicata avere un impatto significativo sul livello generale di sicurezza dell'aviazione nella Comunità (art. 15).

Per «ispezione della Commissione» il regolamento in esame intende l'esame effettuato dagli ispettori della Commissione sui controlli di qualità, sulle misure, procedure e installazioni di sicurezza dell'aviazione ci-

vile esistenti, per accertare i livelli di conformità al reg. (CE) n. 300/2008.

Nella sua versione modificata dal reg. di esecuzione (UE) n. 2016/472 viene inoltre precisata la funzione dell'ispettore della Commissione inteso come «persona scelta dalla Commissione per partecipare alle ispezioni della Commissione, che è cittadina dell'Unione o di uno Stato membro dell'Associazione europea di libero scambio e dipendente di una delle seguenti entità: la Commissione; uno Stato membro dell'Unione, come auditor nazionale; uno Stato membro dell'EFTA, come persona incaricata di svolgere attività di controllo della conformità a livello nazionale a nome di tale Stato membro; l'Autorità di vigilanza EFTA; il segretariato della Conferenza europea dell'aviazione civile» (art. 2, n. 3).

Gli ispettori devono essere posti in grado di svolgere il compito loro affidato: al riguardo è previsto che «Gli Stati membri garantiscono che gli ispettori della Commissione siano posti in grado di esercitare le proprie funzioni di ispezione delle attività di sicurezza dell'aviazione civile svolte dalle autorità competenti a norma del reg. (CE) n. 300/2008 e da qualunque soggetto aeroportuale, operatore ed entità tenuto a osservare detto regolamento», così come gli stessi «garantiscono che gli ispettori della Commissione abbiano accesso, facendone richiesta, a tutta la documentazione pertinente necessaria per valutare la conformità alle regole comuni», ed inoltre «Qualora gli ispettori della Commissione incontrino difficoltà nell'espletamento delle loro funzioni, gli Stati membri interessati assistono la Commissione con ogni strumento di loro competenza, affinché essa possa svolgere pienamente il suo compito» (art. 4).

La notifica della data di ispezione avviene con un preavviso di almeno due mesi ad opera della Commissione all'autorità competente per il territorio in cui l'ispezione avrà luogo (art. 7), la quale può anche ricevere un questionario da compilare due settimane prima dell'ispezione stessa.

Il periodo di preavviso dell'ispezione può essere ridotto a due settimane qualora la Commissione riceva informazioni su un aeroporto con carenze tali da avere un impatto significativo sul livello generale della sicurezza dell'aviazione.

L'ispezione ha come obiettivo la verifica della conformità ai requisiti di sicurezza dell'aviazione civile di cui al reg. (CE) n. 300/2008 ed è ef-

fettuata sulla base di una raccolta sistematica di informazioni, utilizzando a tal scopo osservazioni, verifiche, interviste, esami di documenti e test (art. 9); nello svolgimento dell'attività ispettiva gli ispettori sono accompagnati da un rappresentante dell'autorità competente.

Al termine la Commissione trasmette all'autorità competente una relazione di ispezione entro sei settimane dal suo completamento (art. 10). L'autorità competente, a sua volta, riferisce senza indugio ai soggetti aeroportuali, agli operatori o alle entità sottoposti a ispezione i risultati di rispettiva competenza. La relazione può contenere raccomandazioni relative a interventi correttivi ed appare secondo il seguente sistema di classificazione: pienamente conforme; conforme, ma si auspica un miglioramento; non conforme; non conforme, con presenza di gravi carenze; non applicabile; non confermato.

A sua volta l'autorità nazionale competente fornisce alla Commissione una risposta entro tre mesi in cui tiene conto dei risultati e delle raccomandazioni e fornisce un piano di azione, in cui sono indicate le azioni e i tempi previsti per rimediare ad ogni carenza riscontrata (art. 11).

Infine, al fine di verificare la concreta attuazione di tutte le raccomandazioni la Commissione può procedere a un'ispezione di controllo (art. 13), in particolare in riferimento ai settori in cui si sono riscontrate le maggiori carenze nel corso della precedente ispezione.

6. *La dir. (UE) n. 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.*

Nel 2016 è stata emanata la dir. (UE) n. 681/2016 in materia di trattamento e conservazione dei dati sensibili e del codice di prenotazione del servizio di trasporto aereo<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Sugli aspetti generali della direttiva in commento si rinvia a V. SPINOSA, *La cooperazione giudiziaria in materia di terrorismo in ambito UE e la giurisprudenza delle corti europee*, in *Dir. pen. Contemporaneo*, 1/2017, 162, 165; G. TIBERI, *La di-*

Il legislatore europeo prende atto che la regolamentazione che ne deriva è volta soprattutto a garantire la sicurezza, proteggere la vita e l'incolumità delle persone e creare un quadro normativo per la tutela dei dati PNR per quanto riguarda il loro trattamento da parte delle autorità competenti. Considera poi che l'uso efficace dei dati PNR, ad esempio confrontando i dati PNR rispetto a varie banche dati relative a persone e oggetti ricercati, si rende necessario per prevenire, accertare, indagare e perseguire i reati di terrorismo e i reati gravi e rafforzare così la sicurezza interna, per raccogliere prove e, se del caso, scoprire complici e smantellare reti criminali consentendo in tanti casi l'identificazione di persone mai sospettate di reati di terrorismo o di reati gravi prima di tale valutazione.

La direttiva ha ad oggetto il trasferimento a cura dei vettori aerei dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri (PNR) dei voli extra-UE (art. 1, lett. a), intesi come un volo di linea o non di linea effettuato da un vettore aereo in provenienza da un paese terzo e che deve atterrare nel territorio di uno Stato membro oppure in partenza dal territorio di uno Stato membro e che deve atterrare in un paese terzo, compresi, in entrambi i casi, i voli con scali nel territorio di Stati membri o di paesi terzi. Se il volo è operato in *code-sharing* da uno o più vettori aerei, l'obbligo di trasferire i dati PNR di tutti i passeggeri del volo spetta al vettore operativo (art. 8).

Qualora un volo extra-UE faccia uno o più scali negli aeroporti degli Stati membri, i vettori aerei trasferiscono i dati PNR di tutti i passeggeri alle UIP (Unità di informazione sui passeggeri) di tutti gli Stati membri interessati. Lo stesso vale qualora un volo intra-UE faccia uno o più scali negli aeroporti di diversi Stati membri, ma solo in relazione agli Stati membri che raccolgono i dati PNR dei voli intra-UE (art. 8).

Il trasferimento avviene secondo il sistema «*push*» (art. 1, lett. a), ovvero i vettori aerei trasferiscono («*push*») i dati PNR richiesti all'autorità richiedente, mantenendo il controllo dei dati forniti; al contrario il metodo «*pull*» richiede che le autorità competenti dello Stato membro che chiede i dati PNR possano accedere al sistema di prenotazione del vettore aereo ed estrarre («*pull*») una copia dei dati PNR richiesti.

---

*rettiva UE sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) nella lotta al terrorismo e ai reati gravi*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, 590 ss.

La direttiva in analisi ha, inoltre, ad oggetto il trattamento dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri, comprese le operazioni di raccolta, uso e conservazione a cura degli Stati membri e il loro scambio tra gli Stati membri (art. 1, lett. b).

Il singolo Stato membro può decidere di applicare la direttiva in commento anche ai voli intra-UE (art. 2), definiti come un volo di linea o non di linea effettuato da un vettore aereo in provenienza dal territorio di uno Stato membro e che deve atterrare nel territorio di uno o più altri Stati membri, senza alcuno scalo nel territorio di un paese terzo.

A tal fine, provvede a notificare la sua decisione per iscritto alla Commissione, salva facoltà di revoca della notifica in qualsiasi momento. Una volta effettuata la notifica le disposizioni della direttiva si applicano ai voli intra-UE come se fossero voli extra-UE e ai dati PNR riguardanti voli intra-UE come se fossero dati PNR riguardanti voli extra-UE. Del pari, uno Stato membro può decidere di applicare la direttiva solo a voli intra-UE selezionati.

Al fine di procedere al trattamento ed alla conservazione dei dati sensibili, ciascuno Stato membro è incaricato di designare una unità d'informazione dei passeggeri (UIP) competente in materia di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi.

L'UIP ha il compito di raccogliere i dati PNR presso i vettori aerei, conservare, trattare e trasferire tali dati o i risultati del loro trattamento alle autorità competenti, nonché scambiare sia i dati PNR che i risultati del trattamento di tali dati con le UIP degli altri Stati membri e con Europol (art. 4).

L'UIP effettua il trattamento dei dati PNR unicamente per valutare i passeggeri prima dell'arrivo previsto nello Stato membro o della partenza prevista dallo Stato membro per identificare quelli da sottoporre a ulteriore verifica da parte delle autorità competenti o di Europol in considerazione del fatto che gli stessi potrebbero essere implicati in reati di terrorismo o in reati gravi; oppure per rispondere, caso per caso, a una richiesta debitamente motivata e basata su motivi sufficienti da parte delle autorità competenti di trasmettere e trattare dati PNR in casi specifici a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, e di comunicare i risultati di tale trattamento alle stesse autorità competenti o, se del caso, a Europol.

Lo scambio di informazioni può essere reso obbligatorio in circostanze eccezionali, ove sia necessario accedere a dati PNR per rispondere a una minaccia specifica e reale connessa a reati di terrorismo o reati gravi; in questo caso l'UIP di uno Stato membro è autorizzata a chiedere all'UIP di un altro Stato membro di ottenere dati PNR e di trasmettere tali dati all'UIP richiedente (art. 9, comma 4).

Una disposizione specifica riguarda l'ipotesi di trasferimento dei dati sensibili a paesi terzi: in questo caso lo scambio deve avvenire nei confronti di un'autorità ricevente nel paese terzo o di un organismo internazionale ricevente responsabili per la prevenzione, l'indagine, l'accertamento o il perseguimento dei reati o per l'esecuzione delle sanzioni penali. Lo Stato membro presso cui sono stati ottenuti i dati deve avere acconsentito al trasferimento nel rispetto della legislazione nazionale; e il paese terzo o l'organismo internazionale interessati devono assicurare un adeguato livello di protezione per il trattamento di dati previsto (art. 13 della decisione quadro 2008/977/GAI)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> L'art. 13 della decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale prevede poi che «2. Il trasferimento senza il consenso preliminare di cui al par. 1, lett. c), non è autorizzato a meno che il trasferimento dei dati sia essenziale per la prevenzione di un'immediata e grave minaccia alla sicurezza pubblica di uno Stato membro o di un paese terzo o agli interessi essenziali di uno Stato membro e se il consenso preliminare non può essere ottenuto in tempo utile. L'autorità competente a dare il consenso è informata senza indugio. 3. In deroga al par. 1, lett. d), i dati personali possono essere trasferiti se: a) la legislazione nazionale dello Stato membro che trasferisce i dati lo prevede; i) per interessi specifici legittimi della persona interessata; o ii) per interessi legittimi superiori, soprattutto importanti interessi pubblici; o b) il paese terzo o l'organismo internazionale ricevente prevedono garanzie ritenute adeguate dallo Stato membro interessato conformemente alla legislazione nazionale. 4. L'adeguatezza del livello di protezione di cui al par. 1, lett. d), è valutata tenendo conto di tutte le circostanze relative a un'operazione o a un insieme di operazioni di trasferimento dei dati. In particolare, sono presi in considerazione la natura dei dati, la finalità e la durata del trattamento previsto, lo Stato d'origine e lo Stato o l'organismo internazionale di destinazione finale dei dati, le norme di diritto, generali o settoriali, vigenti nel



Inoltre, la norma richiede che il trasferimento sia necessario per le finalità di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, mentre il paese terzo deve accettare di trasferire i dati a un altro paese terzo soltanto se il trasferimento è strettamente necessario per le finalità sopra indicate e soltanto previa autorizzazione esplicita di tale Stato membro se adeguatamente motivati secondo quanto richiesto dall' art. 9, par. 2.

È inoltre possibile derogare alla richiesta di consenso preliminare al trasferimento di dati PNR da parte dello Stato membro dal quale sono stati ottenuti in circostanze eccezionali nelle ipotesi che tali trasferimenti siano indispensabili per rispondere a una minaccia specifica e reale connessa a reati di terrorismo o reati gravi in uno Stato membro o un paese terzo; e il consenso preliminare non possa essere ottenuto in tempo utile.

L'autorità responsabile di dare il consenso deve comunque essere informata senza indugio e il trasferimento è debitamente registrato e soggetto a verifica a posteriori (art. 11).

Quanto alla indicazione del periodo di conservazione dei dati il legislatore precisa che il trattamento dei dati personali dovrebbe essere proporzionato agli obiettivi specifici di sicurezza perseguiti dalla direttiva, ma ritiene anche che il periodo di conservazione dei dati PNR debba essere lungo quanto necessario e proporzionato agli obiettivi di prevenire, accertare, indagare e promuovere un'azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. I dati PNR devono dunque conservati per un periodo sufficientemente lungo per poter effettuare analisi e utilizzarli nelle indagini.

Nei fatti la Direttiva richiede che i dati PNR trasmessi dai vettori aerei all'UIP siano da questa conservati in una banca dati per un periodo di cinque anni dal trasferimento all'UIP dello Stato membro dal cui territorio parte o nel cui territorio atterra il volo (art. 12.1).

Allo scadere del periodo di sei mesi dal trasferimento dei dati PNR sopra indicato, tutti i dati PNR devono essere resi anonimi mediante mascheratura degli elementi che potrebbero servire a identificare di-

---

paese terzo o nell'organismo internazionale in questione, nonché le regole professionali e le misure di sicurezza che si applicano».

rettamente il passeggero cui i dati PNR si riferiscono, ed in particolare: il nome o i nomi, compresi i nomi di altri passeggeri figuranti nel PNR e il numero di viaggiatori che viaggiano insieme figurante nel PNR; l'indirizzo e gli estremi; le informazioni su tutte le modalità di pagamento, compreso l'indirizzo di fatturazione, nella misura in cui contenga informazioni che potrebbero servire a identificare direttamente il passeggero cui si riferiscono i dati PNR o altre persone; le informazioni sui viaggiatori abituali (*«frequent flyer»*); le osservazioni generali contenenti informazioni che potrebbero servire a identificare direttamente il passeggero cui si riferiscono i dati PNR; e i dati API eventualmente raccolti.

Allo scadere del periodo di questi ulteriori sei mesi la comunicazione dei dati PNR integrali è consentita solo se: è ragionevolmente ritenuta necessaria ai fini di rispondere, caso per caso, a una richiesta debitamente motivata e basata su motivi sufficienti da parte delle autorità competenti di trasmettere e trattare dati PNR in casi specifici a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, e di comunicare i risultati di tale trattamento alle stesse autorità competenti o, se del caso, a Europol, ed è approvata da un'autorità giudiziaria o un'altra autorità nazionale competente ai sensi del diritto nazionale per verificare se sono soddisfatte le condizioni per la comunicazione, fatti salvi l'informazione e l'esame a posteriori del responsabile della protezione dei dati dell'UIP (art. 12.3). I dati PNR siano cancellati in via definitiva allo scadere dei cinque anni.

La conservazione e trasmissione dei dati deve avvenire nel rispetto del diritto alla protezione dei dati personali, dei diritti di accesso, di rettifica, cancellazione e limitazione, così come dei diritti a compensazione e della facoltà di proporre un ricorso giurisdizionale identici a quelli previsti dal diritto dell'Unione e nazionale (art. 13), e comunque nel rispetto della dir. n. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati<sup>23</sup>. In ogni caso

---

<sup>23</sup> La dir. n. 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento

gli Stati membri vietano il trattamento dei dati PNR che riveli l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, la religione o le convinzioni filosofiche, l'appartenenza sindacale, lo stato di salute, la vita o l'orientamento sessuali dell'interessato.

### *7. Conclusioni e spunti di riflessione sull'art. 16 Cost.*

La normativa in materia di sicurezza aerea è spesso il frutto di una regolamentazione dettata dall'emergenza in funzione di prevenzione da eventi terroristici che si sono verificati nonostante la legislazione sempre più precisa, tecnica e dettagliata.

Certamente il legislatore, in ogni sede, deve considerare le evoluzioni avvenute nelle modalità con cui l'attacco terroristico è condotto. In questo senso, la nuova normativa sulla raccolta dei dati PNR intende raggiungere una armonizzazione nella raccolta di informazioni da e verso i territori dell'Unione europea, mentre è lasciata ai singoli Stati l'opzione di conservare i PNR dei voli interni all'Unione. Tuttavia, ciò richiederà un esborso economico notevole. Le sue previsioni, peraltro, potrebbero porre un dubbio di conformità con il principio di proporzionalità dettato dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, che richiede che l'azione disposta dalla norma si limiti a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dal trattato<sup>24</sup>.

Sulla materia si è pronunciato l'Avvocato generale della Corte Giustizia europea<sup>25</sup>, esprimendosi sulla compatibilità dell'atto del Consi-

---

dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati è stata abrogata e sostituita dal reg. (UE) n. 679/2016 (GDPR) relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 5.4 del Trattato sull'Unione europea «In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati».

<sup>25</sup> Ci si riferisce alle menzionate conclusioni dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi, presentate l'8 settembre 2016 a seguito di una domanda di parere presentata dal Parlamento europeo in relazione al Progetto di Accordo tra il

glio recante conclusione dell'accordo previsto tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e trattamento di dati del codice di prenotazione (PNR), firmato il 25 giugno 2014, con i principi fondanti dell'Unione europea<sup>26</sup> e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>27</sup>.

---

Canada e l'Unione europea sul trasferimento e il trattamento di dati del codice di prenotazione.

<sup>26</sup> In particolare il menzionato parere conclude che «l'Accordo previsto risulta incompatibile con gli artt. 7, 8 e con l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto: l'art. 3, par. 5, dell'Accordo previsto consente, al di là di quanto è strettamente necessario, di estendere le possibilità di trattamento dei dati del codice di prenotazione, indipendentemente dalla finalità, indicata all'art. 3 di detto Accordo, di prevenzione e accertamento di reati di terrorismo e di reati gravi di natura transnazionale; l'art. 8 dell'Accordo previsto prevede il trattamento, l'uso e la conservazione da parte del Canada di dati del codice di prenotazione contenenti dati delicati; l'art. 12, par. 3, dell'Accordo previsto concede al Canada, al di là di quanto è strettamente necessario, la facoltà di comunicare qualsiasi informazione purché si conformi a condizioni e limitazioni giuridiche ragionevoli; l'art. 16, par. 5, dell'Accordo previsto autorizza il Canada a conservare dati del codice di prenotazione per un periodo massimo di cinque anni, in particolare, per una determinata azione, revisione, indagine o un procedimento giudiziario, senza che sia richiesto un qualsivoglia collegamento con la finalità, indicata all'art. 3 di detto Accordo, di prevenzione e accertamento di reati di terrorismo e di reati gravi di natura transnazionale; e l'art. 19 dell'Accordo previsto ammette che il trasferimento di dati del codice di prenotazione a un'autorità pubblica di un paese terzo possa essere realizzato senza che l'autorità canadese competente, sotto il controllo di un'autorità indipendente, si sia preventivamente assicurata che l'autorità pubblica ricevente del paese terzo in questione non possa essa stessa successivamente comunicare tali dati a un altro ente, eventualmente, di un altro paese terzo».

<sup>27</sup> A tal riguardo l'art. 7 della Carta così dispone: «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni»; l'art. 8 della Carta stabilisce: che «1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati rac-

Il parere dà atto che il trattamento dei dati emergenti dai codici PNR può dare la sensazione che tutti i passeggeri possano essere trattati come potenziali sospetti<sup>28</sup>.

E se anche il diritto al rispetto della vita privata e familiare e quello alla protezione dei dati di carattere personale non risultano essere prerogative assolute, tuttavia, la loro limitazione deve sempre essere prevista dalla legge, deve rispettare il nucleo essenziale dei diritti compresi ed essere proporzionata all'obiettivo da conseguire.

Occorre pertanto trovare un compromesso ragionevole tra l'obiettivo indicato della prevenzione, indagine, accertamento e repressione degli atti di terrorismo ed altri reati gravi e quello della protezione dei dati personali nel rispetto della vita privata degli interessati. In que-

---

colti che la riguardano e di ottenerne la rettifica. 3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente». L'art. 52 della Carta, intitolato «Portata e interpretazione dei diritti e dei principi», prevede quanto segue: «1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

<sup>28</sup> Sostiene l'Avvocato generale Paolo Mengozzi che «l'ingerenza determinata dell'Accordo previsto ha una portata certa e una gravità non trascurabile. Infatti, da un lato, essa riguarda, in modo sistematico, tutti i passeggeri che usufruiscono dei collegamenti aerei tra il Canada e l'Unione europea, vale a dire varie decine di milioni di persone all'anno. D'altro lato, come ha confermato la maggioranza delle parti interessate, non si può ignorare il fatto che il trasferimento di quantitativi ingenti di dati personali dei passeggeri aerei, in cui sono compresi dati delicati, che necessitano, per definizione, di un trattamento automatizzato, nonché la conservazione di tali dati per un periodo di cinque anni mirano a consentire un confronto, eventualmente retrospettivo, di tali dati con modelli comportamentali predefiniti «a rischio» o «preoccupanti», collegati ad attività terroristiche e/o di criminalità transnazionale grave, al fine di identificare persone fino a quel momento sconosciute ai servizi di polizia o non sospette. Orbene, tali caratteristiche, apparentemente inerenti al regime PNR istituito dell'Accordo previsto, possono far sorgere la spiacevole sensazione che tutti i viaggiatori interessati siano trasformati in potenziali sospetti».

sta ottica la compressione del diritto alla protezione dei dati personali deve rispondere a regole chiare e deve essere strettamente proporzionale all'obiettivo da conseguire.

Analoghe riflessioni possono oggi essere ripetute in merito ad una più recente applicazione del principio contenuto nell'art. 16, primo comma della Costituzione in tema di libertà di circolazione.

Non sfugge, infatti, all'interprete l'analogia tra le restrizioni alla libertà di circolazione ed il diritto di muoversi liberamente derivante dalla normativa in materia di sicurezza dell'aviazione civile, e la più recente vicenda legata alla pandemia da Coronavirus che ha imposto una limitazione alla libertà di circolazione delle persone: si tratta nei due casi di un compromesso dettato da «motivi di sanità e sicurezza»<sup>29</sup>, circostanze accomunate dal legislatore costituzionale tra le ipotesi per le quali è possibile prevedere per legge una limitazione alla piena esplicazione dei diritti sopra ricordati.

La più recente vicenda della pandemia si è sovrapposta nelle attenzioni del legislatore alla tutela dell'aviazione civile contro gli atti di terrorismo; anche in questo caso le circostanze eccezionali impongono limitazioni al generale diritto del passeggero di circolare liberamente utilizzando il mezzo di trasporto aereo ed i locali dell'aeroporto di decollo e di atterraggio.

Entrambe le situazioni sono accomunate dalla nostra Costituzione tra le ipotesi che possono produrre una limitazione della libertà di circolazione in ragione della eccezionalità della motivazione riscontrata<sup>30</sup>. In

---

<sup>29</sup> Quanto al concetto di sicurezza la Corte costituzionale (sent. n. 2/1956) aveva ritenuto eccessivamente restrittiva l'interpretazione che leggeva il termine «sicurezza» come esclusivamente riferito alla incolumità fisica, ed aveva indicato come «razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'«ordinato vivere civile», che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico».

<sup>30</sup> Il primo comma dell'art. 16 Cost. più volte menzionato, prevede infatti che «ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte

questo caso le restrizioni sono intese a preservare la salute del passeggero e pongono divieti di accesso all'aeroporto se si presentano sintomi compatibili con il Coronavirus, e comunque ne limitano l'accesso a chi non è passeggero, ma soggetto accompagnatore<sup>31</sup>.

Il compromesso tra le esigenze di sicurezza e la libertà, declinata nella fattispecie come autonomia di movimento e di circolazione, deve essere raggiunto nel bilanciamento tra i due principi fondanti del nostro ordinamento, secondo un criterio di ragionevolezza<sup>32</sup>.

In ogni caso, il legislatore costituente pone all'art. 16 una riserva di legge statale: ciò comporta che debba essere il legislatore ordinario a dover stabilire le ipotesi generali in cui è lecito limitare la libertà di circolazione dei cittadini e può demandare all'autorità amministrativa di specificare le dette ipotesi in forza di atti normativi secondari<sup>33</sup>.

---

del territorio nazionale, *salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza*» (corsivo aggiunto).

<sup>31</sup> Cfr. al riguardo di EASA il *Covid-19 Aviation Health Safety Protocol – Operational Guidelines for the management of air passengers and aviation personnel in relation to the COVID-19 pandemic*, del 30 giugno 2020 e relative misure di attuazione di ENAC.

<sup>32</sup> Su questo argomento cfr. A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione ai tempi del Coronavirus*, in *quaderni costituzionali*, 10 marzo 2020, su [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 419 ss.

<sup>33</sup> In tal senso cfr. la pronuncia della Corte Costituzionale, 30 giugno 1964, n. 68, che analizza la portata dell'art. 16 Cost. Per il giudice delle leggi il concetto di limitazioni stabilite in via generale dalla legge, contenuto nello stesso articolo presuppone che l'inciso «in via generale» debba essere letto nel senso che la legge sia applicabile alla generalità dei cittadini, non a singole categorie. Non altrettanto convincente per i giudici è la lettura che intende l'inciso «in via generale» riferito a motivi di carattere generale, obiettivamente accertabili, e non a motivi che implicino un giudizio sulla personalità e sui comportamenti dei soggetti. Una corretta lettura della norma costituzionale in commento dà invece atto che «motivi di sanità o di sicurezza» possono nascere da situazioni generali o particolari: «Ci può essere la necessità di vietare l'accesso a località infette o pericolanti o di ordinarne lo sgombero; e queste sono ragioni – non le uniche – di carattere generale, obiettivamente accertabili e valevoli per tutti. Ma i motivi di sanità e di sicurezza possono anche derivare, e più frequentemente derivano, da esigenze che si riferiscono a casi individuali, accertabili die-

---

tro valutazioni di carattere personale. Si pensi alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose o alla necessità di prevenire i pericoli che singoli individui possono produrre rispetto alla sicurezza pubblica. Il fatto che l'art. 16 accomuni, mettendole sullo stesso piano, le ragioni di sanità e di sicurezza è indice che non può trattarsi solo di ragioni di carattere generale, non essendo pensabile che motivi di sanità attinenti alla pericolosità di singoli individui possano non essere validi ai fini delle limitazioni consentite dalla norma costituzionale. Ed anche il fatto che lo stesso art. 16 esclude le restrizioni determinate da ragioni politiche conferma che le limitazioni possono essere adottate per motivi di carattere individuale, non essendo concepibile una misura ispirata da motivi politici se non in vista dei personali convincimenti e comportamenti di individui e di gruppi».



Cinzia Ingratoci \*

# L'impatto della legislazione di emergenza sul settore portuale

*The impact of emergency legislation on the port sector* §

*Il lavoro esamina le misure straordinarie adottate per fronteggiare la crisi sanitaria prima e l'attuale crisi economica dovuta alla pandemia da COVID-19, con riferimento all'economia ed ai servizi portuali. – The paper deals with measures adopted to face the health emergency from COVID-19 and the actual economic crisis, with reference to the port economy and services.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. L'impatto della legislazione d'emergenza per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 sul settore portuale. – 2. Il sostegno pubblico ai servizi portuali. – 3. Il ruolo dell'Autorità di sistema portuale nella regolazione e gestione dei servizi di sicurezza sanitaria. – Considerazioni conclusive.

---

\* Professore associato nell'Università di Messina – [cingratoci@unime.it](mailto:cingratoci@unime.it).

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

*Premessa.*

L'epidemia da COVID-19, con il portato di misure straordinarie che ne è derivato, ha determinato un cambiamento radicale in numerosi settori della società e dell'economia, accelerando modifiche strutturali che hanno al centro la riorganizzazione delle relazioni commerciali e la digitalizzazione dei servizi, per il vero già da tempo sollecitate alle infrastrutture di trasporto dai mercati di riferimento.

L'emergenza epidemiologica ha messo in luce quanto la velocità e consistenza degli spostamenti (di cose e persone) costituisca la cifra distintiva di questo tempo e ne condizioni l'architettura sul piano sociale, economico, culturale e finanche dei c.d. beni relazionali.

Guardando al trasporto marittimo, se la situazione del comparto merci<sup>1</sup>, pure scossa dalla contrazione globale della produzione e degli scambi, ha in qualche modo retto per la necessità di garantire gli approvvigionamenti di prodotti essenziali (principalmente alimentari e sanitari), il comparto passeggeri attraversa una crisi senza precedenti<sup>2</sup>. L'annullamento della stagione crocieristica e la drastica riduzione dei contratti di passaggio in generale riguarda, infatti, un *business* che coinvolge, solo in Italia, oltre 53 milioni di utenti<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo l'indagine condotta dal Centro studi sul Mezzogiorno, SRM, Osservatorio COVID-19 sui trasporti marittimi e sulla logistica, aprile 2020, rinvenibile sul sito [www.sr-m.it/osservatorio-covid-maritime](http://www.sr-m.it/osservatorio-covid-maritime), le prime stime parlano di un calo sui traffici portuali nazionali per il 2020 pari al 20-25% del totale, equivalente a circa 90-100 milioni di tonnellate di merci e 2 milioni di TEU in meno, con effetti a partire dal mese di maggio. I porti maggiormente coinvolti saranno Genova, La Spezia, Trieste e Gioia Tauro essendo serviti dalle linee dirette con l'Estremo Oriente, ma la crisi dei volumi movimentati coinvolgerà tutto il sistema portuale nazionale.

<sup>2</sup> L'attentato al World Trade Center del 2001 e, successivamente, l'incidente della Costa Concordia nel gennaio del 2013, additati come eventi catastrofici per il trasporto marittimo di persone, hanno avuto effetti comunque molto limitati in rapporto alle conseguenze dell'attuale crisi, in considerazione del fatto che essi hanno riguardato un singolo aspetto del mercato del trasporto e non trasversalmente e globalmente tutti i mercati della produzione, dello scambio e dei servizi.

<sup>3</sup> Secondo i dati riportati dal precitato Osservatorio COVID-19 sui trasporti marittimi e sulla logistica, aprile 2020, il calo dell'offerta è vicino ai 7 mi-

La funzionalità dei porti ne è risultata fortemente compromessa, ma l'operatività degli stessi è stata indicata dalle autorità nazionali e sovranazionali come un elemento strategico di resilienza del sistema economico globale, imprescindibile nella gestione della crisi prima e, oggi, nell'avvio della fase di ripresa. Di qui la previsione di importanti misure di sostegno al settore portuale, finalizzate a fronteggiare la straordinaria riduzione della domanda e l'incremento dei costi unitari delle prestazioni, con interventi volti ad accrescere la liquidità degli operatori economici, secondo una strategia sollecitata dalla stessa Unione europea in deroga al regime ordinario sugli aiuti di Stato<sup>4</sup>.

Soffermando la nostra attenzione sui servizi connessi al trasporto di persone, è ragionevole ritenere che l'offerta programmata risulterà ampiamente modificata rispetto alla stagione precedente. Le nuove regole per distanziare i passeggeri, sia a terra che a bordo, quelle sui processi di imbarco, sui cicli di igienizzazione delle strutture e via dicendo, porteranno ad una dinamica dei costi sostenibile, probabilmente, solo intorno a due diversi poli: proposte turistiche di elevata qualità, per un numero limitato di clienti, profondamente diverse dai pacchetti commerciali in vendita sino alla fine dello scorso anno, e collegamenti di interesse generale in regime di continuità territoriale<sup>5</sup>, di fatto funzionali an-

---

lioni di TEU; sul ramo crociere è stimata, in particolare, una perdita del 70-80% del totale dei passeggeri.

<sup>4</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione *«Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak»* COM 2020/C 91 I/01, del 20 marzo 2020, modificata da ultimo con il terzo emendamento 2020/C 218/03 in GU C 218 del 2 luglio 2020. La Comunicazione segue e integra le prime indicazioni fornite dalla Commissione nella Comunicazione *«Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19»*, del 13 marzo 2020. Il quadro degli aiuti di Stato ammissibili è stato esteso ed integrato con la Comunicazione C (2020) 2215 *final* e ulteriormente modificato ed esteso con la Comunicazione dell'8 maggio (C-2020, 3156 *final*). Cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2020, tranne che per la disciplina sugli aiuti di Stato alla ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie che sarà efficace sino al 1° luglio 2021.

<sup>5</sup> La locuzione «continuità territoriale» definisce la condizione in cui un sistema di trasporti è programmato per consentire «ai cittadini di un determina-

che alla ripresa di un diverso modello di vacanza, di prossimità, poco organizzata e fortemente incentrata sull'uso del mezzo privato<sup>6</sup>, con una redistribuzione degli oneri sull'utente, nel primo caso, e sulla finanza pubblica nel secondo.

Molte Autorità di sistema portuale<sup>7</sup> hanno sin da subito avviato un processo di riorganizzazione delle attività di loro competenza, volto a

to territorio di spostarsi da e per qualunque parte del territorio nazionale (e dell'Unione europea) con pari opportunità e con certezza di spostamento e di tariffe». Il riferimento è alla definizione recata dall'art. 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144, in materia di oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo, nonché nell'art. 5-*bis* del d.l. 26 aprile 2013, n. 43, conv. con modificazioni nella legge 24 giugno 2013, n. 76. L'inclusione della mobilità marittima di livello locale, che integra la tratta territoriale e quella marittima senza soluzione di continuità è indicata come misura strategica nel Documento di economia e finanza 2020, Allegato su *L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per i trasporti, logistica e infrastrutture*, 6 luglio 2020, 32.

<sup>6</sup> In tal senso cfr. pure Comunicazione della Commissione COM (2020) 550 def., cit., 14.

<sup>7</sup> L'Autorità di sistema portuale, istituita dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, come modificata dal d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, recante *Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla l. 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'art. 8, comma 1, lett. f), della l. 7 agosto 2015, n. 124* (G.U. n. 203 del 31 agosto 2016), costituisce l'ente pubblico di governo del porto. Per un commento sul d.lgs. 169/2016, cfr. F. MUNARI, *La riforma della l. 84/1994: prime riflessioni*, in *Dir. mar.*, 2017, 2, 581; P. RUBECHINI, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del D. lgs. n. 169/2016, Commento a d. lg. 4 agosto 2016, n. 169*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 19; M. RAGUSA, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il d. lgs. n. 169 del 2016 e il regolamento (UE) n. 2017/352*, in *Dir. soc.*, 2017, 2, 223. Sul regime dei servizi in particolare, T. FAVARO, *I servizi portuali di movimentazione merci: accesso al mercato e regimi autorizzatori*, in *Dir. mar.* 2019, 491 ss., anche per ulteriori richiami bibliografici; U. LA TORRE, *I servizi tecnico-nautici dopo la legge istitutiva dell'Autorità di sistema portuale* in *Riv. dir. mar.*, 2017, 2, 449. Sulla revisione dell'ordinamento portuale nella formulazione originaria della legge n. 84/1994 cfr. F. BERLINGERI, *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, 238 e ss.; F. D'ANIELLO, *Linee del nuovo ordinamento portuale italiano*, in *Studi per Lefebvre D'Ovidio*, Milano, 1995, 417; R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Torino, 1997;

sostenere queste esigenze, con adeguata anticipazione rispetto alla ripresa dei traffici, dimostrando alla prova dei fatti la capacità decisionale<sup>8</sup> di un ente che integra, sul piano strutturale, diversi livelli di governo (nazionale e territoriale) e assicura il necessario coordinamento, su base funzionale, tra regolatore, realtà produttive e autorità competenti. Ne è risultata la previsione di un complesso di azioni che, fermo l'indirizzo governativo, consentiranno di sperimentare nuovi paradigmi gestionali, costituendo occasione – tra l'altro – per valorizzare le scelte dei territori nella programmazione di traffici troppo spesso organizzati solo in base alle esigenze del mercato e delle imprese di navigazione in particolare.

---

A. MALTONI, *Considerazioni sulle autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/1994*, in *Studi in onore di G. Romanelli*, Milano, 1997; G. FALZEA, *Porto e funzione portuale*, Milano, 1998; A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998; G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000; M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001. Per un'analisi sulla struttura e le funzioni delle (dismesse) Autorità Portuali, cfr. G. VERMIGLIO, *Autorità portuale*, in *Enc. dir.*, agg. VI, 2002, 192; A. CITRIGNO, *Autorità portuale, Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2002; M. VALENTE, *Autorità portuale ed enti locali a dieci anni dalla riforma portuale*, in *Dir. trasp.*, 2004, 435; G. VERMIGLIO, A. MARINO, *L'autorità portuale*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, I, coordinato da Antonini, Milano, 2007, 89 ss.; M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento giuridico delle autorità portuali*, in *Foro amm. Tar*, 2011, 2923; S. ZUNARELLI, *Competenze amministrative inerenti le attività nei porti, ruolo dell'autorità portuale e principio dello «sportello unico portuale»*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. Xerri, Milano, 2012, 85; D. GENNARI, *L'Autorità portuale: inquadramento e natura giuridica*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, 189; G. MARCHIAFAVA, *Ruolo e funzioni dell'autorità portuale*, in *Demanio marittimo e porti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Cagliari, 2014, 135; D. MARESCA, *La natura giuridica dell'autorità portuale alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. mar.*, 2014, 147.

<sup>8</sup> Nel quadro dei modelli di *governance* delle infrastrutture dei trasporti e di organizzazione dei servizi connessi, il modello delle Autorità di sistema portuale vanta risultati finanziari ed economici positivi ed una liquidità di cassa consistente (dati riferiti al periodo pre-COVID). In argomento cfr. *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*, Bologna, 2020, 27.

1. *L'impatto della legislazione d'emergenza per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 sul settore portuale.*

La gestione normativa dell'emergenza, proclamata per la durata di sei mesi con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020<sup>9</sup>, ha visto, come è noto, il susseguirsi di diversi provvedimenti, prevalentemente decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanati in attuazione di decreti legge<sup>10</sup>, ma anche ordinanze regionali e sindacali finalizzate a introdurre misure di portata limitata, relazionate all'andamento dell'epidemia su base locale.

Riguardo al settore portuale, un primo gruppo di provvedimenti è finalizzato a garantire la funzionalità dei mezzi e delle strutture, anche in caso di scadenza dei certificati necessari per l'esercizio delle attività di navigazione e dei servizi connessi, il cui rinnovo non sarebbe stato possibile stante la difficoltà di effettuare le ispezioni a ciò preordinate da parte delle autorità competenti; in conformità agli indirizzi elaborati in sede internazionale<sup>11</sup>, il reg. (UE) n. 698/2020 del Parlamento europeo

---

<sup>9</sup> In G.U. n. 26 del 1 febbraio 2020. La dichiarazione di «pandemia» da parte della Organizzazione Mondiale della Sanità è dell'11 marzo 2020. In argomento cfr. A. CANDIDO, *Poteri normativi del governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum, Quaderni cost.* 2020, 4. Da ultimo, l'emergenza è stata prorogata sino al 15 ottobre 2020 con d.l. 30 luglio 2020, n. 83, in G.U. n. 190 di pari data.

<sup>10</sup> Al solo fine di semplificare la lettura del testo si ricorda che il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, è stato successivamente abrogato dal d.l. n. 19 del 2020 ad eccezione dell'art. 3, co. 6-*bis*, e dell'art. 4; sono ad oggi vigenti il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», di cui *infra* nel testo.

<sup>11</sup> Cfr. *List of Circular Letters with COVID-19 related notifications received from Member States and Associate Members* (aggiornata al 19 giugno 2020), IMO, che per l'Italia include l'estensione dei certificati relativi alle Convenzioni internazionali (MARPOL 73/78, *Ballast Water Management Convention*, *Antifouling Sy-*

e del Consiglio del 25 maggio 2020<sup>12</sup> ha previsto la proroga generalizzata dell'efficacia di certificazioni, ispezioni, controlli ed accertamenti posti in essere dalle autorità nazionali<sup>13</sup>, incidendo – per quanto di nostro interesse – anche sulle previsioni dei reg. (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce norme sul rafforzamento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, e della dir. 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa misure volte a migliorare la sicurezza dei porti di fronte al pericolo costituito da incidenti rilevanti<sup>14</sup>. Nel caso in cui, terminato il periodo di proroga, dovesse ripresentarsi la situazione emergenziale, è prevista la realizzazione di controlli da remoto: i primi esperimenti in tal senso, realizzati anche

---

*stems Convention*) per più di tre mesi, prorogando le informazioni sulle visite annuali e intermedie di cui alla 4231 del 17 aprile 2020, e linee guida sulle visite statutarie e le ispezioni, di cui alla *Circular Letter* 4231/Add. VI del 15 maggio 2020.

<sup>12</sup> Recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di COVID-19 con riguardo al rinnovo e alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinnovo di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti, in G.U. L 175 del 27 maggio 2020.

<sup>13</sup> Sulle attività di *Port State Control* in generale cfr.. M.M. COMENALE PINTO, *Port State Control*, in *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, a cura di M.P. Rizzo - C. Ingratoci, Milano, 2014, 89 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Port State Control*, in *Riv. dir. nav.* 2012, 765 ss.

<sup>14</sup> Cfr. Circolare del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto del 15 maggio 2020, sulle misure relative alla proroga dei certificati di sicurezza delle navi passeggeri. Cfr. pure dir. 2017/2110/EU del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, relativa a un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea, anche in cabotaggio, e che modifica la direttiva 2009/16/CE e abroga la direttiva 1999/35/CE del Consiglio; d.lgs. 22 aprile 2020, n. 37 di attuazione della dir. (EU) 2017/2110; d.lgs. 11 maggio 2020, n. 38, di recepimento della dir. (UE) 2017/2109, relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri; d.lgs. 12 maggio 2020 n. 43, di recepimento della dir. (Ue) 2017/2018 contenente disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.

con l'uso di droni<sup>15</sup>, lasciano presagire che le norme, emanate in forza della situazione emergenziale, abbiano di fatto avviato un processo di revisione organizzativa stabile.

Sul piano dei servizi portuali, il blocco pressoché immediato dei trasporti passeggeri<sup>16</sup>, e dell'attività crocieristica in particolare, ha evitato ai porti l'assunzione di misure straordinarie di gestione degli sbarchi, salvo il caso dei pochi scali coinvolti nel fermo delle navi con episodi di contagio a bordo<sup>17</sup>.

La circolazione delle persone, ripristinata a livello infra-regionale solo con il d.P.C.M. del 17 maggio 2020, ha coinvolto anche la mobili-

---

<sup>15</sup> Il Rina ha realizzato un'ispezione di convalida delle certificazioni statutarie e di classe di una nave battente bandiera liberiana da remoto, utilizzando una tecnologia in *live streaming*. Le navi "remote" sono imbarcazioni dotate di strumenti adeguati e personale formato per essere ispezionate da remoto. Sul punto, *Shipping Italy.it* 10 giugno 2020.

<sup>16</sup> Le prime prescrizioni di interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale sono state oggetto dell'Ordinanza del Capo della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020. Il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, ha previsto una limitazione alla circolazione delle persone (art. 1, co. 2, lett. *m*) sulla rete nazionale. L'interruzione dei servizi di mobilità regionale è stata rafforzata dal d.P.C.M. dell'11 marzo 2020 che, in attuazione del d.l. n. 6/2020, ha conferito al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, il potere di programmare i servizi di trasporto interregionale al solo fine di assicurare i collegamenti essenziali (art. 5, co. 1).

<sup>17</sup> Il 30 gennaio 2020 il porto di Civitavecchia ha negato lo sbarco a seimila passeggeri della nave Costa Smeralda per la presenza a bordo di due casi sospetti di SARS COV 2, in forza della decisione assunta dal sindaco a tutela della salute e sicurezza della comunità. Il 28 aprile 2020 è giunta al porto di Ancona la Costa Magica, nave da crociera sorpresa dall'allarme corona virus mentre si trovava nel mar dei Caraibi ed alla quale molti paesi hanno rifiutato la possibilità di attraccare. La nave, con a bordo il solo equipaggio, composto da 617 membri, è rimasta ancorata il tempo necessario alla realizzazione della quarantena. L'equipaggio è stato poi fatto sbarcare e rimpatriato, a spese del vettore, secondo percorsi di massima sicurezza sanitaria e con mezzi dedicati, per raggiungere direttamente le destinazioni di residenza.



tà interregionale a seguito del più recente d.P.C.M. dell'11 giugno 2020<sup>18</sup>, che ha tuttavia imposto specifiche cautele contro il rischio contagio (art. 6), prorogate sino al 31 luglio 2020 dal d.P.C.M. 14 luglio 2020.

L'art. 4, co. 2, del d.P.C.M. 11 giugno 2020 fa gravare sui vettori obblighi di cooperazione nell'attuazione delle misure di contenimento (dall'acquisizione, «prima dell'imbarco», di un'autocertificazione giustificativa delle ragioni del viaggio, alla misurazione della temperatura ed alla consegna, ove necessario, di dispositivi di protezione individuale alle persone) che finiranno per incidere sull'organizzazione dei servizi portuali nel lungo periodo.

Le recenti linee guida adottate per il settore crocieristico impongono, peraltro, la riorganizzazione di tutti i processi commerciali in modalità digitale e *contactless*<sup>19</sup>, mentre gli armatori e i comandanti delle navi da crociera nazionali, una volta adottate le misure di prevenzione sanitaria, sono tenuti a sbarcare i passeggeri presenti a bordo (non positivi al COVID-19<sup>20</sup>), secondo una procedura distinta per i cittadini italiani e non, sostenendo altresì gli oneri del raggiungimento delle destinazioni finali (da parte dei passeggeri) attraverso l'uso del mezzo privato. Le medesime disposizioni si applicano agli equipaggi, in ragione della loro nazionalità, fatta salva la possibilità di effettuare

---

<sup>18</sup> L'all. 15 al d.P.C.M. dell'11 giugno 2020 è sostituito dall'all. 2 al d.P.C.M. 14 luglio 2020 che reca linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto pubblico. Alle misure di sistema, comuni a tutte le modalità, si aggiungono quelle da attuarsi a cura dei terminalisti nelle aree in concessione e degli enti di gestione del porto nelle banchine di uso comune.

<sup>19</sup> *Interim Guidance for preparedness and response to cases of COVID-19 at points of entry in the EU/EEA Member States. Interim advice for cruise ship operations after lifting restrictive measures in response to the COVID-19 pandemic* (30 giugno 2020) visionabile su [www.assoporti.it/media/6821/eu\\_healthy\\_gateways\\_covid-19restarting\\_cruise.pdf](http://www.assoporti.it/media/6821/eu_healthy_gateways_covid-19restarting_cruise.pdf).

<sup>20</sup> I passeggeri positivi, o entrati a stretto contatto con un positivo, seguono invece i percorsi fissati dalle disposizioni sanitarie in materia di autoisolamento fiduciario.

il periodo di quarantena sulla nave (art. 7, d.P.C.M. dell'11 giugno 2020)<sup>21</sup>.

La presenza di navi ancorate, con equipaggi in stato di isolamento fiduciario per periodi relativamente lunghi, ha creato alcune difficoltà per la necessità di coordinare con il territorio le scelte di accesso, o meno, in porto, in considerazione dell'incidenza che essa assume sulla percezione del livello di sicurezza dello scalo; dal punto di vista gestionale si segnala la difficoltà di organizzare alcuni servizi di interazione terra/bordo, primo tra tutti la raccolta dei rifiuti organici, anche liquidi, da effettuare al di fuori della disciplina ordinaria<sup>22</sup> (a partire dalla sterilizzazione preliminare al conferimento), data la particolare condizione sanitaria della nave. La mancanza di indirizzi nazionali sulle procedure e, specialmente, di criteri comuni di definizione delle tariffe costituisce una variabile poco funzionale alla competitività dei porti nazionali.

Importante l'indicazione normativa che impone l'uso del mezzo privato per la realizzazione degli spostamenti da e verso l'infrastruttura portuale; essa consolida il previsto incremento della mobilità individuale rispetto a quella collettiva, considerata maggiormente rischiosa, finendo per incidere sull'andamento dei trasporti di passeggeri e, con esso, sull'organizzazione dei servizi portuali.

Viene in rilievo un modello che potrebbe assumere una valenza orientativa sulle modalità della vacanza 2020 e che richiama, come detto, un turismo diffuso, prevalentemente autonomo, che si sviluppa in maniera estemporanea, *a latere* rispetto alla tradizionale filiera dell'accoglienza organizzata. Un turismo basato su brevi spostamenti in automobile, verso determinate località di chiaro *appeal*, come le isole, è infatti in linea con l'indirizzo governativo di valorizzare gli itinerari mul-

---

<sup>21</sup> Con circolare del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto del 19 marzo 2020 è stata chiarita la posizione delle navi estere non in uso, ma ancora in navigazione (c.d. *Idle ships*) per le quali l'ingresso nei porti italiani è finalizzato esclusivamente alla sosta inoperosa. La stessa previsione è oggi contenuta al co. 8, art. 7, d.P.C.M. dell'11 giugno 2020.

<sup>22</sup> Cfr. dir. (UE) 2019/88 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la dir. 2010/65/UE e abroga la dir. 2000/59/CE. Cfr. pure d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182.

timodali e la mobilità marittima di livello locale, integrando la funzione di continuità territoriale nella gestione dei collegamenti RO-RO e RO-PAX<sup>23</sup>.

In tale contesto, la possibilità di regolamentare nel dettaglio le attività di banchina attraverso le concessioni di esercizio dei servizi di stazione marittima (art. 6, co. 4, lett. c, legge n. 84/1994) o le autorizzazioni all'esercizio di servizi specialistici di imbarco/sbarco di autoveicoli con conducente<sup>24</sup>, assicura alle Autorità di sistema portuale un importante strumento di indirizzo, coordinamento e controllo anche ai fini del contenimento del rischio sanitario.

## *2. Il sostegno pubblico ai servizi portuali.*

Superata la curva acuta dei contagi, l'attuale fase 2 si connota per interventi normativi finalizzati ad iniettare liquidità e fornire sostegno alle realtà produttive messe in crisi dal lungo periodo di chiusure.

Si tratta di misure coordinate a livello europeo, che interessano tutti i mercati, pur prestando specifica attenzione al turismo ed ai trasporti, interpretati anche come fattori chiave della ripresa economica generale<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. Documento di economia e finanza 2020, cit., 33-34.

<sup>24</sup> Sulla natura giuridica dei servizi di traghettamento delle auto con conducente, e loro riconducibilità al regime di cui all'art. 16 della legge n. 84/1994, cfr. C. INGRATOCI, *Sulla natura delle operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri e dei loro automezzi nei servizi di traghettamento*, nota a Cons. Giust. Amm., 11 aprile 2008 n. 328, in *Dir. trasp.* III/2009, 817-824. Nello stesso senso, e sulla base degli stessi riferimenti normativi indicati nella nota, cfr. TAR Calabria - Reggio Calabria, 24 agosto 2015, n. 844, in *Dir. mar.*, 2017, 1, con nota di A. MACCHI - A. BERGAMINO, *Brevi osservazioni sulla qualificazione giuridica delle attività di imbarco e sbarco di automezzi e di quelle ad esse connesse*; TAR Calabria - Reggio Calabria, 19 giugno 2015, n. 620, ivi, con nota di M. GRIMALDI, *Sulla qualificazione giuridica delle attività portuali di imbarco e sbarco di autoveicoli al seguito di passeggeri e di quelle ad esse prodromiche*.

<sup>25</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni,

Relativamente al settore che ci occupa, si richiama anzitutto l'intervento di modifica del reg. (UE) n. 352 del 2017<sup>26</sup> che ha conferito maggiore flessibilità nell'amministrazione delle entrate portuali, consentendo all'ente di gestione del porto (o all'autorità competente) di decidere se non riscuotere, sospendere, o ridurre, i diritti d'uso di un'infrastruttura portuale dovuti per il periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, o di rinviarne il pagamento. L'ente di gestione del porto (o l'autorità competente) garantisce che gli utenti (e i rappresentanti o le associazioni degli utenti) del porto siano debitamente informati delle misure adottate, mentre la rinuncia, la relativa sospensione o riduzione o il relativo rinvio delle entrate dovranno essere concessi in maniera trasparente, obiettiva e non discriminatoria<sup>27</sup>.

Per il vero, la normativa euro-unitaria, molto generica, lascia ampi margini alle Autorità di settore in un contesto che riveste interesse sovranazionale (reg. 1315/2013)<sup>28</sup> ed in cui le scelte strategiche dovrebbero rispondere a logiche di funzionalità ed interscambio dei nodi portuali nella rete lineare, anche al fine di assicurare la presenza – in scenari di ripresa della curva dei contagi – di un certo numero di porti *safe*, che garantiscano l'accesso di merci e persone in Europa, da individuare sulla base dei livelli di criticità correlati all'andamento epidemiologico nell'Unione.

---

*Turismo e trasporti nel 2020 e oltre*, Bruxelles, 13 maggio 2020, COM (2020) 550 def.

<sup>26</sup> Reg. (UE) 2020/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2020 che modifica il Reg. (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 (G.U. L 057 del 3 marzo 2017).

<sup>27</sup> Per assicurare agli operatori la conoscibilità delle misure adottate a livello degli Stati membri, l'*European Maritime Safety Agency* ha istituito un portale di riferimento con le informazioni catalogate per Paese.

<sup>28</sup> Reg. 1315 dell'11 dicembre 2013 sulla pianificazione e sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti articolate su di una rete estesa (*comprehensive network*) e una rete centrale (*core network*) che include, tra le infrastrutture puntuali, i porti nazionali oggi sede di Autorità di sistema portuale. Sulle reti transeuropee dei trasporti cfr. L. AMMANNATI -A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?* Torino, 2015, anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

A livello nazionale, già il d.l. n. 18/2020<sup>29</sup>, art. 92, comma 1, recante «disposizioni in materia di trasporto marittimo di merci e di persone, nonché di circolazione di veicoli», aveva previsto la non sottoposizione a tassa di ancoraggio delle operazioni effettuate sino al 30 aprile 2020<sup>30</sup>, nonché la sospensione del pagamento dei canoni dovuti da parte dei titolari di autorizzazioni e concessioni per operazioni e servizi portuali, dei titolari di concessioni d'uso di banchine portuali (art. 18, l. n. 84/1994) o di diverse aree demaniali marittime (art. 36 c. nav.) rilasciate dalle Autorità di sistema portuale<sup>31</sup>.

Un quadro organico delle misure di sostegno è stato introdotto, tuttavia, solo con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio)<sup>32</sup>, conv. con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

L'art. 199, recante «Disposizioni in materia di lavoro portuale e di trasporti marittimi» introduce, infatti, tre distinti tipi di intervento, riconducibili a: a) attività di sostegno ai concessionari di servizi e strutture; b) finanziamento del lavoro portuale; c) flessibilità nelle destinazioni d'uso del territorio portuale.

*Sub a*, le Autorità di sistema portuale (e l'Autorità portuale di Gioia Tauro), compatibilmente con le proprie disponibilità di bilancio e fermo

---

<sup>29</sup> D.l. 17 marzo 2020, n. 18, in G.U. n. 70, del 17 marzo 2020, conv. con legge 24 aprile 2020, n. 27 recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi».

<sup>30</sup> Cfr. pure art. 1 d.P.R. 28 maggio 2009, n. 107, sulla tassa di ancoraggio attribuita alle Autorità di sistema portuale ai sensi del co. 6 del medesimo articolo nonché dell'art. 1, co. 982, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Per indennizzare le predette Autorità per le mancate entrate derivanti dalla disapplicazione della tassa di ancoraggio è autorizzata la spesa di 13,6 milioni di euro per l'anno 2020.

<sup>31</sup> Sospensione prevista fino al 31 luglio 2020, con possibilità di differire il pagamento, anche senza interessi, entro il 31 dicembre 2020 con modalità definite dalle Autorità di sistema portuale.

<sup>32</sup> In G.U. del 19 maggio 2020, n. 128. Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 è stato convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77, in G.U. n. 180 del 18 luglio 2020 – S.O. n. 25. Le modifiche apportate dalla legge di conversione hanno efficacia dal 19 luglio 2020.

quanto previsto dall'articolo 9-ter del c.d. «decreto Genova»<sup>33</sup>, possono disporre la riduzione dell'importo dei canoni previsti dagli art. 36 c. nav. e 16, 17 e 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, per concessioni e autorizzazioni all'esercizio di operazioni e servizi portuali, nonché dei canoni connessi alle concessioni per la gestione di stazioni marittime<sup>34</sup> e servizi di supporto a passeggeri, dovuti in relazione all'anno 2020 (ivi compresi quelli previsti dal prima richiamato articolo 92, co. 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18), nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto degli equilibri di bilancio, utilizzando allo scopo anche il proprio avanzo di amministrazione; hanno diritto al sostegno le imprese che abbiano subito una diminuzione del fatturato pari o superiore al 20 per cento del fatturato registrato nel medesimo periodo dell'anno 2019.

Sempre al fine di favorire la continuità dei rapporti concessori in essere, con specifico riferimento all'esercizio di attività turistico-ricreative, non esclusivamente balneari, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono continuare la propria attività, procedimenti amministrativi di devoluzione delle opere non amovibili, ai sensi dell'art. 49 c. nav., per procedere all'assegnazione delle aree a mezzo di procedura ad evidenza pubblica, salvo che i suddetti provvedimenti non siano conseguenza di una revoca della concessione, oppure di decadenza per fatto del concessionario<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> D.l. 28 settembre 2018 n.109 (G.U. 28 settembre 2018, n. 226). - Decreto convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130. - Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze (decreto Genova).

<sup>34</sup> Il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, all'art. 61, co. 2, prevedeva la sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, tra gli altri, per i soggetti che gestiscono stazioni marittime.

<sup>35</sup> Art. 182, co. 2, d.l. 34/2020, come modificato dalla legge n. 77/2020.

Alle stesse condizioni e per la medesima durata rimangono prorogate le concessioni per il servizio di rimorchio di cui all'art. 101 c. nav., mentre la continuità dei servizi di ormeggio è garantita dalla previsione di un indennizzo finalizzato a compensare la riduzione delle entrate per prestazioni rese dal 1° febbraio 2020 al 31 dicembre 2020, rispetto ai corrispondenti mesi dell'anno 2019 e nel limite complessivo di euro 24 milioni per l'anno 2020.

Per le finalità di sostegno indicate dalla norma è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo, con una dotazione complessiva di euro 30 milioni per l'anno 2020, destinato:

- a) nella misura di complessivi euro 6 milioni a finanziare il riconoscimento dei benefici per le imprese portuali ed i concessionari qualora le Autorità siano prive di risorse proprie utilizzabili a tali fini;
- b) nella misura di complessivi euro 24 milioni all'erogazione, per il tramite del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'indennizzo agli ormeggiatori<sup>36</sup>.

Il possibile utilizzo dei fondi ascritti ad avanzo di amministrazione delle Autorità di sistema, per finanziare gli interventi di sostegno all'economia portuale, pone alcuni problemi in ordine alla qualificazione delle misure stesse. Posto che le entrate dell'Autorità sono considerate entrate pubbliche<sup>37</sup>, gli interventi integrano aiuti di Stato nei confronti dei privati, il cui conferimento dovrebbe rispettare, perlomeno, i criteri di trasparenza e parità di trattamento. La norma non distingue, peraltro, tra soggetti che hanno subito una perdita tale da rischiare la fuoriuscita

---

<sup>36</sup> Salva autorizzazione della Commissione a norma dell'art. 108 del TFUE.

<sup>37</sup> I canoni percepiti dalle Autorità portuali per la concessione di aree demaniali marittime non sono soggetti ad IVA, né ad IRES, trattandosi di importi corrisposti per lo svolgimento di attività che sono espressione delle finalità istituzionali di tali enti pubblici non economici (Cass. 10 marzo 2020 n. 6716). Di diverso avviso la Commissione europea, tanto che si è giunti all'apertura formale di una procedura di infrazione (dec. 2020/C7/03 in G.U. U.E. del 10 gennaio 2020). Nello stesso senso Trib. Genova, 11 aprile 2019 n. 1016, richiama la posizione della Commissione europea in merito alla soggezione ad imposta sul reddito delle attività economiche svolte nei porti.

dal mercato e soggetti che hanno semplicemente visto una riduzione dei propri utili (in misura non inferiore al 20%) in una situazione di sostenibilità dei costi. Sarebbe stata probabilmente più opportuna una semplice moratoria dei pagamenti, con verifica, a consuntivo, della misura dell'eventuale riduzione delle entrate e dell'impatto di questa sul piano finanziario dell'impresa, posto alla base degli impegni in termini di investimenti e della definizione dei canoni per autorizzazioni e concessioni *ex art.* 16 e 18 legge n. 84/1994.

Il previsto ricorso agli avanzi di gestione, pure effettuato da alcune Autorità<sup>38</sup>, ha creato frizioni tra la posizione dei vertici dell'ente, sostenuti dalle componenti del mercato produttivo rappresentate nella Risorsa di partenariato mare (che coinvolge, come è noto, gli operatori del settore)<sup>39</sup> ed i Comitati di gestione in cui sono ampiamente rappresentate le Istituzioni territoriali.

*Sub b*, le stesse Autorità sono autorizzate a corrispondere – nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto degli equilibri di bilancio – al soggetto fornitore di lavoro portuale, di cui all'art. 17, legge n. 84/1994, un contributo (nel limite massimo di 4 milioni di euro per l'anno 2020, pari ad euro 90 per ogni lavoratore) in relazione a ciascuna giornata di lavoro prestata in meno rispetto al corrispondente mese dell'anno 2019, per fatti riconducibili alle mutate condizioni economiche conseguenti all'emergenza COVID-19. La legge di conversione ha posto l'erogazione del contributo a carico dell'Autorità di sistema, senza accedere alle indennità

---

<sup>38</sup> Il riferimento è all'Autorità di Sistema portuale dello Stretto il cui Comitato portuale (all'epoca ancora al governo dell'ente) ha varato, già in data 3 aprile 2020, un insieme di misure di sostegno finanziario, nei limiti di quanto consentito a livello nazionale ed europeo (dalla sospensione dei procedimenti di recupero crediti, alla disapplicazione temporanea dell'obbligo di versamento iniziale per le imprese che si iscrivono al registro *ex art.* 68 c. nav., all'applicazione del canone minimo per le imprese *ex art.* 16 legge n. 84/1994), auspicando la possibilità di interventi più incisivi, come appunto la sospensione o l'azzeramento dei canoni in caso di difficoltà delle imprese portuali e dei terminalisti.

<sup>39</sup> Art. 11-*ter* della legge n. 84/1994.



di mancato avviamento (IMA) di cui all'art. 17, co. 15, legge n. 84/1994<sup>40</sup>.

In considerazione del rilievo locale della fornitura di lavoro portuale temporaneo, e al fine di salvaguardare la continuità delle operazioni portuali compromessa dall'emergenza, le autorizzazioni in corso, rilasciate ai sensi dell'art. 17, legge n. 84/1994, sono prorogate di due anni.

La norma riconduce espressamente le misure di sostegno autorizzate alla necessità di garantire la «continuità» delle operazioni portuali, a cui riconosce, quindi, una funzione essenziale nell'efficienza della catena logistica. La previsione rievoca profili di interesse generale delle attività di servizio nei porti, che andrebbero probabilmente riconsiderati al fine di individuare possibili modalità di finanziamento pubblico, al di fuori della fase di emergenza, subordinatamente alla valutazione della capacità dell'iniziativa privata di rispondere alla domanda in condizioni normali di mercato. Nello stesso senso può essere letta anche la revisione dell'istituto dell'autoproduzione di operazioni e servizi portuali, introdotta dalla recente legge di conversione del decreto Rilancio. Quest'ultima ha inserito un articolo 199-*bis*, rubricato «Disposizioni in materia di operazioni portuali», che introduce i co. 4 *bis* e 4 *ter* nell'art. 16, legge n. 84/1994, abrogando il diritto di autoproduzione per come previsto dal co. 4, lett. *d*, della stessa norma nella formulazione originaria.

La modifica è di particolare interesse per l'impatto sistematico che potrebbe avere sul complessivo regime del lavoro nei porti; viene meno, infatti, una delle conquiste più significative della legge di revisione dell'ordinamento portuale, cioè il diritto riconosciuto ai vettori marittimi di svolgere in proprio le attività di carico e scarico delle merci, in linea con il principio di libera prestazione dei servizi portuali, proprio dell'ordinamento euro-unitario, ma in forza di una scelta del legislatore nazionale che, comunque, non è doverosa in caso di assetto concorrenziale del mercato di riferimento.

---

<sup>40</sup> Gli aiuti agli investimenti si applicano anche ai soggetti operanti nei settori del magazzinaggio e supporto ai trasporti in forza dell'art. 1, commi da 99 a 107, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Il nuovo co. 4-*bis* dell'art. 16 subordina, invece, l'autorizzazione della nave ad autoprodurre le operazioni portuali alla condizione che non sia possibile realizzare il servizio né mediante le imprese autorizzate in conto terzi che operano nel porto, né mediante il personale dell'Agenzia per la (o dell'impresa che opera nella) fornitura di lavoro portuale. La nave che chiede autorizzazione all'attività<sup>41</sup> deve comunque essere dotata di mezzi meccanici adeguati e di personale idoneo, aggiuntivo rispetto all'organico della tabella di sicurezza e di esercizio, dedicato esclusivamente allo svolgimento di tali operazioni; la stessa deve pagarne il corrispettivo e prestare idonea cauzione.

Le condizioni poste dalla novella rendono assai improbabile l'esercizio dell'autoproduzione, visto che – stante il previo obbligo di ricorso alle imprese portuali – difficilmente la nave viaggerà con personale in sovrannumero da dedicare a tali operazioni. Particolarmente problematico appare anche il ricorso diretto al personale dell'impresa di cui all'art. 17, legge n. 84/1994 che, nella filosofia dell'ordinamento portuale revisionato, è impresa che non effettua fornitura di servizi portuali, ma solo di manodopera; salvo ritenere che – nel caso in esame – è da considerare «impresa portuale» la nave che autoproduce avvalendosi della forza lavoro presente in porto e dietro il pagamento di un canone che tenga conto delle esigenze di economicità dei servizi di trasporto marittimo a corto raggio. Probabilmente la previsione condurrà i vettori a stipulare contratti di durata per l'attività di imbarco/sbarco in tutti i porti di loro interesse o a dotarsi di una struttura operativa stabile, autorizzata ad operare in conto proprio, specie negli scali ad accesso frequente e con rotte regolari.

*Sub c*, le Autorità di sistema portuale e l'Autorità portuale di Gioia Tauro possono, con provvedimento motivato, destinare temporaneamente aree e banchine di loro competenza a funzioni portuali diverse da quelle previste nei piani regolatori portuali vigenti<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Comunque ricompresa nel numero massimo delle autorizzazioni assenti-bili a norma del co. 7 dello stesso articolo.

<sup>42</sup> In argomento cfr. M. CALABRÒ, *Prospettive evolutive del sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali* in *Il diritto dell'economia*, 3/2019. In giurisprudenza cfr., da ultimo, Tar Lazio 12 marzo 2020, per cui «La destinazione di un'area, nel Piano Regolatore Portuale, alla movimentazione di

Anche questa previsione rischia di deviare dagli obiettivi di armonizzazione nazionale delle politiche concessorie locali, affidate al Tavolo di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, di cui all'art. 11-*bis* della legge n. 84/1994.

La flessibilità delle destinazioni d'uso, autorizzata per ulteriori sei mesi a decorrere dalla scadenza della situazione di emergenza, andrebbe più utilmente inserita in un modello coordinato – anche nel quadro delle attività del suddetto Tavolo – che guardi alla valorizzazione degli obiettivi strategici dello scalo nel sistema del trasporto marittimo dell'Unione, anche in relazione alle condizioni di sicurezza sanitaria offerte da scali comparabili.

### *3. Il ruolo dell'Autorità di sistema portuale nella regolazione e gestione dei servizi di sicurezza sanitaria.*

La dichiarazione di emergenza ha sollevato un ampio dibattito sul ruolo e le responsabilità dei diversi livelli di governo nella gestione della crisi<sup>43</sup>, specie in rapporto agli strumenti adottati. Come è noto, la situazione emergenziale richiede, per la sua straordinarietà, un accentramento dei poteri per ragioni di celerità del processo decisionale (art. 77, 78 e 120 Cost.), ma sollecita, in pari tempo, una diversificazione delle scelte in rapporto alle condizioni di contesto territoriale e/o settoriale di rife-

---

merci convenzionali ne esclude un uso stabile e ordinario quale terminal container; il possibile uso di una banchina in tale area per lo sbarco di prodotti ortofrutticoli in container refrigerati deve essere limitato e sottoposto a stringenti condizioni, non potendo che assumere carattere occasionale e porsi come eccezione alla regola stabilita del Piano Regolatore Portuale».

<sup>43</sup> Sui problemi indotti dal ricorso allo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la gestione dell'emergenza, cfr. i commenti in prima battuta di G. SILVESTRI, *COVID-19 e Costituzione*, in [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu); A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online* 1/2020, 210 ss. V. pure art. 1, co. 2, lett. o del d.l. 19/2020 per cui le ordinanze sindacali in contrasto con le misure statali o regionali sono inefficaci (art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020).

rimento<sup>44</sup>. Tale diversificazione può essere realizzata dallo stesso legislatore nazionale, nel rispetto del ruolo conferito ai soggetti chiamati all'attuazione delle diverse misure e, quindi, responsabili del successo delle stesse.

Emerse chiaramente le criticità del modello di globalizzazione della produzione e degli scambi da un lato, e del sistema di mercato nell'allocazione delle risorse dall'altro, l'emergenza ha riportato alla ribalta l'utilità dell'intervento pubblico diretto nell'economia, valorizzando l'importanza della capacità di «programmare e in parte gestire investimenti e servizi essenziali»<sup>45</sup>. In tale quadro, le Autorità di sistema portuale si pongono come attori privilegiati nell'implementazione delle azioni finalizzate a superare la crisi economica in corso.

La possibilità del singolo scalo di funzionare come struttura di accesso alla rete TEN-T dipenderà, infatti, anche dalla capacità di promuoversi come *safe port*<sup>46</sup> in forza di una chiara organizzazione dei servizi di

---

<sup>44</sup> Al di là delle misure di sistema, di competenza nazionale, rimane ferma la possibilità per le Regioni di introdurre prescrizioni in forza delle diverse condizioni territoriali e logistiche. Sono anche noti i casi di alcuni sindaci che, nel timore di una diffusione del virus nelle comunità di riferimento, sono intervenuti con ordinanze contingibili e urgenti *ex art.* 50 d.lgs. n. 267/2000, nel tentativo di arginare flussi di passeggeri a rischio di contagio verso i propri territori. Oltre al caso della Costa Smeralda, cui è stato negato lo sbarco nel porto di Civitavecchia per la presenza a bordo di due malati COVID, si ricorda la *querelle* sorta tra il sindaco di Messina ed il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, esitata nell'annullamento amministrativo straordinario, *ex art.* 138 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dell'ordinanza sindacale di Messina del 5 aprile 2020, n. 105 in forza della quale chiunque avesse inteso fare ingresso in Sicilia attraverso il porto di Messina avrebbe dovuto registrarsi in un sistema on-line gestito dal Comune. Sul punto cfr. A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Consulta on line* 1/2020.

<sup>45</sup> Cfr. Allegato al Doc. di programmazione economica e finanziaria 2020, *cit.*, 348.

<sup>46</sup> Il riavvio del comparto è condizionato, infatti, non solo dalla diffusione del contagio a livello territoriale, ma anche dalla percezione che di esso hanno le comunità coinvolte in rapporto alla eventuale mobilità a terra dei passeggeri-turisti.

sicurezza sanitaria, con controlli rapidi ed efficaci condotti in sinergia con la nave da un canto e con il territorio dall'altro; su tali elementi si basa anche la ripresa delle attività turistiche di piccolo cabotaggio e delle crociere.

La prerogativa dell'Autorità di sistema di programmare e regolare le attività di servizio portuale in vista dell'obiettivo (pubblico) di incremento dei traffici nel porto – assicurando unità di indirizzo politico in un contesto di *governance* territoriale – favorisce l'attuazione di soluzioni condivise, anche strutturali, individuate principalmente nella valorizzazione del patrimonio demaniale da un lato (con specifica attenzione alla sicurezza e fruibilità delle aree di interazione città/porto, al *waterfront* e ai servizi ai passeggeri di tipo turistico) e nella digitalizzazione dei processi dall'altro (a livello logistico, per i controlli di sicurezza, per i servizi passeggeri e merci, inclusi interventi migliorativi dell'accessibilità portuale e di aumento selettivo della capacità dello scalo).

Le misure di indirizzo e controllo delle attività di impresa e dei servizi essenziali (alle merci, ai passeggeri e di interesse generale), ivi inclusa la definizione dei piani di sicurezza, rientrano infatti nella competenza di diverse autorità, tutte rappresentate nel Comitato di gestione<sup>47</sup>, le quali si avvalgono del supporto istituzionale delle autorità sanitarie

---

<sup>47</sup> Il Comitato di gestione è l'organo decisionale dell'Autorità di sistema ed è composto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale; b) da un componente designato dalla regione o da ciascuna regione il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale; c) da un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane, ove presente, il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale; d) da un componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni ex sede di Autorità portuale inclusi nell'Autorità di sistema; e) dal direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede dell'Autorità di sistema portuale e, su designazione di quest'ultimo, dal rappresentante dell'Autorità marittima competente in ordine ai temi trattati in relazione ai porti compresi nell'Autorità di sistema portuale. Alle sedute del Comitato partecipa anche un rappresentante per ciascun porto incluso nell'Autorità di sistema portuale e ubicato in un comune capoluogo di provincia non già sede di Autorità portuale, designato dal sindaco e con voto limitato alle materie di competenza del porto rappresentato (art. 9, co. 1, legge n. 84/1994).

competenti sul territorio<sup>48</sup> e vantano una consolidata esperienza nell'organizzazione dei servizi di interfaccia nave/porto e di *security*.

Sul piano finanziario, il rilancio dell'offerta dei servizi ai passeggeri può avvalersi anche di una programmazione sviluppata nell'ottica della mobilità marittima di dimensione locale<sup>49</sup>, che integrando la funzione di continuità territoriale può ricorrere anche agli strumenti di sostegno di quest'ultima, consentiti a livello comunitario (art. 4, reg. 3577/92/CEE). Non è un caso che l'art. 205 del d.l. n. 34/2020, ferma la necessaria autorizzazione della Commissione europea *ex art.* 108 § 3, T.F.U.E., ha prorogato l'efficacia della Convenzione in essere tra il Ministero dei trasporti e la società CIN s.p.a. per i collegamenti marittimi con le isole maggiori e minori, sino alla conclusione delle procedure finalizzate alla individuazione di un diverso fornitore e, comunque, non oltre il 28 febbraio 2021.

Quanto alla digitalizzazione, la legge di conversione del decreto Rilancio ha inserito pure, nel corpo dell'art. 199, un comma 8 *ter* che, in deroga alle disposizioni vigenti e agli usi commerciali di piazza, dispone che le certificazioni di qualunque natura (destinate a pubbliche amministrazioni o a privati), i documenti di trasporto, i nulla osta, i titoli di credito e ogni documento necessario ad assistere le operazioni di importazione e di esportazione di merce possono essere inviati in formato digitale. Qualora il documento cartaceo sia richiesto in originale, esso può essere sostituito da idonee forme digitali di autenticazione, ovvero trasmesso alle autorità richiedenti secondo modalità conformi alle disposi-

---

<sup>48</sup> In base al decreto del Ministero della salute del 6 febbraio 2020, n. 3821, tutte le navi che accedono in un porto nazionale debbono avere la libera pratica sanitaria rilasciata dell'USMAF competente per territorio, con esclusione delle navi che rientrano nel porto da cui sono partite o effettuano servizi di cabotaggio. Le misure di prevenzione debbono essere attuate dai terminalisti nelle aree in concessione e dall'Autorità di sistema nelle aree di uso comune.

<sup>49</sup> Prevalentemente concentrati nei porti di Messina, Napoli, Portoferrario e Piombino, che coprono più del 92% secondo i dati riportati nell'Allegato A al Documento di Economia e Finanza, 2020, *cit.*, 59-60. Secondo i medesimi dati tre porti superano i 2 milioni di passeggeri sui traghetti (Olbia, Livorno e Genova), mentre con 2,4 milioni di passeggeri il porto di Civitavecchia movimentava un quarto dell'intero flusso crocieristico nazionale (dati 2018).

zioni in materia di salvaguardia della salute adottate a seguito dell'emergenza da COVID-19.

Le misure per il distanziamento, che deve essere assicurato in tutte le fasi di interfaccia con la nave e all'interno dell'area portuale<sup>50</sup>, sono indicate in specifici piani operativi che puntano anch'essi sulla gestione informatizzata dei processi, in linea con il già programmato obiettivo di costituire un *Port Community System/E-Port*. La digitalizzazione riduce l'onere amministrativo a carico delle navi<sup>51</sup> e asseconda un più efficiente e fluido accesso di merci e passeggeri ai varchi e ai terminal portuali, a partire dalla gestione delle prenotazioni e dei titoli di viaggio, dall'organizzazione delle file e delle attese, dalla condivisione delle informazioni con gli utenti attraverso immagini «QR Code» visualizzate in tempo reale sullo *smartphone* (o altro dispositivo) dell'interessato<sup>52</sup>. Tutte queste misure si inseriscono in un quadro normativo che già vede per i porti il *pre-clearing*<sup>53</sup> e l'importante semplificazione amministrativa assicurata dallo Sportello Unico Doganale<sup>54</sup>. In sintesi, ci troviamo di fronte ad un processo di accelerazione verso cambiamenti strutturali già indi-

---

<sup>50</sup> Cfr. «Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del Covid-19» all. sub 2 al decreto 11 giugno 2020, come modificato dal d. P.C.M. 14 luglio 2020.

<sup>51</sup> Cfr. art. 14-*bis* del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 196 e successive modifiche e integrazioni, relativamente alla implementazione del *Port Management Information System* del Corpo delle Capitanerie di porto, oggi operativo in 38 porti nazionali in cui la corrispondenza relativa alla gestione amministrativa di arrivo/partenza nave è del tutto informatizzata.

<sup>52</sup> Per accelerare la digitalizzazione, le Autorità di sistema hanno avviato un Tavolo per la «Digitalizzazione dei flussi veicolari ai varchi e ai terminal portuali», definendo Linee Guida che riguardano lo scambio della documentazione digitalizzata, l'introduzione di sistemi che permettono di preannunciare l'arrivo al terminal di un mezzo per la consegna o il ritiro di merci e la dotazione del personale conducente, da parte delle imprese dell'autotrasporto, di una applicazione mobile.

<sup>53</sup> Ossia lo sdoganamento anticipato in mare delle merci, attraverso l'invio telematico del manifesto doganale, già attivato in 15 porti con la collaborazione del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera.

<sup>54</sup> Art. 15-*bis*, legge n. 84/1994, come modificata dal d.lgs. n. 169/2016.

cati nel recente reg. (UE) 2019/1239 del 20 giugno 2019, che istituisce l'*European Maritime Single Window Environment*, una interfaccia unica regolata da norme armonizzate tra gli Stati membri per uniformare informazioni, documenti e protocolli richiesti ai vettori nei porti europei<sup>55</sup>.

*Considerazioni conclusive.*

Le opportunità assicurate dalla legislazione di emergenza appaiono di particolare rilevanza in un settore, come quello portuale, che vanta un'organizzazione strutturale e funzionale particolarmente efficiente allo scopo.

Va detto, peraltro, che le Autorità di sistema portuale possono intervenire già in forza delle loro prerogative ordinarie nel mercato delle operazioni e dei servizi portuali, con misure di indirizzo, ma anche di sostegno, ricorrendo agli obblighi di servizio pubblico ogni qual volta è necessario assicurare «l'accessibilità dei servizi portuali a tutti gli utenti, la disponibilità di tali servizi per tutto il corso dell'anno (...) la sicurezza e sostenibilità ambientale (...) e la coesione territoriale» (cons. 30 del reg. UE 2017/352)<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Reg. (UE) 2019/1239 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'*“European Maritime Single Window Environment”* (EMSW). (EMSW).

<sup>56</sup> Si ricorda che le Autorità possono avviare tavoli straordinari (art. 8, co. 3 lett. g, legge n. 84/1994). In particolare, per il raccordo delle funzioni e la velocizzazione delle procedure, il presidente può promuovere iniziative di reciproco avvalimento fra organi amministrativi operanti nei porti e nel sistema di riferimento, secondo criteri definiti con atti di intesa tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della salute e gli altri Ministeri di volta in volta competenti. Il presidente può, altresì, promuovere la stipula di protocolli d'intesa fra l'autorità e le altre amministrazioni operanti nei porti per la velocizzazione delle operazioni portuali e la semplificazione delle procedure. In tale quadro è stato avviato un tavolo tecnico tra le Autorità di sistema portuale in quanto enti preposti alla vigilanza ed al controllo dei servizi portuali, responsabili della sicurezza del lavoro e della *security* di utenti e strutture. Esse si avvalgono del Comitato di igiene



La responsabilità dei terminalisti nella gestione dei sistemi di sicurezza, in una con le previsioni che sottolineano l'importanza della continuità dei servizi portuali, limitando l'autoproduzione, induce a ritenere che le imprese di navigazione potrebbero orientarsi, nell'immediato futuro, verso una maggiore verticalizzazione dei processi produttivi, merci e passeggeri (crocierismo, terminal traghetti); si tratta di modelli già sperimentati da alcune importanti realtà portuali, che hanno investito sulle sinergie organizzative tra bordo e terra, ferma la previsione di clausole che garantiscono comunque l'accessibilità dell'infrastruttura attraverso, ad esempio, protocolli validati dall'autorità per il rilascio degli *slot* di banchina<sup>57</sup>. La gestione dei terminal da parte delle imprese di trasporto potrebbe dare ossigeno al sistema portuale, consentendo anche alle Autorità che non vantano importanti avanzi di gestione di investire in strutture e dotazioni di sicurezza, agevolando la ripresa dei traffici. In tale quadro risulta sinergica anche la possibilità di utilizzare le aree demaniali in deroga alle previsioni di piano regolatore portuale, in un'ottica di valorizzazione dei finanziamenti agevolati o a fondo perduto (inserendo la sicurezza sanitaria all'interno di un processo organizzativo e funzionale unitario) o degli investimenti in *project financing*<sup>58</sup>.

In presenza di misure di contenimento della diffusione del virus adottate all'interno del sistema portuale, le autorità territoriali interessate (presenti in seno al Comitato di gestione) non solo ne avranno validato ragioni e modalità operative, ma soprattutto parteciperanno della condivisione in tempo reale delle informazioni essenziali ad una gestione

---

e sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. n. 272/99 per i profili di sicurezza sul lavoro.

<sup>57</sup> L'organizzazione del traffico portuale finalizzata a garantire una maggiore economicità ed efficienza dei servizi è, peraltro, anche alla base della revisione in corso, presso gli organismi internazionali, della normativa di riferimento sul *Vessel Traffic Service*: in argomento cfr. IMO *Draft Revised Assembly Resolution on Guidelines for VTS*, marzo 2019.

<sup>58</sup> Sulla utilità del *project financing* per opere di infrastrutturazione portuale del trasporto marittimo cfr. già G. TELLINI, *Le politiche di rafforzamento infrastrutturale del trasporto marittimo: il project financing*, in *Mare, porti e reti infrastrutturali. Per una nuova politica dei trasporti*, Atti del Convegno di Ispica, a cura di E. Fanara, Messina, 1999, 229.

sistematica dei fattori di rischio, quali ad esempio lo sbarco di crocieristi o membri di equipaggio, con soluzioni modulabili a seconda dei paesi di origine, della tracciabilità degli itinerari, dell'organizzazione degli stessi.

La questione potrebbe diventare centrale proprio in funzione di una ripresa dei servizi turistici, dove il rigore e la qualità, anche tecnologica, del controllo a terra, la presenza di protocolli specifici per livelli di rischio differenti, con la possibilità di tracciare o limitare gli spostamenti sulla base di decisioni condivise con i territori e attuate dalle autorità di governo del porto, potrebbe costituire un modello di sviluppo, di là dagli effetti della crisi pandemica.

Gianfranco Benelli \*

## Emergenza COVID-19 e nautica da diporto

*COVID-19 emergency and recreational boating* §

*Il contributo esamina il contenuto dei principali provvedimenti che, adottati a vari livelli per fronteggiare la diffusione del COVID-19, intendono soprattutto dettare le regole essenziali per una ripresa in sicurezza delle attività legate alla nautica da diporto (porti turistici, uso privato delle unità da diporto, locazione e noleggio, sport acquatici). – The essay analyses the content of the main measures which, issued at various levels to deal with the spread of COVID-19, want to provide the essential rules for a safe recovery of activities related to pleasure boating (marinas, yachting, boat rental and charter, water sports).*

SOMMARIO: 1. La pandemia ed il diporto nautico. – 2. Le infrastrutture per la nautica da diporto. – 3. Attività diportistica privata. – 4. L'attività di charter. – 5. Le attività sportive.

---

\* Professore associato nell'Università di Sassari – gbenelli@uniss.it.

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

### 1. *La pandemia ed il diporto nautico.*

La pandemia da coronavirus, con i provvedimenti che ne sono seguiti a tutti i livelli per contrastarne la diffusione, ha investito la vita di tutti, sconvolgendo le attività lavorative e le abitudini sociali.

Tra i settori maggiormente colpiti dalle limitazioni imposte dagli stati alla libertà di movimento e di circolazione ed all'esercizio di alcuni diritti e libertà anche di rango costituzionale, sacrificati dalla necessità di salvaguardare il primario interesse alla salute pubblica, è senza dubbio quello turistico, ampiamente inteso.

All'interno dell'ambito turistico non potevano non essere coinvolte nel generalizzato *lockdown* imposto anche nel nostro paese dal Governo, anche tutte le attività legate al turismo nautico: dall'utilizzo privato delle unità da diporto da parte dei proprietari o armatori all'attività di locazione e noleggio delle unità da diporto da parte delle imprese di charter nautico, dalle attività di istruzione e formazione (corsi di preparazione per il conseguimento della patente nautica) a quelle prettamente sportive legate agli sport acquatici in generale (vela, surf, canottaggio, attività subacquea, pesca sportiva, ecc.), fino ad arrivare alle attività legate all'esercizio ed all'utilizzo delle infrastrutture dedicate alla nautica da diporto (porti turistici, approdi e punti di ormeggio).

Con il presente contributo, nel momento stesso in cui anche in Italia le attività menzionate hanno iniziato a riprendere il loro corso, si intende fare il punto sui principali provvedimenti che, ai vari livelli (statale, regionale e locale), hanno riguardato il settore, con particolare riferimento sia alle infrastrutture ed al loro esercizio che alla nautica da diporto in generale.

### 2. *Le infrastrutture per la nautica da diporto.*

Nell'ambito del diporto nautico occorre considerare preliminarmente la situazione delle strutture portuali dedicate esclusivamente o principalmente alle unità da diporto (natanti, imbarcazioni e navi da diporto). In particolare, saranno esaminati i principali provvedimenti conseguenti

all'emergenza COVID-19, che hanno interessato specificamente porti turistici, approdi turistici e punti di ormeggio<sup>1</sup>.

Nella cosiddetta fase 1 anche le infrastrutture per la nautica da diporto hanno subito una chiusura pressoché generalizzata, nel senso che, essendo inibita la navigazione e la stessa possibilità per proprietari ed armatori di raggiungere le loro unità, i porti turistici hanno ridotto al minimo indispensabile i propri servizi, garantendo semplicemente la fruizione dei posti barca, con la fornitura di acqua ed energia elettrica, ove utile, e con pochissimi altri servizi per i diportisti.

Nella cosiddetta fase 2 è parzialmente ripartito il mondo della nautica, ma con notevoli restrizioni, dettate dall'opportunità di limitare l'accesso alle imbarcazioni da diporto ed il loro utilizzo alle ipotesi le-

---

<sup>1</sup> Le strutture destinate alla nautica da diporto, secondo l'art. 2 del d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, si distinguono in: a) porti turistici, la cui nozione comprende il complesso di strutture, amovibili ed inamovibili, realizzate con opere a terra o a mare allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari; b) approdi turistici, costituiti da porzioni di porti polifunzionali, aventi funzione turistica, destinate a servire la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari; c) punti d'ormeggio, cioè aree demaniali marittime e specchi d'acqua dotati di strutture che non importino impianti di difficile rimozione, destinati all'ormeggio, all'alaggio, al varo ed al rimessaggio di piccole imbarcazioni e di natanti da diporto. Tra i più significativi contributi in materia si segnalano: R. TRANQUILLI LEALI, *Porti turistici. Struttura e funzioni*, Milano, 1996; S. OGGIANU, *La normativa in materia di costruzione e gestione di porti turistici*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 575; G. PRUNEDDU, *Infrastrutture per la nautica da diporto*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, a cura di A. Antonini, IV (*Navigazione da diporto e viaggio organizzato. Disposizioni processuali*), Milano, 2013, 3; A. XERRI, *L'affidamento della gestione dei porti e approdi turistici*, in F. Morandi (a cura di), *I contratti del trasporto*, II, *Nautica da diporto, trasporto terrestre e ferroviario*, Bologna, 2013, 931; G. TACCOGNA, *I porti turistici fra demanio marittimo, servizio pubblico, opere pubbliche, organismi di diritto pubblico ed iniziative imprenditoriali private*, in *Dir. mar.*, 2013, 745; C. VAGAGGINI, *Diporto nautico e marina resort*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 277; A. CLARONI, *I porti turistici*, in F. MORANDI - U. IZZO (a cura di), *L'acqua. Mare, laghi e fiumi*, Torino, 2015, 53; E. TURCO BULGHERINI, *Navigazione da diporto e porti turistici*, in M.M. COMENALE PINTO - E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il diporto come fenomeno diffuso*, Roma, 2015, 145.

gate principalmente all'esigenza di effettuare gli indispensabili interventi di manutenzione e di preparazione delle imbarcazioni per la stagione estiva. Indicative di questo primo *step* di ripresa sono le Linee Guida di Assonautica<sup>2</sup>, che propongono una serie di raccomandazioni ed indicazioni per operare nel pieno rispetto delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 nei porti, marine e imbarcazioni, suscettibili di ulteriori graduali integrazioni. In particolare, si è tenuto conto della necessità di dettare alcune regole per le prove in mare e per il raggiungimento degli ormeggi presso porti, cantieri nautici o rimessaggi, da considerarsi come spostamenti necessari e, in quanto tali, consentiti<sup>3</sup>.

Nella fase *2-bis* è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a fare un minimo di chiarezza, attraverso delle "Linee guida" in materia di "trasporto nautico" e di balneazione<sup>4</sup>.

Le Linee guida del Ministero riguardo alla gestione di «porti turistici e marine» prevedono che i gestori dei porti turistici debbano dotarsi di appositi cartelli informativi, redatti sia in italiano che in inglese, recanti indicazioni sulle misure comportamentali da rispettare, sull'uso dei dispositivi di protezione individuale per il transito nelle aree co-

---

<sup>2</sup> L'Associazione nazionale per la nautica da diporto, denominata «Assonautica Italiana», è un'associazione senza scopo di lucro promossa dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio, con il fine di perseguire lo sviluppo della nautica da diporto, di promuovere il turismo nautico e tutte le attività economiche, produttive, sociali e sportive ad esso collegate in collaborazione con il sistema camerale, per qualificare ed incrementare l'attività del settore e, più in generale, l'economia del mare.

<sup>3</sup> Come del resto avevano espressamente previsto diverse regioni costiere con relative ordinanze emesse coerentemente con i d.P.C.M. in vigore: la prima regione ad essersi attivata in tale senso è stata la regione Lazio (ord. n. Z00028 del 15 aprile 2020); a seguire la regione Abruzzo (ord. n. 49 del 26 aprile 2020), la Liguria (ord. n. 22 del 26 aprile 2020), la Regione Veneto (ord. n. 43 del 27 aprile) e la Regione Puglia (ord. n. 214 del 28 aprile 2020).

<sup>4</sup> In data 17 maggio 2020 sono state pubblicate sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti le «linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto – nautica da diporto» relative alla fase *2-bis*, tuttora in vigore.

muni, sull'installazione nei pontili di dispenser di igienizzante per le mani, sulla limitazione degli spostamenti, sui divieti di assembramento in banchina e sul rispetto del distanziamento sociale minimo di un metro.

Le imprese che gestiscono le infrastrutture per il diporto, per maggior scrupolo, potrebbero adottare, oltre a quelle appena menzionate, anche ulteriori precauzioni dettate dallo stesso documento per le stazioni marittime e portuali, nei limiti in cui siano compatibili con la specifica attività esercitata. I gestori dei terminal marittimi, infatti, devono predisporre, oltre alla cartellonistica plurilingue, anche i QR code informativi. Sono poi tenuti a promuovere sistemi on line di prenotazione ed acquisto biglietti; ad organizzare un sistema di contingentamento degli accessi con percorsi obbligati; a far rispettare la distanza interpersonale di un metro; ad installare un adeguato numero di distributori di disinfettante; a disporre una appropriata sanificazione degli ambienti di transito e delle superfici esposte al contatto; al potenziamento del personale preposto ai servizi di vigilanza, accoglienza ed informazione dell'utenza.

Ad integrazione delle scarse disposizioni ministeriali alcune delle associazioni dei gestori si sono preoccupate di adottare specifiche linee guida «per la sicurezza anti-contagio e la continuità d'impresa nelle strutture portuali turistiche». È il caso, ad esempio, di ASSONAT-Associazione nazionale approdi e porti turistici<sup>5</sup>, le cui linee guida sembrano ispirate a criteri di flessibilità, per adattare le disposizioni alle esigenze peculiari delle singole realtà, in base allo specifico contesto aziendale e territoriale in cui operano, tenendo conto della necessità di salvaguardare la salute dei lavoratori e dei clienti.

---

<sup>5</sup> L'ASSONAT, Associazione Nazionale Approdi e Porti Turistici, viene costituita nel 1982, senza scopo di lucro, con l'obiettivo di tutelare gli interessi delle aziende che si occupano della costruzione e/o della gestione delle strutture portuali turistiche (porti, marina, approdi, punti di ormeggio, ecc.). L'associazione, particolarmente attiva nella promozione del turismo nautico e dell'economia del mare, partecipa alle maggiori manifestazioni italiane ed internazionali del settore in rappresentanza della portualità turistica e delle attività connesse.

### 3. *Attività diportistica privata.*

Nel caso dell'impiego privato di unità da diporto<sup>6</sup>, che è stato a lungo inibito durante la cosiddetta fase 1, il Ministero ha dettato pochi principi di assoluto buon senso, a cui proprietari ed armatori devono attenersi per poter utilizzare natanti e imbarcazioni destinati all'uso proprio<sup>7</sup>.

Nelle fasi precedenti, in conseguenza del divieto di spostamento tra un comune e l'altro e stante la possibilità di lasciare la propria abitazione solo per comprovati motivi di necessità, i proprietari ed armatori di unità da diporto non potevano neanche recarsi presso la marina o il cantiere di rimessaggio. In un secondo momento (fase 2) alcune regioni hanno iniziato a consentire di raggiungere le proprie imbarcazioni per effettuare lavori di manutenzione o riparazione, in coincidenza con la ripresa di alcune attività produttive e di servizi, tra cui i cantieri nautici.

Tornando alle linee guida del MIT, per tutte le attività del diporto nautico, si sottolinea come la responsabilità individuale degli utenti costituisca l'elemento essenziale per rendere efficaci le misure di distanziamento sociale ormai note a tutti: evitare i contatti ravvicinati tra gli occupanti dell'unità da diporto; provvedere ad un'adeguata sanificazione degli ambienti; mantenere il rispetto della distanza di almeno un metro tra una persona e l'altra; assicurare la protezione di naso e bocca per tutte le persone a bordo.

---

<sup>6</sup> Per un primo commento ad alcuni aspetti della recente riforma del codice della nautica da diporto (d.lgs. 18 luglio 2005, n. 171), approvata con il d.lgs. 3 novembre 2017, n. 229, si rinvia a M.M. COMENALE PINTO, *Utilizzazione commerciale delle unità da diporto*, in *Dir. mar.*, 2018, 823; M. MENICUCCI, *Prime riflessioni sull'esercizio e sul regime limitativo nel diporto dopo gli interventi legislativi del 2017*, ivi, 2018, 545. Per una più ampia panoramica sulle principali novità introdotte rispetto alla disciplina previgente, cfr. il volume *La riforma del codice della nautica da diporto*, a cura di R. Caragnano, Tricase, 2018.

<sup>7</sup> Il riferimento è alle già citate «linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto – nautica da diporto» relative alla fase 2-bis, pubblicate il 17 maggio 2020 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.



Per le unità private valgono le stesse regole delle abitazioni, in cui la misura primaria resta il distanziamento sociale di almeno un metro, a meno che le persone presenti a bordo non vivano nella stessa unità abitativa. Secondo tale principio è irrilevante la qualità di “congiunto” se non associata a quella di “convivente”, per cui i congiunti che non vivono nella stessa abitazione devono rispettare il distanziamento sociale di una persona per ogni metro lineare di lunghezza dell’unità.

Oltre al distanziamento è obbligatoria sia la pulizia delle superfici con igienizzanti, che la dotazione di dispositivi di protezione individuale per i passeggeri e per l’equipaggio.

Nell’ottica della responsabilità personale come criterio guida che deve orientare il comportamento di tutti, ogni persona a bordo è tenuta a segnalare con tempestività il manifestarsi di particolari sintomatologie quali febbre, sintomi di infezione respiratoria, tosse ed ogni altro evento riconducibile ad una possibile presenza del virus, al fine di assicurare il rapido isolamento del soggetto a rischio secondo le procedure individuate dal Ministero della salute. Di tale emergenza devono essere immediatamente avvisate le autorità sanitarie competenti contattando i numeri di emergenza per il COVID-19 forniti dalla Regione in cui si verifica l’evento e dal Ministero della salute<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> È di particolare rilievo il ruolo assunto nella gestione dell’emergenza COVID dall’amministrazione della sanità marittima, tuttora regolata in Italia dal regolamento della sanità marittima (r.d. 29 settembre 1895, n. 636) e, a livello internazionale, dal Regolamento sanitario internazionale (RSI), entrato in vigore il 15 giugno 2007, dopo la sua adozione da parte della 58a Assemblea Mondiale della Sanità nel maggio 2005 (che ha aggiornato il testo del precedente Regolamento, approvato a Boston il 25 luglio 1969, modificato dal regolamento addizionale di Ginevra del 23 maggio 1973, e reso esecutivo con legge 9 febbraio 1982, n. 106). Per ulteriori riferimenti cfr. S. ZUNARELLI e M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, IV ed., Milano, 2020, 44 (in particolare nt. 162). In dottrina si vedano G. MARTINI, *La sanità marittima: profili giuridico-amministrativi con riguardo anche alla tutela contro gli inquinamenti marini*, Milano, 1974; W. D’ALESSIO, *Sanità marittima ed aerea*, in *Enc. dir.*, XLI, 1989, 263; M. CASANOVA, *Sanità marittima*, in *Dig. comm.*, XIII, 1996, 146.

#### 4. *L'attività di charter.*

Anche per le attività di locazione e noleggio di unità da diporto, come per le altre attività commerciali esercitate per mezzo di unità da diporto, il punto attuale di riferimento è rappresentato ancora dalle «Linee Guida MIT per il trasporto nautico e la balneazione»<sup>9</sup>.

Sia le attività lavorative che quelle più prettamente ricreative che si svolgono nel settore della nautica da diporto devono conformarsi alle indicazioni generali fornite dal Ministero della Salute per la prevenzione e la riduzione del rischio di diffusione del virus. Il MIT raccomanda, in particolare, che l'equipaggio dell'unità utilizzi le protezioni anti-contagio durante le operazioni di ormeggio, disormeggio, bunkeraggio ed avvicinamento alle altre imbarcazioni. Viene poi richiamato il rispetto delle limitazioni agli spostamenti in ambito regionale e tra una regione e l'altra (ormai non più in vigore), e quello delle normative internazionali anti-contagio da osservare in caso di navigazione al di fuori delle acque territoriali italiane.

A tutte le imprese che svolgono attività commerciali con unità da diporto e, in generale, attività acquatiche (escursioni, *diving*, noleggio, locazione, pesca-turismo, ecc.), è fortemente raccomandato il potenziamento dei servizi di pulizia delle imbarcazioni e di tutti i locali in cui si svolge l'attività (biglietterie, magazzini, ecc.). Per quanto riguarda le unità da diporto la disinfezione deve essere effettuata durante la sosta in porto, senza che tali operazioni interferiscano con l'attività commerciale svolta con l'imbarcazione. Viceversa, nei locali in cui avviene il contatto

---

<sup>9</sup> Sull'impiego commerciale delle unità da diporto cfr., tra i contributi più recenti, M.M. COMENALE PINTO, *Utilizzazione commerciale delle unità da diporto*, cit., 823; M.M. COMENALE PINTO - E.G. ROSAFIO, *Evoluzione della disciplina sul diporto e contratti*, ne *Il diporto come fenomeno diffuso. Problemi e prospettive del diritto della navigazione*, a cura di M.M. Comenale Pinto e E.G. Rosafio, Roma, 2015, 435; A. CLARONI, M. BADAGLIACCA, N. ROMANA, A. CORRADO E S. ROSSI, *Il diporto nautico: regole di sicurezza e responsabilità*, in *L'acqua. Mare, laghi e fiumi*, a cura di F. Morandi e U. Izzo, Torino, 2015, 179 ss.; F. PELLEGRINO, *L'utilizzazione a fini commerciali delle unità da diporto*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, coordinato da A. Antonini, IV, Milano, 2013, 109.

con la clientela, la disinfezione – da eseguirsi con acqua, detergente e disinfettanti di uso comune – va eseguita su tutte le superfici toccate con maggiore frequenza, quali maniglie, pulsanti, tavolini, ecc.

In generale si rammenta che il numero massimo delle persone “trasportabili” sulle unità da diporto adibite ad uso commerciale venga stabilito in base alla capienza dell’unità ed alla possibilità di attuare le misure di distanziamento sociale previste con la limitazione dei «titoli di viaggio» acquistabili e la predisposizione di dissuasori alla seduta per il rispetto della distanza di un metro tra un posto e l’altro.

Anche in questo caso è obbligatoria la dotazione a bordo di igienizzante per le superfici e di dispositivi per la protezione individuale per ciascun occupante. Al comandante è affidata la responsabilità di assicurare il rispetto di tali obblighi.

Per la navigazione al di fuori dalle acque nazionali è necessario far riferimento alla normativa internazionale o dei singoli paesi nelle cui acque territoriali si accede.

Per quanto riguarda la locazione si applicano le stesse norme di prevenzione previste per le imbarcazioni private<sup>10</sup>.

Se l’unità viene locata a persone che non convivono abitualmente nella stessa abitazione occorrono particolari accorgimenti per l’uso delle cabine dell’imbarcazione, in ciascuna delle quali possono alloggiare solamente persone conviventi.

Il locatore ha l’obbligo specifico di provvedere alla sanificazione di tutti i locali d’uso dell’unità oggetto del contratto tra la fine di una locazione e l’inizio di un’altra. Tale obbligo vale, a maggior ragione, anche per le locazioni di breve durata, come quelle dei gommoni o dei piccoli natanti da spiaggia (pedalò, jole, pattini, tavole a vela, canoe, ecc.).

Sempre il locatore sarà tenuto a rifornire l’unità di provviste di prodotti per l’igienizzazione, affiggendo altresì cartelli informativi, in diverse lingue, per sensibilizzare i clienti all’osservanza delle misure igieniche anti-COVID.

---

<sup>10</sup> Sul contratto di locazione di unità da diporto cfr. S. MAGNOSI, *Considerazioni sulla disciplina del contratto di locazione di unità da diporto*, ne *Il diporto come fenomeno diffuso*, cit., 485; M.M. COMENALE PINTO, *La locazione delle unità da diporto*, in *Dir. mar.*, 2007, 103.

Qualora venga ingaggiato uno skipper da parte del locatario, si applicheranno le disposizioni relative al noleggio<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda quest'ultima fattispecie le linee guida del Ministero distinguono tra obblighi a carico del noleggiante (armatore), obblighi dell'equipaggio ed obblighi in capo agli "ospiti noleggiatori".

Il noleggiante sarà tenuto, al pari del locatore, a provvedere alla sanificazione dell'unità prima di ogni utilizzo: tale trattamento riguarderà i cosiddetti "locali di vita", cioè le cabine, i servizi igienici, gli ambienti cucina e pranzo, i lettini prendisole, le piscine, le zone di passaggio, la plancia comandi ecc.

I locali destinati esclusivamente all'equipaggio (cabine e relativi servizi), andranno sanificati periodicamente, specialmente ogni volta che vi sia l'avvicendamento di uno o più membri dello stesso.

Sul comandante e su tutti i componenti dell'equipaggio gravano gli obblighi di prevenzione a carico di ogni lavoratore che abbia contatti con l'utenza: l'utilizzo dei dispositivi di protezione (mascherine e guanti) è sempre obbligatorio durante le operazioni di ormeggio, disormeggio, bunkeraggio ed eventuale rimorchio da parte di altre unità. È prevista, inoltre, la misurazione obbligatoria della temperatura corporea per ognuno di essi con cadenza giornaliera.

Tutti i membri dell'equipaggio che siano autorizzati ad effettuare manovre di primo soccorso, dovrebbero essere obbligati a sottoporsi, prima dell'imbarco e con una certa periodicità, al test di positività al COVID-19, il cui esito andrà conservato a bordo.

L'equipaggio avrà cura di impedire l'accesso a bordo ad estranei durante le soste in porto o in marina ed in qualsiasi altra circostanza.

Per quanto riguarda l'uso delle cabine vale la stessa regola esposta a proposito della locazione relativamente al divieto di ospitare nella stessa cabina persone che non vivono nella stessa unità abitativa, data

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento sul contratto di noleggio di unità da diporto, oltre ai già citati contributi relativi ai contratti di utilizzazione, cfr. L. TULLIO, *Il noleggio nel codice della nautica da diporto*, ne *Il diporto come fenomeno diffuso. Problemi e prospettive del diritto della navigazione*, cit., 501; F. PELLEGRINO, *Charter di unità da diporto*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, IV, cit., 123; M. DEIANA, *Il noleggio d'unità da diporto*, in *Dir. mar.*, 2007, 115.

l'impossibilità di garantire all'interno delle stesse il distanziamento sociale minimo.

Il comandante è comunque tenuto a verificare che siano sempre rispettate a bordo dell'unità le misure essenziali di prevenzione della diffusione del COVID-19, quali la distanza interpersonale e l'utilizzo dei dispositivi di protezione del naso e della bocca da parte di equipaggio e passeggeri.

Va rammentato inoltre che il comandante, o un suo incaricato, deve verificare la temperatura corporea delle persone che si imbarcano, dovendo negare l'accesso a coloro che presentino una temperatura pari o superiore a 37,5°. Il valore rilevato va annotato in un apposito registro tenuto a bordo e comunicato solo se dovesse risultare superiore o uguale a 37,5°.

A carico dell'armatore e dei suoi ausiliari gravano gli obblighi di informazione e di sensibilizzazione sul rispetto, da parte dei noleggiatori ed ospiti, delle misure di prevenzione della diffusione del COVID-19 da osservare a bordo, anche attraverso la predisposizione di appositi cartelli informativi, possibilmente redatti in più lingue.

Ulteriori disposizioni particolari sono adottate dalle Regioni: ad esempio, tutte le persone che giungano in Sardegna a bordo di unità da diporto provenienti da porti situati al di fuori della linea di costa regionale, in base all'ordinanza del Presidente della Regione n. 27 del 2 giugno 2020, sono tenute a registrarsi prima dell'imbarco mediante la compilazione di uno speciale modulo disponibile sul sito della Regione stessa o tramite una specifica applicazione (*App Sardegna Sicura*). Il Comandante dell'unità, in questo caso, è tenuto a verificare la ricevuta dell'avvenuta registrazione, vietando l'imbarco ai soggetti non muniti.

I noleggiatori e gli ospiti saranno tenuti ad uniformarsi alle regole comuni di prevenzione, sia per quanto riguarda il rispetto della distanza interpersonale di un metro, che per quanto riguarda l'utilizzo delle mascherine e l'igienizzazione delle mani. Il numero di persone ammesse a bordo è strettamente legato alla necessità di rispetto del distanziamento sociale, secondo il parametro di una persona per ogni metro di lunghezza lineare dell'unità, compresi i membri dell'equipaggio. Sono ovviamente esonerati dall'obbligo del distanziamento i soggetti che vivono nella stessa abitazione.

La procedura da seguire qualora si presenti un'emergenza sanitaria a bordo ricollegabile, anche solo potenzialmente, al coronavirus, è in-

dicata nei protocolli del Ministero della Salute – Direzione generale della prevenzione sanitaria<sup>12</sup>, in cui si precisa che il comandante di unità marittime con equipaggio (la regola vale quindi sia per le unità adibite a noleggio che a quelle private o in locazione in cui siano presenti uno o più componenti l'equipaggio arruolati dall'armatore, sia esso proprietario o conduttore dell'unità in locazione), qualora si presenti un evento sanitario avverso riconducibile a malattie infettive da COVID-19, dovrà inviare prontamente all'autorità sanitaria marittima il modulo di dichiarazione di salute pubblica del viaggiatore, contenente la richiesta di libera pratica sanitaria, la dichiarazione di sanità marittima per il diporto, i dati anagrafici ed i recapiti telefonici e di domicilio o residenza del soggetto affetto e di tutte le persone che con esso abbiano avuto contatti. A questo punto occorrerà attendere la concessione della “libera pratica sanitaria” con il nulla osta dell'Autorità sanitaria del porto.

La cosiddetta “dichiarazione di sanità marittima per il diporto”, insieme alle lista delle persone presenti a bordo, deve essere compilata e trasmessa, dopo i controlli della temperatura a equipaggio e passeggeri, all'Ufficio di sanità marittima competente per il porto di destinazione, da parte del comandante di unità da diporto dotata di equipaggio provenienti da un'altra regione italiana, da stati dell'Unione europea, da Stati che facciano parte dell'accordo di Schengen, dal Regno Unito, da Andorra o dal Principato di Monaco.

Qualora l'unità provenga da Stati diversi da quelli indicati, in condizioni ordinarie, oltre alla dichiarazione di sanità marittima, andrà richiesta anche la libera pratica sanitaria e sarà necessario attendere la concessione di quest'ultima per poter attraccare in porto e sbarcare.

Solo le unità private senza equipaggio, condotte quindi direttamente dal proprietario o da persona di sua fiducia, non hanno l'obbligo di effettuare le comunicazioni agli uffici di sanità marittima,

---

<sup>12</sup> Il riferimento specifico è alla circolare dell'USMAF SASN Campania Sardegna – Unità territoriale di Porto Torres del 17 giugno 2020 (prot. n. 331. Gli “USMAF” sono gli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera del Ministero della salute, che operano presso i principali porti ed aeroporti, esercitando competenze in materia di profilassi internazionale e sanità transfrontaliera (cfr. *supra* nt. 8).

essendo unicamente tenute al rispetto delle disposizioni nazionali e regionali.

Per quanto riguarda le vacanze a bordo di unità da diporto, le crociere ed i viaggi venduti da agenzie o *tour operator*, come generalmente avviene per i pacchetti pubblicizzati ed offerti in vendita on line su siti specializzati, nella misura in cui il prodotto “nautico” sia assimilabile ad un pacchetto turistico (nella nozione accolta dal Codice del turismo a seguito dell’approvazione della direttiva UE 2015/2302)<sup>13</sup>, potrebbero essere soggette alla discussa disciplina speciale in materia di «rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici» introdotta dal legislatore nella fase acuta dell’emergenza epidemiologica (confluita nell’art. 88-bis del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e, da ultimo, modificato dall’art. 182 della legge 17 luglio 2020, n. 77, che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 19 maggio 2020, n. 34)<sup>14</sup>. Le norme citate, che prevedono la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta o il recesso in presenza di circostanze correlate al coronavirus che impediscano al cliente di fruire della prestazione e all’organizzatore di eseguirla, non sembrerebbero però applicabili ai contratti di locazione o di noleggio non assimilabili a pacchetti turistici, in quanto stipulati direttamente tra clienti e impresa di charter, senza alcuna intermediazione da parte di organizzatore o agente di viaggi.

---

<sup>13</sup> Cfr., per un esempio di pacchetto turistico avente ad oggetto una vacanza a bordo di un’unità da diporto, G.d.P. Torre Annunziata 11 luglio 2018, n. 10550, in *Dir. trasp.*, 2019, 213, con nota di G. BENELLI, *Utilizzazione commerciale di unità da diporto e pacchetti turistici*.

<sup>14</sup> Per più approfondite riflessioni su tale disciplina si rinvia al contributo di F. MORANDI, *La distribuzione dei servizi turistici in assenza di mercato e nuove regole*, nel presente *Fascicolo*, oltre che a F. MORANDI, *The Use of Vouchers as an Alternative to Cash Refund: The Italian Way to Deal with the Pandemic*, in *Gli effetti del coronavirus su società, economia e istituzioni*, a cura di G.G. Carboni, Udine, 2020, 81 ss.; A. PEPE, *Contratti di viaggio e del tempo libero: tutele e rimedi a fronte dell’emergenza sanitaria da coronavirus*, [www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale](http://www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale) [4 maggio 2020].

5. *Le attività sportive.*

Le citate linee guida ministeriali contengono poi dettagliate indicazioni per la disciplina dei centri *diving* e delle attività subacquee a scopo sportivo e ricreativo, ispirate ai medesimi principi di precauzione e di prevenzione della diffusione del contagio<sup>15</sup>.

Le istruzioni-raccomandazioni relative allo svolgimento delle attività da parte delle scuole e dei centri *diving* prevedono, tra l'altro: la raccomandazione dell'utilizzo di sistemi informatici per la gestione delle iscrizioni ai corsi e delle prenotazioni per le uscite; il rispetto, all'interno dei locali, delle regole generali di igiene e di distanziamento sociale; lo *screening* delle condizioni di salute e della temperatura per gli utenti che accedano al centro, tenuti comunque ad autocertificare l'assenza di sintomatologie riconducibili all'epidemia; gli obblighi di informazione riguardo alle misure di prevenzione adottate ed alle misure di distanziamento interpersonale; le procedure di sanificazione dei locali.

Le altre regole-raccomandazioni sono dedicate al corretto e sicuro utilizzo delle attrezzature subacquee, ed alle misure speciali da adottare a bordo di barche e gommoni per l'assistenza alle immersioni, in cui deve sempre essere garantito il rispetto delle misure di distanziamento sociale e l'utilizzo generalizzato di guanti e mascherine.

Per quanto riguarda gli altri sport nautici ed acquatici<sup>16</sup>, si segnalano, per la loro rilevanza, le linee guida adottate dalla Federazione italiana

---

<sup>15</sup> Sugli sport subacquei in generale, e sui vari profili di responsabilità nelle attività di insegnamento e di accompagnamento, cfr. S. DI PAOLA e S. ROSSI, *Sport subacquei e responsabilità*, in *L'acqua. Mare, laghi e fiumi*, cit., 479; F. DE FRANCESCO e G. D'ADAMO, *Responsabilità civile e penale nelle attività subacquee*, Milano, 2011; F. ZAMBONIN, *La responsabilità dell'istruttore subacqueo*, in *Dir. tur.*, 2008, 343; S. DI PAOLA, *La responsabilità civile dell'istruttore subacqueo*, in *Danno resp.*, 2004, 12.

<sup>16</sup> Sugli sport dell'acqua in generale, con particolare riferimento alle regole di sicurezza ed ai diversi profili di responsabilità, si rinvia al già citato volume *L'acqua. Mare, laghi e fiumi*, cit. Sulla vela cfr., in particolare, L. TROVÒ, S. BEVILACQUA e S. ROSSI, *Sport velistici, regole di sicurezza e responsabilità*, *ivi*, 305; sulle tavole a vela, R. DUCATO e S. ROSSI, *Le tavole a propulsione eolica: il windsurf e il kitesurf*, *ivi*, 383; sulle attività motonautiche cfr., invece, M.I.A. PISANU,



vela (F.I.V.), che disciplinano la ripresa delle attività sia delle scuole di vela che dei circoli nautici affiliati, soprattutto in relazione alle attività di allenamento ed ai raduni tecnici<sup>17</sup>.

Valgono, in ogni caso, per le attività agonistiche e non (regate, velegiate, ecc.), le regole generali adottate dal Governo nelle varie fasi di uscita dall'emergenza sanitaria<sup>18</sup>. In particolare, per la fase attuale, occorre far riferimento al d.P.C.M. 11 giugno 2020, recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»<sup>19</sup>, che si applicano dalla data del 15 giugno 2020, in sostituzione di quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2020, e saranno efficaci fino al 14 luglio 2020.

Per la vela e gli sport nautici in generale dovrebbe valere la disposizione per cui a decorrere dal 12 giugno 2020 gli eventi e le competizioni sportive riconosciuti di interesse nazionale dal CONI, dal Comitato Italiano Paralimpico, e dalle rispettive federazioni, ovvero organizzati da organismi sportivi internazionali, sono consentiti all'aperto senza la pre-

---

A.L.M. SIA e S. ROSSI, *Sport motoristici sull'acqua: regole di sicurezza e responsabilità*, ivi, 245; sugli sport fluviali, M. COCUCCIO e S. ROSSI, *Gli sport fluviali o da discesa lungo i corsi d'acqua*, ivi, 419.

<sup>17</sup> Ci si riferisce al «Protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto ed il contenimento della diffusione del COVID-19 nelle società e associazioni sportive affiliate», del 20 maggio 2020, consultabile su: [www.coni.it/images/speciale\\_covid19/FIV\\_-\\_Norme\\_organizzative\\_comportamentali\\_2.pdf](http://www.coni.it/images/speciale_covid19/FIV_-_Norme_organizzative_comportamentali_2.pdf).

<sup>18</sup> Si vedano, ad esempio, le «Linee guida per l'attività sportiva di base e l'attività motoria in genere», che contengono le indicazioni generali e le azioni di mitigazione necessarie ad accompagnare la ripresa dello sport, a seguito del *lockdown* per l'emergenza COVID-19, alle quali devono attenersi tutti i soggetti che gestiscono, a qualsiasi titolo, siti sportivi, o che comunque ne abbiano la responsabilità. Esse rappresentano, insieme alle «Linee guida per lo svolgimento degli allenamenti per gli sport di squadra» il quadro di riferimento anche per le ulteriori indicazioni fornite in materia a livello regionale.

<sup>19</sup> In *G.U. Serie Generale* n. 147 dell'11 giugno 2020.

senza di pubblico, nel rispetto dei protocolli emanati dalle rispettive federazioni sportive nazionali e dagli enti di promozione sportiva, al fine di prevenire o ridurre il rischio di diffusione del virus COVID-19 tra gli atleti, i tecnici, i dirigenti e tutti gli accompagnatori che vi partecipano. Analogamente le sessioni di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, degli sport individuali e di squadra, sono consentite “a porte chiuse”, nel rispetto dei protocolli emanati.

Luca Ancis \*

## Il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa: le misure adottate dall'Italia in materia di balneazione

*Public maritime domain for touristic-recreational purposes:  
The measures adopted by Italy on bathing activities* §

*In Italia si è sviluppato un articolato dibattito sulle misure e gli accorgimenti da adottare nella ripresa delle attività turistico-ricreative della balneazione. Per consentire di adeguare le misure di contenimento del contagio alla situazione epidemiologica in atto in ciascuna realtà territoriale, il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito con emendamenti nella l. 14 luglio 2020, n. 74, ha scelto di affidare direttamente alle Regioni e alle Province autonome la predisposizione di appositi protocolli e linee guida. – In Italy there has been a long discussion on the rules to be observed for bathing after the health crisis. The infection has affected the various areas of the national territory in a different way. Legislative Decree of 16th of May 2020, n. 33, passed with amendments into law of 14th July 2020, n. 74, entrusts for this reason the task of dictating guidelines to the Regions and autonomous Provinces.*

---

\* Professore associato nell'Università di Cagliari – ancis@unica.it.

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

SOMMARIO: 1. Il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa: le attività di balneazione – 2. La gestione dell'emergenza da parte del Governo – 3. Le linee guida dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro e il rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità – 4. Le linee guida della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – 5. I provvedimenti regionali di attuazione – 6. Il protocollo di regolamentazione dell'Emilia-Romagna – 7. L'ordinanza dell'Abruzzo – 8. L'ordinanza della Campania – 9. L'ordinanza della Puglia.

*1. Il demanio a finalità turistico-ricreativa: le attività di balneazione.*

La riapertura del nostro Paese ha approssimativamente coinciso con l'inizio della buona stagione. Da settimane però ci si interrogava sulle misure e gli accorgimenti da osservare nella ripresa delle attività turistico-ricreative della balneazione.

La gestione dei beni demaniali ad esse destinati ha formato oggetto di un lungo processo evolutivo, con esiti non sempre lineari. Per lungo tempo lo Stato si limitò a farsi garante della loro libera fruizione, nella convinzione che l'interesse collettivo potesse essere adeguatamente soddisfatto attraverso la relativa esclusione dalla proprietà privata.

Col passare degli anni la prospettiva puramente garantistico-conservativa venne superata, e cominciò a radicarsi l'idea di un possibile impiego per lo svolgimento di attività economiche. Ciò condusse all'affermazione di nuove e più complesse modalità di utilizzazione, che hanno finito per erodere l'ambito della diretta e immediata accessibilità.

Usi tradizionali come quelli dell'alaggio delle imbarcazioni o della pulizia delle reti sulla spiaggia sono scomparsi, tanto che i provvedimenti amministrativi che disciplinano le attività consentite sui litorali spesso non si preoccupano più neppure di vietarli.

Lo sviluppo economico e la possibilità di pagare un prezzo per ottenere un servizio migliore ebbe inoltre una influenza determinante nella diffusione degli stabilimenti e delle strutture attrezzate, ormai così capillari da rendere il turista difficilmente propenso ad accontentarsi del libero accesso alla spiaggia, pretendendo che quest'ultima sia anche pulita,

dotata di un adeguato servizio di salvamento, di esercizi di ristoro e altri servizi collaterali<sup>1</sup>.

L'Italia vanta circa un quarto delle acque europee di balneazione ma, diversamente da molti altri Stati comunitari, non pone limiti massimi allo spazio riservato alle concessioni. Anche per questo si stima che nel nostro paese oltre il 42% delle coste sabbiose sia occupato da strutture balneari<sup>2</sup>.

All'interno di questi esercizi il contatto fisico e la socialità fra clienti sono sempre stati molto stretti. Non solo nelle brevi fasi di ingresso e uscita, ma anche nelle aree della spiaggia destinate allo stazionamento dei bagnanti, oltre che naturalmente nelle strutture utilizzate come spogliatoio, per i servizi igienici, per la ristorazione oppure per le sempre più frequenti attività accessorie a favore della clientela.

Per i litorali ancora fruibili liberamente il problema si pone in termini diversi. È vero infatti che gli spazi a disposizione sono generalmente molto più ampi, ma ciò finisce per rendere difficoltose le attività pubbliche di controllo sul mantenimento delle distanze e l'osservanza dei divieti di assembramento.

---

<sup>1</sup> Sulle utilizzazioni turistico ricreative del demanio marittimo cfr., fra gli altri, L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.*, 2006, 157 ss.; C. ANGELONE, *Il riparto di funzioni sul demanio marittimo e nel mare territoriale*, in *Scritti per F. Berlingeri*, Genova, 2010, 38 ss.; N. CARNIMEO, *Il demanio marittimo nella prospettiva federalista*, in *Effetti economici e sociali del federalismo demaniale in Puglia*, a cura di V. Caputi Jambrenghi, Bari, 2012, 91 ss.; V. CUCCU, *Ricostruzione del rapporto fra profili dominicali e gestionali del demanio marittimo*, in *Demanio marittimo e porti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Cagliari, 2014, 69 ss.; R. TRANQUILLI LEALI, *Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative e il loro regime di proroga*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, 49 ss.; D. RAGAZZONI, *Concessioni demaniali turistico-ricreative*, in *Libro dell'anno del dir.*, 2017; C. LENZETTI, *La (futura) proroga delle concessioni demaniali marittime e la loro (attuale) proroga*, in *Dir. trasp.*, 2019, 89 ss., V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2019, 128 ss. e A. LEFEBRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, 130 ss.

<sup>2</sup> In alcuni Comuni, come quello di Forte dei Marmi (LU), si arriva addirittura al 90% delle spiagge occupate da strutture turistiche. Sul punto cfr. Legambiente, *Rapporto spiagge, la situazione ed i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane*, 2019, 5 ss.

Non è stato pertanto casuale che la ripartenza dell'industria balneare, e in generale delle attività turistiche sui litorali, abbiano suscitato lunghe discussioni nelle settimane del confinamento provocato dall'epidemia.

## *2. La gestione dell'emergenza da parte del Governo.*

L'emergenza sanitaria è cominciata nel pieno dell'inverno. Così per molte settimane le strutture e le attività di balneazione non hanno formato oggetto di provvedimenti specifici, limitandosi a subire gli effetti delle restrizioni alla libertà di movimento oltre che naturalmente della sospensione di buona parte delle attività economiche e produttive.

Nell'adottare le prime misure di contenimento dell'epidemia, il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, demandò a successivi provvedimenti attuativi l'adozione della disciplina di dettaglio, tenuto conto della situazione epidemiologica in atto.

Tale previsione ricevette attuazione attraverso una serie di d.P.C.M. dai contenuti sempre più stringenti e destinati ad operare su porzioni via via più ampie del territorio nazionale.

Fino ad arrivare a quello dell'11 marzo 2020, con il quale si decise di estendere le misure di contenimento a tutto il paese, prescrivendo per le attività economiche e professionali una serie significative cautele.

Il Ministro della Salute vietò inoltre, con l'ordinanza del 20 marzo 2020, ogni attività ludica o ricreativa all'aperto, consentendo solo lo svolgimento individuale di attività motorie in prossimità della propria abitazione e nel rispetto delle distanze interpersonali (art. 1, lett. b).

Nel tentativo di contrastare la diffusione del contagio si arrivò, col d.P.C.M. 22 marzo 2020, a sospendere tutte le attività produttive non incluse in un apposito elenco. Si ammetteva però la prosecuzione di tutte quelle direttamente funzionali alle prime, oltre che di quelle concernenti servizi essenziali e di pubblica utilità, seppure previa comunicazione al Prefetto e fino ad un eventuale specifico provvedimento di sospensione. Si vietarono, inoltre, tutti gli spostamenti in un comune di-

verso, se non per comprovate esigenze lavorative, di urgenza o per motivi di salute (art. 1, lett. *a, b, d ed e*)<sup>3</sup>.

I pochi stabilimenti balneari operativi durante i mesi invernali subirono naturalmente la sospensione. La relativa gestione non compariva infatti fra le attività esplicitamente ammesse, né tanto meno avrebbe potuto considerarsi funzionale a quelle, oppure relativa a servizi essenziali o di pubblica utilità.

Il successivo d.l. 25 marzo 2020, n. 19, pur abrogando quasi totalmente il precedente d.l. n. 6/2020, ne confermò l'impostazione generale. Soprattutto con riferimento alla possibilità che le misure venissero via via aggiornate attraverso successivi provvedimenti di attuazione, per i quali si introdussero però più stringenti prescrizioni in relazione ai termini temporali di validità. Le restrizioni vennero comunque prorogate, dapprima fino al 13 aprile, poi fino al 3 maggio<sup>4</sup>.

Il successivo d.P.C.M. 26 aprile 2020, pur attenuando sensibilmente le limitazioni alla libertà di movimento, ribadì la sospensione delle attività non essenziali fino al 17 maggio.

Col citato d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni nella l. 14 luglio 2020, n. 74, il Governo, seppure confermando alcune limitazioni alla libertà di circolazione e soprattutto ribadendo il divieto di assembramento in luoghi pubblici o aperti al pubblico fino al 31 luglio, pose però finalmente le premesse per una parziale ripresa delle attività produttive<sup>5</sup>.

La riapertura veniva disposta a partire dal 18 maggio, sebbene nel rigoroso rispetto di appositi protocolli o linee guida per la prevenzione o riduzione del rischio di contagio, la cui emanazione veniva demandata alle Regioni e alle Province autonome, eventualmente in modo congiunto attraverso il loro organismo di coordinamento politico, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Quest'ultima prescrizione venne confermata dall'ordinanza congiunta del Ministro della Salute e di quello dell'Interno, adottata sempre il 22 marzo.

<sup>4</sup> Cfr. d.P.C.M. 1° aprile 2020 e 10 aprile 2020.

<sup>5</sup> La legge n. 74/2020 è entrata in vigore il 16 luglio.

<sup>6</sup> Organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Regioni e quelli delle Province autonome, la Conferenza è attiva dal 1981.

Il d.P.C.M. 17 maggio 2020, nel dettare le relative disposizioni attuative, condizionò però la riapertura degli stabilimenti balneari all'accertamento, da parte delle stesse Regioni e Province autonome, della compatibilità delle attività turistico-ricreative sui litorali con la situazione epidemiologica in atto nei rispettivi territori.

Confermò inoltre che quest'ultima non avrebbe potuto avere luogo in mancanza di appositi protocolli o linee guida, di competenza delle stesse Regioni e Province autonome, adottabili però anche con provvedimento congiunto della Conferenza, salvo in ogni caso il principio del rispetto della distanza interpersonale minima di almeno un metro<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Per semplicità si riporta il contenuto integrale dell'art. 1, lett. *mm*), d.P.C.M 17 maggio 2020: «Le attività degli stabilimenti balneari sono esercitate a condizione che le Regioni e le Province autonome abbiano preventivamente accertato la compatibilità dello svolgimento delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e che individuino i protocolli o le linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi. Detti protocolli o linee guida sono adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel rispetto di quanto stabilito dalla presente lettera e comunque in coerenza con i criteri di cui all'allegato 10. Per tali attività e nelle spiagge di libero accesso deve essere in ogni caso assicurato il mantenimento del distanziamento sociale, garantendo comunque la distanza interpersonale di sicurezza di un metro, secondo le prescrizioni adottate dalle Regioni, idonee a prevenire o ridurre il rischio di contagio, tenuto conto delle caratteristiche dei luoghi, delle infrastrutture e della mobilità. I protocolli o linee guida delle Regioni riguardano in ogni caso: 1. L'accesso agli stabilimenti balneari e gli spostamenti all'interno dei medesimi; 2. L'accesso dei fornitori esterni; 3. Le modalità di utilizzo degli spazi comuni, fatte salve le specifiche prescrizioni adottate per le attività di somministrazione di cibi e bevande e di ristorazione; 4. La distribuzione e il distanziamento delle postazioni da assegnare ai bagnanti; 5. Le misure igienico-sanitarie per il personale e per gli utenti; 6. Le modalità di svolgimento delle attività ludiche e sportive; 7. Lo svolgimento di eventuali servizi navetta a disposizione degli utenti; 8. Le modalità di informazione agli ospiti e agli operatori circa le misure di sicurezza e di prevenzione del rischio da seguire all'interno degli stabilimenti balneari; 9. Le spiagge di libero accesso». Lo stesso provvedimento riportava, come allegato n. 17, le *Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive* adottate dalla Conferenza delle Re-



La stessa disciplina fu sostanzialmente confermata dal d.P.C.M. 11 giugno 2020 che, sostituendo il precedente provvedimento, sarebbe dovuto originariamente rimanere in vigore fino al 14 luglio. Il recente d.P.C.M. 14 luglio 2020 ne ha tuttavia prorogato l'efficacia fino al giorno 31 dello stesso mese.

*3. Le linee guida dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro e il rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità.*

Con l'approssimarsi della stagione estiva vari organismi e istituzioni, pubblici e privati, cercarono di approfondire la questione delle cautele che avrebbero dovuto osservarsi nel momento in cui si fosse decisa la ripresa delle attività balneari.

Intorno alla metà del mese di maggio l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) pubblicò il "Documento tecnico sull'analisi di rischio e le misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nelle attività ricreative di balneazione e in spiaggia"<sup>8</sup>.

L'obiettivo era quello di fornire all'autorità politica gli elementi tecnici necessari per le determinazioni da adottare al momento della ripresa delle attività balneari, tanto quelle degli stabilimenti che nelle aree dei litorali non assentite in concessione.

Premesse alcune considerazioni generali sulla rilevanza del settore economico, nonché sul numero e la diffusione delle strutture esistenti in Italia, l'articolato studio suggeriva una serie di accorgimenti, naturalmente differenziati fra stabilimenti e strutture attrezzate da una parte, e le cosiddette spiagge libere dall'altra.

Per i primi le misure non erano molto diverse da quelle già previste per ogni attività in grado di provocare la contemporanea presenza di più

---

gioni e delle Province autonome il 16 maggio 2020 che, come si vedrà più avanti, dedicavano una apposita sezione alle «Attività turistiche-Stabilimenti balneari e spiagge».

<sup>8</sup> Il provvedimento è stato pubblicato sul sito dell'INAIL il 12 maggio 2020.

persone in un luogo più o meno ristretto. Si proponeva, fra le altre cose, di adottare percorsi differenziati per l'ingresso e l'uscita degli utenti; di privilegiare l'utilizzo di sistemi di pagamento a distanza, o comunque di evitare il più possibile l'uso del contante; la numerazione delle postazioni; l'assegnazione della stessa attrezzatura a chi avesse dovuto usufruire del servizio per più giorni; l'aumento delle zone di ombreggio e di riparo nel caso di maltempo; una distanza minima di 5 metri fra le file di ombrelloni e di 4 metri e mezzo fra quelli della stessa fila; il divieto di attività ludiche o sportive in grado di provocare assembramenti e naturalmente l'intensificazione della pulizia e disinfezione delle aree comuni.

Riguardo alle spiagge non assentite in concessione, ad indicazioni del tutto logiche e condivisibili, come quella di separare nei limiti del possibile i flussi di ingresso e di uscita e di sensibilizzare l'utenza al mantenimento delle distanze attraverso apposita cartellonistica, se ne aggiungevano altre assai più difficilmente attuabili nella pratica.

Come quella che suggeriva di mappare e tracciare, attraverso l'uso di nastri, *ogni allestimento*, cioè ogni postazione di ombrellone, sdraio o sedia. Accorgimento utile, si sosteneva, per determinare la capienza massima della spiaggia e organizzare turni fra gli utenti.

Con specifico riferimento alle attività di salvamento da parte del personale in servizio negli stabilimenti e nelle altre aree attrezzate numerose critiche suscitarono inoltre, soprattutto sulla stampa, la previsione secondo cui nelle manovre di rianimazione cardio-polmonare sarebbe stato meglio «valutare il respiro soltanto guardando il torace della vittima alla ricerca di attività respiratoria normale, ma senza avvicinare il proprio volto a quello della vittima e di eseguire le sole compressioni (senza ventilazioni)»<sup>9</sup>.

Sostanzialmente in linea con il precedente, anche se con un più accentuato taglio scientifico, lo studio “Indicazioni sulle attività di balneazione in relazione alla diffusione del virus SARS-CoV-2”, elabora-

---

<sup>9</sup> Cfr. INAIL, *Documento tecnico sull'analisi di rischio e le misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nelle attività ricreative di balneazione e in spiaggia*, Roma, 2020, 17. Sul punto cfr., fra gli altri, l'articolo comparso sul sito internet del quotidiano *Il Messaggero* il 14 maggio 2020, *INAIL ai bagnini: no alla respirazione bocca a bocca. Il virologo Silvestri: assurdo*.

to dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e reso disponibile all'inizio di giugno<sup>10</sup>.

Premesse alcune considerazioni di sintesi sulle conoscenze scientifiche disponibili in ordine alla persistenza del virus nell'acqua e sulle altre superfici, nonché sull'influsso di fattori ambientali come la temperatura, la salinità e l'irraggiamento solare, anche in questo caso veniva suggerita una serie di misure per il contenimento del rischio.

L'Istituto cercava nel contempo di evitare ogni possibile equivoco sulla fonte del pericolo. Quest'ultimo avrebbe infatti dovuto collegarsi più agli spostamenti di massa per raggiungere le località di mare o di lago, e allo spirito di libertà e socialità che generalmente contraddistingue l'attività turistico-ricreativa della balneazione, piuttosto che alla contaminazione delle acque da parte del virus. In relazione alla quale, almeno allo stato delle conoscenze scientifiche, il rischio veniva esplicitamente dichiarato poco plausibile.

#### *4. Le linee guida della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.*

Superata la fase più critica dell'emergenza, cominciò ad intravedersi all'orizzonte la possibilità di riaprire alcune attività economiche. Il problema era quello di conciliare la necessità di un quadro minimo di regole e accorgimenti inderogabili, con le forti differenze presenti nella situazione epidemiologica in atto nelle varie realtà regionali.

Come accennato, il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, scelse di subordinare la ripresa delle attività economiche, produttive e sociali al rispetto di specifici protocolli o linee guida per la prevenzione e riduzione del contagio.

Per consentire di adeguare le misure alla situazione locale, la loro emanazione venne affidata alle stesse Regioni e alle Province autonome, anche attraverso il loro organismo di coordinamento, sebbene nel rispetto dei principi contenuti nei disciplinari nazionali. In assenza di provvedimenti regionali avrebbero comunque trovato applicazione quelli adottati dal Governo centrale (art. 1, co. 14).

---

<sup>10</sup> Lo studio è stato pubblicato sul sito dell'Istituto il 3 giugno 2020.

Contestualmente si assegnava alle Regioni anche il monitoraggio giornaliero della situazione epidemiologica, con l'obbligo di comunicare i relativi dati al Ministero della Salute, all'Istituto Superiore di Sanità e al Comitato tecnico-scientifico insediato presso il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, co. 16).

Lo stesso 16 maggio 2020 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome approvò le *Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive*, che il Governo inserì fra gli allegati del d.P.C.M. 17 maggio 2020, con il dichiarato intento di predisporre, attraverso una serie di specifiche schede tecniche, indirizzi operativi generali validi per i singoli settori, al fine di fornire uno strumento sintetico e immediato di applicazione delle misure da adottare (all. n. 17).

Il 9 giugno 2020 la stessa Conferenza approvò le nuove *Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative* che, in vista della medesima finalità, vennero inserite fra gli allegati del d.P.C.M. 11 giugno 2020 (all. n. 9).

L'ultima versione delle *Linee guida*, approvata dalla Conferenza il 9 luglio, è stata a sua volta inserita fra gli allegati del d.P.C.M. 14 luglio 2020 (all. n. 1).

I tre provvedimenti presentano una scheda tecnica, dal contenuto pressoché identico, dedicata appunto alle regole e agli accorgimenti da osservare nelle attività di balneazione, in particolare negli *stabilimenti, nelle spiagge libere e in quelle attrezzate*.

In modo sostanzialmente conforme alle linee espresse dai due studi elaborati dall'INAIL e dall'ISS, si è previsto, fra le altre cose:

- a) una particolare cura nell'informazione, da assicurare anche attraverso appositi *steward di spiaggia*, preposti ad accompagnare ciascun cliente al proprio ombrellone o lettino;
- b) particolari cautele nella fase di accettazione ed ingresso, in occasione delle quali potrà eventualmente essere controllata la temperatura corporea degli utenti, e la predisposizione di apposite barriere fisiche nelle installazioni destinate ad ospitare il personale;
- c) la necessità di incoraggiare le prenotazioni, con l'obbligo di conservare i dati per almeno 14 giorni;
- d) la riorganizzazione degli spazi, non solo quelli interni alla struttura, ma anche in relazione alla sistemazione delle attrezzature d'ombreggio o

di riparo, in modo tale da garantire il necessario distanziamento sociale<sup>11</sup>;

e) una particolare cura nell'igiene e disinfezione non solo delle aree comuni, ma anche delle attrezzature da spiaggia ad ogni cambio di persona o nucleo familiare;

f) il divieto di pratiche ludico-sportive di gruppo in grado di generare assembramenti.

Per le spiagge libere si è ribadita l'importanza di una costante informazione dell'utenza, suggerendo l'eventuale utilizzo di addetti alla sorveglianza sul mantenimento delle distanze.

### *5. I provvedimenti regionali di attuazione.*

La maggior parte delle Regioni italiane ha attuato il sistema emanando, di solito con ordinanza del Presidente della Giunta o della Regione, specifici protocolli o linee guida in materia di contenimento del rischio di contagio.

Generalmente non si tratta però di provvedimenti autonomi sulle attività turistico-ricreative della balneazione. Le Regioni infatti si sono per lo più limitate ad inserire, negli atti contenenti le misure per la ripresa delle attività economiche, produttive e sociali, qualche sporadico cenno alla balneazione, rinviando per il resto alle apposite schede tecniche presenti nelle linee guida adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, spesso inserite fra gli allegati del provvedimento stesso.

In taluni casi, relativi soprattutto alle aeree del territorio nazionale maggiormente colpite dall'epidemia, le autorità locali hanno però scelto di adottare prescrizioni più rigorose rispetto a quelle concordate in sede di Conferenza, magari trasformando in precisi obblighi prescrizioni originariamente concepite come raccomandazioni.

---

<sup>11</sup> Per gli stabilimenti e le spiagge attrezzate si è previsto un distanziamento tra gli ombrelloni (o altri sistemi di ombreggio) in modo da garantire una superficie di almeno 10 m<sup>2</sup> per ogni ombrellone, indipendentemente dalla modalità di allestimento della spiaggia (per file orizzontali o a rombo). Mentre per lettini e sedie a sdraio, quando non posizionati nel posto ombrellone, una distanza di almeno 1,5 metri. Tali regole, viene esplicitamente precisato, trovano applicazione anche nelle spiagge libere.

È il caso delle determinazioni assunte da Lombardia e Veneto, che hanno imposto a chiunque si rechi fuori dalla propria abitazione l'uso di dispositivi di protezione personale idonei a ridurre il rischio di contagio. Nel primo caso l'autorità regionale si è spinta fino a prevedere in tutti i luoghi di lavoro la misurazione della temperatura corporea del personale prima dell'ingresso<sup>12</sup>.

Ferma restando la tendenza a limitarsi a rinviare alle regole concordate, qualche significativa differenza rispetto alle linee guida si coglie però nei provvedimenti adottati dalle regioni Lazio, Toscana e Marche.

Nel primo caso la Regione ha prolungato a trenta giorni il termine previsto per la conservazione dei dati delle prenotazioni e, per quanto fosse già probabilmente ricavabile dalle disposizioni generali, ha esplicitamente vietato ai gestori e i loro dipendenti di prestare servizio nel caso di temperatura corporea superiore ai 37,5 gradi<sup>13</sup>.

La Toscana, invece, ha imposto per le cabine degli stabilimenti balneari modalità di pulizia differenziate in funzione della loro destinazione, o meno, a nuovi ospiti. Ai frequentatori delle spiagge libere è inoltre prescritto, in ogni caso, di essere dotati di dispositivi di protezione per-

---

<sup>12</sup> Cfr. ordinanza del Presidente della Regione Lombardia del 29 giugno 2020, n. 573, che particolare risalto ha suscitato, soprattutto sulla stampa, nella parte in cui autorizza l'impiego per la protezione personale oltre che delle attrezzature ufficiali e certificate anche di «qualunque altro indumento a copertura di naso e bocca» (art. 1.1.), e ordinanza del Presidente della Regione Veneto del 17 maggio 2020, n. 48. In entrambi i casi gli obblighi relativi ai dispositivi di protezione personale sono stati attenuati dai provvedimenti successivi. L'ordinanza del Presidente della Regione Lombardia del 14 luglio 2020, n. 580, infatti riferisce ormai l'obbligo di utilizzare le mascherine, o qualunque altro indumento, solo nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto (artt. 1.1.1 e 1.1.2). In Veneto, invece, l'ordinanza del Presidente della Giunta del 13 giugno 2020, n. 59, impone ormai le mascherine nei soli «luoghi al chiuso accessibili al pubblico e, all'esterno, in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuativamente il mantenimento della distanza di sicurezza tra non conviventi» (lett. C).

<sup>13</sup> Cfr. ordinanza del Presidente della Regione Lazio del 19 maggio 2020, n. 42, confermata sul punto dalle nuove ordinanze del 17 giugno 2020, n. 47 e del 2 luglio 2020, n. 50.

sonale da utilizzare in ogni situazione che possa determinare un allentamento del distanziamento sociale<sup>14</sup>.

Sensibilmente più articolata la disciplina dettata dalla Regione Marche. Imposto anche in questo caso l'uso dei dispositivi di protezione per ogni spostamento per e dalla postazione assegnata all'interno alla struttura balneare, si è previsto il divieto di ingresso non solo nell'ipotesi di temperatura superiore ai 37,5 gradi, ma anche in caso di provenienza «da aree di focolai epidemici segnalati dal Ministero della Salute».

Il provvedimento impone inoltre agli utenti una serie di puntuali comportamenti, fra i quali l'utilizzo dei lettini e delle sedie sdraio apponendovi un telo personale; il frequente lavaggio dei medesimi almeno a 60 gradi; la doccia immediatamente dopo la balneazione e il dovere di starnutire o tossire «evitando il contatto delle mani con le secrezioni respiratorie e limitando il rilascio di escreti in acqua (in nessun caso in acque basse e in prossimità della battigia)»<sup>15</sup>.

Sensibilmente più significativi, anche se per motivi diversi, i provvedimenti adottati dall'Emilia Romagna, dall'Abruzzo, dalla Campania e dalla Puglia, ai quali verranno dedicate alcune considerazioni specifiche.

#### *6. Il Protocollo di regolamentazione dell'Emilia-Romagna.*

Col decreto del Presidente della Giunta regionale del 17 maggio 2020, n. 82, l'Emilia-Romagna ha adottato il *Protocollo di regolamentazione delle misure di contrasto e contenimento del contagio nello svolgimento della attività degli stabilimenti balneari e nelle spiagge*.

Tale provvedimento, incluso come allegato n. 6 all'ordinanza sulle prime misure di riapertura delle attività economiche, è stato approvato il 12 maggio 2020, dunque in data precedente all'entrata in vigore dello stesso d.l. n. 33/2020.

---

<sup>14</sup> Cfr. ordinanze del Presidente della Regione Toscana del 27 maggio 2020, n. 60, all. n. 4-Balneari, del 30 maggio 2020, n. 61, all. n. 3-Spiagge libere, e del 10 giugno 2020, 65.

<sup>15</sup> Cfr. deliberazioni della Giunta regionale delle Marche dell'11 maggio 2020, n. 564; del 15 maggio 2020, n. 568, e del 25 maggio 2020, n. 630.

Risulta pertanto altamente probabile che il provvedimento della Regione Emilia-Romagna, recante le linee guida relative ad una serie di settori economici in fase di riapertura, incluso quello balneare, sia stato utilizzato dal Governo come immediato termine di riferimento nel prevedere, soltanto qualche giorno dopo, per la riapertura l'osservanza di specifiche linee guida o protocolli regionali.

Per questo assumono valore paradigmatico le disposizioni, in parte poi trasfuse nelle linee guida del 25 maggio 2020, sulla figura dello *steward di spiaggia* destinato ad accompagnare i clienti fino alla postazione assegnata, illustrando nel contempo le cautele necessarie, nonché quelle sul contingentamento degli ingressi fino all'esaurimento del numero massimo di ombrelloni e lettini secondo le esigenze di distanziamento sociale.

Relativamente alle spiagge libere lo stesso protocollo, una volta affidata ai Comuni la predisposizione di misure di mitigazione del rischio in relazione alla conformazione e localizzazione dei lidi e dei possibili flussi di frequentatori, indirizza a questi ultimi una serie di prescrizioni di carattere vincolante, tenute volutamente distinte dalle altre indicazioni che gli enti locali sarebbero rimasti liberi di valutare, e se del caso applicare.

Fra gli obblighi compare quello di installare presso ciascuna spiaggia una apposita cartellonistica informativa, mentre per le attrezzature degli utenti si prevede il rispetto delle medesime distanze imposte per gli stabilimenti.

Da segnalare, fra le raccomandazioni, quella di istituire anche nelle aree non assentite in concessione sistemi di contingentamento degli ingressi; l'affidamento a terzi di servizi di presidio, informazione e persuasione sull'importanza di osservare il divieto di assembramenti e infine l'utilizzo di sistemi non invasivi per indicare il posizionamento delle attrezzature.

## 7. L'ordinanza dell'Abruzzo.

Anche i provvedimenti adottati dalla Regione Abruzzo presentano qualche significativo elemento di particolarità rispetto alle linee guida<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. ordinanza del Presidente della Giunta regionale dell'Abruzzo del 20 maggio 2020, n. 62, che riporta come allegato il *Protocollo di sicurezza per*



Oltre alle ricorrenti prescrizioni relative all'uso di dispositivi di protezione personale nei movimenti interni alla struttura balneare, al contingentamento degli ingressi, al divieto di uso promiscuo delle cabine e al divieto di ogni attività di animazione in grado di favorire assembramenti, il protocollo di sicurezza abruzzese ha infatti suddiviso le spiagge libere in due categorie:

- a) quelle di piccole-medie dimensioni, insistenti in un contesto urbano di facile accesso e generalmente limitrofe ad altri stabilimenti o concessioni;
- b) quelle periferiche di grandi dimensioni, inserite in contesti territoriali di difficile accessibilità.

Per le prime si suggerisce ai Comuni di valutare l'affidamento di parte delle stesse alle imprese esercenti attività ricettive che, a causa del contingentamento degli ingressi negli stabilimenti, non sono più in grado di indirizzare l'intera clientela verso le strutture balneari in prossimità.

Per le seconde, invece, di considerare l'impiego di associazioni Onlus ambientaliste o di protezione civile, soprattutto quanto risulti impossibile l'installazione di adeguata cartellonistica informativa sui comportamenti e gli accorgimenti da seguire.

## *8. L'ordinanza della Campania.*

Il provvedimento adottato dal Presidente della Regione Campania rappresenta senz'altro uno dei più strutturati e completi<sup>17</sup>.

Al netto delle prescrizioni sostanzialmente condivise con i protocolli di tutte le altre Regioni, deve in particolare segnalarsi il suggerimento ai Comuni di valutare l'installazione nelle spiagge libere di piantane numerate per gli ombrelloni, in modo tale da evitare distanze troppo ridotte,

---

*l'esercizio delle attività ricreative di balneazione e in spiaggia*, come modificata da quelle del 29 maggio 2020, n. 69, e del 14 giugno 2020, n. 74.

<sup>17</sup> Cfr. ordinanza del Presidente della Regione Campania del 22 maggio 2020, n. 50, il cui allegato n. 1 reca il *Protocollo di sicurezza anti-diffusione SARS-CoV-2 per attività ricreative di balneazione e in spiaggia*, come modificata da quella del 12 giugno 2020, n. 56.

e addirittura di vietare all'utenza l'accesso all'arenile, in caso di reiterate violazioni delle misure di sicurezza.

L'ordinanza campana, tuttavia, si distingue soprattutto per la predisposizione di un vero e proprio articolato disciplinare obbligatorio per la gestione di eventuali casi sospetti di contagio, con norme diverse a seconda si tratti di ospiti della struttura oppure di personale in servizio nella medesima. Per facilitarne la gestione si suggerisce inoltre la presenza, presso ogni stabilimento o spiaggia attrezzata, di un'apposita dotazione, con all'interno l'occorrente per poter compiere, in condizioni di piena sicurezza, tutte le operazioni del caso<sup>18</sup>.

### 9. *L'ordinanza della Puglia.*

Fra i provvedimenti con un approccio in parte originale e non meramente riproduttivo delle prescrizioni adottate dalla Conferenza, deve infine segnalarsi quello della Regione Puglia<sup>19</sup>.

Particolare attenzione viene in questo caso riservata agli ingressi e le uscite dalle strutture balneari, per le quali si prescrive la realizzazione di una apposita recinzione, secondo le indicazioni dell'ordinanza balneare, nonché alla predisposizione di un numero congruo di varchi di accesso controllati, in modo tale da garantire che soltanto gli ospiti paganti possano muoversi all'interno dell'esercizio.

Ma soprattutto sembrerebbe essere questo uno dei pochi casi, forse l'unico, in cui l'autorità regionale ha ritenuto inopportuno riprodurre la

---

<sup>18</sup> Si riporta per semplicità il contenuto della prescrizione «Kit protettivo - Presso la struttura dovrebbe essere disponibile un kit da utilizzare per coloro che presentano sintomi da Covid-19 o per coloro che si prendono cura di una persona affetta. Il kit comprende i seguenti elementi: mascherine chirurgiche per il malato e di tipo ffp2 per chi presta assistenza; protezione facciale e guanti (usa e getta); grembiule protettivo (usa e getta), tuta a maniche lunghe a tutta lunghezza; disinfettante/salviette germicide per la pulizia delle superfici e dei tessuti; sacchetto monouso per rifiuti a rischio biologico».

<sup>19</sup> Cfr. ordinanza del Presidente della Giunta regionale della Puglia del 17 maggio 2020, n. 237, recante le *Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive – Attività turistiche. Stabilimenti balneari e spiagge.*

controversa indicazione che suggerisce al personale di controllo e salvamento una parziale deviazione dalle procedure standard di rianimazione cardio-polmonare.

A riguardo il provvedimento pugliese si limita infatti a prevedere «Sarà obbligatoria l'integrazione del kit di emergenza dei bagnini attraverso la dotazione (aggiuntiva rispetto a quanto già previsto dalla normativa vigente) di: *a*) una maschera facciale con respiratore da utilizzare in acqua; *b*) una visiera, mascherina fpp2 senza valvola filtro e guanti, da usare per gli interventi su terraferma; *c*) un pallone di rianimazione trasparente in silicone lavabile per attività di rianimazione cardio-circolatoria».

Donatella Bocchese\*

## La prenotazione nei servizi turistici e di trasporto

*The reservation in the travel and transport services* §

*Il contributo analizza i differenti inquadramenti giuridici della cosiddetta “prenotazione” dei servizi turistici e di trasporto e gli effetti su questa prodotti dai provvedimenti adottati per contrastare la diffusione del coronavirus. – The essay analyses the different legal value of the so-called «reservation» in the tourism and transport services and the effects that the measures adopted to combat the spread of coronavirus have had on it.*

SOMMARIO: 1. Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul mercato del turismo organizzato. – 2. I servizi turistici ed il sistema delle prenotazioni. – 3. L'inquadramento giuridico della prenotazione nelle diverse articolazioni dell'offerta turistica. – 4. Brevi considerazioni giusciviltistiche sugli effetti della pandemia sulle prenotazioni dei servizi turistici.

---

\* Ricercatrice confermata nell'Università di Roma “La Sapienza” – donatella.bocchese@uniroma1.it.

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

1. *Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul mercato del turismo organizzato.*

L'emergenza sanitaria, generata dall'esponentiale diffusione dei contagi da coronavirus, ha indotto il governo italiano ad emanare misure di contenimento e gestione dell'epidemia, che hanno significativamente compresso l'esercizio di alcuni diritti costituzionalmente garantiti, come quello alla mobilità.

Dal momento in cui il Consiglio dei Ministri, prendendo atto del carattere internazionale del rischio sanitario connesso alla propagazione del COVID-19<sup>1</sup>, ha dichiarato, lo stato di emergenza<sup>2</sup>, sono stati adottati numerosi provvedimenti di contrasto alla diffusione del virus, in un primo tempo, circoscritti ad alcune aree del territorio nazionale, e, successivamente, estesi, in considerazione dei livelli allarmanti dei contagi<sup>3</sup> a tutto il Paese<sup>4</sup>, sino a quando con il decreto «Io resto a casa» è stato imposto il cosiddetto *lockdown*, che ha investito la gran parte delle attività produttive<sup>5</sup>, sino al 2 giugno scorso.

---

<sup>1</sup> Tale riconoscimento è stato operato dall'OMS il 30 gennaio 2020. Nell'acronimo «COVID-19», «CO» sta per «corona», «VI» per virus, «D» per «Disease» e 19 indica l'anno in cui il virus è stato scoperto.

<sup>2</sup> Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, recante «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili». Lo stato di emergenza è stato dichiarato per la durata di sei mesi decorrenti dalla data di adozione della delibera.

<sup>3</sup> Il direttore generale dell'OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, l'11 marzo 2020, nel corso di una conferenza stampa tenutasi a Ginevra ha riconosciuto il carattere pandemico del COVID-19.

<sup>4</sup> Cfr., in proposito: d.P.C.M. 9 marzo 2020, recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale», applicabile dal 10 marzo al 3 aprile 2020, termine, poi, prorogato al 14 aprile 2020 ad opera del d.P.C.M. 1° aprile 2020, recante «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale»

<sup>5</sup> D.P.C.M. 11 marzo 2020, recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, recante misure urgenti in materia di conte-

Questa soluzione radicale ma, purtroppo, necessaria per arginare la diffusione della pandemia, ha prodotto effetti dirompenti in ogni settore economico, ivi compreso quello dei viaggi e delle vacanze, proprio in un trimestre (marzo-maggio), di fondamentale importanza per il rilancio stagionale del comparto, giacché le misure di «distanziamento sociale» imposte hanno, di fatto, determinato il blocco dei flussi turistici e dei viaggi, come mai in precedenza era avvenuto, con pesanti ricadute negative sull'intero sistema delle prenotazioni dei servizi a quelli riferibili.

## *2. I servizi turistici ed il sistema delle prenotazioni.*

Per avviare una riflessione sugli effetti che i provvedimenti adottati nella fase emergenziale hanno prodotto sul sistema delle prenotazioni dei servizi turistici, occorre in primo luogo prendere atto dell'eterogeneità dell'ambito di cui si discorre. Dal punto di vista giuridico, infatti, l'espressione «servizi turistici» presenta, oggi, una valenza estremamente composita, come risulta evidente dalla lettura dei provvedimenti, che a livello europeo<sup>6</sup> e nazionale<sup>7</sup>, attualmente governano il settore.

---

nimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale» (in G.U. 11 marzo 2020 n. 64) applicabile dall'11 marzo al 25 marzo 2020, termine, poi, prorogato al 3 aprile 2020 dal d.P.C.M. 22 marzo 2020, recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale».

<sup>6</sup> 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/del Consiglio.

<sup>7</sup> D.lgs. 21 maggio 2018, n. 62, recante «Attuazione della 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

Questi, infatti, a fronte della complessità strutturale dell'offerta turistica hanno operato una distinzione del «servizio turistico» disaggregato<sup>8</sup>, che rappresenta la componente basilica del pacchetto turistico<sup>9</sup>, da quello «integrativo»<sup>10</sup> e, persino, da quello «collegato»<sup>11</sup>.

Ancor più difficoltosa risulta, poi, la puntuazione del concetto di «prenotazione», operazione materiale che oggigiorno può essere svolta non soltanto da un professionista, specificamente responsabile per gli errori ad essa connessi<sup>12</sup>, ma anche dallo stesso viaggiatore. Questo, infatti, attraverso la rete internet può «prenotare», in piena autonomia, il singolo servizio disaggregato come il più complesso pacchetto turistico, dopo aver effettuato una valutazione comparativa tra le differenti proposte presenti sul mercato, grazie ai metamotori.

In tale percorso ricostruttivo deve, poi, tenersi anche in debita considerazione la valenza polisemica del termine «prenotazione», che se nel linguaggio comune evoca la relazione intercorrente tra il fornito-

---

Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio», che, tra le altre cose, ha provveduto a modificare la disciplina contenuta nel Capo I del Titolo VI dell'Allegato I al d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79.

<sup>8</sup> La cui definizione è contenuta nell'art. 3, par. 1, della dir. (UE) 2015/2302, *cit.* Tale disposizione è stata trasfusa nell'art. 33, comma 1, cod. tur.

<sup>9</sup> La cui definizione è contenuta nell'art. 3, par. 2, della dir. (UE) 2015/2302, *cit.*, e nell'art. 33, comma 1, lett. *c*, cod. tur.

<sup>10</sup> Il «servizio turistico integrativo» è definito nell'art. 33, comma 1, lett. *b*, cod. tur. ma non anche nella direttiva dir. (UE) 2015/2302, *cit.*, ove ad esso è fatto fugace riferimento soltanto nel diciassettesimo considerando.

<sup>11</sup> La cui definizione è fornita dall'art. 3.5 della dir. (UE) 2015/2302, *cit.*, e dall'art. 33.1, lett. *f*, cod. tur.

<sup>12</sup> La direttiva (UE) 2015/2302, *cit.*, ha riservato una specifica disposizione, l'art. 21, alla «Responsabilità in caso di errore di prenotazione». In attuazione di tale previsione, l'art. 51 cod. tur. stabilisce che «1. Il professionista è responsabile degli errori dovuti a difetti tecnici nel sistema di prenotazione che gli siano imputabili e, qualora abbia accettato di organizzare la prenotazione di un pacchetto o di servizi turistici che rientrano in servizi turistici collegati, degli errori commessi durante il processo di prenotazione. / 2. Il professionista non è responsabile degli errori di prenotazione imputabili al viaggiatore o dovuti a circostanze inevitabili e straordinarie».

re/produttore di un servizio ed il fruitore del medesimo, attraverso la quale quest'ultimo si riserva la possibilità di godere di quello, in un successivo e definito ambito temporale, sotto il profilo giuridico, acquisisce una colorazione differente, in base al tipo e, talvolta, al valore della prestazione cui accede ed insieme alla quale è coniugato.

*3. L'inquadramento giuridico della prenotazione nelle diverse articolazioni dell'offerta turistica.*

Nei diversi settori in cui si articola l'offerta turistica, la cosiddetta «prenotazione» è stata assoggettata a differenti e molteplici inquadramenti.

Nell'area dell'ospitalità, questa, nella forma più semplice di riserva di una stanza senza prestazione di garanzia alcuna da parte del cliente, è stata ricondotta all'accettazione della proposta dell'albergatore, in stato di permanente offerta al pubblico, ora ad un rapporto giuridico preparatorio del contratto di albergo, capace di originare un vincolo precontrattuale, identificato – secondo le diverse ricostruzioni – nell'opzione (art. 1331 c.c.) oppure in un contratto preliminare unilaterale (art. 1351 c.c.) od, infine, ad un contratto atipico, consensuale, con obbligazioni a carico di una sola delle parti e tendenzialmente gratuito.

La prenotazione confermata e garantita dal cliente con la dazione di una somma di denaro, a titolo di acconto sul corrispettivo totale del soggiorno, o con la comunicazione dei dati della propria carta di credito, secondo la migliore dottrina integrerebbe, invece, il momento perfezionativo del contratto di albergo. Conseguentemente la disdetta tardiva o la mancata presentazione del cliente nella struttura entro il termine convenuto, legittimerebbero l'albergatore a ritenere la somma ricevuta o a farsi autorizzare, dall'istituto di emissione della carta, al suo prelevamento<sup>13</sup>, ferma, sempre, restando la possibilità di richiedere ed ottenere il risarcimento del maggior danno.

---

<sup>13</sup> Contro l'uso fraudolento della carta di credito del consumatore cfr. art. 62, comma 2, cod. cons.



Più complessa risulta, invece, l'analisi ricostruttiva della prenotazione, quando questa si riferisca al trasporto di passeggeri. In assenza, però, di una specifica norma definitoria di carattere generale, che prescindendo, cioè, dalla specifica modalità adottata per il dislocamento, appare proficuo riferirsi, in primo luogo, al disposto dell'art. 943 c. nav. Tale previsione impone al vettore aereo di comunicare al passeggero se il trasporto sarà effettuato da un operatore diverso da quello indicato sul biglietto, e precisa, altresì, che tale informazione deve essere fornita prima dell'emissione del titolo di viaggio ed, in caso di prenotazione, al momento della sua conferma<sup>14</sup>. Per una migliore comprensione di tale ultimo assunto, potrebbe essere utile quanto recentemente affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione, in merito alla modalità di perfezionamento del contratto di trasporto aereo negoziato in via telematica, che, oggi, rappresenta il mezzo prevalente di conclusione di tale tipologia di negozi. Il sommo collegio ha, infatti, statuito che nel caso di contrattazione diretta *online*, il contratto s'intende concluso «con la conferma telematica dell'accettazione dell'ordine trasmesso dal cliente» e nel luogo in cui quest'ultimo sia stato «portato a conoscenza dell'accettazione della proposta formulata con l'invio telematico dell'ordine e verosimilmente» con il pagamento «del corrispettivo»<sup>15</sup>.

Pertanto, se l'ordine trasmesso dal viaggiatore al vettore, si potesse qualificare sinteticamente come prenotazione, la conclusione del contratto di trasporto conseguirebbe alla conferma telematica, operata dal vettore, della propria accettazione della prenotazione effettuata dal passeggero.

La «conferma della prenotazione» che, sotto il profilo procedimentale stigmatizzerebbe, quindi, il momento perfezionativo del negozio andrebbe, poi, tenuta distinta, dal punto di vista concettuale, dalla «prenotazione confermata», espressione impiegata nell'art. 3, par. 2, lett. *a*, del

---

<sup>14</sup> La norma dispone, inoltre, che «In caso di mancata informazione, il passeggero può chiedere la risoluzione del contratto, il rimborso del biglietto e il risarcimento dei danni» e che «Ai vettori aerei, che non adempiono agli obblighi di informazione di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 2027/97 del 9 ottobre 1997, come modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del 13 maggio 2002, sono vietati l'atterraggio e il decollo nel territorio nazionale».

<sup>15</sup> Cass. (ord.), sez. un., 26 febbraio 2020, n. 18257.

reg. (CE) n. 261/2004<sup>16</sup>, che presuppone, invece, l'avvenuta conclusione del contratto di trasporto, in quanto tesa a delimitare il sistema degli impedimenti vettoriali disciplinati dal medesimo provvedimento e riferibili alla fase di esecuzione vera e propria della prestazione da parte del vettore aereo<sup>17</sup>.

Non del tutto sovrapponibili appaiono, invece, le soluzioni normative adottate negli altri testi eurounionali relativi ai diritti dei passeggeri nelle ulteriori modalità di trasporto. Se, infatti, nel regolamento sui diritti di quanti viaggiano per mare e vie navigabili interne, la definizione di prenotazione appare piuttosto sfocata<sup>18</sup>, nell'omologo provvedimento riferibile al trasporto ferroviario<sup>19</sup> essa si presenta, più nitida, e sembra presupporre l'avvenuta conclusione del contratto di trasporto, coincidendo con «un'autorizzazione su carta o in forma elettronica che dà diritto al trasporto in base a piani personalizzati di trasporto precedentemente confermati» [art. 3, par. 9, reg. (CE) n. 1371/2007].

Dalla prenotazione va, poi, distinto il *postoclick*, ossia la possibilità di prereservare l'acquisto di biglietti ferroviari, senza effettuare il contestuale pagamento, che, ad esempio, Trenitalia permette di eseguire con un anticipo di almeno ventiquattro o quarantotto ore in base alla tipologia di servizio di trasporto e con determinati limiti (art. 2 delle condi-

---

<sup>16</sup> 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 e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91.

<sup>17</sup> Secondo quanto stabilito dall'art. 2, lett. g., del reg. (CE) n. 261/2004, *cit.*, per «prenotazione» si deve intendere «il fatto che il passeggero è in possesso di un biglietto, o di un altro titolo, che attesti che la prenotazione è stata accettata e registrata dal vettore aereo o dall'operatore turistico».

<sup>18</sup> L'art. 3, lett. r, del reg. (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, definisce la «prenotazione» come «una prenotazione per la partenza specifica di un servizio passeggeri o una crociera».

<sup>19</sup> Reg. (CE) n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

zioni generali Trenitalia, Parte II-Trasporto Nazionale, aggiornate all'8 maggio 2020) e che sembra potersi ricondurre allo schema dell'opzione.

In tale eventualità, infatti, in caso di mancato versamento del corrispettivo nel termine fissato, la «prenotazione dell'acquisto effettuata» si considererà non confermata ed il sistema provvederà automaticamente alla sua cancellazione, rimettendo in disponibilità il posto assegnato. Nel settore in considerazione particolare attenzione è, poi, riservata alla prenotazione del posto sul convoglio ed alla sua modifica, operazione questa, che presuppone sempre l'avvenuta conclusione di un contratto di trasporto e, di solito, varia in base alla tipologia di biglietto acquistato.

E proprio a tale ultima accezione del termine, sembra aver riguardo la disciplina europea concernente il trasporto a mezzo di autobus, ove con il lemma in considerazione si indica la «prenotazione di un posto a sedere» sul mezzo di trasporto «per un servizio regolare a uno specifico orario di partenza»<sup>20</sup>, che sembra, quindi, presupporre l'avvenuta conclusione del contratto di trasporto.

La prenotazione non è, invece, espressamente definita né nella dir. (UE) 2015/2302 sui pacchetti turistici ed i servizi collegati, né nella più recente versione del codice del turismo, ancorché in entrambi i testi, tale vocabolo sia spesso impiegato per designare il processo d'individuazione del servizio turistico prescelto per o dal turista (processo di prenotazione), anteriormente al pagamento del corrispettivo per quello dovuto.

Appare utile rilevare che prima dell'emanazione del d.lgs. n. 62/2018, che ha provveduto a novellare il codice del turismo al fine di dare attuazione alla dir. (UE) 2015/2302, alla prenotazione era fatto espresso riferimento nell'art. 36 cod. tur. Tale norma, infatti, nell'enunciare gli elementi costitutivi del contratto di vendita del pacchetto turistico, dopo aver menzionato il prezzo di questo (lett. c), specificava che una parte dell'importo dovuto, corrisposto a titolo di caparra<sup>21</sup> «non superiore al venticinque per cento del prezzo» dovesse essere

---

<sup>20</sup> Reg. (UE) n. 181/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004.

<sup>21</sup> Secondo per parte della dottrina, il rinvio alla caparra, nonostante l'espresso richiamo normativo all'art. 1385 c.c., doveva, invece, intendersi ef-

versato «all'atto della prenotazione», la quale inserendosi nell'*iter* perfezionativo del contratto, non poteva essere ricondotta nell'ambito dei negozi preparatori.

A seguito del recepimento nel nostro sistema giuridico della direttiva europea del 2015, la prenotazione non è più menzionata nel processo di perfezionamento del contratto di pacchetto turistico. L'attuale versione dell'art. 36, comma 5, cod. tur. richiede, infatti, che tale contratto debba riprodurre tutte le informazioni, che, ai sensi dell'art. 34, comma 1, cod. tur., l'organizzatore ed il venditore sono tenuti a fornire al viaggiatore, tra le quali si annoverano il prezzo totale del pacchetto (art. 31, comma 1, lett. *c*, cod. tur.), «le modalità di pagamento, compresi l'eventuale importo o percentuale del prezzo da versare a titolo di acconto e il calendario per il versamento del saldo» (art. 31, comma 1, lett. *d*, cod. tur.), nonché le informazioni concernenti l'esercizio del diritto di recesso prima dell'«inizio del pacchetto dietro pagamento di adeguate spese di recesso, o, se previste, delle spese di recesso standard richieste dall'organizzatore ai sensi dell'articolo 41, comma 1» (art. 31, comma 1, lett. *g*, cod. tur.)<sup>22</sup>.

#### *4. Brevi considerazioni giusciviltistiche sugli effetti della pandemia sulle prenotazioni dei servizi turistici.*

Alla luce delle osservazioni svolte ci si può ora interrogare su come la pandemia abbia influito sulle cosiddette «prenotazioni» dei servizi turistici ed in particolare su quelle che originano vincoli contrattuali di carattere definitivo.

Al riguardo è utile in via preliminare rimarcare che al momento del perfezionamento delle varieguate tipologie negoziali, attraverso le quali il

---

fettuato all'art. 1386 c.c., concerne la caparra penitenziale. Tale soluzione ermeneutica contribuiva a rafforzare l'idea che la prenotazione non desse vita ad un negozio preparatorio, giacché la caparra corrisposta dal turista all'atto della prenotazione, costituiva soltanto il corrispettivo del recesso dal contratto di vendita di pacchetto turistico stipulato.

<sup>22</sup> La compiuta disciplina del recesso prima dell'inizio del pacchetto è posta dall'art. 41 cod. tur.

viaggiatore può accedere ai differenti servizi turistici, egli generalmente versato il corrispettivo dovuto, per la fruizione del servizio stesso. Pertanto i provvedimenti interdettivi della mobilità adottati in via emergenziale, hanno reso ineseguibili molte prestazioni di servizi turistici, aventi ad oggetto un *facere*, giacché queste, oltre al distanziamento sociale hanno, di fatto, imposto anche la paralisi dei trasporti, la chiusura continuata delle attività ricettive, la sospensione di ogni evento culturale e sportivo, già da tempo programmato.

Vero è, che rispetto ai tradizionali sistemi di protezione apprestati dal codice civile contro le alterazioni sopravvenute dell'equilibrio contrattuale, il legislatore del codice del turismo, forse traendo insegnamento dalle molteplici crisi che negli ultimi vent'anni hanno messo a dura prova il settore, ha introdotto un ulteriore strumento di tutela per il fruitore del pacchetto turistico, diverso dalla risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta o per eccessiva onerosità, cui tradizionalmente si ricorre per contrastare le cosiddette sopravvenienze contrattuali.

L'art. 41, comma 4, cod. tur. accorda, infatti, a tale soggetto il diritto di recedere dal contratto prima dell'inizio del pacchetto nel caso in cui si verificano «circostanze inevitabili e straordinarie» nel «luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze» che abbiano «un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione», senza sostenere «spese di recesso», ed avendo diritto al «rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto», senza poter ricevere, però, alcun altro «indennizzo supplementare».

Nell'ambito dei primi provvedimenti emergenziali adottati per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, il legislatore ha affidato ad una norma di applicazione necessaria autodefinita, capace, cioè, di estendere la propria operatività anche ai contratti non soggetti alla legge italiana, il compito di intervenire sui contratti di trasporto e di pacchetto turistico acquistati da quanti interessati da specifiche misure restrittive della mobilità per ragioni sanitarie.

Attraverso l'art. 28 del d.l. n. 9/2020<sup>23</sup> è stata, infatti, definita la sorte dei contratti di trasporto, relativi ad ogni modalità di dislocamento,

---

<sup>23</sup> D.l. 2 marzo 2020, n. 9, recante «Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

conclusi da quei «viaggiatori» colpiti da misure emergenziali limitative della propria libertà di movimento (art. 28, comma 1), per i quali è stata espressamente riconosciuta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 c.c., la «sopravvenuta impossibilità» di fruire «della prestazione dovuta» e sancito, così, il conseguente diritto ad ottenere dal vettore la restituzione delle somme già corrisposte.

La norma ha, infatti, regolato la procedura per ottenere dall'obbligato al dislocamento o dall'agente di viaggio (a) il rimborso del corrispettivo versato, o, in alternativa, (b) l'emissione di un *voucher*, di pari importo, da utilizzare entro un anno dall'emissione (commi 2 e 3).

A queste stesse categorie di soggetti, l'art. 28 ha anche accordato la facoltà di recedere dai contratti di pacchetto turistico (*ex art. 41 cod. tur.*), destinati ad essere eseguiti nei periodi di ricovero, di quarantena e permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva, ovvero di durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, nella aree interessate dal contagio e positivamente individuate (comma 5), imponendo all'organizzatore tre soluzioni restitutorie alternative: (a) la fornitura di un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, (b) il rimborso nei termini previsti 41, commi e 4 e 6, cod. tur. o, infine, (c) la corresponsione di un *voucher*, di pari importo, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione.

Queste misure sono state, poi, estese ai contratti di soggiorno in caso di accertata l'impossibilità sopravvenuta della prestazione in conseguenza dell'emergenza sanitaria, ad opera dell'art. 88 d.l. n. 18/2020<sup>24</sup> che ha, altresì, riconosciuto tale sopravvenienza anche ai contratti di acquisto di titoli di accesso a spettacoli di qualsiasi natura e di biglietti di ingresso ai musei e ad altri luoghi della cultura<sup>25</sup>, definendo, altresì, la procedura

---

<sup>24</sup> D.l. 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» (cosiddetto decreto Cura Italia), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>25</sup> Si fa presente che il riconoscimento della sopravvenuta impossibilità della prestazione, operato dall'art. 88 d.l. n. 18/2020, decorreva dall'8 marzo 2020 ma non prevedeva un termine finale. Questo è stato introdotto dall'art. 183, comma 11, 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

per ottenere dall'organizzatore dell'evento, quanto corrisposto. A tale ultimo riguardo si evidenzia che mentre il decreto Cura Italia contemplava esclusivamente la possibilità di ottenere da tale soggetto un *voucher* di importo pari al valore del titolo di acquisto, da utilizzare dapprima entro un anno e, poi, entro diciotto mesi dall'emissione<sup>26</sup>, la più recente legge n. 77/2020 ha reso il *voucher* del tutto alternativo al rimborso dell'importo versato<sup>27</sup>.

Nel corso del processo di conversione del decreto Cura Italia (d.l. 2020 n. 18), nella legge n. 27/2020<sup>28</sup> il legislatore ha provveduto ad abrogare il d.l. n. 9/2020 ed a disciplinare unitariamente il rimborso di titoli di

---

all'emergenza epidemiologica da Covid-19», che ha fissato tale termine al 30 settembre 2020, non modificato, dalla legge di conversione, *id est* legge 17 luglio 2020 n. 77.

<sup>26</sup> Il d.l. n. 18/2020, *cit.*, prevedeva, infatti, come termine di validità del *voucher* un anno dalla data di emissione, termine confermato in sede di conversione del decreto in legge n. 27/2020. Tale termine è stato, poi, esteso a diciotto mesi dall'art. 183, comma 11, lett. *b*, d.l. n. 34/2020 per tale profilo, non modificato, dalla legge di conversione, ossia dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Quest'ultima ha ulteriormente modificato l'art. 183, comma 11, lett. *b*, del d.l. n. 34/2020, disponendo che «L'organizzatore di concerti di musica leggera provvede, comunque, al rimborso dei titoli di acquisto, con restituzione della somma versata ai soggetti acquirenti, alla scadenza del periodo di validità del *voucher* quando la prestazione dell'artista originariamente programmata sia annullata, senza rinvio ad altra data compresa nel medesimo periodo di validità del *voucher*. In caso di cancellazione definitiva del concerto, l'organizzatore provvede immediatamente al rimborso con restituzione della somma versati».

<sup>27</sup> Si fa presente che l'art. 1, comma 2, della legge n. 27/2020, *cit.*, ha abrogato il d.l. 2 marzo 2020, n. 9, il d.l. 8 marzo 2020, n. 11, ed il d.l. 9 marzo 2020, n. 14, facendo, però, salvi «gli atti ed i provvedimenti adottati» in base a tali decreti, nonché «gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi».

<sup>28</sup> Si fa presente che l'art. 183, comma 11, del d.l. n. 34/2020, *cit.*, nel modificare il testo dell'art. 88, lett. *b*, del d.l. n. 18/2020, *cit.*, convertito con modificazioni in legge n. 27/2020, *cit.*, aveva stabilito che «L'emissione dei *voucher* previsti dal presente comma assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario»; tale disposizione non è stata confermata in sede di conversione in legge n. 27/2020, *cit.*

viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici, acquistati o prenotati anche tramite di un'agenzia di viaggio o un portale di prenotazione, per mezzo di un'ulteriore disposizione di applicazione necessaria: l'art. 88-*bis*.

Questa previsione ha, in parte, riproposto lo stesso impianto precettivo dell'art. 28 del d.l. n. 9/2020, aggiornandolo nei riferimenti alla normativa emergenziale, nel frattempo emanata.

Ed, infatti, ha riconosciuto la sopravvenuta impossibilità della prestazione per i soggetti colpiti dalle misure di distanziamento sociale anti-COVID, dettagliatamente individuati, che avessero stipulato contratti di trasporto (relativi ad ogni modalità di dislocamento), di soggiorno e di pacchetto turistico (comma 1), ed ha fissato agli operatori turistici un termine di trenta giorni entro cui provvedere al (a) rimborso o (b) all'emissione del *voucher* (comma 3).

Alle persone colpite dalle medesime misure restrittive, essa ha, altresì, riconosciuto il diritto di recedere dal contratto 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 (...) nelle aree interessate dal contagio» come positivamente individuate ovvero negli Stati ove fosse stato «impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione della situazione emergenziale epidemiologica».

Rispetto, però, al suo precedente, l'art. 88-*bis*, in tali eventualità, ha introdotto tre novità in ordine agli obblighi restitutori gravanti sull'operatore *latu sensu* turistico. In primo luogo ha permesso all'organizzatore di offrire anche un pacchetto sostitutivo di valore inferiore, con corresponsione in denaro della differenza di prezzo, in secondo luogo ha legittimato all'emissione del *voucher* anche l'agenzia venditrice del pacchetto ed, infine, per arginare la crisi di liquidità del settore, ha previsto che la corresponsione del rimborso o l'emissione del *voucher*, da parte dell'organizzatore, dovesse avvenire non appena, da questo, ricevuti i rimborsi o i *voucher* dai fornitori dei singoli servizi, e comunque non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio del viaggio, in deroga al disposto dell'art. 41, comma 6, cod. tur. (comma 6).

Ulteriori ed importanti novità sono state, altresì, introdotte in materia di recesso. L'art. 88-*bis* ha, infatti, riconosciuto al vettore (comma 4) e all'organizzatore di pacchetti turistici (comma 7) la facoltà di recedere, rispettivamente, dal contratto di trasporto o di pacchetto turistico, stipula-



to con i soggetti colpiti da misure restrittive anti-COVID (*ex* comma 1), laddove le relative prestazioni non fossero più eseguibili a causa di «provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri, a causa dell'emergenza epidemiologica» (contratto di trasporto e contratto di pacchetto), o comunque destinate ad essere eseguite in Stati esteri che avessero «impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione dell'emergenza epidemiologica (contratto di pacchetto). L'esercizio del recesso è stato subordinato, per il vettore, all'invio di una tempestiva comunicazione all'acquirente ed alla corresponsione, entro trenta giorni da quella, (a) della restituzione del corrispettivo versato per il titolo di viaggio o (b) all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione (comma 4), mentre, per l'organizzatore, all'esecuzione da parte di questo, nelle stesse modalità e termini, di una delle tre misure restitutorie spettanti al viaggiatore, nel caso di suo recesso dal contratto di pacchetto turistico, come dalla stessa previsione disciplinato. Infine, per le strutture ricettive, che a causa dell'emergenza sanitaria avessero sospeso o cessato la propria attività, la previsione ha permesso di offrire all'acquirente un servizio sostitutivo di qualità equivalente, superiore o anche inferiore, con restituzione, in tal caso, della differenza di prezzo, oppure di procedere al rimborso del prezzo o, all'emissione di un *voucher*, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante (comma 5).

Le norme passate in rassegna, nonostante taluni profili di diversità precettiva, si sono caratterizzate per la sostanziale omogeneità delle misure di riequilibrio adottate. Certamente, tra queste, la corresponsione del *voucher*, dal punto di vista del viaggiatore, risulta la meno idonea alla ricostruzione dell'equilibrio contrattuale, giacché per espressa affermazione del legislatore effettuata, invero, nel solo art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020, come modificato dalla legge di conversione (legge n. 27/2020), e non anche nel suo precedente normativo, l'emissione di tale documento assolve agli «obblighi di rimborso» gravanti sul fornitore del servizio, senza necessità di alcuna «forma di accettazione da parte del destinatario» (comma 12)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Si fa presente che i testi eurounitari in materia di trasporto prevedono che il vettore possa ricorrere ai buoni, purché il passeggero vi consenta. Sul

Per questa ragione il ricorso indiscriminato a tale strumento è stato oggetto di analisi da parte della Commissione europea, che ha emanato orientamenti interpretativi sui diritti dei passeggeri nelle differenti modalità di trasporto<sup>30</sup> ed una specifica raccomandazione sui buoni offerti a passeggeri e viaggiatori in connessione all'emergenza sanitaria<sup>31</sup>, nonché della nostra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con riferimento specifico ai pacchetti turistici<sup>32</sup>.

La criticità di tale profilo disciplinare è, poi, emersa con tutta evidenza il 2 luglio scorso, quando la Commissione europea ha aperto due procedure di infrazione nei confronti del nostro Paese, l'una per violazione dell'art. 12, comma 4, della dir. (UE) 2015/2302 (procedura n. 2020/2246), l'altra per la non corretta applicazione del reg. (CE) n. 261/2004, che, come noto, istituisce regole comuni di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato nel trasporto aereo (procedura n. 2020/2252)<sup>33</sup>.

---

punto cfr.: art. 7.3 reg. (CE) n. 261/2004 (trasporto aereo); art. 16.1, lett. *a*, ed art. 17.2 reg. (UE) n. 1371/2007 (trasporto ferroviario); art. 18.1, lett. *b*, e 18.3 reg. (UE) n. 1177/2010 (trasporto marittimo e per acque interne), art. 19.1, lett. *b*, e art. 19.5 reg. (UE) n. 181/2011 (trasporto con autobus).

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione contenente gli «Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19» (in G.U.U.E. 18 marzo 2020 CI 89/1).

<sup>31</sup> 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 (in G.U.U.E. 14 maggio 2020 L 151/10).

<sup>32</sup> AS1665 – Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetto turistici causa emergenza COVID-19, in *Bollettino* n. 22 del 1° giugno 2020 (accessibile sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it))

<sup>33</sup> Tale norma dispone che «L'organizzatore procede a tutti i rimborsi prescritti a norma dei paragrafi 2 e 3 oppure, con riguardo al paragrafo 1, rimborsa qualunque pagamento effettuato da o per conto del viaggiatore per il pacchetto dopo aver detratto le opportune spese di risoluzione. Tali rimborsi sono effettuati al viaggiatore senza indebito ritardo e in ogni caso entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto di pacchetto turistico».

Accogliendo, in parte, i rilievi formulati dalle autorità sopra menzionate, la legge di conversione del decreto rilancio (*id est* d.l. n. 34/2020), ossia la legge n. 77/2020, ha provveduto a modificare l'art. 88-*bis* (del d.l. n. 18/2020, come modificato dalla legge n. 27/2020) proprio con riguardo al tema qui in considerazione, portando a diciotto mesi, il termine di validità dei *voucher*.

Il nuovo provvedimento, sostituendo i commi 11 e 12 dell'art. 88-*bis*, ha, poi, previsto che in caso di recesso, esercitato entro il 31 luglio 2020, dai rapporti negoziali instaurati con effetto dall'11 marzo al 30 settembre 2020, per le prestazioni ineseguite a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (sia da rendere all'estero, che da effettuare in favore di contraenti provenienti dall'estero), la controprestazione già ricevuta possa «essere restituita mediante un *voucher* di pari importo emesso entro quattordici giorni dalla data di esercizio del recesso e valido per diciotto mesi dall'emissione» (comma 11).

Esso ha, inoltre, stabilito che per i recessi esercitati entro il 31 luglio 2020, l'emissione del *voucher* non sia subordinata ad alcuna forma di accettazione da parte del beneficiario, prevedendo, però, al contempo, che gli stessi siano utilizzabili «anche per servizi resi da un altro operatore appartenente allo stesso gruppo societario» e per «la fruizione di servizi successiva al termine di validità» dei buoni, a condizione che «le relative prenotazioni siano state effettuate entro il termine», sopra indicato (comma 12).

Il più recente testo normativo ha, infine, esteso a diciotto mesi la validità dei *voucher* già emessi al momento della sua entrata in vigore (*id est* 19 luglio 2020), prevedendo, altresì, che per quelli non usufruiti o impiegati nella prenotazione di servizi *latu sensu* turistici, dopo diciotto mesi, il cliente acquisti il diritto al loro rimborso entro quattordici giorni dalla scadenza, termine, che, tuttavia, per i contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestri è stato fissato in dodici mesi dall'emissione (comma 12-*bis*).

Marco Badagliacca \*

## Impedimenti alla partenza nel trasporto aereo di persone e COVID-19

*Impediments to the departure in carriage of passengers by air and COVID-19* §

*Il contributo esamina i diritti dei passeggeri in caso di impedimenti alla partenza sia da parte del vettore che del passeggero, nel periodo della pandemia Covid-19, alla luce della normativa europea e nazionale. – The essay analysis air passenger's rights in case of impediments on departure due to pandemic Covid-19, according to European and Italian law.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Impedimenti del vettore e cancellazione del volo. – 2. Diritto al rimborso o all'imbarco su un volo alternativo. – 3. Il diritto all'assistenza. – 4. Il diritto alla compensazione pecuniaria e la nozione di circostanza eccezionale. – 5. Impedimento del passeggero. – 6. L'intervento legislativo italiano. – Alcune considerazioni.

---

\* Professore associato nell'Università di Cassino e del Lazio meridionale – m.badagliacca@unicas.it.

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

*Premessa.*

Uno dei settori più colpiti dall'epidemia legata al coronavirus è stato senza dubbio quello dei trasporti. Al fine di limitare i contagi, infatti, tutti i Paesi hanno adottato misure per limitare i contatti tra le persone e, quindi, gli spostamenti.

In Italia, in data 23 febbraio 2020, è stato adottato il d.l. n. 6 recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19».

In forza dell'art. 3, che ha rimesso ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri l'attuazione delle misure di contenimento indicate negli art. 1 e 2, è stato emanato il d.P.C.M. 23 febbraio 2020, con cui, per la parte che qui interessa, venivano presi, *ex art. 1*, i seguenti provvedimenti: a) divieto di allontanamento da alcuni comuni delle Regioni Lombardia e Veneto, da parte di tutti gli individui comunque presenti negli stessi; b) divieto di accesso in tale Comuni; m) sospensione dei servizi di trasporto di merci e di persone, terrestre, ferroviario, nelle acque interne e pubblico locale, anche non di linea, con esclusione del trasporto di beni di prima necessità e deperibili e fatte salve le eventuali deroghe previste dai prefetti territorialmente competenti.

Successivamente, con la l. 5 marzo 2020 n. 13 di conversione del d.l. n. 6/2020, le misure di cui alla lett. m) venivano applicate anche al trasporto aereo.

Con l'aggravarsi della situazione epidemiologica, i provvedimenti si estendevano ad ulteriori Comuni fino ad applicarsi, con il d.P.C.M. del 9 marzo 2020, all'intero territorio nazionale. Le restrizioni venivano successivamente e gradatamente ridotte<sup>1</sup>.

A seguito di tali iniziative, nel settore aereo si è assistito alla cancellazione di migliaia di voli da parte dei vettori, sia perché impossibilitati a decollare, sia perché impossibilitati a recarsi negli aeroporti dell'originaria destinazione, per la chiusura delle frontiere da parte dei Paesi di sbarco, a passeggeri provenienti da aree geografiche considerate a rischio.

---

<sup>1</sup> Per la dettagliata cronologia dei provvedimenti adottati dal Presidente del Consiglio si rinvia al sito [www.governo.it/it/iorestoacasa-misure-governo](http://www.governo.it/it/iorestoacasa-misure-governo).

Parallelamente, si è determinata l'impossibilità da parte dei passeggeri di usufruire del volo in quanto colpiti dai provvedimenti restrittivi sopra ricordati.

In entrambe le fattispecie, dunque, l'esecuzione di trasferimento non si è potuta realizzare per cause non imputabili alle parti contrattuali, venendosi così a configurare le ipotesi di c.d. impedimenti alla partenza, che trovano disciplina negli art. 945 e 947 del codice della navigazione.

### 1. *Impedimenti del vettore e cancellazione del volo.*

In particolare, l'art. 947 c. nav., rubricato «Impedimenti del vettore», dispone che «in caso di negato imbarco, di soppressione o ritardo della partenza, di interruzione del viaggio, anche per cause di forza maggiore, il passeggero ha i diritti previsti dalla normativa comunitaria» (art. 947 comma 1). Il rinvio è da intendersi al reg. (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 – abrogativo del precedente reg. n. 295/1991<sup>2</sup> – 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<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Per la bibliografia relativa al precedente regolamento cfr. utilmente, tra i tanti, P. GIRARDI, *Riflessi giuridici dell'overbooking nel trasporto aereo di linea*, in *Dir. trasp.*, 1988, 174; G. GUERRERI, *Overbooking, overselling and denial of boarding*, in *Annals of Air and Space Law*, 1989, 191; L. VERDE, *La prenotazione nel traffico passeggeri marittimo ed aereo*, in *Dir. trasp.*, 1991, 41; E. GIEMULLA - R. SCHMID - N. EHLERS, *Warsaw Convention*, Deventer/Boston, 1992, Suppl. 11 (September 1999), sub *Art 19*, 17; P. GIRARDI, *Recenti sviluppi della regolamentazione dell'overbooking ed applicazione degli schemi di indennizzo per mancato imbarco*, in *Dir. trasp.*, 1992, 424; S. BUSTI, *La responsabilità del vettore aereo per overbooking*, in *Dir. trasp.*, 1993, 315; M. COMENALE PINTO, *Considerazioni in tema di sovrapprenotazione nei servizi di trasporto aereo*, in *Studi in memoria di M.L. Corbino*, Milano, 1999, 160; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu - F. Messineo, continuato da L. Mengoni, vol. XXVI, Milano, 2001, 753.

<sup>3</sup> Per la bibliografia sul reg. (CE) n. 261/2004 nei suoi aspetti generali cfr., tra i tanti, E. ROSAFIO, *Il negato imbarco, la cancellazione del volo e il ritardo nel trasporto aereo di persone: il regolamento n. 261/2004/CE*, in *Giust. civ.*, 2004, 469; AA.VV.,

Ai sensi dell'art. 3, il regolamento si applica a) ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato; b) ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo a destinazione di un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato, salvo se i suddetti passeggeri hanno ricevuto benefici o una compensazione pecuniaria e assistenza nel paese terzo in questione, qualora il vettore aereo operante il volo in questione sia un vettore comunitario<sup>4</sup>.

La fattispecie che interessa in questa sede è pertanto quella relativa alla cancellazione del volo (o soppressione per usare le parole dell'art. 947 c. nav.), dovendosi intendere con tale espressione, *ex art. 2, lett. l)*, del reg. (CE) n. 261/2004, la mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stato prenotato almeno un posto.

La Corte di Giustizia, interpellata per dirimere la controversia incardinata da alcuni passeggeri che, giunti a destinazione 25 ore dopo l'orario previsto, chiedevano che la fattispecie fosse ricondotta ad una cancellazione del volo e non al ritardo, al fine di poter ottenere la compensazione pecuniaria all'uopo prevista, ha inoltre chiarito che «Gli artt.

---

*Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005; L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, in *Dir. trasp.*, 2009, 367; M. BRIGNARDELLO, *La tutela del passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, Torino, 2013.

<sup>4</sup> Il par. 2 dell'art. 3 specifica inoltre che il par. 1 si applica a condizione che i passeggeri: a) dispongano di una prenotazione confermata sul volo in questione e, tranne nei casi di cancellazione di cui all'art. 5, si presentino all'accettazione: – secondo le modalità stabilite e all'ora precedentemente indicata per iscritto (anche per via elettronica) dal vettore aereo, operatore turistico o agente di viaggio autorizzato, oppure, qualora non sia indicata l'ora – al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata; o b) siano stati trasferiti da un vettore aereo o da un operatore turistico dal volo per il quale possedevano una prenotazione ad un altro volo, indipendentemente dal motivo. Sull'ambito di operatività del reg. (CE) n. 261/2004 vedi Corte di Giustizia UE, 10 luglio 2008, in causa C-173/07, Emirates Airlines c. Schenkel, in *Dir. trasp.*, 2009, 157, con nota di B. BIANCHINI, *Sull'ambito di applicazione del reg. (Ce) n. 261/2004 su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*. Su tale sentenza vedi anche le osservazioni di L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, cit., 367.

2 lett. 1, 5 e 6 del reg. (CE) n. 261/2004 devono essere interpretati nel senso che un volo ritardato, a prescindere dalla durata del ritardo e quand'anche essa sia stata significativa, non può essere considerato cancellato quando è realizzato in conformità della programmazione originariamente prevista dal vettore aereo»<sup>5</sup>.

## 2. *Diritto al rimborso o all'imbarco su un volo alternativo.*

Così individuata la corretta nozione di cancellazione del volo, occorre ora soffermarsi su quali siano le tutele che il Regolamento accorda ai passeggeri.

Ai sensi della normativa comunitaria, il passeggero ha innanzi tutto diritto ad ottenere, *ex art. 5, par. 1, lett. a)*, le forme di assistenza individuate nell'art. 8, che possono tradursi in una scelta tra le seguenti opzioni:

a) il rimborso entro sette giorni del prezzo pieno del biglietto, allo stesso prezzo al quale è stato acquistato, per la o le parti di viaggio non effettuate e per la o le parti di viaggio già effettuate, se il volo in questione è divenuto inutile rispetto al programma di viaggio iniziale del passeggero, nonché, se del caso, un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale, non appena possibile;

b) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, non appena possibile; o

---

<sup>5</sup> Corte di Giustizia UE, 19 novembre 2009, in causa C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon c. Air France*, in *Dir. trasp.*, 2010, 113, con nota di V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*; in *Dir. mar.*, 2011, 109, con nota di M. STUCCHI, *La Corte di Giustizia interviene nuovamente in tema di cancellazione del volo*. In forza di questa sentenza è stata, inoltre, parificata la posizione del passeggero vittima di un volo cancellato a quella di un volo ritardato per la durata uguale o maggiore di tre ore. In materia vedi anche J. BALFOUR, *Eu Regulation 261 and Compensation for Delay: the Advocate General's Opinion in the References re Sturgeon*, in *Air & Space Law*, 2012, 377; U. STEPPLER, K. S. MEIGEL, *Compensation for Delay further to Sturgeon only if Delay occurs Cumulatively upon Departure and Arrival*, in *ASL*, 2012, 497.



c) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, ad una data successiva di suo gradimento, a seconda delle disponibilità di posti<sup>6</sup>.

Appare inopinabile che la scelta tra il rimborso del prezzo del biglietto o l'imbarco su un volo successivo – non appena possibile o ad una data successiva di gradimento del passeggero – sia rimessa alla mera discrezionalità di quest'ultimo.

Né a diversa interpretazione si giunge a seguito della lettura della Comunicazione del 18 marzo 2020 resa dalla Commissione Europea<sup>7</sup> la quale, rilevata la difficoltà applicativa dell'opzione relativa al diritto di scegliere il servizio alternativo di trasporto «non appena possibile» (in quanto per i vettori potrebbe risultare impossibile offrire al passeggero il servizio alternativo di trasporto verso la destinazione prevista entro un breve periodo di tempo, a causa dell'incertezza in merito ai tempi entro i quali potrà essere effettuato il servizio alternativo di trasporto), conclude affermando che «Il rimborso del prezzo del biglietto oppure il servizio alternativo di trasporto in una data successiva “a discrezione del passeggero” potrebbe rappresentare un'opzione preferibile per il passeggero medesimo».

Anche nel testo della Comunicazione, dunque, il diritto di scelta è attribuito unicamente al passeggero.

Per quanto attiene all'ulteriore aspetto, relativo alle modalità di erogazione del rimborso, l'art. 8, par. 1, lett. a), afferma che al passeggero è

---

<sup>6</sup> L'articolo specifica al par. 2 che «il paragrafo 1, lettera a), si applica anche ai passeggeri i cui voli rientrano in un servizio «tutto compreso», ad esclusione del diritto al rimborso qualora tale diritto sussista a norma della direttiva 90/314/CEE»; e nel par. 3 specifica che «Qualora una città o regione sia servita da più aeroporti ed un vettore aereo operativo offra ad un passeggero l'imbarco su un volo per un aeroporto di destinazione diverso da quello prenotato dal passeggero, le spese di trasferimento del passeggero dall'aeroporto di arrivo all'aeroporto per il quale era stata effettuata la prenotazione o ad un'altra destinazione vicina, concordata con il passeggero, sono a carico del vettore aereo operativo».

<sup>7</sup> Bruxelles, 18.3.2020 C (2020) 1830: «Comunicazione per rendere degli Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19».

offerta la possibilità di ottenere il rimborso, entro sette giorni, «secondo quanto previsto nell'articolo 7, paragrafo 3». Sebbene il testo in lingua italiana avrebbe potuto impiegare un'espressione più felice, ad esempio «secondo le modalità indicate nell'art. 7, par. 3»<sup>8</sup>, per non generare un dubbio di rinvio ad una disposizione non pertinente (posto che l'art. 7, par. 3, si riferisce alle modalità di pagamento della diversa ipotesi relativa alla compensazione pecuniaria<sup>9</sup>) si può in effetti affermare che anche per il pagamento del rimborso dovuto in ipotesi di cancellazione del volo possano essere scelte dal passeggero quelle modalità ivi indicate, tra cui assumono rilievo il rimborso per così dire *cash*, o il *voucher*, qualora accettato dal passeggero.

Sulla questione è, peraltro, intervenuta anche l'Unione Europea, con una raccomandazione del 13 maggio 2020<sup>10</sup>.

Già nel comunicato stampa di pari data si legge che «*Under EU rules, travellers have the right to choose between vouchers or cash reimbursement for cancelled transport tickets (plane, train, bus/coach, and ferries)*»<sup>11</sup>, affermazione che trova riscontro nella Raccomandazione. In particolare, nel suo considerando numero 8, si legge che «A norma della legislazione dell'Unione, il rimborso può essere effettuato in denaro o sotto forma di buono. Il rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta», rinviando a quanto previsto dall'art. 7, par. 3, del reg. (CE) n. 261/2004.

---

<sup>8</sup> In effetti, nelle versioni in lingua inglese (*by the means provided for in Article 7, 3*), francese (*selon les modalités visées à l'article 7, paragraphe 3*), spagnola (*según las modalidades del apartado 3 del artículo 7*), portoghese (*de acordo com as modalidades previstas no n. 3 do artigo 7*) si impiega il termine modalità.

<sup>9</sup> Art. 7, par. 3, «La compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1 è pagata in contanti, mediante trasferimento bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, o, previo accordo firmato dal passeggero, con buoni di viaggio e/o altri servizi».

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Comunicato stampa del 13 maggio 2020 rinvenibile sul sito: [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_854](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_854).

Coerentemente, anche nell'art. 1 della raccomandazione si argomenta in merito a buoni che i vettori possono proporre ai passeggeri, ferma restando la loro volontaria accettazione, come alternativa al rimborso in denaro in caso di cancellazione del volo, a partire dal 1 marzo 2020, per motivi legati alla pandemia di COVID-19, nel quadro dell'art. 8, par. 1, lett. a), in combinato disposto con l'art. 7, par. 3, del reg. (CE) n. 261/2004.

Così come, dunque, il passeggero ha il diritto di scegliere il tipo di tutela, tra rimborso, volo alternativo appena disponibile, o volo alternativo in una data di suo gradimento, ha altresì il diritto di scegliere la modalità del rimborso.

### *3. Il diritto all'assistenza.*

Tra gli ulteriori diritti che il reg. (CE) n. 261/2004 riconosce in capo al passeggero rientra quello all'assistenza di cui all'art. 9, consistente in somministrazione di pasti e bevande, sistemazioni in albergo, telefonate gratuite, alle condizioni, termini e modi indicati nell'art. 5, par. 1, lett. b), e nello stesso art. 9<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. b), «è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'art. 9, paragrafo 1, lett. a), e dell'art. 9, paragrafo 2, nonché, in caso di volo alternativo quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il nuovo volo è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato, l'assistenza di cui all'art. 9, paragrafo 1, lettere b) e c)»; l'art. 9 dispone che «Quando è fatto riferimento al presente articolo, il passeggero ha diritto a titolo gratuito: a) a pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa; b) alla sistemazione in albergo: qualora siano necessari uno o più pernottamenti, o qualora sia necessario un ulteriore soggiorno, oltre a quello previsto dal passeggero; c) al trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione (albergo o altro). 2. Inoltre, il passeggero ha diritto ad effettuare a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica. 3. Nell'applicare il presente articolo il vettore aereo operativo presta particolare attenzione ai bisogni delle persone con mobilità ridotta e dei loro accompagnatori, nonché ai bisogni dei bambini non accompagnati».

Tale disposizione può assumere rilevanza nell'ipotesi in cui ad essere cancellato sia stato il volo di ritorno ed il passeggero si trovi in una località lontana dalla propria residenza in attesa di dovervi rientrare, con conseguente spese di vitto ed alloggio, che, a seconda della data di rientro, possono divenire anche considerevoli. In simili circostanze la scelta di un volo successivo non appena possibile, di cui all'art. 5, par. 1, lett. b), appare essere quella preferibile. In effetti, siffatte situazioni, più che episodiche nella circostanza emergenziale legate al COVID-19, sono state risolte sia mediante l'impiego di voli militari che di voli civili in deroga alla programmazione ordinaria<sup>13</sup>.

Anche in queste circostanze persiste il diritto all'assistenza *ex art.* 9 del regolamento in favore dei passeggeri, fino al momento dell'imbarco sul volo di rientro, a prescindere dalla durata del tempo intercorso tra il volo cancellato e quello successivo appena possibile. La stessa Commissione ha precisato a tal proposito nella Comunicazione interpretativa<sup>14</sup> come il fine della disposizione regolamentare sia quello di tutelare il passeggero che si trovi in attesa del volo alternativo, anche se dovesse intercorrere un lungo lasso temporale, a prescindere dal costo del biglietto aereo, tenendo in considerazione, al fine di commisurare le forme di assistenza da erogare, solo le esigenze del passeggero nelle circostanze del caso, quali ad esempio la durata del tempo di attesa, proprio perché è in simili circostanze che il passeggero è più vulnerabile<sup>15</sup>.

Né può assumere rilevanza, per esonerare il vettore dal dovere di provvedere a dette forme assistenziali, il fatto che la cancellazione del

---

<sup>13</sup> Per maggiori dettagli si può consultare la pagina [www.governo.it/it/coronavirus-operazioni-rientro-italia](http://www.governo.it/it/coronavirus-operazioni-rientro-italia).

<sup>14</sup> Par. 4.3 della Comunicazione «Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19».

<sup>15</sup> Sul punto cfr. in motivazione Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, in causa C-12/11, McDonagh c. Ryanair, in *Dir. trasp.*, 2015, 791, con nota di D. RAGAZZONI, *Assistenza illimitata in caso di cancellazione del volo dovuta a circostanze eccezionali: l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull*; in argomento vedi anche M. COMENALE PINTO, *Obblighi del vettore e diritti del passeggero nei casi di impossibilità del trasporto aereo, con specifico riferimento al caso delle ceneri vulcaniche del 2010*, in *Cuestiones actuales del derecho aéreo* (coordinato dal M. J. Guerrero Lebrón), Madrid, 2012, 219.

volo sia dipesa da circostanze eccezionali. Infatti, tale esonero, menzionato nell'art. 5, par. 3, è posto in relazione unicamente al pagamento della compensazione pecuniaria di cui all'art. 7, che rappresenta l'ulteriore forma di tutela per il passeggero, diversa dal diritto all'assistenza di cui all'art. 9<sup>16</sup>.

In effetti, la struttura del Regolamento prevede l'obbligo dell'assistenza prescindendo dall'imputabilità in capo al vettore della causa che ha determinato la cancellazione e, quindi, dalla presenza o meno di una circostanza eccezionale, tanto che l'omessa assistenza nei confronti del passeggero legittima quest'ultimo ad ottenere il risarcimento del danno, come chiarito dalla Corte di Giustizia, secondo cui «quando un vettore viene meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli art. 8 e 9, i passeggeri possono legittimamente far valere un diritto al risarcimento sulla base degli elementi di cui ai citati articoli»<sup>17</sup>.

Né può assumere rilevanza l'assenza di limitazioni temporali o pecuniarie all'obbligo di prestare assistenza in circostanze che comportano anche lunghi periodi di attesa prima della partenza su un volo alternativo, in quanto le conseguenze economiche non possono essere considerate sproporzionate rispetto allo scopo di un elevato livello di protezione dei passeggeri, sebbene, come precisa l'organo di giustizia,

---

<sup>16</sup> Ancora Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, in causa C-12/11, McDonagh c. Ryanair, cit., 791; in proposito vedi anche Cass. civ., Sez. III, 10 giugno 2015, n. 12088, in *Dir. trasp.*, 2016, con nota di A. CARDINALI, *La risarcibilità d ei danni non patrimoniali derivanti da inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo*, secondo cui «L'obbligo di assistenza a terra in favore del passeggero, in caso di significativi ritardi o di cancellazione del volo, sussiste anche nel caso in cui il ritardo o la cancellazione siano dovuti ad eventi eccezionali non imputabili al vettore, diversamente dal diritto del passeggero alla compensazione pecuniaria prevista dall'art. 7 del reg. (CE) 261/2004».

<sup>17</sup> Corte di Giustizia UE, 13 ottobre 2011, in causa C-83/10, Rodriguez ed altri c. Air France, in *Dir. trasp.*, 2012, 193, con nota di V. CORONA, *Il risarcimento per l'inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo*. Sulla natura giuridica degli obblighi di assistenza cfr. L. Tullio, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (ce) n. 261/2004*, cit., 368; V. CORONA, *La natura delle prestazioni di assistenza del vettore aereo in caso di ritardo*, nota a C. Giust., 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, IATA e altri c. Department of Transport, in *Dir. trasp.*, 2006, 851.

le spese affrontate da questi devono essere necessarie, appropriate e ragionevoli<sup>18</sup>.

Occorre, peraltro, ricordare che ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 69/2006 il vettore aereo che viola le disposizioni previste dall'art. 5 del Regolamento, non rispettando le procedure ivi indicate, che prevedono quindi anche le forme di assistenza di cui all'art. 9, è punito con la sanzione amministrativa da euro diecimila ad euro cinquantamila<sup>19</sup>.

#### 4. *Il diritto alla compensazione pecuniaria e la nozione di circostanza eccezionale.*

Un'ulteriore tutela accordata al passeggero in caso di cancellazione del volo è individuata nell'art. 5, lett. c), e nell'art. 7, con la previsione del diritto ad una compensazione pecuniaria<sup>20</sup> – sebbene subordinato ad

---

<sup>18</sup> La già citata Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, in causa C-12/11, McDonagh c. Ryanair, cit., 791. Secondo la Corte, inoltre, non si viola il principio di parità di trattamento rispetto alle disposizioni contenute nei Regolamenti dettati per altre modalità di trasporto, ove viene accordata al vettore una limitazione all'esposizione economica dovuta come forma di assistenza in quanto «la situazione delle imprese intervenienti nel settore di attività dei diversi mezzi di trasporto non è paragonabile, nella misura in cui, alla luce delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, le diverse modalità di trasporto non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili». In dottrina su tale punto vedi le osservazioni di R. GENOVESE, *Il concetto di "circostanza eccezionale" e i diritti dei passeggeri aerei*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, 554, anche in riferimento a quanto previsto dalla proposta di modifica del reg. (CE) n. 261/2004 che prevede proprio delle disposizioni in favore del vettore in ordine alla somma da corrispondere al passeggero a titolo di assistenza per vitto e alloggio.

<sup>19</sup> Si fa riferimento al d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 69. In materia cfr. V. CORONA, *L'(in)efficacia del reg. (CE) n. 261/2004 sui poteri degli organismi nazionali*, nota a C. Giust. 17 marzo 2016, in cause riunite C-145/15 e C-146/15, Ruijsenaars c. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, in *Dir. trasp.*, 2016, 791.

<sup>20</sup> Sulla natura giuridica di tale compensazione cfr. le riflessioni di L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, cit., 367.

alcuni inadempimenti agli obblighi di informazione cui avrebbe dovuto provvedere il vettore<sup>21</sup> – il cui importo varia in relazione al chilometraggio della tratta del volo, da un minimo di 250,00 euro ad un massimo di 600,00 euro<sup>22</sup>, con la previsione di una riduzione del 50% dell'importo previsto al verificarsi di ulteriori condizioni<sup>23</sup>.

Senza soffermarsi sulla ipotesi in cui il vettore abbia rispettato i doveri di comunicazione di cui all'art. 5, par. 1, lett. c), appare più interes-

---

<sup>21</sup> L'articolo in effetti specifica che il diritto ad ottenere la compensazione viene meno se i passeggeri: «i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure ii) siano stati informati della cancellazione del volo nel periodo compreso tra due settimane e sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di due ore prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di quattro ore dopo l'orario d'arrivo previsto; oppure siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario d'arrivo previsto 2. Insieme alla cancellazione del volo, i passeggeri sono informati delle eventuali alternative di trasporto possibili».

<sup>22</sup> In particolare, l'art. 7, par. 1, prevede l'erogazione di «250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1500 chilometri; b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1500 e 3500 chilometri; c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b)». Per la corretta determinazione delle distanze si veda quanto deciso da Corte di Giustizia UE, 7 settembre 2017, in causa C-559/16, Bossen e altri c. Brussels Airlines, in *Dir. trasp.*, 2017, 991, con nota di A. CARDINALI, *Computo delle distanze ai fini della compensazione pecuniaria in caso di coincidenza di voli nel reg. (CE) n. 251/2004*.

<sup>23</sup> L'art. 7, par. 2, dispone infatti che «Se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo a norma dell'articolo 8, il cui orario di arrivo non supera: a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1500 km; o b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1500 e 3500 km; o c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b), l'orario di arrivo previsto del volo originariamente prenotato, il vettore aereo operativo può ridurre del 50 % la compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1».

sante esaminare la seconda ipotesi di esonero dall'obbligo di corrispondere la compensazione: la dimostrazione da parte del vettore che la cancellazione del volo sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso (art. 5, par. 3).

In ragione dell'assenza di una definizione resa dal regolamento, la Corte di Giustizia è stata interpellata più volte per chiarire se le fattispecie sottoposte di volta in volta alla sua attenzione rientrassero nel novero delle circostanze eccezionali, creando in realtà un elenco di precedenti interpretativi per quella medesima fattispecie, più che giungere ad un chiaro risultato esplicativo della nozione<sup>24</sup>.

Se è vero, infatti, che alcuni esempi potrebbero ricavarsi dall'elencazione contenuta nel considerando n. 14 (che parla di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo), occorre tuttavia sottolineare che detti accadimenti non possono essere interpretati di per sé come circostanze eccezionali, essendo in realtà solo una esemplificazione di avvenimenti in presenza dei quali esse potrebbero sorgere<sup>25</sup>.

Pertanto, al fine di comprendere se una emergenza sanitaria come il c.d. coronavirus possa rientrare nell'ambito di operatività dell'art. 5, par. 3, è preliminare la corretta determinazione dell'espressione impiegata dal legislatore comunitario.

---

<sup>24</sup> Rileva la problematicità sin dall'emanazione del regolamento della nozione di circostanza eccezionale, R. GENOVESE, *Il concetto di "circostanza eccezionale" e i diritti dei passeggeri aerei*, cit., 554, alla quale si rimanda anche per le osservazioni sulla proposta di modificazione del reg. (CE) n. 261/2004.

<sup>25</sup> In tal senso cfr. in motivazione Corte di Giustizia UE, 22 dicembre 2008, in causa C-549/07, Wallentin-Hermann c. Alitalia, in *Dir. trasp.*, 2009, 801, con nota di V. CORONA, *Le circostanze eccezionali e le prestazioni del vettore aereo in caso di cancellazione del volo*. Su tale sentenza vedi anche L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, cit., 367; C. DI PALMA, *Responsabilità del vettore aereo nel caso di cancellazione del volo: i problemi tecnici non sempre escludono il diritto al risarcimento del ritardo del passeggero*, in *Danno resp.*, 2009, 827; F. VALERINI, *La compagnia aerea risponde del ritardo dovuto a "problemi tecnici"*, in *Dir. giust.*, 2009.



Alcune indicazioni in tal senso si possono trarre dalla stessa Corte di Giustizia, che, chiamata a pronunciarsi su tale nozione nell'ipotesi di un guasto tecnico al motore di un aeromobile, ha spiegato, nelle motivazioni, quali siano le modalità da seguire per comprendere se la fattispecie possa rientrare in una circostanza eccezionale<sup>26</sup>. Spiega la Corte che la determinazione del significato deve operarsi conformemente al senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui i termini sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte, dovendosi inoltre procedere con una interpretazione restrittiva nel caso in cui l'espressione ricorra in disposizioni che costituiscono una deroga a norme comunitarie dirette a tutelare i consumatori. Precisa, inoltre, la Corte, che il fine perseguito dalla normativa lo si rinviene nel preambolo dell'atto comunitario.

Seguendo l'iter argomentativo della Corte, gli obiettivi perseguiti dal reg. (CE) n. 261/2004 si rinvengono nel primo e secondo considerando, ove si precisa che l'intervento comunitario in materia di trasporti mira ad assicurare un adeguato livello di protezione a favore del passeggero. Proprio al fine di limitare il più possibile i disagi per i passeggeri causati dalla cancellazione del volo, si è voluto garantire in loro favore una serie di tutele, tra cui, al verificarsi di determinate condizioni, anche la compensazione pecuniaria, salva l'eventualità che la cancellazione del volo sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero potute comunque evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

Poiché, pertanto, tale esonero rappresenta una deroga alle norme dirette a tutelare il passeggero consumatore, ne consegue che tale espressione deve essere interpretata in modo restrittivo<sup>27</sup>.

Ponendo alla base del suo ragionamento tali principi, la Corte<sup>28</sup> giunge a statuire che «un problema tecnico occorso ad un aeromobile e che

---

<sup>26</sup> Il riferimento è a Corte di Giustizia UE, 22 dicembre 2008, in causa C-549/07, Wallentin-Hermann c. Alitalia, *cit.*, 801.

<sup>27</sup> Per alcuni rilievi critici in ordine all'interpretazione restrittiva proposta dalla Corte cfr. V. CORONA, *Le circostanze eccezionali e le prestazioni del vettore aereo in caso di cancellazione del volo*, *cit.*, 801.

<sup>28</sup> Corte di Giustizia UE, 22 dicembre 2008, in causa C-549/07, Wallentin-Hermann c. Alitalia, *cit.*, 801, spiega che spetta al vettore che eccede la circostanza eccezionale l'onere di provare che queste «non si sarebbero comun-

que potute evitare con misure idonee alla situazione, ossia mediante le misure che, nel momento in cui si sono verificate (...) rispondono a condizioni tecnicamente ed economicamente sopportabili per il vettore aereo», specificando inoltre che il vettore dovrà «dimostrare che, anche avvalendosi di tutti i mezzi di cui disponeva, in termini di personale, di materiale e di risorse finanziarie, egli non avrebbe palesemente potuto evitare – se non a pena di acconsentire a sacrifici insopportabili per le capacità della sua impresa nel momento pertinente – che le circostanze eccezionali cui doveva far fronte comportassero la cancellazione del volo». Sulla medesima sentenza cfr. anche A. MILNER, *Regulation EC 261/2004 and “Extraordinary Circumstances”*, in *ASL*, 2009, 216; sulla nozione di circostanze eccezionali vedi anche M. CIMMINO, *Responsabilità del vettore aereo, esonero dall’obbligo della compensazione pecuniaria e nozione di circostanze eccezionali*, in *Giur. it.*, 2010, 304; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, cit., 57. Le sentenze rese sulla nozione di circostanze eccezionali sono molteplici: Corte di Giustizia UE, 27 settembre 2007, in causa C-396/06, Kramme c. SAS Scandinavian Airlines Danmark, con nota di M. STUCCHI, *Cancellazione del volo e diritto del passeggero*, in *Dir. tur.*, 2008, 378; Corte di Giustizia UE, 19 novembre 2009, in causa C-402/07 e C-432/07, Sturgeon c. Air France, cit., 113; Corte di Giustizia UE, 12 maggio 2011, in causa C-294/10, Eglitis e Ratnieks c. Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija, in *Riv. it. dir. tur.*, 2012, 15, con nota di E. ORRÙ, *La nozione di “circostanze eccezionali” nell’ambito del reg. (Ce) n. 261/2004*; ed in *Dir. trasp.*, 2012, 169, con nota di A. LIARDO, *Cancellazione del volo e compensation: l’obbligo di organizzazione del vettore in caso di circostanze eccezionali*; Corte di Giustizia UE, 4 ottobre 2012, in causa C-22/11, Finair Oyi c. T. Lassooy, in *Dir. mar.*, 2013, 564, con nota di M. STUCCHI, *La Corte di giustizia interviene sulla nozione di negato imbarco e sulla correlazione tra questo e le “circostanze eccezionali”* ed in *Dir. trasp.*, 2013, 471, con nota di L. ANCIS, *Negato imbarco, capacità di sintesi e rigore lessicale della Corte di giustizia UE*; Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, in causa C-12/11, McDonagh c. Ryanair, cit., 791; Corte di Giustizia UE, 14 novembre 2014, in causa C-394/14, Siewert c. Condor Flugdienst, in *Dir. trasp.*, 2016, 155, con nota di L. LEONE, *Ancora sulle circostanze eccezionali in caso di cancellazione del volo: una carente risposta per una circostanza riferita ad un volo precedente*; Corte di Giustizia UE, 17 settembre 2015, in causa C-257/14, van der Lans c. KLM, in *Riv. dir. nav.*, 2016, 253, con nota di G. ROSATO, *Una nuova pronuncia interpretativa della Corte di giustizia dell’Unione europea sugli artt. 3, §1, lett. b) e 5, § 3, del reg. Ce n. 261/2004*; in *Dottrina e Giurisprudenza*, 2015, 40, con nota di G. MILIZIA, *Il passeggero è indennizzato per il volo in ritardo o soppresso per pro-*

comporta la cancellazione di un volo non rientra nella nozione di circostanze eccezionali (...) a meno che detto problema non derivi da eventi che, per la loro natura o la loro origine, non siano inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo e sfuggano al suo effettivo controllo», quale sarebbe un vizio di fabbricazione nascosto che incide sulla sicurezza dei voli o danni causati agli aeromobili da atti di sabotaggio o di terrorismo. Tale ulteriore precisazione si rende necessaria in quanto l'esonero dall'esborso della somma di denaro è legato anche all'ulteriore requisito richiesto dall'art. 5, par. 3, che impone non solo la presenza della circostanza eccezionale, ma altresì che questa non si sarebbe potuta evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso<sup>29</sup>.

Sembrerebbe potersi affermare, pertanto, che l'esonero di cui si discute sorga quando si sia in presenza di accadimenti che ordinariamente non si verificano e non si presentino nella quotidiana attività imprenditoriale svolta dal vettore aereo, ai quali questi non può far fronte, nonostante le proprie capacità imprenditoriali in termini finanziari, di perso-

---

*blemi tecnici*; in *Dir. trasp.*, 2016, 175, con nota di V. CORONA, *Ancora sulla portata delle circostanze eccezionali*; S. VERNIZZI, *La non immediata nozione di "circostanza eccezionale" di cui al reg. (Ce) n. 261/04: conferme e puntualizzazioni della Corte lussemburghese*, in *Resp. civ. prev.*, 2016, 137; Giud. pace Gorizia, 24 marzo 2016, n. 101, in *Dir. trasp.*, 2017, 579, con nota di A. TURCO, *Lo sciopero del personale non sempre è "circostanza eccezionale" volta ad esimere il vettore aereo dal pagamento del compenso per la cancellazione del volo*; Corte di Giustizia UE, 4 maggio 2017, in causa C-315/15, *Peskovà e altri c. Travel Service a.s.*, in *Dir. trasp.*, 2017, 973, con nota di V. CORONA, *Il bird strike e le circostanze eccezionali*, con le osservazioni critiche dell'Autrice; Corte di Giustizia UE, 17 aprile 2018, in causa C-195/17, *Krüseman e altri c. TUIfly*, in *Dir. trasp.*, 2018, 759, con nota di V. CORONA, *Lo sciopero selvaggio e le circostanze eccezionali*; Corte di Giustizia UE, 26 giugno 2019, causa C-159/18, *Moens c. Ryanair*, in *Dir. trasp.*, 2019, 877, con nota di V. CORONA, *Le circostanze eccezionali per «F.O.D.» (Foreign Object Damage) e «Fuel»*.

<sup>29</sup> Sulla nozione di «misure del caso» di cui all'art. 5, par. 3, del reg. (CE) n. 261/2004 che dovrebbero essere adottate per far fronte alle circostanze eccezionali vedi Corte di Giustizia UE, 12 maggio 2011, in causa C-294/10, *Eglitis e Ratnieks c. Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija*, *cit.* Sulla indeterminazione di tale nozione vedi R. GENOVESE, *Il concetto di "circostanza eccezionale" e i diritti dei passeggeri aerei*, *cit.*, 554.

nale a disposizione e di conoscenze tecnologiche, in quanto per la loro natura od origine, non sono proprie del normale esercizio dell'attività vettoriale sulle quali può essere esercitato un suo potere di controllo.

Si può dunque ritenere che la situazione emergenziale del coronavirus possa effettivamente rientrare nella nozione di circostanza eccezionale, non potendo il vettore esercitarvi alcuna forma di controllo. A conferma di ciò è sufficiente rilevare come il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità abbia dichiarato il COVID-19 una «emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale» e, successivamente, in data 11 marzo 2020 sia stata definita una pandemia<sup>30</sup>. Né appare verosimile che i vettori in simili circostanze avrebbero potuto adottare delle «misure del caso», come indicato dal regolamento, in forza della propria organizzazione imprenditoriale per impedire le cancellazioni dei voli, a prescindere dalla già rilevata indeterminatezza di tale nozione (cfr. nota 29).

Appare, dunque, corretto affermare che la compensazione pecuniaria di cui agli articoli 5, lett. c, e 7 del reg. (CE) n. 261/2004 non debba essere corrisposta, dovendo trovare applicazione l'esonero di cui all'art. 5, comma 3.

### *5. Impedimento del passeggero.*

Il reg. (CE) n. 261/2004 non contempla l'ipotesi in cui sia il passeggero a non poter viaggiare per causa a lui non imputabile.

La fattispecie relativa all'impedimento alla partenza del passeggero nel trasporto aereo trova la sua norma di riferimento nel codice della navigazione, ove all'art. 945 dispone, per la parte che qui interessa, che «se la partenza del passeggero è impedita per causa a lui non imputabile, il contratto è risolto ed il vettore restituisce il prezzo di passaggio già pagato». La norma subordina, al terzo comma, il diritto all'ottenimento del rimborso del prezzo del biglietto alla tempestiva notizia resa al vettore dell'impedimento, pena il risarcimento del danno in favore del vet-

---

<sup>30</sup> [www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen](http://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen).

tore, che provi di averlo sopportato, nel limite massimo del prezzo del biglietto stesso<sup>31</sup>.

Il codice della navigazione, dunque, con una disposizione qualificata dalla dottrina di natura imperativa<sup>32</sup>, parla unicamente di restituzione del prezzo a semplice richiesta del passeggero, sebbene subordinato alla comunicazione dell'impedimento, principio ribadito anche in tempi relativamente recenti dalla giurisprudenza, che ha statuito che «Nel trasporto aereo di persone, nei casi in cui sussista un impedimento del passeggero alla partenza per cause allo stesso non imputabili, il rimborso del biglietto è dovuto, anche se non previsto dal tipo di biglietto acquistato e anche se non sussiste copertura assicurativa (art. 945 c. nav.), a condizione che sia data alla compagnia aerea tempestiva comunicazione dell'impedimento sopravvenuto. Tale condizione viene meno quando il passeggero sia stato impossibilitato a comunicare l'impedimento»<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Per la dottrina sugli impedimenti alla partenza da parte del passeggero si rinvia a E. ROSAFIO, *La disciplina degli impedimenti anteriori alla partenza nel trasporto marittimo di persone*, in *Giust. civ.*, 2005, 470; E. ROSAFIO, *Gli impedimenti prima della partenza e la sostituibilità del veicolo nel trasporto di linea*, in *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo*, a cura di A. Antonini - B. Franchi, Milano, 2005, 241; A. ZAMPONE, *Il rischio dell'impossibilità della prestazione nel contratto di passaggio*, Napoli, 2008, 82; S. BEVILACQUA, *Gli impedimenti ascrivibili alla sfera giuridica del passeggero*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio - M. Deiana, Milano, 2011, 1061; C. INGRATOCCI, *La responsabilità del vettore aereo per in esecuzione della prestazione*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di R. Tranquilli Leali - E. Rosafio, Milano, 2011, 165; G. BENELLI, *Gli impedimenti del passeggero alla partenza nel trasporto aereo e la clausola di non rimborsabilità del biglietto emesso a tariffa speciale*, nota a *Giud. pace Torino*, 27 gennaio 2016, n. 505, in *Riv. dir. nav.*, 2016, 711.

<sup>32</sup> A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, 499. In effetti la norma sembra perseguire l'interesse pubblico migliorando il livello di tutela dei diritti in favore del passeggero.

<sup>33</sup> *Giud. pace Parma*, 12 gennaio 2016, n. 17, in *Dir. trasp.*, 2018, 217, con nota di G. RASI, *Sugli impedimenti del passeggero alla partenza nel trasporto aereo e sull'impedimento ad effettuare la tempestiva comunicazione al vettore*. Cfr. anche in precedenza *Cass. civ.*, Sez. III, 24 luglio 2007, n. 16315, in *Dir. tur.*, 2007, 375, con nota di G. BENELLI, *La risoluzione del contratto di viaggio per impossibilità sopravvenuta di utilizzazione della vacanza*; *Giud. pace Sassari*, 24 ottobre 2003, in *Dir. trasp.*, 2005,

Come sopra precisato, appare inopinabile che la quarantena disposta dalle Autorità nazionali a causa dell'epidemia sia da qualificare come causa non imputabile al passeggero, con il suo conseguente diritto di ottenere il rimborso del prezzo del biglietto a semplice richiesta.

#### 6. *L'intervento legislativo italiano.*

Occorre ora esaminare quali siano le conseguenze determinate dall'entrata in vigore della l. 24 aprile 2020 n. 27, di conversione del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, sull'assetto normativo delineato nei paragrafi precedenti.

L'impatto deve essere valutato sotto due profili.

##### A) Impedimento alla partenza lato vettore.

Il Parlamento italiano, con l'emanazione dell'art. 88-*bis*, comma 4, legge n. 27/2020, come modificato dalla legge n. 77/2020, sembra essere venuto incontro alle esigenze dei vettori. La norma, infatti, dispone che «In relazione ai contratti stipulati dai soggetti di cui al comma 1, (ndr fra cui i contratti di trasporto aereo) il diritto di recesso può essere esercitato dal vettore, previa comunicazione tempestiva all'acquirente,

---

1066, con nota di S. GIACOBBE, *Recesso del passeggero e legittimità della clausola di non rimborsabilità del prezzo del biglietto acquistato a tariffa speciale*, Giud. pace S. Cipriano Picentino, 16 gennaio 2008, in *Dir. trasp.*, 2009, 224, con nota di P. PIRONTI, *Sull'impedimento alla partenza per causa non imputabile al passeggero nel trasporto aereo*, Giud. pace Bari, 7 marzo 2011, n. 1600, in *Dir. trasp.*, 2012, 813, con nota di M. BASILE, *Impedimento alla partenza per causa non imputabile al passeggero e rimborsabilità del biglietto aereo acquistato a tariffa ridotta*, Giud. pace Roma, 4 marzo 2013, n. 7898, in *Dir. trasp.*, 2014, 622, con nota di F. PRADA, *Impedimento incolpevole del passeggero aereo alla partenza: risoluzione del contratto, rimborso del biglietto e onere di informare tempestivamente il vettore*. Sulle clausole vessatorie nel contratto di trasporto aereo cfr. utilmente D. BOCHESE, *Problemi di conoscibilità e di esclusione delle clausole vessatorie ed abusive nelle condizioni generali di contratto e di trasporto Alitalia*, in *Spunti di studio su: Le condizioni generali del trasporto aereo*, Cagliari, 1997, 159; E. ROSAFIO, *Contrattazione "on line", trasporto "low cost" e tutela del consumatore*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, 667.

quando le prestazioni non possono essere eseguite in ragione di provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. In tali casi il vettore ne dà tempestiva comunicazione all'acquirente e, entro i successivi trenta giorni, procede al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio oppure all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione», termine successivamente prorogato a 18 mesi dal comma 3-*bis* dell'art. 182 della legge n. 77/2020, anche per i *voucher medio tempore* emessi.

Nel testo normativo non si compie, dunque, più alcun riferimento, contrariamente a quanto previsto dal reg. (CE) n. 261/2004, alla necessaria accettazione da parte del passeggero del *voucher* offerto dal vettore in luogo del rimborso in contanti, in assenza della quale la compagnia aerea ha l'obbligo della restituzione *cash* del corrispettivo.

Una lieve modifica della posizione originaria del Governo si è avuta solo a metà luglio con la l. art. 182 della legge n. 77/2020, che, modificando l'art. 88-*bis*, nel ribadire al comma 12, che l'emissione dei *voucher* a seguito di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020 non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario, precisa nel comma 12-*bis* che il rimborso del corrispettivo può essere richiesto decorsi dodici mesi dall'emissione e sarà corrisposto entro quattordici giorni dalla richiesta. Dunque, il Parlamento, riconosce, sebbene dopo 12 mesi dall'emissione del *voucher*, il diritto in capo al passeggero ad ottenere il rimborso *cash*, in tal modo avvicinandosi, ma non conformandosi, al precetto comunitario.

In effetti, l'Unione Europea, nella menzionata Raccomandazione, si è limitata solo ad incoraggiare lo strumento dei buoni, come valida alternativa alla restituzione del corrispettivo<sup>34</sup>, rimettendo, tuttavia, la decisione ultima al passeggero, con la previsione, peraltro, di diversi strumenti di protezione in suo favore nell'eventuale insolvenza del vettore, in parte previsti nella normativa italiana solo a seguito dell'intervento legislativo di metà luglio<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. a tal proposito i considerando n. 13 e 15 della raccomandazione.

<sup>35</sup> Per il dettaglio delle misure si rinvia alla lettura del testo della raccomandazione ed alla lettura degli art. 12 ter e quater dell'art. 88 bis come modificato dalla legge n. 77/2020.

Ulteriore punto a favore dei vettori è quello relativo alla possibilità di cancellare i voli programmati fino al 30 settembre 2020 *ex art. 88-bis*, comma 11, e di concedere loro, nell'ipotesi in cui la cancellazione dovesse avvenire entro il 31 luglio 2020, per cause comunque riconducibili all'emergenza COVID-19, la possibilità di offrire il *voucher* senza necessità dell'accettazione da parte del passeggero, al quale comunque spetterebbe il diritto, decorsi dodici mesi, di ottenere il rimborso *cash* secondo il disposto del comma 12 sopra ricordato. Sembra, pertanto, che in tal modo il Governo abbia voluto prorogare lo stato emergenziale nel campo del trasporto aereo alla data successiva a quella del 3 giugno 2020, data a partire dalla quale sono stati nuovamente ammessi gli spostamenti nel territorio nazionale, Unione Europea e nell'area Schengen, oltre a Regno Unito e Irlanda del Nord<sup>36</sup>. In tale materia l'ENAC era già intervenuta il 18 e 22 giugno 2020 precisando, al contrario, che le cancellazioni dei voli successive alla data del 3 giugno 2020 dovessero considerarsi avulse dal contesto emergenziale coronavirus e dunque disciplinate dal reg. (CE) 261/2004<sup>37</sup>.

Peraltro, il comma 13 dell'art. 88-*bis*, non modificato dalla legge n. 77/2020, dispone che «Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme di applicazione necessaria ai sensi dell'articolo 17 della l. 31 maggio 1995, n. 218, e dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008»<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. l'art. 6 del d.P.C.M. del 17 maggio 2020.

<sup>37</sup> Cfr. i comunicati stampa dell'ENAC n. 32/20 e 31/20 rispettivamente del 22 giugno 2020 del 18 giugno 2020: «le cancellazioni operate dalle compagnie a partire da tale data non sembra possano essere ricondotte, salvo casi specifici, alle fattispecie di impedimento determinate dal Covid-19, previste dall'art. 88-*bis* della legge n. 27 del 24 aprile 2020, bensì determinate da scelte attribuibili alla volontà del vettore».

<sup>38</sup> Per alcuni riferimenti sulle norme di applicazione necessaria, senza alcuna pretesa di completezza e rinviando alla letteratura specifica in argomento, si possono rinvenire utili spunti in G. BIAGIONI, *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali* ("Roma I"), in *Nuove leggi civ. comm.*, 2009, 788; G. ZARRA, *Autonomia negoziale e norme inderogabili secondo il regolamento "Roma I"*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 229.



L'art. 9 del citato reg. (CE) n. 593/2008 chiarisce che «Le norme di applicazione necessaria sono disposizioni il cui rispetto è ritenuto cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici, quali la sua organizzazione politica, sociale o economica, al punto da esigerne l'applicazione a tutte le situazioni che rientrino nel loro campo d'applicazione, qualunque sia la legge applicabile al contratto secondo il presente regolamento» e prosegue nel secondo comma statuendo che «Le disposizioni del presente regolamento non ostano all'applicazione delle norme di applicazione necessaria della legge del foro»<sup>39</sup>.

La *ratio*, dunque, per poter qualificare una norma «di applicazione necessaria» appare risiedere nell'interesse pubblico che lo Stato vuole perseguire in quella materia in forza di quella legge.

#### B) Impedimento alla partenza lato passeggero.

Le leggi n. 27/2020 e n. 77/2020 hanno inoltre determinato delle conseguenze nell'ipotesi in cui sia stato il passeggero a non poter più usufruire del volo a causa della pandemia. Anche sotto questo profilo l'intervento legislativo appare peggiorativo della sua posizione.

Infatti, prendendo in esame le ipotesi in cui il legittimato al viaggio non possa più presentarsi all'imbarco a causa dell'epidemia, in quanto colpito da uno dei provvedimenti restrittivi della circolazione e, pertanto, incluso nella categoria dei soggetti individuati dall'art. 88-*bis*, comma 1 delle leggi citate, il medesimo comma 1 ha disposto che «Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, ai contratti di soggiorno e ai contratti di pacchetto turistico» da loro stipulati. Secondo la norma, il vettore – ottenuta dal passeggero la comunicazione della situazione di isolamento forzato secondo le modalità indicate nel comma 2 dell'articolo – entro trenta giorni procede, ai sensi del comma 3, al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio ovvero all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro 18 mesi dall'emissione.

---

<sup>39</sup> Tale definizione è stata mutuata dalla c.d. “sentenza Arblade”: Sentenza della Corte di Giustizia UE, 23 novembre 1999, in causa C-369/96 e 376/96, Arblade e altri c. Leloup e altri, in *Raccolta*, 1999, I-8453.

Come sopra esaminato, l'articolo di riferimento per il trasporto aereo sarebbe stato il 945 c. nav., con la possibilità quindi per il passeggero impedito alla partenza per causa a lui non imputabile, come l'epidemia, di ottenere il rimborso del prezzo del biglietto. Il Parlamento, invece, ha rimesso al vettore la scelta tra l'emissione del *voucher* o il rimborso *cash*, ponendo il passeggero in una posizione di mera soggezione, ribaltando quanto l'art. 945 c. nav. dispone a tutela del contraente debole. Tale articolo, infatti, adoperando l'espressione restituzione «del prezzo di passaggio», lascia intendere che la restituzione del corrispettivo debba avvenire in contanti, non essendoci alcun riferimento ad altre modalità con le quali tale restituzione possa avvenire, come al contrario previsto dall'art. 7, par. 3, del reg. (CE) 261/2004.

*Alcune considerazioni.*

Così delineato il quadro normativo pre COVID-19 e post COVID-19, sembra, che, di fronte ad una situazione emergenziale che ha determinato gravi problemi ad un settore nevralgico delle economie nazionali, il Governo abbia tentato di farvi fronte forzando i dati normativi, come se le fonti tradizionali del diritto venissero accantonate e sostituite dagli interessi economici, che divengono produttrici di diritto.

In considerazione dei diritti che il regolamento comunitario riconosce in capo al passeggero, è chiara la difficoltà in cui potrebbero venire a trovarsi i vettori se tutti i passeggeri, vittime di voli cancellati, chiedessero il rimborso in contanti: l'assenza di acquisti di biglietti per un periodo prolungato di oltre 3 mesi dovuta alla pandemia ed alla chiusura degli spazi aerei ha infatti determinato l'assenza di liquidità nelle casse dei vettori, con il concreto rischio dell'impossibilità, per quest'ultimi, di far fronte alle potenziali contemporanee molteplici richieste di rimborso in contanti avanzate dai passeggeri.

Se sono comprensibili le ragioni economiche che hanno indotto il Governo prima, ed il Parlamento dopo in sede di conversione in legge, ad adottare tale decisione, è agevole replicare che le medesime giustificazioni economiche possono essere impiegate in favore dei passeggeri, anche loro vittime della pandemia, colpiti da perdite economiche, in molti casi ingenti, ai quali avrebbe fatto comodo ottenere della liquidità.

La scelta del legislatore ha di fatto ribaltato il precetto del Regolamento, rimettendo l'opzione tra il rimborso e l'erogazione del *voucher* alla mera discrezionalità del vettore, ponendosi in tal modo in posizione antitetica a quella comunitaria.

A seguito dell'emanazione dell'art. 88-*bis*, segnatamente nella parte in cui si consente al vettore di liberarsi dall'obbligo di rimborso del prezzo del biglietto aereo in forza dell'emissione di un *voucher*, si è eliminato il diritto riconosciuto al passeggero dalla normativa vigente [il reg. (CE) n. 261/2004] di poter scegliere tra il rimborso in contanti ed il *voucher*, collocando così il passeggero in una posizione peggiore rispetto a quella garantita dal regolamento. In effetti, colui che ha beneficiato del disposto dell'art. 88-*bis*, appare essere il vettore, già contraente forte, che può imporre al contraente debole l'emissione del *voucher* come misura satisfattiva.

Se è verosimile che il fine del legislatore sia stato quello di evitare il rischio di insolvenza delle imprese vettrici di fronte alle molteplici domande di rimborso *cash* che si sarebbero potute verificare, è anche vero che in tal modo il "costo" di tale finalità è stato fatto ricadere interamente sulla parte debole del contratto, ossia sui passeggeri.

In effetti, l'Unione europea non ha tardato ad inviare, in data 2 luglio 2020, una lettera di costituzione in mora *ex art.* 258 TFUE, avuto riguardo alla non corretta applicazione del reg. (CE) n. 261/2004, aprendo la procedura numero 2020/2252.

Non appare superfluo ricordare che le norme poste a tutela degli interessi dei singoli – collocati nella posizione contrattuale più debole – come il reg. (CE) 261/2004 o l'art. 945 c. nav., possono rappresentare anch'esse un utile strumento per tutelare l'organizzazione sociale ed economica del Paese, in quanto impiegate per ricomporre uno squilibrio contrattuale che si potrebbe determinare tra le parti, nel momento in cui una di queste non abbia la possibilità di discutere le condizioni contrattuali predisposte dall'altra e la sua autonomia negoziale si traduca in un mero potere di accettazione di quanto già deciso dall'altra, come accade nel trasporto aereo<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. S. MARINO, *Metodi di diritto internazionale privato e tutela del contraente debole nel diritto comunitario*, Milano, 2010, 6; P. PIRODDI, *La tutela del contraente de-*

Invero, l'equilibrio sociale probabilmente perseguito dal Governo e dal Parlamento con la qualificazione dell'art. 88-*bis* di norma di applicazione necessaria, era esistente sulla base della normativa già in vigore, che rimette, come più volte già chiarito, il diritto di scelta della modalità del rimborso al passeggero: quest'ultimo avrebbe potuto dare, ove lo avesse liberamente desiderato, il proprio contributo solidaristico al vettore, scegliendo il *voucher*, nella consapevolezza che avrebbe potuto compiere successivamente quel viaggio cancellato a causa del COVID-19 od ottenere il rimborso *cash*. Imporre al contrario al passeggero l'accettazione del *voucher*, appare stonare con le scelte legislative finalizzate ad eliminare le distorsioni tra le parti contrattuali.

---

*bole nel Regolamento Roma I*, Milano, 2012, 11. Rileva l'esistenza di norme di applicazione necessaria che hanno la funzione di proteggere interessi non collettivi ma privatistici, come quelle dirette alla tutela dei lavoratori, consumatori, minori, G. BIAGIONI, *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali* ("Roma I"), cit., 791.

Alessio Claroni \*

## Trasporto ferroviario, turismo e COVID-19: problematiche attuali

*Rail transport, tourism and COVID-19: Current issues* §

*In passato, il trasporto ferroviario ha assunto un ruolo di preminente rilievo in relazione all'evoluzione del turismo. Dopo un periodo di declino, dovuto soprattutto all'emergere di trasporti alternativi (in particolare, di quello aereo), il trasporto ferroviario, negli ultimi anni, ha riacquisito importanza nel settore turistico. Attualmente il trasporto ferroviario, oltre a poter essere funzionale al turismo, ha anche favorito la nascita di una nuova tipologia di turismo, il c.d. turismo ferroviario. Il presente contributo intende indagare alcune questioni giuridiche riguardanti il trasporto ferroviario, che assumono rilievo sotto il profilo del diritto del turismo e che, in termini applicativi, si collocano, altresì, entro il contesto emergenziale provocato dalla pandemia COVID-19. – In the past, rail transport has been very important for tourism development. After a period of decline, due to the use of alternative transport (in particular, air transport), rail transport has been regaining importance in the tourism sector in recent years. Currently rail transport, in addition to being functional to tourism, has also given rise to a specific type of tourism, the so-called rail tourism. This scientific paper intends to investigate, from a legal point of view, some problems of rail transport directly related to the theme of tourism and the COVID-19 emergency situation.*

---

\* Ricercatore (RTDb) di Diritto della navigazione nell'Università di Trento – alessio.claroni@unitn.it.

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

SOMMARIO: 1. Premessa: dal trasporto ferroviario funzionale all'esercizio del turismo al trasporto ferroviario quale forma di turismo. – 2. Diritto alla mobilità e sicurezza del trasporto ferroviario. – 3. Sul rimborso dei titoli di viaggio nel trasporto ferroviario ai sensi dell'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020. – 4. Il turismo ferroviario.

1. *Premessa: dal trasporto ferroviario funzionale all'esercizio del turismo al trasporto ferroviario quale forma di turismo.*

Nella evoluzione del turismo da fenomeno d'*élite* a fenomeno di massa il trasporto ferroviario ha assunto un ruolo di preminente rilievo.

In tal senso, è stato evidenziato che «lo sviluppo del trasporto ferroviario ha costituito una rivoluzione nel concetto di turismo dal suo avvento e per tutto il XIX secolo e oltre, passando dal turismo elitario dei *tour*, su carrozze o diligenze, a un turismo popolare di massa grazie alla maggiore capienza dei convogli ferroviari»<sup>1</sup>.

Va detto che l'utilizzo del trasporto ferroviario per fini turistici si è, certamente, attenuato nel corso del ventesimo secolo a fronte dell'emergere di trasporti alternativi e, in particolare, di quello aereo, che ha consentito il raggiungimento di destinazioni nazionali ed internazionali in tempi ridotti e a prezzi estremamente accessibili.

Nel contempo, è altrettanto vero che, specie in questi ultimi anni, il trasporto ferroviario ha assunto nuovamente una posizione di rilievo nel contesto turistico, favorendo addirittura la nascita di una nuova tipologia di turismo «basato sulla riattivazione delle linee dismesse a carattere storico, culturale e paesaggistico e sul riutilizzo di locomotive e convogli d'epoca»<sup>2</sup>: trattasi, in particolare, del c.d. «turismo ferroviario».

---

<sup>1</sup> C.I. ASTRELLA, *Il turismo ferroviario nella Val d'Orcia: alla (ri)scoperta di borghi e paesaggi*, in G. Belli - F. Capano - M.I. Pascariello (a cura di), *La città, il viaggio, il turismo. Percezione, produzione e trasformazione*, CIRICE – Centro Interdipartimentale di Ricerca sull'Iconografia della Città Europea. Università di Napoli Federico II, 2017, 2961.

<sup>2</sup> C.I. ASTRELLA, *Il turismo ferroviario nella Val d'Orcia: alla (ri)scoperta di borghi e paesaggi*, cit., 2961.

Si è venuta, così, a consolidare una «forma autonoma di turismo, in cui il viaggio in treno (...) costituisce il *fine* stesso della vacanza»<sup>3</sup>.

Un turismo, dunque, di tipo esperienziale, che permette di «compiere viaggi permeati da un'atmosfera d'altri tempi»<sup>4</sup> ed in cui, tra l'altro, il treno consente di «incentivare il “turismo dolce”, ovvero quella forma di turismo sostenibile adatta a chi vuole trascorrere una giornata lontano dai ritmi frenetici della vita di tutti i giorni e senza effetti negativi sull'ambiente»<sup>5</sup>.

Nel turismo ferroviario, in altri termini, si assiste ad un mutamento della natura stessa del trasporto ferroviario, che da fattispecie (eventualmente) funzionale al turismo diventa, esso stesso, manifestazione di quest'ultimo.

Due facce della stessa medaglia, il trasporto ferroviario utilizzato per fini turistici ed il turismo ferroviario, accomunate da potenzialità crescenti in ambito turistico.

In merito al trasporto ferroviario utilizzato per fini turistici può osservarsi come in un recente documento dal titolo «Movimento turistico in Italia», elaborato dall'Istituto Nazionale di Statistica, si sia evidenziato che «il treno e l'aereo sono più utilizzati per gli spostamenti di lavoro (rispettivamente 27,7% e 19,0%) che per le vacanze (8,9% e 5,5%). L'utilizzo di entrambi i mezzi di trasporto aumenta di circa il 23% nel 2018»<sup>6</sup>.

A ciò si aggiunga che, circa il fenomeno del turismo ferroviario, a fine 2019, nel corso dell'audizione alla Commissione attività produttive della Camera dei Deputati, il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo ha annunciato che «il 2020 sarà l'Anno del treno turistico»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> G. ROCCA, *Dal prototurismo al turismo globale. Momenti, percorsi di ricerca, casi di studio*, Torino, 2013, 491-492.

<sup>4</sup> M. MATTO, *Cenni sul turismo ferroviario (Scheda integrativa n. 2)*, in M.M. FAVRO-PARIS, *Turismo. Teoria economica e applicazioni*, Torino, 2016, 147.

<sup>5</sup> M. MATTO, *Cenni sul turismo ferroviario (Scheda integrativa n. 2)*, cit., 148-149.

<sup>6</sup> ISTAT-Istituto Nazionale di Statistica, *Movimento turistico in Italia*, novembre 2019 ([www.istat.it/it/files//2019/11/Movimento-turistico-in-Italia-2018.pdf](http://www.istat.it/it/files//2019/11/Movimento-turistico-in-Italia-2018.pdf)).

<sup>7</sup> Ufficio Stampa MiBACT, *Turismo, Franceschini: Il 2020 sarà l'Anno del treno turistico*, 11 dicembre 2019 ([www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza\\_asset.html\\_642418588.html](http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_642418588.html)). Come, altresì, precisato nel comunicato, «dopo il 2016 Anno nazionale

Dati e previsioni che, purtroppo, si sono imbattuti, a partire dai primi mesi del 2020, in una situazione sanitaria emergenziale di dimensioni planetarie, che ha bruscamente interrotto il fenomeno turistico, anche naturalmente sotto il profilo in questa sede considerato.

## *2. Diritto alla mobilità e sicurezza del trasporto ferroviario.*

L'Italia è un Paese che «vive di turismo» ed in cui «ogni anno, d'estate, 70.000 turisti norvegesi vengono a vedere le rovine dell'impero romano, con un rotolo di dollari in tasca».

Così descriveva l'Italia Gabriel García Márquez (*Dall'Europa e dall'America. 1955-1960*), rendendo bene l'idea di quanto il turismo, anche sotto il profilo economico, sia rilevante per il nostro Paese.

Dati più concreti circa la consistenza del fenomeno, questa volta anche in termini di perdite economiche subite a causa della situazione pandemica, sono stati recentemente offerti dall'Istituto Nazionale di Statistica, il quale ha precisato che «uno degli effetti economici più immediati della crisi associata al Covid-19 è stato il blocco dei flussi turistici. I primi effetti sono già emersi a febbraio, con il diffondersi dell'epidemia in molti paesi, ma è agli inizi di marzo che si è giunti all'azzeramento dell'attività in corrispondenza dei provvedimenti gene-

---

dei cammini, il 2017 Anno nazionale dei borghi, il 2018 Anno del cibo italiano e il 2019 Anno del turismo lento è ora di promuovere un'altra forma di turismo che permetta al viaggiatore di percorrere il nostro paese in modo sostenibile e lungo le tratte storiche delle ferrovie, ammirando paesaggi magnifici e toccando località di struggente bellezza. Esistono 800 chilometri di tratte ferroviarie in disuso e abbandonate che attraversano parchi nazionali, aree protette e territori densi di storia e cultura. Nel 2020 investiremo per potenziare, promuovere e valorizzare questa forma di turismo, rispondendo all'esigenza di governare la crescita impetuosa dei flussi turistici che registreremo nei prossimi anni e che non potrà concentrarsi nelle sole grandi città d'arte, che già stanno vivendo fenomeni di sovraffollamento e che vanno tutelate. Dobbiamo promuovere un turismo sostenibile, fatto di persone che vengano in Italia a cercare le eccellenze e rispettino la fragilità del nostro patrimonio».



ralizzati di distanziamento sociale»<sup>8</sup>. Orbene, secondo l'Istituto Nazionale di Statistica «senza l'emergenza Covid-19, nel trimestre marzo-maggio 2020 si sarebbero realizzate più o meno... 81 milioni di presenze (18,5% del totale annuale), 23,0% delle presenze annuali di stranieri, 20,3% delle presenze annuali in strutture alberghiere; si sarebbero guadagnati più o meno... 9,4 miliardi (euro) - la spesa dei turisti stranieri, 21,4% della spesa annuale dei turisti stranieri, 16,0% della spesa annuale dei turisti italiani»<sup>9</sup>.

Alla luce di quanto precede, ben si comprende come la ripresa economica *post* COVID-19 del nostro Paese debba, necessariamente, passare da una ripresa del settore turistico, a sua volta inscindibilmente connessa con una ripartenza del settore dei trasporti.

Onde giustificare quest'ultima affermazione, sia sufficiente menzionare il «Piano Straordinario per la Mobilità Turistica 2017-2022» del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in cui si evidenzia chiaramente che «non c'è turismo senza mobilità: i trasporti costituiscono un presupposto fondamentale e giocano un ruolo chiave per la qualità dell'offerta turistica nazionale»<sup>10</sup>.

Il concetto di «mobilità», associato dal suddetto Piano Straordinario a quello di «turismo», induce, ora, a riflettere sulla eventualità di un possibile riconoscimento del diritto alla mobilità anche in favore del turista.

La dottrina ha sottolineato che «il diritto alla mobilità trae origine dal diritto costituzionale europeo, è strettamente connesso alla cittadinanza europea e al diritto alla libertà di circolazione (...). In particolare, secondo la Corte di giustizia, il diritto che deriva dall'essere cittadino europeo consiste in primo luogo nella parità di trattamento, che deriva dall'art. 12 tr. Ce (divieto di qualunque discriminazione fondata sulla nazionalità). Da questo discendono una serie di limiti alle legislazioni nazionali che regolano lo status dei cittadini europei che si spo-

---

<sup>8</sup> Comunicato Stampa ISTAT, *Una stagione mancata: impatto del Covid-19 sul turismo*, 29 aprile 2020 ([www.istat.it/it/archivio/242017](http://www.istat.it/it/archivio/242017)).

<sup>9</sup> Comunicato Stampa ISTAT, *Una stagione mancata: impatto del Covid-19 sul turismo*, cit.

<sup>10</sup> [www.mit.gov.it/node/7368](http://www.mit.gov.it/node/7368)

stano in un altro Stato membro per ragioni di studio, lavoro, turismo, o altro»<sup>11</sup>.

La mobilità sembra, poi, assurgere a diritto del turista nell'ambito del *Global Code of Ethics for Tourism* (GCET), adottato nel 1999 dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione Mondiale del Turismo.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 8 del Codice che, nel contemplare espressamente la «Liberty of tourist movements», stabilisce che «tourists and visitors should benefit, in compliance with international law and national legislation, from the liberty to move within their countries and from one State to another, in accordance with Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights; they should have access to places of transit and stay and to tourism and cultural sites without being subject to excessive formalities or discrimination» (par. 1).

Fatte queste premesse, va ora detto che, entro il contesto nazionale, il diritto alla mobilità è stato qualificato come «non soltanto uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione della Repubblica ma una prerogativa che incide direttamente nell'ambito della persona»<sup>12</sup>.

Richiamando, a tal proposito, l'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, la predetta dottrina ha posto in evidenza un aspetto estremamente attuale del diritto alla mobilità concernente, nello specifico, il rapporto che intercorre tra detto diritto ed il diritto ad essere trasportati in condizioni di sicurezza.

È stato, in particolare, rilevato che «l'art. 2 deve (...) considerarsi una norma aperta nel senso di estendere la tutela ivi prevista alla persona stessa in relazione allo sviluppo economico e sociale della società. Non può dubitarsi che tale progresso investa, non soltanto dal punto di vista economico ma anche intellettuale e culturale, il diritto alla disponibilità dei mezzi di trasporto. In tal modo non soltanto si attribuisce al

---

<sup>11</sup> G.G. CARBONI, *Il diritto alla mobilità dei cittadini europei*, in *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M.M. COMENALE PINTO, Ariccia (RM), 2015, 7. Si precisa che l'Autrice aggiunge che «un secondo principio fondamentale posto alla base del diritto alla mobilità è la libera circolazione dei servizi».

<sup>12</sup> G. RINALDI BACCELLI, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo. Atti del Convegno (Sassari-Alghero, 15-16 ottobre 1999)*, Torino, 2002, 25.

diritto alla mobilità un rango chiaramente sovraordinato rispetto agli altri diritti di carattere economico (...) ma si connota il diritto stesso delle caratteristiche legate al diritto della persona, nel senso di imporre all'esercente del servizio il rispetto delle garanzie connesse alla persona nell'adempimento della prestazione del trasporto. (...) Si tratta cioè di ribadire che la prestazione del trasporto deve rispettare», tra l'altro, le «esigenze di sicurezza (...). Chi viaggia in treno o in aereo non è soltanto un cliente che deve essere trattato secondo le esigenze di carattere commerciale ma anche un cittadino che vanta un diritto costituzionalmente protetto che merita di essere garantito non soltanto con gli strumenti di natura privatistica ma con tutti i mezzi di cui l'ordinamento giuridico dispone»<sup>13</sup>.

A questo punto può osservarsi che una interessante manifestazione, in termini pratici, della considerazione che precede è possibile coglierla nella circostanza che, a fronte della situazione emergenziale attuale, la sicurezza del passeggero è stata garantita mediante l'individuazione di stringenti regole comportamentali da adottarsi fuori e a bordo del mezzo, anche in termini di distanziamento sociale tra le persone.

Per quanto concerne, in particolare, le misure di sicurezza relative anche al settore ferroviario, può richiamarsi il d.P.C.M. 17 maggio 2020, recante «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»<sup>14</sup>, poi sostituito dal d.P.C.M. 11 giugno 2020, che ha introdotto «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33,

---

<sup>13</sup> G. RINALDI BACCELLI, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, cit., 28.

<sup>14</sup> Si precisa che, ai sensi dell'art. 11 del d.P.C.M. 17 maggio 2020, «le disposizioni del presente decreto si applicano dalla data del 18 maggio 2020 in sostituzione di quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 aprile 2020 e sono efficaci fino al 14 giugno 2020».

recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»<sup>15</sup>.

L'allegato 14 («Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica») del decreto da ultimo citato, nello specifico, in relazione al «settore ferroviario», ha, tra l'altro: imposto «restrizioni al numero massimo dei passeggeri ammessi nelle aree di attesa comuni e comunque nel rispetto delle disposizioni di distanziamento fra le persone di almeno un metro»; garantito la «disponibilità nelle sale comuni di attesa e a bordo treno di gel igienizzante lavamani»; stabilito che «in caso di passeggeri che a bordo treno presentino sintomi riconducibili all'affezione da COVID-19, la Polizia Ferroviaria e le Autorità sanitarie devono essere prontamente informate: all'esito della relativa valutazione sulle condizioni di salute del passeggero, a queste spetta la decisione in merito all'opportunità di fermare il treno per procedere ad un intervento»; previsto che «l'impresa ferroviaria procederà successivamente alla sanificazione specifica del convoglio interessato dall'emergenza prima di rimmetterlo nella disponibilità di esercizio»<sup>16</sup>.

Ulteriori misure volte alla protezione del passeggero in relazione al «settore ferroviario» sono contenute nell'allegato 15 («Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico») del

---

<sup>15</sup> L'art. 11, co. 1, del d.P.C.M. 11 giugno 2020 stabilisce che «le disposizioni del presente decreto si applicano dalla data del 15 giugno 2020 in sostituzione di quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020 e sono efficaci fino al 14 luglio 2020». A quest'ultimo proposito, è d'uopo precisare che, con d.P.C.M. 14 luglio 2020, con cui sono state introdotte «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», le misure di cui al succitato d.P.C.M. 11 giugno 2020 sono state «prorogate sino al 31 luglio 2020».

<sup>16</sup> Per completezza, si precisa che il summenzionato allegato 14 si occupa, altresì, del «settore trasporto pubblico locale stradale e ferrovie concesse».

medesimo decreto<sup>17</sup>, che distingue tra misure relative alla infrastruttura e misure relative al mezzo<sup>18</sup>.

Circa le prime, specifiche misure sono contemplate con riferimento alle «principali stazioni», in relazione alle quali si prevedono, per esempio: «percorsi a senso unico all'interno delle stazioni e nei corridoi fino ai binari, in modo da mantenere separati i flussi di utenti in entrata e uscita; attività di igienizzazione e disinfezione su base quotidiana e sanificazione periodica degli spazi comuni delle stazioni; installazione di dispenser di facile accessibilità per permettere l'igiene delle mani dei passeggeri; regolamentazione dell'utilizzo di scale e tappeti mobili favorendo sempre un adeguato distanziamento tra gli utenti; annunci di richiamo alle regole di distanziamento sociale sulle piattaforme invitando gli utenti a mantenere la distanza di almeno un metro; limitazione dell'utilizzo delle sale di attesa e rispetto al loro interno delle regole di distanziamento».

Per quanto concerne, invece, le misure da adottarsi a bordo treno, si rammentano, a titolo esemplificativo, quelle relative al «distanziamento fisico a bordo con applicazione di marker sui sedili non utilizzabili»; al «posizionamento di dispenser di gel igienizzanti su ogni veicolo, ove ciò sia possibile»; alla «eliminazione della temporizzazione di chiusura delle porte esterne alle fermate, al fine di facilitare il ricambio dell'aria all'interno delle carrozze ferroviarie»; al «potenziamento del personale dedito ai servizi di igiene e decoro». Inoltre, si stabilisce l'obbligo, a carico dei passeggeri, di «indossare necessariamente una mascherina, anche di stoffa, per la protezione del naso e della bocca».

Sempre relativamente alle misure da adottarsi a bordo treno, ma con specifico riferimento ai «treni a lunga percorrenza (con prenotazione online)», oltre al «distanziamento interpersonale di un metro a bordo assicurato anche attraverso un meccanismo di preventiva prenotazione», si prevede l'«adozione del biglietto nominativo al fine di identificare tutti i passeggeri e gestire eventuali casi di presenza a bordo di sospetti o concla-

---

<sup>17</sup> Ora, allegato 2 del d.P.C.M. 14 luglio 2020.

<sup>18</sup> Analogamente, si prevedono misure relative all'infrastruttura e misure relative al mezzo anche in relazione al «settore trasporto pubblico locale automobilistico, lacuale, lagunare, costiero e ferrovie non interconnesse alla rete nazionale».

mati casi di positività al virus covid-19” nonché la possibilità di “usufruire dei servizi di ristorazione/assistenza a bordo treno per i viaggi a media lunga percorrenza con modalità semplificate che evitino il transito dei passeggeri per recarsi al vagone bar<sup>19</sup>. È, inoltre, contemplata la «previsione obbligatoria, nelle stazioni di partenza dei treni ad Alta Velocità di ingressi dedicati per l’accesso ai treni AV e agli IC al fine di procedere alla misurazione della temperatura corporea da effettuarsi prima dell’accesso al treno. Nel caso in cui sia rilevata una temperatura corporea superiore a 37,5 C non sarà consentita la salita a bordo treno»<sup>20</sup>.

Continuando a riflettere sul diritto alla mobilità e sulla funzione di garanzia che esso svolge in termini di sicurezza del trasporto, sembra giungersi alla conclusione che le misure adottate per fronteggiare la situazione emergenziale attuale, financo attraverso l’imposizione di limiti alla possibilità di usufruire del servizio di trasporto<sup>21</sup>, finiscono per ripercuotersi, limitandolo, anche sul medesimo diritto alla mobilità.

E, d’altra parte, detta conclusione parrebbe essere coerente con quanto stabilito dall’art. 16 Cost. che, in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno<sup>22</sup>, fa comunque salve «le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza».

---

<sup>19</sup> A quest’ultimo proposito, il d.P.C.M. 11 giugno 2020 stabilisce, in particolare, che, «il servizio è assicurato con la consegna “al posto” di alimenti e bevande in confezione sigillata e monodose, da parte di personale dotato di mascherina e guanti».

<sup>20</sup> Rispetto all’allegato 15 del d.P.C.M. 11 giugno 2020, l’allegato 2 del d.P.C.M. 14 luglio 2020 contempla, inoltre, specifiche ipotesi in presenza delle quali, a bordo dei treni a lunga percorrenza, è consentito derogare al distanziamento interpersonale di un metro.

<sup>21</sup> È questo il caso, per esempio, della regola, poc’anzi citata, del distanziamento interpersonale di un metro a bordo del treno, idonea a condurre ad una limitazione del numero di passeggeri che possono usufruire del servizio di trasporto.

<sup>22</sup> Sul rapporto tra il diritto alla mobilità e l’art. 16 Cost. cfr. M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume I. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, 25; S. BUSTI, *Le sanzioni amministrative a carico degli utenti-passeggeri ferroviari*, in di A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - C. POZZI (a cura di), *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Torino, 2012, 719.

3. *Sul rimborso dei titoli di viaggio nel trasporto ferroviario ai sensi dell'art. 88-bis del d.l. n. 18/2020.*

Attraverso il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, sono state elaborate «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Orbene, in tale contesto, l'art. 88-*bis* del predetto decreto legge ha introdotto regole, anche in relazione al trasporto ferroviario, concernenti il «Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici».

In particolare, il primo comma della norma citata riconosce, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 c.c., la sussistenza della sopravvenuta impossibilità della prestazione (anche) in relazione ai contratti di trasporto ferroviario conclusi: «a) dai soggetti nei confronti dei quali è stata disposta la quarantena con sorveglianza attiva ovvero la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva da parte dell'autorità sanitaria competente, in attuazione dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, con riguardo ai contratti da eseguire nel medesimo periodo di quarantena o permanenza domiciliare; b) dai soggetti residenti, domiciliati o destinatari di un provvedimento di divieto di allontanamento nelle aree interessate dal contagio, come individuate dai decreti adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, con riguardo ai contratti da eseguire nel periodo di efficacia dei predetti decreti; c) dai soggetti risultati positivi al virus COVID-19 per i quali è disposta la quarantena con sorveglianza attiva ovvero la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva da parte dell'autorità sanitaria competente ovvero il ricovero presso le strutture sanitarie, con riguardo ai contratti da eseguire nel medesimo periodo di permanenza, quarantena o ricovero; d) dai soggetti che hanno programmato soggiorni o viaggi con partenza o arrivo nelle aree interessate dal contagio come individuate dai decreti adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni,

dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, con riguardo ai contratti da eseguire nel periodo di efficacia dei predetti decreti; e) dai soggetti che hanno programmato la partecipazione a concorsi pubblici o procedure di selezione pubblica, a manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, a eventi e a ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico, annullati, sospesi o rinviati dalle autorità competenti in attuazione dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, con riguardo ai contratti da eseguire nel periodo di efficacia dei predetti provvedimenti; f) dai soggetti intestatari di titolo di viaggio o acquirenti di pacchetti turistici, acquistati in Italia, aventi come destinazione Stati esteri, dove sia impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione della situazione emergenziale epidemiologica da COVID-19».

Ai fini dell'applicazione della norma, i predetti soggetti sono tenuti a comunicare al vettore ferroviario la situazione che li coinvolge nel senso sopra descritto, «allegando la documentazione comprovante il titolo di viaggio» (art. 88-*bis*, co. 2, d.l. n. 18/2020).

Circa, invece, l'ipotesi di cui alla lett. e) del comma 1, la norma impone di allegare «la documentazione attestante la programmata partecipazione ad una delle manifestazioni, iniziative o eventi indicati nella medesima lettera e)»; in tal caso, nulla pare essere prescritto (quantomeno esplicitamente) circa la necessità di allegare, altresì, la documentazione «comprovante il titolo di viaggio».

Va, ora, precisato che la predetta comunicazione deve essere effettuata, a pena di decadenza<sup>23</sup>, entro il termine di trenta giorni decorrenti

---

<sup>23</sup> A. PEPE, *Contratti di viaggio e del tempo libero: tutele e rimedi a fronte dell'emergenza sanitaria da coronavirus*, Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Ferrara ([giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale/contratti-di-viaggio-e-del-tempo-libero-tutele-e-rimedi-a-fronte-dell2019emergenza-sanitaria-da-coronavirus](http://giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale/contratti-di-viaggio-e-del-tempo-libero-tutele-e-rimedi-a-fronte-dell2019emergenza-sanitaria-da-coronavirus)), 4, precisa che «la previsione di un termine di decadenza, in relazione a tali casi, si giustifica al fine di garantire un minimo di certezza agli operatori economici in ordine alle richieste di rimborso che gli stessi potranno essere chiamati a soddisfare, evitando il rischio del verificarsi di inattese sopravvenienze passive di bilancio».



da momenti differenti, a seconda della specifica ipotesi di sopravvenuta impossibilità della prestazione contemplata dalla norma.

In particolare, i suddetti trenta giorni decorrono: «a) dalla cessazione delle situazioni di cui al comma 1, lettere da a) a d); b) dall'annullamento, sospensione o rinvio del concorso o della procedura selettiva, della manifestazione, dell'iniziativa o dell'evento, nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera e); c) dalla data prevista per la partenza, nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera f)» (art. 88-*bis*, co. 2, d.l. n. 18/2020).

Infine, entro trenta giorni dall'avvenuta comunicazione, il vettore è tenuto a procedere «al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio (...) ovvero all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione» (art. 88-*bis*, co. 3, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 182, co. 3-*bis*, 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», convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77).

A questo punto è opportuno precisare che, in relazione ai contratti stipulati dai soggetti indicati al comma 1 dell'art. 88-*bis* in commento, il vettore può esercitare il diritto di recesso «quando le prestazioni non possono essere eseguite in ragione di provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19». In tal caso, il vettore è tenuto a comunicare tempestivamente all'acquirente la volontà di esercitare tale diritto, procedendo, «entro i successivi trenta giorni, (...) al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio oppure all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione» (art. 88-*bis*, co. 4, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 182, co. 3-*bis*, d.l. n. 34/2020).

L'analisi della norma di cui all'art. art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020 può essere completata evidenziando quanto espresso, in argomento, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Nella specie, l'Autorità, con propria segnalazione AS1665 del 28 maggio 2020<sup>24</sup>, ha posto l'accento sul contrasto sussistente tra la norma

---

<sup>24</sup> Segnalazione AGCM AS1665 del 28 maggio 2020 concernente «Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetti turistici causa emergenza Covid 19», in *Boll. n. 22/2020*.

in parola e la disciplina eurounitaria vigente che, a differenza del considerato art. 88-*bis*, «in caso di cancellazione del viaggio» riconosce «ai passeggeri la scelta immediata tra il rimborso in denaro o modalità alternative per la restituzione del costo integrale del biglietto, incluso un buono sostitutivo»<sup>25</sup>.

Il suesposto principio può ravvisarsi anche nel trasporto ferroviario, segnatamente alla luce di quanto stabilito dal reg. (CE) n. 1371/2007<sup>26</sup>.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 16, lett. a), del succitato regolamento<sup>27</sup>, che riconosce al passeggero, in caso di cancellazione del viag-

---

<sup>25</sup> L'art. 182, co. 3-*bis*, d.l. n. 34/2020 ha introdotto, tra l'altro, un nuovo comma 12-*bis* all'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020, secondo cui «la durata della validità dei voucher pari a diciotto mesi prevista dal presente articolo si applica anche ai voucher già emessi alla data di entrata in vigore della presente disposizione. In ogni caso, decorsi diciotto mesi dall'emissione, per i voucher non usufruiti né impiegati nella prenotazione dei servizi di cui al presente articolo è corrisposto, entro quattordici giorni dalla scadenza, il rimborso dell'importo versato. Limitatamente ai voucher emessi, in attuazione del presente articolo, in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, il rimborso di cui al secondo periodo può essere richiesto decorsi dodici mesi dall'emissione ed è corrisposto entro quattordici giorni dalla richiesta». Sembra, in proposito, potersi osservare come la norma in parola non consenta di superare le criticità ravvisate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione all'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020, posto che continua a non contemplarsi - riprendendo le parole dell'Autorità, citate nel testo - «la scelta immediata tra il rimborso in denaro o modalità alternative per la restituzione del costo integrale del biglietto, incluso un buono sostitutivo».

<sup>26</sup> Trattasi del reg. (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Per un approfondimento sul reg. (CE) n. 1371/2007 si rinvia a S. BUSTI, *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Dir. trasp.*, 2008, 30 ss.; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia, 2. Il contratto di trasporto di persone nella disciplina dell'Unione europea*, in L. TULLIO - M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, 1354 ss.; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. mar.*, 2012, 786 ss., anche per la bibliografia citata alla nota 14; A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, in F. MORANDI (a cura di), *I contratti del trasporto. Tomo secondo. Nautica da diporto, trasporto terrestre e ferroviario*, Bologna, 2013, 1426 ss.

gio, la possibilità di ottenere<sup>28</sup> il rimborso integrale del biglietto in denaro oppure, in ipotesi di mancata richiesta del passeggero medesimo nel senso che precede ed alla luce del rinvio operato all'art. 17<sup>29</sup>, «mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili».

Secondo la disciplina eurounitaria, quindi, il vettore ferroviario soggiace all'obbligo<sup>30</sup>, a fronte della richiesta espressa dal passeggero, di provvedere al rimborso integrale del biglietto in denaro.

---

<sup>27</sup> Cfr., sul punto, nota 10 della raccomandazione della Commissione europea, di data 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» (C(2020) 3125 final).

<sup>28</sup> Se non ha optato per il servizio alternativo di trasporto, di cui all'art. 16, lett. b) e c), reg. (CE) n. 1371/2007. Come precisato nella già citata raccomandazione della Commissione europea, di data 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», «i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1371/2007, (UE) n. 1177/2010 e (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (“i regolamenti dell’Unione sui diritti dei passeggeri”) stabiliscono i diritti dei passeggeri in caso di cancellazioni. In caso di cancellazione da parte del vettore, questo deve offrire ai passeggeri la possibilità di scegliere tra un rimborso e un trasporto alternativo. Siccome il trasporto alternativo è difficilmente applicabile nelle circostanze attuali, la scelta di fatto è principalmente tra le varie possibilità di rimborso» (Considerando 7).

<sup>29</sup> Come indicato nel testo, l'art. 16, lett. a), reg. (CE) n. 1371/2007 rinvia, in merito alle modalità di rimborso, all'art. 17 il quale, al §2, stabilisce che «il risarcimento può essere effettuato mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili (per quanto riguarda in particolare il periodo di validità e la destinazione). Il risarcimento è effettuato in denaro su richiesta del passeggero». Cfr., in argomento, nota 3 della già citata segnalazione AGCM AS1665 del 28 maggio 2020. Come precisato da M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume II. La disciplina contrattuale*, Milano, 2012, 165-166, «l'indennità deve essere corrisposta (...) in buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili e se il passeggero non ha espressamente richiesto un rimborso in denaro».

<sup>30</sup> L'art. 6, reg. (CE) n. 1371/2007 stabilisce che «1. Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti nel presente regolamento non possono essere soggetti a limitazioni o esclusioni, segnatamente mediante l'introduzione di clausole dero-

D'altronde, per sgombrare il terreno di indagine da dubbi, la Commissione, nel formulare «Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19»<sup>31</sup>, ha precisato che, nel caso in cui il vettore annulli il viaggio, «l'offerta di un buono da parte del vettore non può pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in alternativa, per il rimborso» (punto 2.2.)<sup>32</sup>.

Il quadro sin qui tracciato, unitamente alla circostanza che «il trasporto nazionale ferroviario di persone [è] regolato ad oggi dal reg. CE 1371/2007 (...) in virtù della prevalenza del diritto comunitario sulle norme interne difformi»<sup>33</sup>, pone in luce l'opportunità dell'intervento dell'Autorità.

Intervento, peraltro, non privo di effetti giuridicamente rilevanti dato che, «a fronte del permanere del descritto contrasto, in presenza di condotte in cui al consumatore viene negato il diritto al rimborso e offerto unicamente il *voucher*, l'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa spettanti a tutela dei diritti dei consumatori, interverrà per assicurare la cor-

---

gatorie o restrittive nel contratto di trasporto. 2. Le imprese ferroviarie possono offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli delle condizioni fissate nel presente regolamento».

<sup>31</sup> Trattasi della comunicazione della Commissione dal titolo «Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19», di data 18 marzo 2020 (C(2020) 1830 final).

<sup>32</sup> Nell'ambito della già citata raccomandazione «relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19» del 13 maggio 2020, la Commissione ha elaborato una serie di «caratteristiche raccomandate dei buoni» tali da contribuire a renderli «un'alternativa attraente e affidabile al rimborso in denaro» (cfr. punti da 3 a 12 della raccomandazione). Secondo la Commissione, in particolare, «ciò contribuirebbe ad attenuare i problemi di liquidità dei vettori e degli organizzatori e potrebbe portare in ultima analisi a una migliore tutela degli interessi dei passeggeri e dei viaggiatori». La raccomandazione si sofferma, altresì, sul profilo delle misure di sostegno, utili anche al fine di «garantire ai passeggeri o ai viaggiatori il rimborso in caso di insolvenza dell'emittente dei buoni».

<sup>33</sup> A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, cit., 1428.

retta applicazione della normativa di fonte comunitaria disapplicando la normativa nazionale con essa contrastante»<sup>34 35</sup>.

#### *4. Il turismo ferroviario.*

La completezza della ricerca esige un approfondimento in merito al turismo ferroviario, la cui rilevanza è confermata dal fatto che, come si è accennato all'inizio del presente contributo, il 2020 rappresenta «l'Anno del treno turistico».

Può osservarsi, a tal proposito, che il concreto esercizio del turismo ferroviario transita attraverso la legge. 9 agosto 2017, n. 128<sup>36</sup>, tesa alla istituzione delle ferrovie turistiche ed il cui fine è «da salvaguardia e la valorizzazione delle tratte ferroviarie di particolare pregio culturale, paesaggistico e turistico, che comprendono i tracciati ferroviari, le stazioni e le relative opere d'arte e pertinenze, e dei mezzi rotabili storici e turistici abilitati a percorrerle, nonché la disciplina dell'utilizzo dei ferrocicli» (art. 2).

---

<sup>34</sup> Cfr., sul punto, anche nota 25.

<sup>35</sup> Deve osservarsi che l'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020 è ritenuta norma di applicazione necessaria (art. 88-*bis*, co. 13, d.l. n. 18/2020). Circa il rapporto tra norme interne di applicazione necessaria e disciplina europea, si è, tuttavia, osservato che «il ricorso a norme di applicazione necessaria di Stati membri potrebbe porre un ulteriore problema di compatibilità con l'ordine pubblico dell'Unione europea. In tali casi (...) si potrebbe ritenere la prevalenza dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, facendo leva, in questo caso, anche sul principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto interno» (O. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012, 60, nota 101). Quanto al reg. (CE) n. 1371/2007, il problema del mancato coordinamento della disciplina interna di applicazione necessaria con quella europea appare essere destinato a non sussistere in presenza di ipotesi di non applicazione del Regolamento in parola (v. art. 2, reg. (CE) n. 1371/2007).

<sup>36</sup> Trattasi della l. 9 agosto 2017, n. 128, recante «Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico».

Giova precisare che le tratte ferroviarie ad uso turistico sono rappresentate dalle «tratte, dismesse o sospese, caratterizzate da particolare pregio culturale, paesaggistico e turistico» (art. 2, co. 1).

Circa la gestione dell'infrastruttura, «le tratte ferroviarie, le stazioni e le relative opere d'arte e pertinenze delle ferrovie (...) restano nella disponibilità dei soggetti proprietari o concessionari». Detti soggetti, in particolare, «sono responsabili del mantenimento in esercizio nonché della manutenzione, della funzionalità e della sicurezza delle medesime infrastrutture» (art. 4, co. 1).

Sulle tratte ferroviarie ad uso turistico è consentita la circolazione dei rotabili ordinari e dei rotabili storici e turistici<sup>37</sup> iscritti, ai sensi del d.m. 12 aprile 2018, n. 191, nell'ambito del registro di immatricolazione nazionale, istituito dal d.lgs. 8 ottobre 2010, n. 191<sup>38</sup> (art. 6, co. 1).

Va precisato che, «al fine di svolgere il servizio di trasporto sulle tratte ferroviarie ad uso turistico», i predetti rotabili storici e turistici «possono circolare anche su tratti dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e regionale, previa disponibilità della relativa traccia oraria» (art. 7, co. 1). In proposito, è opportuno osservarsi come sia l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) a stabilire «le misure di sicurezza che devono essere adottate per la circolazione dei rotabili storici e turistici sull'infrastruttura ferroviaria nazionale e regionale, determinando misure per la circolazione equivalenti in termini di sicurezza complessiva a quelle prescritte per la circolazione dei rotabili ad uso commerciale e che comunque devono

---

<sup>37</sup> Si precisa che i rotabili storici sono: «a) i mezzi ferroviari, motori e trainati, non più utilizzati per il normale esercizio commerciale, che abbiano compiuto il cinquantesimo anno dall'entrata in esercizio del primo esemplare o che abbiano compiuto il venticinquesimo anno dall'entrata in servizio del primo esemplare e che, per particolari caratteristiche tecniche, estetiche e industriali, siano testimonianza di significative evoluzioni nel campo del trasporto ferroviario nazionale; b) le locomotive a vapore circolanti sulle ferrovie regionali, anche a scartamento ridotto». Sono, invece, rotabili turistici «i mezzi che hanno un utilizzo esclusivamente turistico, quali carrozze panoramiche o scoperte» (rispettivamente, art. 3, co. 1 e 2).

<sup>38</sup> Oggi abrogato dal d.lgs. 14 maggio 2019, n. 57. Cfr., in argomento, l'art. 22 del d.lgs. n. 57/2019.

garantire la piena operatività dei rotabili storici unitamente a condizioni di marcia che rendano sostenibile e attrattiva l'offerta commerciale derivante dai viaggi turistici» (art. 7, co. 2).

I servizi di trasporto turistico possono essere esercitati sia da imprese ferroviarie<sup>39</sup>, che da «altri soggetti, quali musei ferroviari e associazioni, purché posti sotto la responsabilità dei [predetti] soggetti (...) in possesso di certificato di sicurezza o altro titolo di idoneità all'esercizio» (art. 5, co. 1-*bis*).

Rimane da precisare che, ai sensi dell'art. 5, co. 2, legge n. 128/2017, «i soggetti che intendono manifestare il proprio interesse ovvero candidarsi alla gestione dei servizi di trasporto turistico e delle attività commerciali connesse [ivi compresi l'allestimento di spazi museali e le iniziative di promozione turistico-ricreativa, sia a bordo che nelle stazioni<sup>40</sup>] ne fanno domanda: a) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per le tratte di competenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale; b) alle regioni interessate per le ferrovie regionali». Sono, poi, i gestori dei servizi di trasporto turistico e delle attività commerciali connesse a dover assicurare «l'integrazione delle iniziative turistico-ricreative connesse ai servizi con le attività di promozione e valorizzazione del territorio svolte dagli enti locali interessati» (art. 9).

Giunti a questo punto può, conclusivamente, osservarsi che entro la categoria del turismo ferroviario rientra, altresì, la pratica dei cc.dd. ferrocicli (anche conosciuta come *velorail* o *bikerail*), espressamente contemplata dalla legge di cui si tratta.

Il ferrociclo, che tecnicamente si traduce in un veicolo «a pedalata naturale o assistita»<sup>41</sup>, «è un mezzo pensato per utilizzare in modo

---

<sup>39</sup> Nello specifico, l'art. 5, co. 1-*bis*, legge n. 128/2017 si riferisce a: «a) imprese ferroviarie di cui al capo II del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per l'infrastruttura ferroviaria nazionale e le linee ad essa interconnesse; b) imprese ferroviarie di cui al capo II del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, ovvero soggetti che già esercitano servizi ferroviari ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, sulle reti ferroviarie isolate dal punto di vista funzionale dal resto del sistema ferroviario, con riferimento alle medesime reti».

<sup>40</sup> Cfr., sul punto, l'art. 5, co. 1, legge n. 128/2017.

<sup>41</sup> Art. 10, legge n. 128/2017.

estremamente economico le linee ferroviarie sospese o dismesse evitano lo smantellamento e contribuendo al mantenimento delle linee stesse»<sup>42</sup>.

Orbene, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 128/2017, è consentita la circolazione dei ferrocicli «sulle linee ferroviarie dismesse o sospese, con modalità definite dal proprietario o dal gestore dell'infrastruttura, evitando comunque ogni forma di promiscuità con la circolazione dei treni».

---

<sup>42</sup> A.C. 1178-A – Ordini del giorno ([documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0729/leg.17.sed0729.allegato\\_a.pdf](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0729/leg.17.sed0729.allegato_a.pdf)).



Alessandra Romagnoli\*

## I riflessi del rischio sanitario da COVID-19 sul trasporto marittimo di persone

*The effects of COVID-19 health risk  
on the carriage of passengers by sea* §

*Il rischio emergenziale connesso alla diffusione della sindrome da COVID-19 e le misure governative di relativo contenimento hanno determinato particolari conseguenze giuridiche sulla regolare esecuzione del contratto di trasporto marittimo di persone, anche sotto il profilo della tutela della posizione giuridico-patrimoniale del passeggero. Lo studio, nel compiere un'indagine comparativa del disposto di cui all'art. 88-bis del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, dalla quale emergono significative deviazioni rispetto alle regole eurounitarie ed alle previsioni codicistiche che sarebbero risultate ordinariamente applicabili, si propone di esaminare l'incidenza dei provvedimenti autoritativi di gestione dell'emergenza sanitaria sulla conservazione del contratto, sulle forme di tutela dei diritti dei passeggeri e sul regime di responsabilità vettoriale. – The emergency risk associated with the spread of COVID-19 syndrome and the governmental measures for its containment have led to particular legal consequences on the regular execution of the carriage of passengers by sea, also from the point of view of protecting the passenger's legal-patrimonial position. This study carries out a comparative investigation of the provisions of art. 88-bis of the law decree March 17, 2020, n. 18, from which significant differences emerge with respect to the european rules and to the code provisions that would have been ordinarily applicable. This scientific paper aims to examine how government measures relating to the management of the health emergency affect the contract, the protection of passengers' rights and the carrier liability regime.*

---

\* Professore associato nell'Università di Bologna – a.romagnoli@unibo.it.

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

SOMMARIO: 1. La tutela del passeggero marittimo nelle ipotesi di impedimenti alla regolare esecuzione del contratto: quadro normativo di riferimento. – 2. I diritti dei passeggeri marittimi alla luce dei provvedimenti governativi di regolazione del rischio emergenziale: l'impedimento soggettivo dell'utente e l'incidenza sulla conservazione del contratto. – 2.1. (Segue) Elementi di differenziazione rispetto alla disciplina dettata dal codice della navigazione. – 3. L'impedimento oggettivo del vettore ed i riflessi sulla sorte del contratto. – 4. La tutela giuridico-patrimoniale del passeggero: raffronto con le norme previste dal codice della navigazione. – 5. Il diritto del passeggero al rimborso del corrispettivo versato o all'emissione del *voucher*: analisi comparativa con il reg. (UE) n. 1177/2010. – 6. I diritti dei passeggeri alle specifiche forme di assistenza ed alla compensazione economica previste dal reg. (UE) n. 1177/2010. – 7. La prassi negoziale relativa alle ipotesi di cancellazione e ritardo della partenza. – 8. Il regime di responsabilità del vettore marittimo per i danni da ritardo o da mancata esecuzione del servizio di trasporto.

*1. La tutela del passeggero marittimo nelle ipotesi di impedimenti alla regolare esecuzione del contratto: quadro normativo di riferimento.*

L'emergenza sanitaria connessa alla diffusione della sindrome da COVID-19 ha indotto il Governo nazionale ad adottare una serie di plurimi provvedimenti, straordinari ed urgenti, volti a contenere e contrastare la trasmissione della pandemia.

Pur essendo destinate ad avere un'efficacia temporale limitata, tali misure hanno introdotto considerevoli restrizioni della libertà di circolazione delle persone – eccettuate le ipotesi di comprovate esigenze lavorative, assoluta urgenza o motivi di salute<sup>1</sup> – ed hanno stabilito la temporanea

---

<sup>1</sup> In particolare, ad opera del d.P.C.M. 22 marzo 2020, per effetto del quale sono state introdotte «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale» (in *G.U.* 22 marzo 2020, n. 76), si «è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per

cessazione di tutte le attività, sia a livello commerciale che industriale, ad eccezione di quelle riguardanti i beni ed i servizi essenziali.

Il rischio epidemiologico e l'adozione dei conseguenti strumenti autoritativi di regolazione dell'emergenza hanno fortemente inciso sugli adempimenti contrattuali, a causa della sopravvenuta impossibilità di eseguire le prestazioni convenute.

Anche con specifico riguardo al settore del trasporto marittimo di persone, a fronte dell'irreparabile intensificazione delle ipotesi di annullamento o interruzione dei viaggi programmati, i provvedimenti governativi di gestione della pandemia hanno compromesso la solidità degli rapporti contrattuali in essere, dando così origine a talune problematiche correlate all'impossibilità delle parti di adempiere agli obblighi contrattualmente assunti.

La situazione descritta è stata posta in evidenza dalla Commissione europea, la quale ha infatti osservato che la «pandemia di Covid-19 ha causato divieti di viaggio nazionali e allerte o restrizioni alle frontiere» causando «un ampio numero di cancellazioni in conseguenza delle quali molti cittadini non hanno potuto viaggiare». La Commissione non ha poi mancato di rilevare che le «attuali restrizioni di viaggio senza precedenti a livello mondiale hanno provocato una battuta di arresto quasi totale dei viaggi in Europa e in molte altre parti del mondo», con «gravi ripercussioni sui vettori»<sup>2</sup>.

---

comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute» (art. 1, co. 1, lett. b).

<sup>2</sup> In dettaglio cfr. Raccomandazione C(2020) 3125 *final* 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» (considerando n. 2), in cui si è aggiunto che se «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», è altrettanto vero che i «vettori di tutti i modi di trasporto si trovano ad affrontare un netto calo degli affari e una paralisi quasi completa delle attività», con la conseguenza che ciò «si traduce in una riduzione del flusso di cassa per causa della pandemia di Covid-19». Sul particolare profilo considerato, la Commissione europea aveva già evidenziato che, in via generale, i passeggeri ed il settore europeo dei trasporti «sono duramente colpiti dall'epidemia di Covid-19. In seguito

Come noto l'obbligazione principale cui è tenuto il vettore marittimo di persone, avente ad oggetto il trasferimento del passeggero presso il luogo di destinazione convenuto, deve ritenersi correttamente adempiuta soltanto qualora l'utente del trasporto sia stato trasferito nel rispetto delle previsioni negoziali, relativamente all'itinerario, al tempo di percorrenza ed al luogo di destinazione pattuiti tra le parti<sup>3</sup>.

La mancata od inesatta esecuzione del trasporto, dovuta ad una serie di eventi impeditivi che si verificano prima della partenza della nave ovvero durante il compimento del viaggio, produce effetti di notevole

---

alle misure di contenimento adottate dalle autorità, quali le restrizioni di viaggio, le chiusure e l'istituzione di zone di quarantena, il settore dei trasporti può essere uno tra quelli più gravemente colpiti dalla pandemia in corso. La situazione è fonte di stress per molti passeggeri che si sono visti cancellare i contratti di viaggio di cui intendevano usufruire e/o che non intendono più viaggiare oppure ai quali non è più consentito farlo». In tale ultimo senso cfr. la Comunicazione del 18 marzo 2020, C(2020) 1830 *final*, recante «Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19», punto 2.1.

<sup>3</sup> Per l'ampia letteratura bibliografica sul contratto di passaggio marittimo si rinvia, *ex plurimis*, a M.M. COMENALE PINTO, *Il passaggio marittimo fra codice della navigazione, Convenzioni non ratificate e prospettive comunitarie*, in *Arch. giur.*, 2006, 337 ss.; M. RIGUZZI, *I Contratti speciali, Il contratto di trasporto*, in *Trattato di diritto privato diretto da Bessone*, Torino, 2006, 41 ss.; A. SANTUARI, *Il contratto di trasporto di persone marittimo e per acque interne*, Trento, 2007; S. POLLASTRELLI, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, Milano, 2008; A. ZAMPONE, *Il rischio dell'impossibilità della prestazione nel contratto di passaggio*, Napoli, 2008; A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008, 179; G. MASTRANDREA, *Il trasporto marittimo di persone*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo, I contratti di utilizzazione della nave e la responsabilità del vettore*, Milano, 2008, 67 ss.; G. BOI, *Trasporto marittimo di persone*, in M. Deiana (a cura di), *Diritto della navigazione*, in *Dizionari del diritto privato promossi da Natalino Irti*, Milano, 2010, 523 ss.; S. ZUNARELLI – A. ROMAGNOLI, *Contratto di trasporto marittimo di persone*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu-F. Messineo-L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2012; S. ZUNARELLI – M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Padova, 2016, 381 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, 479 ss.

rilievo sulla conservazione del contratto di passaggio marittimo, nonché sulla tutela della posizione delle parti sul piano economico<sup>4</sup>.

Le circostanze ostative alla regolare esecuzione del contratto di trasporto marittimo di persone, *in primis*, trovano espressa disciplina nelle norme di diritto interno racchiuse nel codice della navigazione.

Tra gli eventi impeditivi, suscettibili di verificarsi nella fase anteriore all'inizio del viaggio, il codice della navigazione annovera quelli della mancata (art. 402), soppressa (art. 403) o ritardata (art. 404) partenza della nave.

Come si avrà modo di chiarire, le previsioni codicistiche regolano, altresì, le circostanze ostative idonee a sopraggiungere durante il compimento dell'attività di trasporto ed aventi l'effetto di modificare l'itinerario convenuto o di interrompere il viaggio già iniziato (artt. 405 e 406 c. nav.).

Il codice della navigazione, inoltre, contempla le ipotesi in cui l'effettuazione del viaggio risulti impedita a causa di accadimenti riconducibili alla sfera personale del passeggero, prevedendo espressamente la fattispecie della mancata od inesatta attività di trasporto dipesa da una causa estranea alla volontà dell'utente (art. 400).

---

<sup>4</sup> Per una disamina degli impedimenti all'esecuzione del contratto di trasporto marittimo di persone cfr. A. BRUNETTI, *Manuale di diritto della navigazione marittima e interna*, Padova, 1947, 263 ss.; A. FIORENTINO, *I contratti di utilizzazione della nave e dell'aeromobile*, Napoli, 1959, 65 ss.; P. MANCA, *Studi di diritto della navigazione*, Milano, 1961, 459; A. TORRENTE, *L'impresa e il lavoro nella navigazione*, Milano, 1964, 123 ss.; R. ROVELLI, *Il trasporto di persone*, Torino, 1970, 151 ss.; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, Milano, 1990, 1134 ss.; S. ZUNARELLI, *Trasporto marittimo*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 1203 ss.; M.M. COMENALE PINTO – E. ROSAFIO, *La disciplina degli impedimenti anteriori alla partenza nel trasporto marittimo di persone*, in *Giust. civ.*, 2005, 474 ss.; S. ZUNARELLI – A. ROMAGNOLI, *Contratto di trasporto marittimo di persone*, cit., 181 ss.; S. ZUNARELLI, *Il Regolamento (UE) n. 1177/2010 sui diritti dei passeggeri che viaggiano per mare: obblighi di vettori e di operatori dei terminali e problemi applicativi*, in *Dir. mar.*, 2012, 779 ss.; M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti, La disciplina contrattuale*, Milano, 2012, 97 ss.; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. mar.*, 2012, 786 ss.; L. TULLIO, *L'obbligazione di protezione nel trasporto marittimo e aereo*, in *Dir. trasp.*, 2013, 349 ss.; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri marittimi in caso di cancellazione o di ritardo della partenza della nave*, in *Riv. dir. nav.*, 2014, 573 ss.

Al centro della regolamentazione in esame si collocano poi le specifiche previsioni normative eurounitarie, specificamente racchiuse nell'ambito del reg. (UE) n. 1177 del 24 novembre 2010 e volte a consolidare la figura dell'utente-consumatore, al fine di contenerne i disagi patiti in caso di cancellazione o ritardo della partenza della nave<sup>5</sup>.

Pare opportuno precisare come – per le ragioni che si avrà modo di esporre nel prosieguo del testo – il predetto regolamento sia suscettibile di incidere (e, per certe versi, prevalere) sulle norme di diritto interno, le quali non potranno ritenersi applicabili per le parti contrastanti con la disciplina eurounitaria, cui, giova rammentarlo, è attribuita una posizione di prevalenza e superiorità.

*2. I diritti dei passeggeri marittimi alla luce dei provvedimenti governativi di regolazione del rischio emergenziale: l'impedimento soggettivo dell'utente e l'incidenza sulla conservazione del contratto.*

Le conseguenze giuridiche che i provvedimenti normativi di gestione dell'emergenza sanitaria sono suscettibili di produrre sul contratto di passaggio marittimo trovano espressa regolamentazione nel medesimo complesso di norme introdotte dal Governo nazionale a seguito del rischio epidemiologico.

A tale riguardo assume particolare rilevanza il recente d.l. 17 marzo 2020, n. 18, meglio noto come decreto “Cura Italia”<sup>6</sup>, il cui art. 88-

---

<sup>5</sup> Reg. (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», in *G.U.*, n. L. 334 del 17 dicembre 2010. Per un'analisi della tutela dei diritti dei passeggeri alla luce della disciplina eurounitaria cfr. D. BOCCHESI, *Passengers' rights and carriers' liability Two new Regulations: Reg. (E.U.) No. 1177/2010 and Reg. (E.C.) No. 392/2009*, Roma, 2013.

<sup>6</sup> D.l. 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» (in *G.U.* 17 marzo 2020, n. 70), così come modificato in sede di conversione dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (in *G.U.* 29 aprile 2020, n. 110, *S.O.* n. 16). In particolare, l'art. 1, co. 2, di tale legge ha integrato il testo del d.l. n. 18/2020 con l'art. 88-*bis*.

*bis* ha introdotto una serie di circostanze eccezionali e situazioni soggettive, connesse alla diffusione della pandemia, qualificate come idonee ad integrare una causa di impossibilità sopravvenuta della prestazione.

In tal senso, il citato art. 88-*bis* dispone che «Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre» (comma 1)<sup>7</sup>.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo di operatività della norma, la disposizione trova applicazione nei confronti dei soggetti destinatari di provvedimenti limitativi della libera circolazione, quali la quarantena e la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva (lett. *a* e *c*), nonché il ricovero presso le strutture sanitarie e il divieto di allontanamento dalle aree interessate dal contagio (lett. *b*)<sup>8</sup>. La disposizione si applica inoltre ai soggetti i cui soggiorni o viaggi programmati prevedevano la partenza o l'arrivo nelle aree interessate dal contagio (lett. *d*). L'operatività della norma è, altresì, estesa ai viaggi finalizzati alla partecipazione a concorsi pubblici o procedure di selezione pubblica, a manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, ad eventi e ad ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico, annullati, sospesi o rinviati dalle autorità competenti (lett. *e*). Sono infine ricompresi i soggetti intestatari di titoli di viaggio, acquistati in Italia, aventi come destinazione Stati esteri, ove sia impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione della situazione emergenziale epidemiologica (lett. *f*).

In tali termini, l'art. 88-*bis* contempla le ipotesi in cui, ferma la disponibilità del vettore ad eseguire la prestazione di trasporto, il passeg-

---

<sup>7</sup> Il legislatore, al fine di contenere l'impatto del COVID-19 sul «tessuto socio-economico nazionale», era già intervenuto in materia ad opera dell'abrogato d.l. 2 marzo 2020, n. 9, il cui art. 28 aveva anticipato le misure introdotte per effetto della legge n. 27/2020.

<sup>8</sup> L'area interessata dal contagio, inizialmente circoscritta, per effetto del successivo d.P.C.M. del 9 marzo 2020 è stata estesa a tutto il territorio nazionale con conseguente dilatazione della relativa disciplina (art. 1, co.1).

gero risulta impossibilitato a fruire del viaggio, a causa di una condizione soggettiva personale<sup>9</sup> o imposta al medesimo *ex lege*<sup>10</sup>.

Sotto il profilo sostanziale, l'art. 88-*bis* richiama i principi enunciati dal diritto comune, secondo cui, in virtù dell'art. 1463 c.c., divenuta oggettivamente impossibile l'esecuzione della prestazione dovuta, il contratto a prestazioni corrispettive si risolve di diritto.

In tal modo, l'adozione dei provvedimenti governativi di gestione del rischio sanitario priva il passeggero della facoltà di fruire del servizio di trasporto per l'intero periodo di efficacia delle misure restrittive, con la conseguenza che, a causa di tale impossibilità sopravvenuta ed in conformità alle regole generali, l'obbligazione del passeggero si estingue con conseguente risoluzione del contratto, *ex art.* 1463 c.c.

Ove ricorrano i presupposti di operatività indicati dall'art. 88-*bis*, il passeggero che, in ragione degli effetti derivanti dalle misure di contenimento dell'emergenza, risulti impossibilitato a beneficiare della prestazione di trasporto è tenuto a comunicare al vettore, entro il termine di trenta giorni, il ricorrere di una delle predette condizioni, allegando la documentazione comprovante il titolo di viaggio (comma 2)<sup>11</sup>.

Ciò precisato, deve rammentarsi come le misure restrittive imposte dai provvedimenti autoritativi costituiscano disciplina di emergenza destinata ad avere efficacia per un periodo di tempo limitato<sup>12</sup>. Se tale circostanza parrebbe conferire all'impossibilità della prestazione un carat-

---

<sup>9</sup> Si tratta dell'ipotesi del passeggero affetto dalla sindrome del COVID-19.

<sup>10</sup> Si tratta dell'ipotesi del passeggero impossibilitato ad allontanarsi dalle c.d. "zone rosse" oppure diretto verso luoghi di destinazione assoggettati a divieti di ingresso.

<sup>11</sup> Ai sensi del comma 2 dell'art. 88-*bis*, il termine di trenta giorni decorre a) dalla cessazione delle situazioni di cui al comma 1, lettere da *a*) a *d*); dall'annullamento, sospensione o rinvio del concorso o della procedura selettiva, della manifestazione, dell'iniziativa o dell'evento, nell'ipotesi di cui al comma 1, lett. *e*); dalla data prevista per la partenza, nell'ipotesi di cui al comma 1, lett. *f*).

<sup>12</sup> Il periodo di efficacia transitoria è quello intercorrente tra la data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020 e la data di perdita di efficacia delle misure previste dal d.P.C.M. 8 marzo 2020 e dagli ulteriori decreti attuativi emanati ai sensi dell'art. 3, co. 1, del citato d.l. n. 6/2020.



tere temporaneo, occorre tuttavia considerare che l'art. 88-*bis* richiama testualmente l'art. 1463 c.c. e, pertanto, per espressa qualificazione normativa le suddette misure devono senz'altro essere considerate quali eventi determinanti un'impossibilità sopravvenuta assoluta.

Una volta chiarito che la norma circoscrive il proprio ambito di applicazione alle sole ipotesi di impossibilità definitiva, occorre d'altra parte valutare se possa sussistere un margine di operatività dell'art. 1256, co. 2, c.c., il quale, nelle ipotesi di impossibilità sopravvenuta di carattere temporaneo, dispone l'estinzione del rapporto obbligatorio qualora il contraente non abbia più un interesse apprezzabile all'adempimento della controparte<sup>13</sup>.

In tale ultima circostanza, lo scioglimento del rapporto negoziale consegue al venir meno dell'interesse del creditore, posto che lo scopo per cui l'accordo era stato concluso non può più essere conseguito a causa del mutamento delle condizioni contrattuali dipeso da accadimenti esterni.

Al riguardo, la Corte di Cassazione ha affermato che «in tema di risoluzione del contratto, l'impossibilità sopravvenuta della prestazione è configurabile qualora siano divenuti impossibili l'adempimento della prestazione da parte del debitore o l'utilizzazione della stessa ad opera della controparte, purché tale impossibilità non sia imputabile al creditore ed il suo interesse a ricevere la prestazione medesima sia venuto meno, dovendosi in tal caso prendere atto che non può più essere conseguita la finalità essenziale in cui consiste la causa concreta del contratto, con la conseguente estinzione dell'obbligazione»<sup>14</sup>.

In tale contesto assumono rilevanza le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, la quale, nell'evidenziare la necessità di valutare le finalità perseguite dal passeggero, ha ritenuto che «pur essendo la prestazione in astratto ancora eseguibile (...), il venir meno della possibilità che essa realizzi lo scopo dalle parti perseguito con la stipulazione del contratto (nel caso, lo “scopo di piacere” in cui si sostanzia la

---

<sup>13</sup> In argomento occorre rammentare che, in virtù del secondo comma dell'art. 1256 c.c., «l'obbligazione si estingue se l'impossibilità perdura fino a quando, in relazione al titolo dell'obbligazione o alla natura dell'oggetto, (...) il creditore non ha più interesse a conseguirla»

<sup>14</sup> Cfr. Cass., ordinanza 29 marzo 2019, n. 8766, in *Corr. giur.*, 2019, 717.

“finalità turistica”), (...) implica il venir meno dell’interesse creditorio», con la conseguenza che «l’impossibilità sopravvenuta della utilizzabilità della prestazione estingue invero il rapporto obbligatorio per il venir meno dell’interesse creditorio, e di conseguenza il contratto»<sup>15</sup>.

Ne consegue che, ove il servizio di trasporto non sia stato definitivamente cancellato, in quanto riprogrammato, ed il biglietto di trasporto consenta al passeggero di fruire della prestazione entro un periodo di tempo eccedente quello di operatività delle misure restrittive, una volta rimossa la causa di impossibilità della prestazione, in virtù del principio enunciato dal secondo comma dell’art. 1256 c.c. l’obbligazione si estingue, con conseguente scioglimento del vincolo contrattuale, soltanto ove sia venuto meno l’interesse che la prestazione in concreto era diretta a realizzare a favore del passeggero. In caso contrario, qualora l’interesse creditorio non sia cessato, il contratto rimane sospeso ed il vettore sarà tenuto ad adempiere.

### 2.1. *(Segue) Elementi di differenziazione rispetto alla disciplina dettata dal codice della navigazione.*

Come noto, la fattispecie degli impedimenti del passeggero è ben delineata nel nostro ordinamento giuridico, posto che il codice della navi-

---

<sup>15</sup> Cfr. Cass. 24 luglio 2007, n. 1635. La Suprema Corte ha rilevato che, qualora l’interesse a trascorrere un periodo di svago e di *relax* non sia più perseguibile per evidenti e comprovate situazioni di pericolo nel luogo di arrivo e quindi la prestazione diventi inutilizzabile, tale situazione comporta l’estinzione del rapporto obbligatorio per irrealizzabilità della causa concreta. I giudici hanno altresì osservato che «l’accertata epidemia in atto nell’isola di Cuba non consentiva di “assicurare lo svolgimento del soggiorno” secondo “adeguati standard di sicurezza sanitaria”, a tale stregua rimanendo essenzialmente compromessa la necessità di assicurare che quella vacanza sarebbe stata poi fruita in condizioni di ordinaria tranquillità, secondo i canoni di valutazione propri di un turista medio” (...). Essendo la prestazione *de qua* divenuta inidonea a soddisfare l’interesse creditorio, l’estinzione dello stipulato contratto in argomento per irrealizzabilità della causa concreta comporta, va infine sottolineato, l’esonero delle parti dalle rispettive obbligazioni».

gazione non trascura di contemplare, quali eventi ostativi alla regolare esecuzione del trasporto marittimo, anche quelle circostanze che appaiono riferibili alla sfera personale dell'utente.

Diviene, in tal modo, necessario pervenire ad un coordinamento tra le diverse fonti di disciplina della materia, rinviando al prosieguo della trattazione ogni valutazione circa la prevalenza o meno dell'art. 88-*bis* in ipotesi di discordanza.

La normativa codicistica, in particolare, distingue a seconda che la mancata od inesatta attività di trasporto sia dipesa da una causa estranea alla volontà del passeggero (art. 400 c. nav.) ovvero da un suo fatto proprio (art. 401 c. nav.).

Tale categoria di impedimenti è suscettibile di incidere, in misura rilevante, sulla conservazione del contratto e sull'obbligo di pagamento del prezzo di viaggio da parte dell'utente.

Nel caso in cui l'impedimento del passeggero a fruire del servizio di trasporto sia dipeso da una causa a lui non imputabile, il contratto di passaggio si risolve di diritto (art. 400, co. 1, c. nav.)<sup>16</sup>. La medesima

---

<sup>16</sup> In argomento appare singolare la soluzione interpretativa accolta (in una decisione ormai remota) dalla Corte di Cassazione, la quale, trascurando la *ratio* sottesa alle disposizioni di cui si tratta, è pervenuta a conclusioni che sembrano, in effetti, discostarsi sensibilmente dal dettato normativo richiamato (Cass. 26 marzo 1947, n. 432, in *Riv. dir. comm.*, 1947, II, 286 e in *Riv. dir. nav.*, 1943-48, II, 62). Nel caso *de quo*, il vettore aveva negato l'imbarco ad un passeggero, in ottemperanza agli ordini a tale riguardo impartiti dalla competente autorità militare, la quale aveva imposto agli ufficiali soggetti al richiamo in servizio il divieto di compiere viaggi all'estero. I giudici di legittimità, nel respingere l'istanza di risoluzione del contratto e di rimborso del prezzo di trasporto promossa dal passeggero, hanno motivato le proprie conclusioni sul presupposto che, nel caso di specie, «la sopravvenuta impossibilità di imbarcarsi derivava da una qualità inerente alla persona del crocerista che, pur avendo pagato il corrispettivo dell'intera prestazione, non poteva usufruire della nave per compiere il viaggio progettato. Gli effetti di questa causa impeditiva non potevano riversarsi sulla Società adempiente, trattandosi di un caso di forza maggiore che colpiva non l'attività di essa, ma limitava la libertà di locomozione del singolo passeggero». Il tenore letterale dell'art. 400 c. nav. induce a ritenere che il rimedio dello scioglimento del vincolo negoziale possa essere legittimamente invocato in tutte le ipotesi in cui il passeggero si trovi nell'impossibilità di partire per una causa a sé

conseguenza si determina se il passeggero viene a mancare prima della partenza della nave.

Appare evidente come la normativa codicistica enunci principi analoghi a quelli cui si è ispirato il legislatore di emergenza.

Al riguardo, infatti, è opportuno precisare che, sotto il profilo dell'inquadramento dogmatico della fattispecie in esame, la dottrina si è dimostrata incline a ricondurre l'ipotesi contemplata dall'art. 400 c. nav. non alla figura del recesso unilaterale, quanto piuttosto all'istituto della risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione dedotta in contratto, *ex art.* 1463 c.c.<sup>17</sup>.

L'art. 88-*bis* risulta aderente alla disciplina codicistica sotto un ulteriore ordine di profili.

Invero, anche il codice della navigazione prevede l'obbligo del passeggero di notificare l'impedimento al vettore (art. 400, co. 3). La disposizione aggiunge che, qualora la notizia dell'impedimento non venga comunicata prima della partenza della nave, il vettore può pretendere l'integrale pagamento del prezzo di passaggio concordato, ma al netto delle spese relative alle eventuali prestazioni accessorie dedotte nel contratto<sup>18</sup>. Si tratta di una previsione che appare senza dubbio ispirata all'intento di compensare il vettore per il complesso delle operazioni preparatorie al trasporto comunque eseguite<sup>19</sup>, *ivi* compreso lo spazio a bordo eventualmente riservato al passeggero<sup>20</sup>.

---

non imputabile. Si ritiene quindi che, nel caso di specie, il divieto imposto dalla competente autorità militare – e peraltro qualificato dai giudici di legittimità quale fattispecie di forza maggiore –, in applicazione della norma di diritto speciale avrebbe dovuto non impedire ma, semmai, proprio legittimare l'automatico scioglimento del vincolo contrattuale.

<sup>17</sup> Cfr., in tal senso, L. TULLIO, *La tutela del passeggero e dell'auto al seguito nel contratto di trasporto marittimo*, in *Studi econ. dir.*, 1992, p. 386.

<sup>18</sup> Il pagamento del prezzo netto comprende una quota comprensiva del costo del trasferimento, con l'applicazione delle trattenute corrispondenti alle spese per l'eventuale consumazione dei pasti o l'eventuale alloggio nelle cabine o negli altri locali della nave a ciò adibiti. Cfr. G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, cit., p. 1134, *sub* nota 15.

<sup>19</sup> Sul particolare profilo considerato cfr., altresì, L. TULLIO, *La tutela del passeggero e dell'auto al seguito nel contratto di trasporto marittimo*, cit., p. 386, il quale

3. *L'impedimento oggettivo del vettore ed i riflessi sulla sorte del contratto.*

Il susseguirsi dei numerosi provvedimenti governativi di gestione dell'emergenza sanitaria ha limitato non solo il diritto dei cittadini alla libera circolazione sul territorio nazionale (eccettuate le ipotesi di comprovate situazioni di necessità), ma anche quello delle imprese di trasporto a svolgere la propria attività.

In tale prospettiva, accanto alle ipotesi in cui gli effetti delle misure di contrasto adottate si traducono in un impedimento soggettivo del passeggero a fruire del servizio di trasporto, l'art. 88-*bis* contempla altresì le ipotesi in cui l'impedimento si profila quale causa di impossibilità oggettiva della prestazione, la quale non può essere eseguita dal vettore a causa dei provvedimenti restrittivi adottati dalle autorità competenti.

Si tratta quindi delle ipotesi in cui il vettore, per effetto delle misure governative di contenimento della pandemia, non possa garantire il regolare svolgimento del trasporto e proceda ad annullare od interrompere il viaggio, a nulla rilevando la condizione soggettiva del passeggero di disponibilità o meno a fruire della prestazione.

A tale riguardo, l'art. 88-*bis* accorda al vettore, previa comunicazione tempestiva all'utente, il diritto di esercitare il diritto di recesso, qualora le prestazioni non possano essere eseguite «in ragione di provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» (comma 4).

In tale specifica circostanza risulta evidente il *favor legis* per la conservazione del contratto, in quanto la disposizione richiamata prevede che

---

ritiene che all'inadempimento dell'obbligo di dare notizia dell'evento impeditivo «si ricollega una liquidazione legale del danno pari al prezzo di passaggio netto».

<sup>20</sup> La disciplina introdotta dall'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020, pur apparendo nella sostanza aderente a quella codicistica, appare discostarsene con specifico riguardo alle ipotesi in cui l'evento impeditivo abbia colpito uno dei congiunti o degli addetti alla famiglia del passeggero, anch'essi creditori del medesimo viaggio. In tal caso, secondo quanto previsto dall'art. 400, co. 2, c. nav., la risoluzione non opera *ex lege*, ma solo a seguito del diritto in tal senso esercitato da parte degli interessati.

la risoluzione non operi *ex lege*, ma soltanto a seguito di una decisione unilaterale manifestata in tal senso dal vettore.

Ciò precisato, diviene necessario procedere ad un'analisi comparativa con le norme racchiuse nel citato reg. (UE) n. 1177/2010, il quale disciplina espressamente ed in maniera differenziata le ipotesi in cui la partenza del trasporto sia stata cancellata o ritardata.

La previsione contemplata dall'art. 88-*bis* appare senza dubbio più favorevole alla tutela della posizione giuridica del vettore, in quanto le previsioni eurounitarie non accordano al soggetto debitore della prestazione alcuna facoltà di recesso, prevedendo piuttosto che lo scioglimento del vincolo contrattuale possa essere conseguito su decisione unilaterale del solo passeggero.

Invero, in caso di cancellazione o di maturato ritardo del servizio di trasporto superiore ai 90 minuti rispetto all'orario di partenza pattuito, il reg. (UE) n. 1177/2010 riconosce ai passeggeri il diritto di scegliere se risolvere il vincolo negoziale, avendo in tal caso diritto al rimborso del biglietto ed eventualmente al ritorno gratuito al primo punto di partenza non appena possibile<sup>21</sup>, oppure dare ugualmente esecuzione al contratto mediante la fruizione di un trasporto alternativo alla destinazione finale<sup>22</sup>, non appena possibile e senza alcun supplemento (art. 18).

Sebbene la formulazione della norma si discosti da quella dell'art. 88-

---

<sup>21</sup> La previsione richiamata nel testo non trova applicazione nei confronti dei «passeggeri con biglietti aperti finché l'orario di partenza non è specificato, salvo per i passeggeri in possesso di un titolo di viaggio o di un abbonamento» (art. 20.1), nonché dei passeggeri di crociere in partenza da un porto situato nel territorio di uno Stato membro (art. 2.1, lett. c).

<sup>22</sup> L'art. 18 non impone l'utilizzo di un mezzo appartenente alla medesima compagnia di navigazione, con la conseguenza che, nella prassi, i vettori hanno la facoltà di pervenire alla stipulazione di accordi di reciprocità, i quali, in caso di necessità, consentono di riavviare i passeggeri a fronte della corresponsione di un prezzo di passaggio ragionevole. Sulla facoltà, implicitamente contemplata dal provvedimento in parola, di stipulare accordi di *rerouting* tra vettori marittimi, si è espresso G. LOFFREDA nell'ambito del proprio intervento in occasione della *Tavola Rotonda «I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e per acque interne. Prima lettura del reg. (UE) n. 1177/2010 del 24 novembre 2010»*, tenutasi a Roma in data 3 maggio 2011, in *Dir. trasp.*, 2011, 659.

*bis*, occorre tuttavia considerare come l'applicazione della previsione eu-ronitaria al caso concreto sia, di fatto, idonea a produrre le univoche e medesime conseguenze cui conduce l'operatività della disciplina di emergenza.

Non può, infatti, sottaceri come l'effettuazione di un trasporto alternativo, in ragione della situazione emergenziale, risulti difficilmente prospettabile, con la conseguenza di indurre il passeggero a privilegiare la scelta del rimborso del corrispettivo versato.

La Commissione europea, a tale riguardo, è intervenuta nel corso dell'emergenza sanitaria adottando una serie di orientamenti volti a garantire l'applicazione coerente dei diritti dei passeggeri, fortemente compresi dalla riduzione della circolazione dei mezzi di trasporto marittimo dovuta alle misure restrittive adottate dai singoli governi nazionali<sup>23</sup>.

La Commissione ha così chiarito che, con specifico riguardo alla fruizione del servizio di trasporto alternativo, il diritto di scelta spettante all'utente può essere condizionato dalle circostanze proprie dell'epidemia di COVID-19, atteso che i vettori possono essere impossibilitati ad offrire, entro un breve periodo di tempo, un collegamento alternativo verso la destinazione prevista, cui si aggiunge l'incertezza in merito alla durata entro la quale detto servizio alternativo può essere effettuato<sup>24</sup>. Ne consegue che la locuzione «non appena possibile» «può significare, in relazione al servizio alternativo di trasporto, ritardi considerevoli e/o tempi di attesa molto incerti» e «lo stesso dicasi per la disponibilità di informazioni concrete circa questa “possibilità”, per via del clima di profonda incertezza che pesa sul traffico via mare e per vie navigabili». A parere della Commissione<sup>25</sup>, quindi, «il rimborso del prezzo del biglietto oppure il servizio alternativo di trasporto in una data

---

<sup>23</sup> C(2020) 1830 *final*, cit. Preme rilevare che la Commissione europea è intervenuta al dichiarato fine di «chiarire le modalità di applicazione di alcune disposizioni della legislazione UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'epidemia di Covid-19, in particolare per quanto riguarda le cancellazioni e i ritardi» (punto 1).

<sup>24</sup> C(2020) 1830 *final*, cit., punto 2.1. La Commissione europea richiama, a titolo esemplificativo, l'ipotesi dello Stato membro che sospenda la circolazione di navi in provenienza da determinati Paesi.

<sup>25</sup> Cfr. punto 6.2.

successiva “a discrezione del passeggero” potrebbe pertanto rappresentare un’opzione preferibile per il passeggero medesimo»<sup>26</sup>.

Appare necessario notare come la disciplina introdotta dal decreto “Cura Italia”, la cui formulazione si limita ad individuare le condizioni di operatività soggettiva dell’art. 88-*bis* nulla distinguendo in merito alle plurime fattispecie di impedimento prospettabili, sia destinata a trovare applicazione in presenza di ogni circostanza ostativa al regolare svolgimento del servizio di trasporto.

Al riguardo, preme rammentare che le norme dettate dal reg. (UE) n. 1177/2010 non contemplano espressamente le ipotesi di accadimenti impeditivi sopraggiunti durante il compimento del viaggio, la cui disciplina è invece contenuta nel codice della navigazione, ove è espressamente previsto il mutamento dell’itinerario convenuto (art. 403, co. 2).

Anche sotto tale ultimo profilo emerge una discrasia tra le fonti normative considerate, in quanto le conseguenze giuridiche previste dall’art. 88-*bis* non appaiono pienamente sovrapponibili a quelle che deriverebbero dall’applicazione delle disposizioni codicistiche.

In tal senso, l’art. 403, co. 2, c. nav., nel disciplinare l’ipotesi in cui il vettore abbia deciso di apportare variazioni all’itinerario *ab origine* con-

---

<sup>26</sup> Per quanto concerne il coordinamento con la disciplina dettata dal codice della navigazione, relativamente alle ipotesi in cui la medesima sia destinata a trovare applicazione per inoperatività della normativa eurounitaria, giova precisare che anche l’art. 404 c. nav., in caso di ritardo della partenza, accorda al passeggero la facoltà di chiedere la risoluzione del contratto, con la precisazione che tale diritto può essere esercitato a condizione che sia stato maturato un ritardo della partenza della nave avente durata considerevole (ossia, anche se rapportata al tempo del viaggio, di almeno dodici ore). La normativa codicistica pare, per contro, in linea con il disposto di cui all’art. 1463 c.c., relativamente alle ipotesi di mancata o soppressa partenza della nave per causa estranea all’impresa di trasporto, laddove si prevede che la risoluzione del contratto operi *ex lege* e non a seguito dell’esercizio di un diritto potestativo riconosciuto in capo al soggetto creditore. Invero, qualora la partenza della nave sia impedita a causa di un fatto estraneo alla sfera giuridica soggettiva del vettore, l’art. 402 c. nav. dispone che il contratto è risolto di diritto. La medesima soluzione è accolta dall’art. 403, co. 1, c. nav. nelle ipotesi in cui la partenza della nave sia stata soppressa e non sia possibile effettuare il viaggio mediante l’impiego di un altro mezzo facente capo al medesimo vettore.



venuto, non contempla alcuna facoltà di recesso del vettore prevedendo che lo scioglimento del vincolo contrattuale possa essere conseguito su decisione unilaterale del solo passeggero<sup>27</sup>.

Invero, l'art. 403, co. 2, c. nav. riconosce al viaggiatore la facoltà di chiedere la risoluzione del contratto a condizione che i mutamenti di percorso intervenuti abbiano arrecato un pregiudizio ai suoi interessi.

Occorre poi segnalare che l'art. 403, co. 3, c. nav. accorda al passeggero, il cui viaggio sia stato mutato dal vettore, il diritto, in ogni caso, al risarcimento del danno, il cui ammontare non potrà tuttavia eccedere il doppio del prezzo di passaggio qualora il mutamento dell'itinerario sia stato determinato da giustificato motivo<sup>28</sup>.

#### *4. La tutela giuridico-patrimoniale del passeggero: raffronto con le norme previste dal codice della navigazione.*

A norma dell'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020, sia nelle ipotesi in cui le citate misure di contenimento della pandemia si traducano in un impe-

---

<sup>27</sup> Per quanto concerne il processo informativo che il vettore è tenuto a garantire, al fine di rendere l'utenza adeguatamente edotta circa le variazioni intervenute, va segnalato l'indirizzo giurisprudenziale favorevole a ritenere che, in caso di mutamento del percorso (nonché di modifica della data di partenza della nave), non è sufficiente trasmettere la relativa comunicazione all'agenzia che ha emesso i documenti di trasporto, in quanto il vettore, gravato dall'obbligo di operare nel rispetto dei principi di diligenza e correttezza, è tenuto a rendere note le modifiche delle condizioni contrattuali «con adeguata pubblicazione sui giornali o con cartelli nel porto e all'imbarco». In tali termini si è espresso il G. Pace Napoli 10 gennaio 2006, in *Dir. traspr.*, 2008, 253.

<sup>28</sup> La norma è stata chiarita dal Tribunale di Napoli con sentenza 25 maggio 1978 (in *Traspr.*, 1979, 159), ove si è affermato che gli effetti derivanti dalla facoltà del passeggero di chiedere la risoluzione e costituiti dalla limitazione quantitativa dei danni risarcibili di cui all'art. 403, co. 2, c. nav., configurano «una forma di responsabilità oggettiva che consiste nel pagamento del doppio del prezzo di passaggio». Occorre precisare che l'art. 403, co. 3, c. nav. riconosce al passeggero il diritto al risarcimento dei danni subiti, entro i limiti del doppio del prezzo netto di passaggio in presenza di giustificato motivo, anche nelle ipotesi di soppressione della partenza.

dimento personale ed incolpevole del passeggero, sia in quelle in cui i provvedimenti restrittivi integrino una causa di impossibilità oggettiva del vettore ad eseguire la prestazione convenuta, l'impresa di trasporto è gravata dall'obbligo di procedere, entro trenta giorni dal ricevimento o dal compimento della comunicazione richiesta, al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio oppure all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi<sup>29</sup>.

In altri termini, qualora la prestazione di trasporto sia divenuta impossibile sotto il profilo soggettivo (impossibilità a fruire del viaggio) ovvero oggettivo (cancellazione della partenza per ordine imposto dalla competente autorità), l'art. 88-*bis* pone a carico del vettore l'obbligo di restituzione di quanto già eventualmente percepito.

Appare evidente come la previsione risulti aderente ai principi generali di diritto comune, ove si consideri che, a norma dell'art. 1463 c.c., nei contratti a prestazioni corrispettive, la parte liberata per impossibilità sopravvenuta della prestazione non ha diritto di ottenere la controprestazione, essendo peraltro tenuta alla restituzione di quanto già conseguito, e ciò in applicazione delle regole generali che disciplinano la ripetizione dell'indebitato, di cui agli artt. 2033 e ss. c.c.

In tal modo, l'estinzione dell'obbligazione avente ad oggetto la prestazione divenuta impossibile comporta il sorgere, in capo alla parte liberata che abbia eventualmente già ricevuto la controprestazione, dell'obbligo di restituire quanto percepito.

La previsione racchiusa nell'art. 88-*bis* risulta senza dubbio in linea con il dettato normativo di cui al citato art. 402 c. nav., relativamente alle ipotesi di mancata o soppressa partenza della nave per causa non imputabile all'impresa di trasporto.

Invero, qualora la partenza della nave sia impedita a causa di un fatto estraneo alla sfera giuridica soggettiva del vettore, la norma codicistica

---

<sup>29</sup> La durata di diciotto mesi, in sostituzione di quella originariamente prevista e pari a 12 mesi, è stata introdotta per effetto del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, coordinato ad opera della legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» (art. 182, co. 3-*bis*, lett. a).

prevede che il soggetto debitore del trasporto sia tenuto a restituire al passeggero il prezzo del biglietto di viaggio corrisposto (art. 402 c. nav.).

Per contro, occorre rilevare come la previsione contenuta nell'art. 88-*bis* si ponga in contrasto con il dettato di cui all'art. 400 c. nav. nella parte in cui, in caso di impedimento del passeggero dovuto a causa estranea alla sua volontà, riconosce al vettore il diritto di acquisire parte del prezzo pattuito.

L'art. 400 c. nav., infatti, dispone che, in caso di mancata esecuzione del viaggio per causa non imputabile al passeggero, il vettore ha comunque diritto al pagamento di un quarto del prezzo convenuto e al netto del vitto, qualora tale voce sia compresa nel corrispettivo di passaggio, con ciò discostandosi dalla previsione racchiusa nell'art. 1463 c.c.<sup>30</sup> ed *ergo* dalla disciplina governativa di emergenza.

In virtù delle norme dettate dal codice della navigazione, pertanto, il passeggero marittimo che non possa o non voglia più utilizzare (per ragioni attinenti alla propria sfera personale) la prestazione di trasporto dedotta in contratto non ha diritto al rimborso integrale del corrispettivo versato.

Occorre poi evidenziare come i principi introdotti per effetto dell'art. 88-*bis* divergano sensibilmente da quelli accolti dalla normativa codicistica anche in tema di interruzione del viaggio.

Invero, il principio che, in linea generale, trova applicazione in materia è quello secondo cui l'obbligazione avente ad oggetto la corresponsione del prezzo di passaggio è subordinata all'utilità della porzione di viaggio compiuta, con la conseguenza che l'utente è tenuto a compensare il vettore circa le spese da questi sostenute, in ragione della porzione di percorso beneficiata.

---

<sup>30</sup> A tale riguardo cfr. G. PESCATORE, *Effetti dell'impedimento personale al singolo viaggiatore sul contratto di crociera turistica*, in *Riv. dir. nav.*, 1943-48, II, p. 64, il quale ha osservato che «l'impedimento del passeggero non può considerarsi come causa di liberazione del vettore (almeno quanto agli effetti economici), in quanto essendo l'*opus* del trasporto indivisibile, il venir meno di uno dei passeggeri (difficilmente sostituibile, soprattutto se si abbia riguardo ai viaggi di lungo percorso) non rende scindibile dal complesso della prestazione la parte che si riferisce a ciascuno. (...) Con la conseguenza che la prestazione del vettore deve trovare il corrispettivo nel prezzo pagato dal passeggero».

A norma degli artt. 405 e 406 c. nav., infatti, se l'attività di trasporto è interrotta (rispettivamente dal vettore o dal passeggero) per una causa di forza maggiore, il vettore ha comunque diritto di ottenere il pagamento del prezzo di passaggio nella misura proporzionata al tratto utilmente percorso (*pro rata itineris peracti*).

Il passeggero, poi, è tenuto a corrispondere l'intero prezzo convenuto se il vettore, a proprie spese ed in tempo ragionevole, riesce a fornire la prosecuzione del trasporto mediante l'impiego di un'altra nave avente analoghe caratteristiche, garantendo, altresì, durante l'attesa, le spese di alloggio e di vitto, a condizione che siano incluse nel costo del biglietto di passaggio (art. 405 c. nav.)<sup>31</sup>.

5. *Il diritto del passeggero al rimborso del corrispettivo versato o all'emissione del voucher: analisi comparativa con il reg. (UE) n. 1177/2010.*

L'art. 88-*bis* dispone che l'emissione del *voucher* «assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario» (comma 12).

Se il passeggero, a fronte della sopravvenuta impossibilità – soggettiva

---

<sup>31</sup> In mancanza di precise indicazioni normative al riguardo, qualora l'attività di trasporto sia stata interrotta per causa di forza maggiore diviene, altresì, necessario verificare se il vettore risulti gravato dall'obbligo di garantire al passeggero la prosecuzione del trasporto, rinnovando con un mezzo nautico sostitutivo il viaggio interrotto. Sulla specifica tematica, in termini chiarificatori, si è pronunciata la Corte di Cassazione, a parere della quale il vettore non può ritenersi gravato dall'obbligo di garantire la prosecuzione del viaggio nelle ipotesi in cui l'esito dannoso del ritardo – subito dal passeggero nell'arrivo presso il luogo di destinazione convenuto – non sia imputabile al comportamento negligente del debitore, in quanto dovuto a causa di forza maggiore. In tal senso si è affermato che, a norma dell'art. 405 c. nav. «il vettore che, interrompendosi il viaggio della nave per causa di forza maggiore, provvede allo sbarco dei passeggeri nel porto più vicino non ha l'obbligo di proseguire o rinnovare il viaggio rimasto interrotto e, pertanto, non è responsabile del danno che essi risentano per non aver potuto raggiungere la destinazione nel tempo previsto» (Cass. 7 febbraio 1970, n. 287, in *Riv. dir. nav.*, 1970, II, 173).

o oggettiva – di fruire del servizio di trasporto in dipendenza delle circostanze eccezionali connesse al rischio sanitario da COVID-19, ha diritto di ottenere il rimborso del corrispettivo versato ovvero l'emissione di un *voucher* di pari importo, ove si intenda aderire ad una lettura restrittiva dell'art. 88-*bis* parrebbe doversi ammettere che la scelta tra le due forme di ristoro patrimoniale debba ritenersi rimessa alla facoltà decisionale dell'impresa di trasporto, la quale, pertanto, potrebbe non ritenere opportuno soddisfare la richiesta di rimborso avanzata dal passeggero in ragione della strategia commerciale ritenuta più favorevole.

Trattasi, tuttavia, di una soluzione interpretativa che, con specifico riguardo alle ipotesi di cancellazione del servizio di trasporto decisa dal vettore o di maturato ritardo, si pone in evidente contrasto con i principi enunciati dal citato reg. (UE) n. 1177/2010.

Invero, tale provvedimento, nell'accordare al viaggiatore il diritto di scegliere le modalità di restituzione del corrispettivo versato, stabilisce che «Con il consenso del passeggero, il rimborso integrale del biglietto può avvenire sotto forma di buono e/o altri servizi per un importo equivalente alla tariffa di acquisto, purché le condizioni siano flessibili, segnatamente per quanto riguarda il periodo di validità e la destinazione» (art. 18, comma 3).

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, si ritiene che il vettore (peraltro tenuto ad adempiere a specifici obblighi di informazione circa i diritti spettanti ai passeggeri<sup>32</sup>), qualora abbia cancellato o ritardato la partenza della nave per effetto dei provvedimenti autoritativi di contrasto dell'emergenza sanitaria, non possa ritenersi esonerato - mediante l'emissione del *voucher* - dall'obbligo di soddisfare la richiesta di rimborso avanzata dall'utente, al quale, in definitiva, spetta la scelta tra i rimedi

---

<sup>32</sup> Pare opportuno rammentare come il provvedimento in parola, al fine di assicurare ampia e diffusa consapevolezza dei diritti spettanti ai passeggeri marittimi, ponga in capo alle compagnie di navigazione marittima, agli operatori dei *terminals* portuali e, se del caso, alle Autorità portuali l'obbligo di garantire che le informazioni sui diritti dei passeggeri siano messe a disposizione del pubblico a bordo delle navi, nei porti, se possibile, e nei terminali portuali (art. 23), le cui strutture dovranno perciò organizzare e curare la predisposizione di servizi analoghi a quelli oggi garantiti agli utenti del trasporto in ambito aeroportuale.

patrimoniali previsti dall'art. 88-*bis*.

A favore di tali conclusioni depone altresì l'intervento chiarificatore della Commissione europea, la quale ha posto l'accento sul diritto dei passeggeri di scegliere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati relativamente a prestazioni annullate a causa dell'emergenza sanitaria.

In particolare, nel precisare che il reg. (UE) n. 1177/2010 non contempla le circostanze in cui gli utenti risultino impossibilitati a fruire del servizio di trasporto oppure desiderino annullarlo di loro spontanea volontà, la Commissione ha constatato che, nella prassi, «diversi vettori offrono buoni ai passeggeri che non intendono più effettuare il viaggio (o ai quali non è più consentito farlo) a causa dell'epidemia di Covid-19».

La Commissione ha poi affermato che «questa situazione va distinta da quella in cui il vettore annulla il viaggio e offre solo un buono anziché la possibilità di scegliere tra rimborso e servizio alternativo di trasporto», evidenziando che l'offerta di un *voucher* da parte del vettore non può pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in alternativa, per il rimborso<sup>33</sup>.

In linea con tali argomentazioni la Commissione europea ha inoltre rimarcato che, a «norma della legislazione dell'Unione, il rimborso può essere effettuato in denaro o sotto forma di buono», osservando che il «rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta».

Atteso che le richieste di rimborso presentate dai passeggeri superano il livello delle nuove prenotazioni, nel prospettare il rischio di insolvenza dei vettori – e di mancata corresponsione degli importi richiesti – cui i passeggeri sono esposti, la Commissione europea ha sottolineato l'importanza di rendere i *voucher* «più attraenti», quale alternativa al rimborso in denaro, al fine di incentivarne l'accettazione da parte degli utenti ed attenuare le problematiche di liquidità delle imprese di trasporto<sup>34</sup>.

In tale prospettiva, la Commissione ha raccomandato la predisposizione di strumenti di copertura assicurativa – efficace e solida – dei *voucher* in caso di insolvenza del vettore, da istituirsi a cura del settore privato o

---

<sup>33</sup> C(2020) 1830 *final*, cit., punto 2.2.

<sup>34</sup> C(2020) 3125 *final*, cit., considerando 15.

pubblico<sup>35</sup>. In particolare, la Commissione ha individuato talune caratteristiche minime che dovrebbero connotare i *voucher*, tra le quali il periodo minimo di validità pari a dodici mesi, decorsi i quali sorge l'obbligo del vettore di procedere «automaticamente» al rimborso dell'importo totale o del residuo del buono non utilizzato, entro quattordici giorni dalla relativa data di scadenza<sup>36</sup>; il diritto dei passeggeri di fruire del servizio di trasporto anche dopo la scadenza del *voucher* se la prenotazione è stata fatta nel relativo periodo di validità<sup>37</sup>; il diritto dei passeggeri di utilizzare il *voucher* per qualunque servizio di trasporto offerto dal vettore<sup>38</sup>; la cessione gratuita del buono ad un altro passeggero<sup>39</sup>; l'indicazione sul *voucher*, da emettersi su supporto digitale o cartaceo durevole, del relativo periodo di validità e dei correlati diritti accordati al passeggero<sup>40</sup>.

In tale contesto preme rilevare come la sussistenza del diritto dell'utente di scegliere tra il rimborso integrale del costo del titolo di viaggio e la corresponsione di un *voucher* sia stata espressamente riconosciuta anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la quale è intervenuta per segnalare al Parlamento ed al Governo le criticità della disciplina di cui all'art. 88-*bis*<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> C(2020) 3125 *final*, cit., considerando 16.

<sup>36</sup> C(2020) 3125 *final*, cit., punto 3.

<sup>37</sup> C(2020) 3125 *final*, cit., punto 5.

<sup>38</sup> C(2020) 3125 *final*, cit., punto 6.

<sup>39</sup> C(2020) 3125 *final*, cit., punto 10.

<sup>40</sup> C(2020) 3125 *final*, cit., punto 12. Al fine di garantire il soddisfacimento delle richieste di rimborso effettuate dai passeggeri in conseguenza della situazione emergenziale, la Commissione ha riconosciuto agli Stati membri la facoltà di introdurre specifici regimi di sostegno economico a favore dei soggetti operanti nel settore dei trasporti (cfr. C(2020) 3125 *final*, cit., punto 15). Occorre precisare che, per effetto del citato d.l. n. 34/2020, coordinato ad opera della legge di conversione n. 77/2020, è stata prevista l'istituzione, presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, di un fondo destinato ai consumatori titolari di *voucher* non utilizzati e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento del vettore (art. 182, co. 3-*bis*, lett. d).

<sup>41</sup> Parere AS1665 di data 27 maggio 2020, in merito alle «Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetti turistici causa emergenza Covid 19», in *Boll.* n. 22/2020.

L'Authority, *in primis*, ha evidenziato che la soluzione governativa appare in conflitto con la vigente disciplina europea di applicazione diretta, la quale, in caso di cancellazione del trasporto da parte del vettore, a tutela dei passeggeri stabilisce «espressamente il diritto del consumatore ad esercitare una scelta immediata tra rimborso del costo del biglietto o modalità alternative», prevedendo poi che «l'eventuale corresponsione del *voucher* è assoggettata a espressa accettazione da parte del passeggero».

Nel richiamare la posizione assunta dalla Commissione europea nella citata raccomandazione del 13 maggio 2020, l'Antitrust ha rappresentato che, a fronte del persistente ed indiscutibile conflitto tra le disposizioni nazionali e quelle eurounitarie, in presenza di condotte volte a negare il diritto del passeggero al rimborso integrale del prezzo di trasporto mediante la sola offerta di emissione del *voucher*, essa interverrà al fine di «garantire la corretta applicazione della normativa di fonte comunitaria disapplicando la normativa nazionale con essa contrastante».

Non parrebbe condurre ad una differente prospettiva la disamina del dettato normativo racchiuso nel testo coordinato del citato d.l. n. 34/2020, ove si rimarca che l'emissione del *voucher* «non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario» (art. 182, co. 3-*bis*, lett. c).

Pare opportuno osservare, inoltre, come la norma da ultimo richiamata, nulla innovando rispetto ai principi introdotti ad opera dell'art. 88-*bis*, continui ad attribuire al vettore la facoltà di scelta in ordine alla tipologia di ristoro patrimoniale spettante al passeggero.

Sebbene, infatti, la disposizione riconosca all'utente il diritto di ottenere il rimborso dell'importo già versato, con specifico riguardo ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestri, il legislatore ha tuttavia precisato che detto rimborso può essere richiesto «decorsi dodici mesi dall'emissione ed è corrisposto entro quattordici giorni dalla richiesta», con ciò lasciando intendere che il passeggero possa esercitare il diritto di cui si tratta soltanto nella ipotesi - secondaria e subordinata - di mancata fruizione del *voucher* (art. 182, co. 3-*bis*, lett. d).

Sotto il profilo del coordinamento tra le divergenti fonti normative esaminate, se da un lato le previsioni di cui all'art. 88-*bis* sono testual-



mente qualificate come «norme di applicazione necessaria» (comma 13)<sup>42</sup>, non può d'altra parte trascurarsi come, in caso di conflitto, parrebbe non potersi ravvisare un margine di operatività della norma governativa, in quanto la stessa è destinata a soccombere alla prevalenza della normativa eurounitaria - ove applicabile - per incompatibilità<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Per norme di applicazione necessaria si intendono le disposizioni che, in considerazione dell'oggetto regolamentato e dello scopo perseguito, devono essere applicate nonostante il richiamo alla legge straniera (cfr. art. 17 della legge 31 maggio 1995, n. 218).

<sup>43</sup> Occorre rammentare che il rapporto con il diritto interno si fonda sui fondamentali principi, elaborati dalla giurisprudenza e dalla dottrina, relativi alla applicabilità diretta ed alla prevalenza del diritto eurounitario. Sotto il primo profilo, preme richiamare la sentenza della Corte di Giustizia CE 5 febbraio 1963 (causa 28/62, *Van Gend en Loos*, in *Racc.*, 1963, 1), la quale, nel qualificare il diritto comunitario quale ordinamento autonomo e distinto rispetto a quello dei singoli Stati membri, ha affermato che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro diritti sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini [...]». L'art. 12 del Trattato CEE ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare». Sotto il profilo della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, può richiamarsi la sentenza Corte di Giustizia CE 15 luglio 1964 (causa 6/64, *Costa c. Enel*, in *Foro it.*, 1964, IV, 137), secondo cui «il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli stati membri [...]. Il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del trattato implica [...] una limitazione definitiva di loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia [...]. Il principio della prevalenza del diritto comunitario si risolve allora, in sostanza, nell'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore». I giudici comunitari hanno, altresì, riconosciuto il potere del giudice nazionale di disapplicare la norma di diritto interno difforme rispetto a quella comunitaria. In tal senso la Corte di Giustizia CE, con sentenza 9 marzo 1978 (causa 106/77, *Simmenthal*, in *Racc.*, 1978, 629), ha affermato che «qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua

A differenti conclusioni, per contro, deve pervenirsi con riferimento alle previsioni dettate dal codice della navigazione ed invocabili in presenza delle circostanze ostative escluse dall'ambito di operatività del reg. (UE) n. 1177/2010<sup>44</sup>.

In mancanza di soluzioni interpretative chiarificatrici rinvenibili nella relazione illustrativa al d.l. n. 18/2020<sup>45</sup>, la quale si limita ad una mera parafrasi del testo normativo, parrebbe potersi ritenere che la normativa emergenziale di cui all'art. 88-*bis*, quale *lex specialis* applicabile alle ipotesi di impossibilità sopravvenuta della prestazione di trasporto maturate nella fase di operatività individuata dalla norma medesima, si ponga, per il periodo di efficacia prevista, quale disciplina non aggiuntiva rispetto a quella ordinariamente applicabile alla materia sulla base delle previsioni codicistiche (anch'esse di diritto speciale), ma (temporaneamente) sostitutiva e destinata in tal modo a rappresentare l'unica forma di tutela accessibile.

Ove si intenda aderire alla soluzione favorevole ad attribuire all'art. 88-*bis* valenza sostitutiva rispetto alle previsioni codicistiche, preme evi-

---

competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria».

<sup>44</sup> Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, la disciplina euronitaria individua, quali propri destinatari, i passeggeri fruitori non solo di servizi marittimi di collegamento tra porti situati nel territorio degli Stati membri, ma altresì di servizi marittimi da svolgersi tra porti europei e porti situati nel territorio di Stati terzi, nonché, seppur con la previsione di talune deroghe, di crociere in partenza dal territorio comunitario (cfr. art. 2.1, lett. a), b) e c). Sebbene la formulazione assai ampia della norma, *prima facie*, possa indurre a ritenere che i benefici della tutela contemplata dalla disciplina europea si estendano alla maggior parte dei passeggeri marittimi, risulta tuttavia opportuno precisare che il provvedimento in parola individua ed esclude dal proprio ambito di operatività talune categorie di utenti del trasporto. In particolare, il reg. (UE) n. 1177/2010 non trova applicazione nei confronti dei soggetti fruitori dei servizi marittimi per così dire minori, ed individuati sulla base delle dimensioni e/o caratteristiche proprie delle navi impiegate nell'attività di trasporto ovvero della specifica attività di navigazione da svolgersi (cfr. art. 2.2).

<sup>45</sup> Cfr. «Misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 cd. "Cura Italia" Volume II – Articoli 71-127», 22 aprile 2020, 177.

denziare come il passeggero, nelle ipotesi di soppressione della partenza o di mutamento dell'itinerario dipese da una causa di forza maggiore, verrebbe privato del diritto di invocare la forma di tutela accordata dall'art. 403, co. 3, c. nav. e consistente nel diritto al risarcimento del doppio del prezzo netto di passaggio.

Per effetto di tale impostazione, anche la posizione giuridico-patrimoniale del vettore risulterebbe affievolita, posto che egli, in caso di impedimento del passeggero dovuto ad un fatto al medesimo estraneo, non avrebbe la facoltà di conseguire la corresponsione di un quarto del prezzo di passaggio (al netto del vitto pattuito), di cui all'art. 400, co. 1, c. nav.

Del pari, ponendosi nella medesima prospettiva, in caso di interruzione del viaggio dovuta a causa di forza maggiore, il vettore non potrebbe esercitare il diritto di esigere il pagamento del prezzo di passaggio proporzionato al tratto utilmente percorso (*ex artt. 405 e 406, co. 1, c. nav.*).

*6. I diritti dei passeggeri alle specifiche forme di assistenza ed alla compensazione economica previste dal reg. (UE) n. 1177/2010.*

Il rischio sanitario connesso alla diffusione del COVID-19 non appare idoneo ad affievolire il diritto dei passeggeri di ricevere le specifiche forme di assistenza previste dal citato reg. (UE) n. 1177/2010 e, peraltro, rimarcate dalla Commissione europea nell'ambito dei propri Orientamenti di maggio 2020<sup>46</sup>.

Come noto, nelle ipotesi di partenza della nave cancellata o ritardata, al fine di «garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri, simile a quello offerto dalle altre modalità di trasporto»<sup>47</sup>, il citato regolamento pone in capo al vettore marittimo specifici obblighi di assistenza a favore degli utenti-consumatori, al fine di ridurne i disagi patiti (art. 17)<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> C(2020) 1830 *final*, cit., punto 6.3.

<sup>47</sup> Cfr. considerando n. 1 del reg. (UE) n. 1177/2010.

<sup>48</sup> La norma richiamata nel testo non trova applicazione nei confronti dei «passeggeri con biglietti aperti finché l'orario di partenza non è specificato, salvo per i passeggeri in possesso di un titolo di viaggio o di un abbonamento» (art. 20.1). In primo luogo, l'art. 17.1 del reg. (UE) n. 1177/2010 pone a carico

Si tratta di diritti «minimi»<sup>49</sup> che, a norma dell'art. 6 del provvedimento in parola, «non possono essere limitati né possono essere oggetto di rinuncia, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive del contratto di trasporto». Ne consegue che tali misure di assistenza devono essere garantite anche qualora l'impossibilità dell'esatto adempimento della prestazione sia dipesa da circostanze eccezionali.

Il reg. (UE) n. 1177/2010, inoltre, dispone che, fermo restando il diritto al trasporto, «i passeggeri possono chiedere al vettore una compensazione economica in caso di ritardo all'arrivo alla destinazione finale» (art. 19)<sup>50</sup>.

La norma condiziona l'esercizio di tale facoltà al solo presupposto del ritardato arrivo del passeggero presso il luogo di destinazione convenuto, e ciò quindi a prescindere dalla tipologia dell'evento impeditivo che ne abbia rappresentato la causa.

Ne consegue, pertanto, che il diritto alla compensazione può essere riconosciuto sia nelle ipotesi di cancellazione, sia in quelle di esecuzione ritardata del trasporto, qualora l'una o l'altra circostanza abbia prodotto un ritardo del passeggero nell'arrivo presso il luogo di destinazione convenuto.

---

del vettore l'obbligo di offrire gratuitamente, a favore dei passeggeri in partenza dai *terminals* portuali, «spuntini, pasti o bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa, purché siano disponibili o possano essere ragionevolmente forniti» (art. 17.1). Qualora l'impedimento alla partenza della nave comporti la necessità di un pernottamento pari ad una o più notti, il passeggero marittimo ha altresì diritto ad una sistemazione gratuita ed adeguata, a bordo o a terra, nonché al trasferimento tra il *terminal* portuale ed il luogo di sistemazione (art. 17.2). La norma precisa che il passeggero ha diritto a tale forma di assistenza solo «ove ciò sia fisicamente possibile».

<sup>49</sup> In tali termini si è espresso A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, 3. *I diritti dei passeggeri*, in M. DEIANA – L. TULLIO (diretto da), *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, 572.

<sup>50</sup> La disposizione richiamata nel testo non trova applicazione nei confronti dei «passeggeri con biglietti aperti finché l'orario di partenza non è specificato, salvo per i passeggeri in possesso di un titolo di viaggio o di un abbonamento» (art. 20.1), nonché ai passeggeri di crociera in partenza da un porto situato nel territorio di uno Stato membro (art. 2.1, lett. c).

Il reg. (UE) n. 1177/2010, tuttavia, individua specifiche cause esimenti il vettore dall'obbligo di soddisfare le richieste di compensazione economica formulate dai passeggeri marittimi.

In particolare, al pari di quanto previsto dal reg. (CE) n. 261/2004 per il settore del trasporto aereo, i passeggeri non hanno diritto a detta compensazione nelle ipotesi in cui il vettore provi che la cancellazione o il ritardo siano dipesi da circostanze straordinarie ostative al regolare svolgimento del servizio di trasporto, le quali non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli (art. 20.4).

Quanto alle «circostanze eccezionali», con specifico riguardo alla corrente situazione emergenziale, la Commissione europea ha individuato, pur senza pretesa di esaustività, alcune condizioni che possono essere ricondotte a tale fattispecie.

Si è in particolare ritenuto che, laddove le autorità pubbliche adottino misure volte a contenere la pandemia, tali previsioni, per loro natura e origine, non sono inerenti al normale esercizio dell'attività dei vettori e sfuggono al loro effettivo controllo.

Ne consegue, a parere della Commissione, che questa «condizione dovrebbe considerarsi soddisfatta nei casi in cui le autorità pubbliche vietino completamente determinati servizi di trasporto oppure vietino la circolazione delle persone in modo tale da escludere de facto l'effettuazione del servizio di trasporto in questione».

La Commissione ha aggiunto poi che tale condizione «può dirsi soddisfatta anche nel caso in cui la cancellazione avvenga in circostanze nelle quali la circolazione delle persone non sia completamente vietata, ma limitata alle persone che beneficiano di deroghe (ad esempio i cittadini o i residenti del paese interessato)».

La Commissione, inoltre, ha posto l'accento sulla facoltà del vettore di cancellare, in tempo utile all'adozione di tutte le opportune misure organizzative, anche in termini di assistenza ai passeggeri, un servizio di trasporto da eseguirsi con una nave rimasta vuota a causa della insussistenza di utenti disponibili a viaggiare. In tali ipotesi, «anche a seconda delle circostanze, la cancellazione può essere considerata “dovuta” alla misura adottata dalle autorità pubbliche. Di nuovo, a seconda delle circostanze, questo può valere anche per i servizi di trasporto in direzione opposta a quella dei servizi direttamente interessati dal divieto di circolazione delle persone», con la conseguenza che «se un vettore decide di

cancellare un servizio di trasporto e dimostra che la motivazione di tale decisione era la tutela della salute dell'equipaggio, anche tale cancellazione viene considerata "dovuta" a circostanze eccezionali»<sup>51</sup>.

7. *La prassi negoziale relativa alle ipotesi di cancellazione e ritardo della partenza.*

I principi introdotti dall'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020 sono destinati a trovare applicazione anche in deroga alle specifiche condizioni contrattuali pattuite (cfr. comma 10)<sup>52</sup>.

Giova rammentare che la disciplina prevista dal codice della navigazione in tema di impedimenti alla regolare esecuzione del contratto di trasporto ha carattere meramente dispositivo, posto che essa non è espressamente inclusa dall'art. 415 c. nav. tra le norme qualificate come non derogabili dalle parti.

Ciò precisato, assumono rilevanza le previsioni dettate dai regolamenti contrattuali in uso nella prassi marittima ed intese ad escludere il diritto del passeggero al rimborso del corrispettivo versato.

Sotto tale ultimo profilo, i vettori marittimi manifestano la tendenza ad esporre il passeggero al rischio di ogni eventuale variazione che il soggetto debitore della prestazione di trasporto si riserva di apportare all'orario di partenza convenuto, prevedendo che l'utente abbia l'onere di accertare, durante la fase anteriore a quella dell'inizio del viaggio, l'insussistenza di dette modifiche<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> C(2020) 1830 *final*, cit., punto 6.3. Sul particolare profilo considerato cfr. G. VISINTINI, *Impossibilità della prestazione e giudizio di buona fede*, in *Dir. mar.*, 1977, 5, la quale, nel richiamare quanto indicato da A. BRECHT, *System der Vertragshaftung*, in *Jering Jarbücher*, 1908, 22, riconduce alla categoria degli impedimenti alla partenza non imputabili al vettore eventi quali un ordine impartito dall'autorità competente.

<sup>52</sup> Il comma 10, in particolare, statuisce che «Le disposizioni del presente articolo trovano applicazione anche nei casi in cui il titolo di viaggio (...) 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».

<sup>53</sup> Nel senso segnalato nel testo cfr. art. 8 Grandi Navi Veloci S.p.a., secondo cui «il Passeggero è tenuto ad accertarsi, prima della partenza, che non

In tal senso sono rinvenibili previsioni contrattuali aventi l'effetto di limitare i diritti dei passeggeri in caso di impedimenti al trasporto, specie ove si prevede che l'utente, al quale sia stata negata la fruizione del viaggio per mancata presentazione in tempo utile, è escluso dal diritto di conseguire il rimborso, anche parziale, del corrispettivo già versato<sup>54</sup>.

Norme convenzionali aventi analogo contenuto sono state, altresì, elaborate con riferimento alle ipotesi in cui il passeggero abbia apportato variazioni all'attività di trasporto programmata (linea del servizio, data, orario, giorno di partenza convenuti). Anche in tale circostanza, la tendenza consolidata delle imprese vettrici è quella di negare all'utente il diritto di conseguire il rimborso dell'importo già versato<sup>55</sup> o di pretendere comunque la corresponsione di una penale<sup>56</sup>.

Occorre evidenziare che le previsioni pattizie richiamate, nel privare il passeggero del diritto alla restituzione del prezzo di passaggio, oltre a determinare uno squilibrio dei diritti e degli obblighi nel rapporto contrattuale con gli utenti e, dunque, rilevare sotto il profilo della vessatorietà<sup>57</sup>, appaiono affette da nullità, in quanto in contrasto con la norma-

---

siano intervenute variazioni relative alla nave ed all'orario riportati sul biglietto di passaggio»; art. 9 Toremar Toscana Regionale Marittima S.p.a.

<sup>54</sup> In tali termini, cfr. l'art. 5 Grandi Navi Veloci S.p.a. secondo cui «il Passeggero che non si presenti nel tempo sopra indicato per l'imbarco, o che comunque non salga a bordo della nave prevista ed indicata sulla carta di imbarco non ha diritto al rimborso, neppure parziale, del prezzo pagato», aggiungendo peraltro che l'utente «deve anzi completare il pagamento del prezzo di passaggio se non lo avesse pagato per intero»; art. 10 Snav S.p.a.

<sup>55</sup> Cfr., a tale proposito, art. 3 Corsica Ferries France S.a.s./Forship S.p.a., secondo cui «Non sarà riconosciuto alcun rimborso in caso di variazione di data, orario, linea, tipologia di sistemazione o categoria del veicolo».

<sup>56</sup> Cfr. no l'art. 6 Grandi Navi Veloci S.p.a., nonché l'art. 6 Moby S.p.a. recante il titolo «Penali di variazione».

<sup>57</sup> In particolare, dette statuizioni negoziali appaiono in contrasto con le norme di cui alle lett. e) e g) dell'art. 33, co. 2, cod. cons. di cui al d.lgs. n. 206/2005. A tale riguardo il Tribunale di Palermo Trib. Palermo, con ordinanza 7 luglio 2008 (in *Dir. maritt.*, 2009, 1218, e in *Corr. merito*, 2008, 1153), ha dichiarato la vessatorietà della clausola contrattuale avente l'effetto di applicare determinate penali sull'importo totale del biglietto di viaggio in caso di «annullamento da parte del passeggero», affermando che la clausola in contestazione

tiva di emergenza in esame, la cui *ratio* è quella di garantire una piena tutela dell'ordine pubblico e di diritti fondamentali ed inderogabili.

*8. Il regime di responsabilità del vettore marittimo per i danni da ritardo o da mancata esecuzione del servizio di trasporto.*

Atteso che, come già chiarito, ai sensi dell'art. 88-*bis* l'impossibilità di adempiere del vettore ricorre nelle ipotesi in cui le misure autoritative di contenimento della pandemia abbiano provocato la sospensione o l'interruzione del servizio di trasporto, occorre verificare se la mancata o ritardata esecuzione del contratto di trasporto marittimo, in ragione dei divieti di mobilità sopravvenuti ed imposti al fine di arginare la diffusione del rischio sanitario, siano idonee a produrre conseguenze sul regime di responsabilità vettoriale.

Va infatti rammentato che, sulla base dei principi generali, il vettore permane comunque esposto al rischio della proposizione di istanze risarcitorie in quanto, nell'ambito del contratto di passaggio marittimo, egli risulta gravato da un regime di responsabilità per colpa presunta superabile mediante la prova positiva di un fatto liberatorio.

La responsabilità del vettore marittimo di persone per i danni arrecati al passeggero a causa del ritardo ovvero del mancato svolgimento del servizio di trasporto è regolata dall'art. 408 c. nav. sulla base del principio generale codificato dall'art. 1218 c.c. in tema di inadempimento delle obbligazioni.

Invero, l'art. 408 c. nav., in aderenza al disposto di diritto comune, pone a carico del vettore l'obbligo di provare, quale fatto impeditivo, «che l'evento è derivato da causa a lui non imputabile»<sup>58</sup>.

---

è «espressione del prepotere contrattuale dell'imprenditore, la quale determina un forte squilibrio a danno del contraente debole, quale è tipicamente il viaggiatore-consumatore», posto che «mentre il vettore, nell'ipotesi di annullamento del viaggio per eventi indipendenti dalla propria volontà non subisce alcun pregiudizio, il passeggero-consumatore laddove deve annullare il viaggio, ad esempio per gravi motivi di salute, perde totalmente il prezzo del biglietto».

<sup>58</sup> La norma ha valore meramente dispositivo, per effetto di quanto espressamente previsto dal successivo art. 415 c. nav., il quale non annovera l'art.



In altri termini, secondo le intenzioni del codificatore di diritto speciale, il vettore marittimo di persone, al fine di esimersi dalla responsabilità per colpa presunta, è tenuto ad individuare fatti specifici, non riconducibili ad un difetto di diligenza, che lo abbiano posto nell'impossibilità di adempiere<sup>59</sup>.

Posto che, nell'ipotesi che qui si tratta, la mancata effettuazione del trasporto si pone quale effetto delle misure governative di restrizione, appare necessario valutare se il vettore, per superare la presunzione di responsabilità posta a suo carico, tra le cause invocabili ai fini dell'impossibilità della prestazione possa richiamare le fattispecie del c.d. *factum principis* e della forza maggiore.

Il c.d. *factum principis* consiste in un provvedimento della pubblica autorità (legislativa o amministrativa) che, adottato nel periodo successivo al perfezionamento del contratto per la tutela di interessi generali, rende oggettivamente impossibile l'esecuzione della prestazione indipendentemente dalla volontà dei soggetti obbligati, operando così quale esimente della responsabilità della parte debitrice<sup>60</sup>.

Come sopra chiarito, l'art. 88-*bis* attribuisce ai provvedimenti adottati dalle autorità competenti, limitativi della libertà di circolazione in quanto preordinati al contrasto della pandemia, il valore – ineccepibile – di evento grave, eccezionale ed imprevedibile, determinante una impossibilità sopravvenuta rilevabile ai sensi del richiamato art. 1463 c.c.

---

408 c. nav. tra le disposizioni tassativamente indicate come non derogabili a favore del vettore. Gli accordi intervenuti tra le parti ed aventi l'effetto di modificare il regime ordinario di responsabilità vettoriale previsto *ex lege* rimangono comunque assoggettati al rispetto dei limiti di validità posti dall'art. 1229 c.c.

<sup>59</sup> La giurisprudenza, in via generale, ha affermato che, in materia di inadempimento di un'obbligazione, il debitore che intenda sottrarsi alla responsabilità presunta *ex art. 1218 c.c.* è gravato dall'onere di provare l'assoluta impossibilità della prestazione derivante da una causa a lui non imputabile, cioè da un fatto obiettivo estraneo alla sua volontà (caso fortuito o forza maggiore). In tali termini si è espresso Trib. Torino, 1 dicembre 2008, in pluriscdam-utetgiuridica-it.

<sup>60</sup> In argomento cfr. P. CENDON (a cura di), *Commentario al codice civile. Artt. 1173-1320. Obbligazioni*, Milano, 2009, 599.

Preme tuttavia evidenziare come, alla luce delle soluzioni interpretative accolte dalla giurisprudenza, la ricorrenza del *factum principis* non sia idonea, *ex se*, a produrre l'esonero di responsabilità del debitore, atteso che occorre valutare se l'atto amministrativo o la sopravvenienza normativa siano in concreto connotati dai requisiti della imprevedibilità, al momento dell'assunzione dell'obbligazione e della inevitabilità, in quanto non ragionevolmente contrastabili.

La Suprema Corte di Cassazione, infatti, non ha mancato di evidenziare che i provvedimenti autoritativi sono suscettibili di determinare l'effetto liberatorio conseguente alla sopravvenuta impossibilità qualora gli stessi siano del tutto estranei alla volontà dell'obbligato<sup>61</sup>, non siano ragionevolmente prevedibili – secondo la comune diligenza – all'atto dell'assunzione dell'obbligazione<sup>62</sup> ed il debitore abbia «sperimentato» tutte le ragionevoli possibilità per contrastare il provvedimento autoritativo ed adempiere regolarmente<sup>63</sup>.

Per effetto di tale impostazione, il vettore marittimo, al fine di invocare l'esimente del *factum principis*, sarà gravato dall'onere di dimostrare che le misure governative di contenimento della pandemia, all'atto dell'assunzione dell'obbligazione, non solo erano ragionevolmente imprevedibili secondo la comune diligenza, ma altresì inevitabili in quanto non contrastabili al momento dell'adempimento<sup>64</sup>.

Ad analoghe conclusioni può pervenirsi con riferimento alla fattispecie della forza maggiore, comunemente intesa quale causa di esclusione di responsabilità costituita da un evento estraneo alla condotta del debitore e non contrastabile, in quanto idoneo ad impedire, per la sua impe-

---

<sup>61</sup> Per un'esplicita pronuncia in tal senso cfr. Cass. 19 ottobre 2007, n. 21973, in *Giust. civ.*, 2008, I, 115.

<sup>62</sup> La soluzione richiamata è prospettata da Cass. 23 febbraio 2000, n. 2059, in *Vita not.*, 2000, 928.

<sup>63</sup> Cfr. Cass. 8 giugno 2018, n. 14915, in *Ced Cass.*, 2018; Cass. 10 giugno 2016, n. 11914, in *Foro it.*, 2017, I, 274.

<sup>64</sup> A tal fine, il vettore potrà dimostrare che gli effetti dei provvedimenti autoritativi non potevano essere contrastati se non attraverso l'adozione di misure comportanti oneri economici considerevoli e sproporzionati.

tuosità, la regolare esecuzione del contratto e rendere inefficace qualsiasi azione diretta a rimuoverlo<sup>65</sup>.

Anche in tale ipotesi, affinché il debitore possa invocare tale esimente, occorre fornire la prova che la forza maggiore non era prevedibile e, una volta verificatasi, non era contrastabile.

In particolare, secondo l'indirizzo interpretativo accolto dalla giurisprudenza, la forza maggiore, «pur non postulando un'impossibilità assoluta, esige cionondimeno che il mancato verificarsi dell'evento in causa sia imputabile a circostanze indipendenti da chi le fa valere, straordinarie ed imprevedibili, le cui conseguenze sarebbe stato impossibile evitare malgrado tutta la diligenza posta»<sup>66</sup>.

In via generale, i giudici di legittimità hanno contribuito a chiarire il contenuto dei requisiti della straordinarietà e della imprevedibilità quali elementi costitutivi la fattispecie della forza maggiore.

Si è così affermato che «il carattere della straordinarietà è di natura oggettiva, qualificando un evento in base all'apprezzamento di elementi (come la frequenza, le dimensioni, l'intensità, ecc.) suscettibili di misurazione» ed il carattere della imprevedibilità deve essere valutato secondo criteri «riferiti ad una normale capacità e diligenza media, avuto riguardo alle circostanze concrete del caso sussistenti al momento della

---

<sup>65</sup> La Corte di Cassazione, in particolare, ha rilevato che la forza maggiore consiste in un particolare impedimento allo svolgimento di una certa azione, estraneo alla volontà dell'agente e tale da rendere vano ogni sforzo intrapreso dal medesimo per il suo superamento. Per sua stessa definizione la forza maggiore deve essere assoluta e, cioè, non vincibile né superabile in alcuna maniera. E tale non può considerarsi quella situazione che, con intensità di impegno e di diligenza tipica o normale, avrebbe potuto essere altrimenti superata. In tal senso cfr. Cass. pen., 28 febbraio 1997, n. 965, in *Cass. pen.*, 1999, 1578.

<sup>66</sup> Cfr. Corte Giustizia UE 4 marzo 2010, n. 297/08, in <https://plurimediam-utetgiuridica-it>. In linea, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che la forza maggiore, quale causa di esclusione di responsabilità dell'impresa, non è limitata all'impossibilità assoluta dell'esecuzione della prestazione (nella specie l'esportazione di merci verso Paesi terzi), ma comprende le circostanze anormali, indipendenti dal soggetto obbligato, i cui effetti non possono essere evitati, se non con sacrificio malgrado la migliore volontà del soggetto stesso (Cons. Stato 5 novembre 1999, n. 1761, in *Foro amm.*, 1999, 2548).

conclusione del contratto (...), non essendo invero sufficiente l'astratta possibilità dell'accadimento»<sup>67</sup>.

In tale contesto, il rischio epidemico connesso alla diffusione del COVID-19, in quanto connotato da una natura oggettiva, straordinaria, imprevedibile ed inevitabile, si pone senza dubbio quale evento suscettibile di integrare gli estremi della forza maggiore.

Tali conclusioni sono avvalorate dall'indirizzo interpretativo accolto dai giudici di legittimità in materia di rischi sanitari, ove si è affermato che l'epidemia, caratterizzata in via generale dalla rapidità della diffusione e dal numero considerevole delle persone colpite, può essere definita quale «malattia contagiosa che, per la sua spiccata diffusività, si presenta in grado di infettare, nel medesimo tempo e nello stesso luogo, una moltitudine di destinatari, recando con sé, in ragione della capacità di ulteriore espansione e di agevole propagazione, il pericolo di contaminare una porzione ancor più vasta di popolazione»<sup>68</sup>.

La configurazione della fattispecie delineata trova ulteriore conforto nel dettato normativo.

Va considerato, infatti, come l'art. 79 del citato d.l. n. 18/2020 disponga testualmente che «l'epidemia da COVID-19 è formalmente riconosciuta come calamità naturale ed evento eccezionale», rendendo così vana ogni conclusione differente.

Alla luce di quanto precisato, pertanto, risulta palese come la diffusione del COVID-19 e l'adozione delle conseguenti misure limitative siano eventi idonei ad integrare gli estremi della forza maggiore e rappresentare, in tal modo, un motivo legittimo di inadempimento – totale o parziale – del contratto di trasporto marittimo di persone.

---

<sup>67</sup> Cfr. Cass. 25 maggio 2007, n. 12235, in *Nuova giur. civ.*, 2007, 11, 1, 1177.

<sup>68</sup> Cfr. Cass. pen. 30 ottobre 2019, n. 48014, in *pluris-cedam-utetgiuridica-it*.

Chiara Tincani \*

## Il contratto di ristorazione

*The catering contract* §

*L'articolo analizza l'impatto dell'epidemia sull'esercizio dei servizi di ristorazione ed esamina i recenti interventi normativi che individuano le misure di prevenzione della stessa attività. – The essay analyses the impact of the epidemic situation on the catering contract and the author examines the new regulations regarding it.*

SOMMARIO: 1. Il contratto di ristorazione e la sua natura. – 2. L'impatto dell'epidemia. – 3. Le misure preventive dell'attività di ristorazione. – 4. Limiti organizzativi imposti dalla prevenzione dell'epidemia.

---

\* Professore associato nell'Università di Verona – chiara.tincani@univr.it.

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

1. *Il contratto di ristorazione e la sua natura.*

Il contratto di ristorazione<sup>1</sup> è atipico e si caratterizza per la somministrazione di pasti e di bevande all'interno di un locale arredato, in cui, a fronte del corrispettivo, il cliente riceve la prestazione principale, insieme a quelle accessorie, quali il servizio di guardaroba o quello al tavolo. Se il ristoratore pone in essere una attività organizzativa complessa, si applica la disciplina sull'appalto di servizi, come capita per lo più; in difetto, si richiama quella sul contratto di prestazione di opera<sup>2</sup>. La coesistenza nello stesso schema di obbligazioni riconducibili a differenti fattispecie tipiche porta a qualificarlo come misto e, poiché non vi è alcuno vincolo di forma, il cliente lo può stipulare anche in via orale, come di solito avviene, cioè di persona, per telefono, con una comunicazione di posta elettronica oppure con un comportamento concludente; solo di rado si ricorre alla forma scritta.

Inoltre, è un negozio a esecuzione immediata. Nella prassi, è preceduto spesso da una prenotazione<sup>3</sup>, con la quale, in anticipo e sovente a titolo gratuito, il cliente chiede che gli sia riservato un tavolo; pertanto, nasce solo una obbligazione a carico del ristoratore, il quale si impegna a garantire la disponibilità dei posti per la data e per l'orario convenuti. Il cliente può decidere anche di non presentarsi, senza incorrere in una responsabilità per inadempimento, salvo comunque l'obbligo di comportarsi secondo buona fede, ai sensi dell'art. 1337 c.c. La prenotazione non incide sulla struttura del contratto, il quale si conclude quando il cliente arriva nel giorno e nell'ora prestabiliti. Al contrario, qualora il ristoratore chieda il versamento di acconti o di caparre, come accade più di frequente all'estero, la stipulazione del negozio ha luogo con il loro pagamento. Spesso ciò avviene anche in Italia in concomitanza con eventi importanti, quali il matrimonio o la cresima, così che, per

---

<sup>1</sup> Cfr. A.V. MALVASI, *Contratti e responsabilità nell'attività di ristorazione*, Rimini, 2005, 39 ss.; G. CIURNELLI, *Contratti per la somministrazione di cibi e bevande*, in AA.VV., *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale*, a cura di P. Cendon, Torino, 2004, vol. VII, 356 ss.

<sup>2</sup> Cfr. A.V. MALVASI, *Contratti e responsabilità nell'attività di ristorazione*, cit., 2005, 39 ss.

<sup>3</sup> Cfr. A. PAPA, *I contratti dell'azienda ristorativa*, Firenze, 2007, 35 ss..

l'organizzazione delle feste, è necessaria la prenotazione di più tavoli; la richiesta dell'anticipazione di tutto o di una parte del corrispettivo rende il contratto a esecuzione differita.

## *2. L'impatto dell'epidemia.*

In modo inevitabile, il settore è stato colpito dall'epidemia dovuta al diffondersi del virus. La chiusura di tutti i locali pubblici, disposta da interventi amministrativi<sup>4</sup> e normativi<sup>5</sup>, nel tentativo di contenere il contagio, ha provocato ricadute pesanti; a differenza di altre attività turistiche, quali quella alberghiera, dell'organizzatore di viaggi o del trasporto, non ci sono state disposizioni specifiche su questo contratto<sup>6</sup>. Così, il ristoratore si è trovato nella condizione o di cancellare le prenotazioni o di restituire in tutto o in parte il corrispettivo già versato, senza potere beneficiare di soluzioni alternative, quali, per esempio, l'emissione del c.d. "voucher", che gli avrebbe consentito di contenere il danno.

Per l'art. 88, comma 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, sono previsti rimborsi nella forma del voucher per l'acquisto di biglietti per qualsiasi tipo di spettacolo, come quello cinematografico o teatrale, o per la visita a musei o ad analoghi luoghi di cultura, e la soluzione è in linea con quella adottata per i trasporti e i viaggi organizzati. Chi eserciti le predette attività deve riconoscere un credito che il consumatore deve esercitare entro i successivi diciotto mesi e, intanto, può trattenere il compenso<sup>7</sup>. Per l'art. 88, comma 2, l'emissione dei voucher assolve

---

<sup>4</sup> Cfr. d.P.C.M. 8 marzo 2020; d.P.C.M. 9 marzo 2020.

<sup>5</sup> Cfr. il d.l. 2 marzo 2020, n. 9, e il d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020.

<sup>6</sup> Con l'art. 4-*bis* del testo del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, coordinato con la legge di conversione 5 giugno 2020, n. 40, la ristorazione è stata inserita tra le attività definite come più esposte a rischio della criminalità organizzata dall'art. 1, comma 53, legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 88, comma 2, del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020.

agli obblighi di rimborso, senza che sia richiesta l'accettazione da parte del beneficiario<sup>8</sup>.

Non sono state previste norme analoghe per gli esercizi pubblici, come quelli di ristorazione in senso ampio. In assenza di previsioni specifiche, tali imprenditori devono restituire il corrispettivo versato dal cliente, ma, almeno per quello che riguarda l'Italia, di rado, ci sono pagamenti anticipati, così che, disdette le prenotazioni, si sono bloccati i flussi di liquidità. Poi, se il consumatore anticipa tutto o parte del corrispettivo e se non usufruisce del servizio per impossibilità sopravvenuta della prestazione, si deve restituire quanto riscosso, anche se è improbabile una azione giudiziale per importi così contenuti.

Di fatto, si ragiona di quantità economiche trascurabili, perché il mercato si è fermato quasi subito. È accaduto per i ristoranti, sebbene, in Italia, la prenotazione relativa non comporti per lo più il versamento di una anticipazione e, pertanto, la loro chiusura forzata non generi quasi mai una obbligazione di restituzione, se non per i matrimoni. Il ragionamento è simile per il rapporto fra queste imprese e l'organizzatore di viaggi, che non paga in via anticipata i ristoratori, con l'ovvia conseguenza per cui, di fronte all'impossibilità sopravvenuta, non vi è corrispettivo da versare e non vi è nulla da restituire. Al contrario, per somme più consistenti e, talora assistite da anticipazioni, nelle relazioni fra gli organizzatori e i ristoratori, questi non possono trattenerne quanto riscosso e corrono l'effettivo rischio di subire azioni giudiziali, né possono riconoscere crediti da esercitare nell'arco di diciotto mesi, poiché non è stata introdotta alcuna norma di tale natura.

Allo stato e, senza una apparente spiegazione, le misure di sostegno sono limitate per le attività di ristorazione, se non si considerano quelle previste in generale per tutte le aziende, e ciò fa sì che, in prospettiva, si possano immaginare cessazioni di attività in misura notevole, come sta accadendo, non solo in Italia, anche per locali di notevole prestigio. Non ha una ragionevole giustificazione il diverso trattamento delle imprese turistiche, ai danni delle più deboli, nonostante il dissesto dei pubblici esercizi possa avere un impatto grave sul mercato, sulla complessiva ospitalità e sull'occupazione. Soprattutto, non si comprende

---

<sup>8</sup> Cfr. l'art. 88, comma 2, *cit.*



perché l'istituto del riconoscimento di un credito da esercitare nell'arco di diciotto mesi non sia stato esteso ai ristoratori, che, se avessero ottenuto una anticipazione, la avrebbero potuta trattenere e restituire in questa forma agevolata. Ne sono avvantaggiati gli organizzatori di viaggio, i cui crediti nei riguardi del ristoratore possono essere riscossi subito, mentre il semplice consumatore non ha interesse a insistere oltre misura nell'azione. Data la drammatica situazione, è facile temere un dissesto di molti pubblici esercizi, con un impatto pesante sulla credibilità turistica dell'intero Paese.

Secondo notizie diffuse sugli organi di stampa, una qualche soluzione è stata rimessa all'autonomia privata, poiché i ristoranti hanno offerto contratti ai consumatori tali da prevedere il diritto a una prestazione da eseguire entro l'anno, con il pagamento immediato del corrispettivo, ma con un forte sconto, che dovrebbe remunerare il rischio di cessazione dell'attività. La strategia sarebbe stata escogitata negli Stati Uniti ed è stata ripresa in Italia. È evidente l'analogia con gli istituti del d.l. n. 9/2020 e la soluzione è legittima dal punto di vista del diritto privato e ingegnosa sul piano commerciale, sebbene se ne possano avvalere solo imprese di elevata qualità, che operino a prezzi corrispondenti, perché, in difetto, lo sconto avrebbe scarso significato. Con offerte personalizzate e con l'uso delle risorse telematiche, una simile proposta, indirizzata alla clientela più affezionata, ha avuto qualche successo.

### *3. Le misure preventive dell'attività di ristorazione.*

Nel titolo VIII del recente d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, 77, sono state introdotte misure volte a favorire la ripresa delle attività turistiche. Con riguardo al periodo di imposta 2020, l'art. 176 riconosce un credito a favore dei nuclei familiari con un reddito annuo non superiore a 40.000,00 euro, credito che può essere esercitato dall'1 luglio al 31 dicembre 2020 e destinato al pagamento dei servizi offerti in ambito nazionale dalle strutture ricettive, dagli agriturismi e dai bed and breakfast. Di tale diritto può beneficiare un solo componente familiare ed esso può variare a seconda della composizione del nucleo, fino alla misura massima di 500,00 euro. La disposizione esclude l'intermediazione di soggetti che gestiscano

piattaforme o portali telematici diversi dalle agenzie o dagli organizzatori di viaggio.

Poi, l'art. 179 prevede la creazione presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo di un "Fondo" denominato "per la promozione del turismo in Italia", con una dotazione di venti milioni di euro per l'anno in corso. La norma rimette a un decreto del Ministero sia l'individuazione dei soggetti e delle iniziative da finanziare, anche con l'ausilio dell'Agenzia nazionale del turismo, sia la definizione delle modalità di assegnazione. La disposizione non chiarisce quali siano le imprese turistiche beneficiarie, rinviando in modo generico agli operatori del settore, ma dovrebbero essere ricompresi i ristoranti.

Più attinente alla loro situazione, l'art. 181, comma 1, interviene proprio in favore delle imprese di pubblico esercizio, titolari di concessioni o di autorizzazioni per l'utilizzazione del suolo pubblico; per il periodo che va dall'1 maggio al 31 ottobre 2020, sono esonerate dal pagamento della tassa per l'occupazione di spazi e di aree pubbliche e del canone previsto dall'art. 63 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 447. Ai soli fini di garantire il rispetto delle cosiddette misure di distanziamento, l'art. 181, comma 3, consente la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade o altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico di strutture amovibili, quali tavoli, sedute, ombrelloni; in tali casi, non è necessaria la relativa autorizzazione, richiesta dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, purché la temporanea sistemazione sia funzionale al rispetto dei provvedimenti imposti dall'esigenza di contenere il diffondersi del virus<sup>9</sup>.

Di fatto, se si eccettuano le disposizioni riguardanti le imprese in generale e, in modo più limitato, l'intero turismo, questo è il sostanziale aiuto dato ai pubblici esercizi; gli effetti sono davanti a tutti e hanno inciso in modo significativo sulla sistemazione delle nostre strade e sul loro arredo temporaneo. Si può discutere dal punto di vista urbanistico e dell'immagine dei nostri centri storici e delle aree di maggiore transito, ma, da quello organizzativo, la norma è fondamentale, perché è un contrappeso alle significative limitazioni introdotte per la protezione della

---

<sup>9</sup> Inoltre, per l'art. 181, comma 4, è disapplicato il limite temporale di novanta giorni previsto dall'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

sicurezza, limitazioni le quali, senza questo contenimento, avrebbero di fatto impedito la somministrazione al banco e ridotto in modo sostanziale il numero dei clienti. La norma non pone dei dubbi di legittimità costituzionale per il suo carattere transitorio. Ci si può chiedere se la situazione sarà reversibile o se si stabilizzerà nel tempo, visto il rapido mutamento dei costumi dei consumatori, con qualche difficoltà nel ritorno alla tradizione.

#### *4. Limiti organizzativi imposti dalla prevenzione dell'epidemia.*

Il d.P.C.M. 11 giugno 2020 identifica le misure idonee a contenere il diffondersi dell'epidemia a livello nazionale con riguardo allo svolgimento non solo delle attività lavorative, ma anche di quelle ricreative, in modo che sia garantita la ripresa della vita sociale nel suo significato più estensivo. Per l'art. 1, lett. ee), è consentita la ristorazione in tutte le sue manifestazioni, dal ristorante in senso stretto, alle pasticcerie, alle gelaterie ai c.d. "pub", quindi nella sua accezione più ampia, idonea a comprendere i diversi modi di somministrazione di cibi e di bevande. Il relativo esercizio è condizionato alla previa verifica da parte delle regioni della compatibilità con l'andamento della situazione epidemiologica. La Regione o la Conferenza delle regioni e delle province autonome devono individuare i protocolli o le linee guida funzionali al contenimento del rischio. Comunque, sono garantite le attività delle mense o del *catering* continuativo, poiché, per il modo in cui sono espletate, assicurano l'osservanza della distanza di sicurezza di almeno un metro tra i clienti. Nel rispetto dello stesso obbligo, continuano a svolgersi sia la ristorazione con consegna a domicilio, sia quella da asporto e, per l'art. 1, lett. ff), operano anche gli esercizi di somministrazione di cibi e di bevande presenti negli ospedali e negli aeroporti.

L'allegato 9 del citato d.P.C.M. attiene alle linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle regioni e delle province autonome dell'11 giugno 2020. Con riguardo alla ristorazione, vi sono molte prescrizioni rivolte a ogni tipo di somministrazione di pasti e di bevande, quindi anche a quelle collocate in strutture ricettive, in stabilimenti balneari o nei centri commerciali. Una apposita sezione è dedicata all'organizzazione di cerimonie, quali i matrimoni. In

questi casi, proprio perché il rischio di contagio è più elevato, le indicazioni a tutela della sicurezza sono più dettagliate.

Per la ristorazione in generale, tra le diverse prescrizioni, si ricordano quelle che esigono una adeguata informazione sulle misure di prevenzione, quelle che consentono la rilevazione della temperatura corporea nei confronti dei clienti al momento del loro arrivo o che proibiscono la consultazione del materiale informativo a uso promiscuo da parte degli avventori e, infine, quelle che impongono una distanza tra i tavoli tale da garantire uno spazio di almeno un metro. Così, i ristoratori sono stati costretti ad arredare il locale secondo le nuove prescrizioni e ciò ha portato a una riduzione del numero di tavoli, spesso drastica per gli esercizi di dimensioni contenute, esposti più degli altri al rischio di una chiusura forzata. Pertanto, l'allegato 9 del citato d.P.C.M. deve essere letto in modo congiunto con l'art. 181 del d.l. n. 34/2020; così, si individua un contemperamento tra la tutela della salute pubblica e la necessità per le imprese di estendere la loro attività anche fuori dei locali, per recuperare parte dello spazio sottratto.

Vincenzo Cuffaro \*

## Contratti di locazione turistica e per locazione turistica

*Tourist rental agreements and for tourist rental* §

*Muovendo dalla messa a fuoco della nozione di “locazione turistica”, l’analisi dei testi normativi emanati nel periodo dell’emergenza consente di esaminare gli effetti che l’epidemia, bloccando l’attività turistica, ha determinato sui contratti di locazione legati al turismo. L’esame è condotto in una duplice prospettiva: la sorte di contratti di locazione conclusi dal turista, per i quali è esplicito lo scioglimento per impossibilità sopravvenuta; le vicende delle locazioni concluse in vista della successiva locazione turistica, per le quali possono essere adottati rimedi diversi, diretti a governare il sopravvenuto squilibrio delle prestazioni. – Focusing on the notion of “tourist rental”, the analysis of legislative provisions issued during the emergency gives the opportunity of examining the effects that the pandemic, by paralyzing tourist activity, caused on rental agreements related to tourism. The analysis is carried out from a dual perspective: the fate of rental agreements entered into by the tourist, for which termination due to supervened impossibility is explicit; the consequences related to rentals entered into in light of the following tourist rental, for which different remedies can be adopted, aimed at regulating the supervened imbalance of the performance.*

---

\* Professore ordinario nell’Università di Roma Tre – vincenzocuffaro@avvocatistic.it.

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

SOMMARIO: 1. Emergenze sanitarie, emergenze economiche e emergenze normative. – 2. La nozione di locazione turistica. – 3. L'impossibilità sopravvenuta della locazione turistica. – 4. Locazioni concluse in vista della utilizzazione per locazioni turistiche. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Emergenze sanitarie, emergenze economiche e emergenze normative.*

Tra i numerosissimi settori delle attività economiche sui quali si sono riverberati gli effetti dei provvedimenti emergenziali emanati al fine di contenere l'epidemia, il comparto del turismo è stato certamente (e intuitivamente) uno tra i più colpiti. Le restrizioni se non i divieti di circolazione tra i vari paesi e all'interno della stessa nazione hanno determinato il sostanziale blocco del turismo e tale blocco ha prodotto indiscusse ripercussioni sui rapporti contrattuali connessi all'attività turistica.

Un immediato riscontro sul piano legislativo si è avuto in sede di conversione del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, là dove la legge n. 27/2020 ha aggiunto all'articolo del decreto l'art. 88-*bis* che, sotto la rubrica «rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici», nel primo comma dispone che «ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione (...) ai contratti di soggiorno».

Disposizione in qualche misura singolare là dove espone il realizzarsi della fattispecie delineata dalla norma dettata per il contratto in generale, quasi che la regola del codice non fosse di per sé suscettibile di trovare applicazione a tutti i contratti (art. 1323), ma che è certo utile per orientare l'interprete quando debba affrontare le questioni dibattute con riferimento appunto agli effetti che la normativa emergenziale ha provocato rispetto ai contratti di locazione in generale e di locazione turistica nello specifico.

2. *La nozione di locazione turistica.*

Occorre procedere con ordine e quindi cercare preliminarmente di mettere a fuoco la figura contrattuale identificata dal sintagma “locazione turistica”. Operazione solo all'apparenza semplice in quanto

l'importanza che il comparto turismo ha via via assunto nell'economia del paese ha trovato ripetuto riscontro nella legislazione dedicata alla disciplina dei contratti di locazione, determinando la moltiplicazione dei riferimenti all'attività turistica.

Ed infatti, l'espressione "locazione turistica" per lungo tempo non aveva trovato considerazione nelle analisi teoriche dedicate al tema del contratto di locazione e nelle pagine dei repertori di giurisprudenza<sup>1</sup>. Ben a ragione, in quanto se, per un verso, rispetto al tipo contrattuale delineato nella norma dell'art. 1571 c.c. la finalità turistica in vista della quale fosse stato concluso il contratto aveva la consistenza del motivo; per altro verso, rispetto alla disciplina speciale dettata per le locazioni di immobili urbani, di cui alla legge 27 luglio 1978, n. 392, la fattispecie "locazione turistica", contratto concluso in vista di tale specifica esigenza, rimaneva impermeabile alle regole peculiari, imperativamente dettate in funzione di quella esigenza abitativa "primaria" che costituiva e costituisce la chiave di lettura della disciplina<sup>2</sup>. Solo nel dettato dell'art. 27 della medesima legge, dove vengono individuate le attività che in quanto svolte nell'immobile valgono a determinare l'applicazione delle regole relative delle locazioni ad uso diverso dall'abitazione, sono menzionate anche quelle «di interesse turistico».

Rispetto a questo quadro di marginale rilevanza dello scopo turistico, un significativo mutamento è stato determinato da due eventi normativi.

Per un verso, nella legge 9 dicembre 1998, n. 431, che ha ridisegnato la disciplina generale delle locazioni ad uso di abitazione, viene fatta esplicita menzione, seppure in negativo, delle locazioni turistiche. Infatti, la norma dell'art. 1, co. 2 lett. c), della legge individua, tra gli altri, i contratti di «alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche» per escluderli («le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 7 e 13 non si applicano») dall'area di operatività della legge medesima. Per altro verso, nel d. lgs. 23 maggio 2011, n. 79, redatto con l'ambizione poi frustrata di assurgere a "codice del turismo", una norma specifica, art. 53, enuncia «gli alloggi locati

---

<sup>1</sup> Sia consentito ricordare una ormai risalente occasione di studio: V. CUFFARO, *Le locazioni turistiche*, in G. SILINGARDI – V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di) *La tutela del turista*, Napoli, 1993, 193 ss.

<sup>2</sup> Cfr., per tutti, F. LAZZARO – M. DI MARZIO, *Le locazioni per uso abitativo*, IV ed., Milano, 2007, 125 ss.

esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione».

In sintesi, nel plesso normativo riguardante le locazioni di immobili, lo scopo turistico, l'utilizzazione dell'immobile in qualche misura collegata al turismo, per i contratti di locazione ad uso diverso dall'abitazione ha rilievo al fine di rendere applicabile la disciplina legale che ancor oggi trova la propria fonte nella legge n. 392/1978; mentre per i contratti di locazione ad uso abitativo ha rilievo al fine di escludere che tale disciplina, come innovata per effetto della legge n. 431/1998, sia applicabile, restando i contratti turistici disciplinati dalle sole norme del codice civile.

Per il contratto concluso in vista dell'utilizzo del bene per finalità abitativa non primaria, di svago e comunque circoscritta nel tempo, può dunque parlarsi di locazione turistica e, verrebbe fatto di dire, di locazione tout court se l'interprete non fosse indotto all'uso dell'aggettivo dalla necessità, per il condizionamento determinato da oltre quarant'anni di legislazione speciale, di distinguere tali contratti dalle locazioni ad uso di abitazione, oggetto di dettagliata e specifica regolamentazione.

L'esame diacronico del lessico legislativo sulle locazioni turistiche merita, da ultimo, di essere integrato dal richiamo al più recente intervento legislativo nel quale affiora una nuova locuzione, le "locazioni brevi" di cui all'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017.

La disposizione – dettata al dichiarato fine di «assicurare il contrasto all'evasione fiscale», come recava l'incipit del comma 5 dell'articolo di legge, poi eliminato in sede di conversione del decreto – muove dalla definizione di «locazioni brevi», individuate innanzi tutto ed intuitivamente con riferimento alla durata del rapporto locativo: «i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni» e caratterizzate sul piano soggettivo in quanto contratti «stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività di impresa». La definizione è poi integrata dalla precisazione che, ai fini dell'applicazione della disciplina, per "locazioni brevi" devono intendersi anche i contratti che «prevedono la prestazione di servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali» stipulati «direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazioni immobiliari ovvero soggetti che gestisco-



no portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongano di unità immobiliari da locare»<sup>3</sup>. Lunghe le definizioni, minuziose e forse ridondanti le precisazioni, chiaro l'oggetto della previsione normativa: la disposizione detta regole per i bed and breakfast o casa vacanze; riguarda quei contratti che negli anni recenti si sono diffusi in maniera endemica non solo nelle grandi città come risposta, assecondata dall'uso di internet, alla crescente domanda di un turismo "fai da te" in cerca di soluzioni più economiche e più agili di quelle offerte dal mercato alberghiero. La nuova previsione svolge i suoi effetti sul piano tributario, ma ciò non impedisce di confermare che le "locazioni brevi", quali contratti conclusi principalmente se non esclusivamente per finalità turistiche, restano anch'esse disciplinate dalle disposizioni del codice civile.

### *3. L'impossibilità sopravvenuta della locazione turistica.*

La rapida e necessariamente superficiale analisi consente di valutare l'impatto della disciplina emergenziale sul variegato novero di figure contrattuali prima riepilogate.

Già in altra occasione<sup>4</sup> si è avuto modo di rilevare che proprio il contratto di locazione, quale contratto di durata, è fisiologicamente esposto alle sopravvenienze che, intervenendo nel corso del rapporto, possono acquistare rilievo sul piano del sinallagma contrattuale.

La disposizione dalla quale hanno preso le mosse queste riflessioni, l'art. 88-*bis* del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27/2020, ne offre concreta testimonianza là dove richiama il paradigma della im-

---

<sup>3</sup> Inoltre la disposizione demanda ad un successivo regolamento ministeriale la definizione dei «criteri in base ai quali l'attività di locazione di cui al comma 1 [*scilicet*: concludere contratti di locazioni brevi] si presume svolta in forma imprenditoriale (...) avuto riguardo al numero di unità immobiliari locate e alla durata delle locazioni in un anno solare», in tal modo razionalizzando una materia sulla quale le Regioni hanno iniziato a legiferare, suscitando fondati dubbi di costituzionalità.

<sup>4</sup> Cfr. V. CUFFARO, *Le locazioni commerciali e gli effetti giuridici dell'epidemia*, in [www.giustiziacivile.com](http://www.giustiziacivile.com), 31 marzo 2020.

possibilità sopravvenuta di cui all'art. 1463 c.c. tale da giustificare lo scioglimento del rapporto contrattuale.

La previsione di legge nel far riferimento ai “contratti di soggiorno” sembra debba essere ragionevolmente essere intesa come riferita a contratti conclusi in vista della realizzazione di una attività ricettiva turistica, non importa se svolta in forma imprenditoriale ovvero privata (mediante l'offerta, appunto, di “locazioni brevi”) e consente di individuare, con il forse superfluo conforto dell'imprimatur legislativo, quella situazione di impossibilità sopravvenuta che determina lo scioglimento del rapporto contrattuale e giustifica il rimborso degli importi che il turista abbia eventualmente versato in anticipo in vista del programmato godimento del bene.

La ricognizione circa le conseguenze giuridiche della pandemia o, meglio, dei provvedimenti normativi emanati al fine di contrastarne e mitigarne la diffusione potrebbe fermarsi qui, nella constatazione che rispetto al contratto di locazione turistica, nell'accezione prima delineata, le misure restrittive della circolazione possono essere invocate dal turista per sciogliersi dal contratto e pretendere la restituzione di quanto eventualmente pagato in anticipo<sup>5</sup>.

Ciò, si ripete, in attuazione della disciplina dettata per il contratto in generale, non essendo controvertibile che la restrizione imposta agli spostamenti ha reso oggettivamente impossibile il turismo e conseguentemente la fruizione del bene oggetto della locazione.

#### *4. Locazioni concluse in vista della utilizzazione per locazioni turistiche.*

Locazioni concluse in vista della utilizzazione per locazioni turistiche. Ma, questo della inaspettata sopravvenienza, tale da rendere impossibile la realizzazione del programma negoziale della locazione turistica,

---

<sup>5</sup> E ciò, sia detto per inciso, senza bisogno di scomodare il tema della “causa concreta” che, come è noto, ha preso le mosse da una decisione, Cass. 4 luglio 2007, n. 16315, in *Giur. it.*, 2008, 1133, resa in una controversia nella quale veniva in considerazione la ‘finalità turistica’. Sul vasto e non sopito dibattito, per tutti, cfr. E. ROPPO, *Causa concreta: una storia di successo? Dialogo (non reticente, né compiacente) con la giurisprudenza di legittimità e di merito*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, 957 ss.

è un aspetto del più vasto problema che riguarda tutti contratti di locazione ad uso diverso dall'abitazione e segnatamente, nella prospettiva della presente indagine, quei contratti conclusi dal conduttore al fine di ottenere la disponibilità di un immobile da destinare poi a locazione turistica: i contratti per locazione turistica cui allude il titolo di queste sommarie riflessioni.

Locazioni che non possono di per sé qualificarsi turistiche ma che sul piano economico sono inevitabilmente attratte nell'orbita del fenomeno turistico, finendo per dividerne le medesime problematiche.

Locazioni nelle quali la "vocazione" all'utilizzo per fini di accoglienza turistica può essere ricavata dai contenuti contrattuali, desumibile ad esempio dalle clausole sulla durata del rapporto locativo o sulla facoltà di sublocazione.

Locazioni che sono quindi soggette alla disciplina che la legge n. 392/78 detta per usi diversi dall'abitazione.

Rispetto a tali contratti non può certo trovare diretta applicazione la norma dell'art. 88-*bis* del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27/2020, ma sarebbe semplicistico ignorare come anche tali contratti siano stati toccati dalle restrizioni e dagli effetti economici che la pandemia ha determinato per lo svolgimento dell'attività turistica.

Nel momento in cui, allargando la prospettiva di analisi delle fattispecie, viene in considerazione un diverso novero di contratti di locazione funzionalmente legati alle locazioni turistiche, nella misura in cui ne costituiscono il fattuale e giuridico presupposto, il tema della emergenza acquista un diverso significato, giacché impone di considerare in quale misura la contingenza sopravvenuta spieghi effetti sulla prestazione del conduttore – che certamente non è turista – e più in generale sul contratto.

Il che consente di considerare altre disposizioni emanate nel medesimo contesto di normativa emergenziale.

In particolare, l'art. 65 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, prevede in favore dei conduttori un credito d'imposta pari al 60% del canone del mese di marzo. La disposizione – il cui ambito di applicazione, originariamente riferito di botteghe e negozi, è stato poi ampliato sia con riferimento alla durata del beneficio sia con riguardo al novero dei contratti per i quali ha rilievo – esprime una regola che incide indirettamente sul contratto di locazione. La pre-

visione di legge non viene infatti a modificare la prestazione del conduttore di pagamento del canone, della quale presuppone anzi il pieno adempimento, ma esaurisce i propri effetti sul piano tributario, consentendo al conduttore di recuperare parte del corrispettivo dovuto al locatore. Tale risultato è poi agevolato dalla possibilità di cessione del credito d'imposta, successivamente introdotto da disposizioni specifiche, ma che certamente confermano l'orientamento legislativo avviato ormai da tempo, di affidare allo strumento tributario la regolamentazione del contratto di locazione.

Di indubbio rilievo è poi l'altra disposizione del decreto legge n. 18/2020, là dove nell'art. 91 integra il dettato dell'art. 3 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9, convertito in legge n. 13/2020, stabilendo che il rispetto delle misure dettate per il contenimento dell'epidemia «è sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 cod. civ., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti». Questa previsione viene direttamente ad incidere sul rapporto locativo, nella misura in cui attiene in termini generali all'adempimento o, meglio, al possibile inadempimento del conduttore.

Come è noto, si è sviluppato sul punto un vasto dibattito ed è fiorita una vera e propria messe di opinioni che sarebbe troppo lungo riepilogare, anche perché in larga misura convergenti nell'enumerare i possibili rimedi negoziali<sup>6</sup>. Quel che sembra di poter affermare è che, in forza di tale disposizione, durante il periodo di emergenza, il mancato pagamento del canone non può di per sé essere addotto dal locatore a motivo di risoluzione del contratto di locazione, giacché al conduttore è consentito eccepire e appunto addurre a giustificazione del mancato o parziale adempimento la situazione contingente espressamente richiamata dalla legge. La norma, dettata per governare una situazione eccezionale, vale

---

<sup>6</sup> Senza pretesa di completezza, stante la miriade di contributi, cfr. almeno C. SCOGNAMIGLIO, *L'emergenza Covid 19: quale ruolo per il civilista?* in *giustiziacivile.com*, 15 aprile 2020; U. SALANITRO, *La gestione del rischio nella locazione commerciale al tempo del Coronavirus*, *ivi*, 21 aprile 2020; F. FERRO LUZZI, *Effetti secondari del Covid-19: la sopravvenuta, momentanea, modifica del DNA dell'oggetto del contratto di locazione di esercizio commerciale*, *ivi*, 9 giugno 2020; G. VETTORI, *Persona e mercato al tempo della pandemia*, in *Persona e mercato*, 2020, 3 ss.

dunque sul piano sostanziale ad individuare un'ipotesi (per altro non nuova al sistema) di impossibilità "temporanea" della prestazione pecuniaria per causa non imputabile al debitore e svolge i propri effetti esclusivamente sul piano delle conseguenze del mancato, ma sempre possibile, adempimento dovuto; adempimento che costituisce il presupposto per il credito d'imposta.

In altre parole, nel momento in cui la norma speciale impone di valutare la situazione emergenziale quale presupposto che permette al conduttore di giustificare il proprio temporaneo inadempimento, sul rapporto obbligatorio non si determina necessariamente l'effetto di cui all'art. 1218 c.c., non sorge cioè l'obbligazione ulteriore di risarcimento del danno, e sul rapporto contrattuale non si determina automaticamente l'effetto di cui all'art. 1453 c.c., risultando in linea di massima precluso al locatore il diritto di ottenere la risoluzione del contratto.

Tale esito, in quanto affidato ad una regola flessibile qual è quella espressa dalla locuzione «è sempre valutato», sembra dunque idoneo a risolvere gli eventuali conflitti contrattuali sorti in relazione al periodo nel quale hanno avuto vigore le misure restrittive, ma non è tuttavia risolutivo giacché il novero delle controversie potrebbe estendersi anche al di là del confine temporale dell'emergenza sanitaria, per investire le conseguenze dell'emergenza economica provocata dalla pandemia.

Ed infatti anche per le locazioni in discorso, come del resto rispetto al più vasto novero delle locazioni commerciali, si pone piuttosto il problema del se e del come, di fronte alla contingenza economica determinata dall'epidemia, siano utilizzabili strumenti rimediali che, senza incidere sulla tenuta del contratto, possano valere a ridisegnarne, stabilmente ovvero per un periodo limitato, i contenuti.

L'interrogativo ha trovato una, per molti versi singolare, risposta nel più recente provvedimento adottato sempre sul filo dell'emergenza.

Il riferimento è al dettato dell'art. 216 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "decreto rilancio"), convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, là dove al comma 3 dispone che «La sospensione delle attività sportive, disposta con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi dei citati decreti legge 23 febbraio 2020, n. 6, e 25 marzo 2020, n. 19, è sempre valutata, ai sensi degli articoli 1256, 1464, 1467 e 1468 del codice civile, a decorrere dalla data di entrata in vigore degli stessi decreti attuativi, quale fattore di sopravvenuto squilibrio dell'assetto di interessi pattuito con il

contratto di locazione di palestre, piscine e impianti sportivi di proprietà di soggetti privati. In ragione di tale squilibrio il conduttore ha diritto, limitatamente alle cinque mensilità da marzo 2020 a luglio 2020, ad una corrispondente riduzione del canone locatizio che, salva la prova di un diverso ammontare a cura della parte interessata, si presume pari al cinquanta per cento del canone contrattualmente stabilito».

In disparte la manifesta irragionevolezza di una regola, qual è quella in esame, dettata solo per specifici contratti di locazione, quasi che le altre locazioni commerciali non si fosse venuta a determinare una analoga «sospensione delle attività», la disposizione suscita notevoli perplessità.

La norma, nel richiamare i d.P.C.M. attuativi dei d.l. n. 6/2020 e n. 20/2020 circa la sospensione delle attività sportive, ripete l'incipit dell'art. 3 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9, «è sempre valutato» che tuttavia declina con riferimento ad un diverso novero di norme di legge. Sono infatti richiamate alla rinfusa sia la disposizione sulla impossibilità definitiva o temporanea dell'obbligazione (art. 1256), sia la disposizione che nei contratti con prestazioni corrispettive disciplina la impossibilità sopravvenuta parziale di una delle prestazioni (art. 1464), sia la norma che nei contratti con prestazioni corrispettive ed a esecuzione continuata disciplina la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta (art. 1467), ed ancora la norma che, per i contratti con obbligazioni per una sola parte, prevede la riduzione della prestazione dovuta dal contraente la cui prestazione sia divenuta eccessivamente onerosa (art. 1468).

Una congerie all'evidenza eterogenea giacché l'elenco giustappone rimedi aventi presupposti diversi e tra loro antitetici. Esemplicando, se la prestazione (quale?) è divenuta parzialmente impossibile ai sensi e per gli effetti dell'art. 1464 c.c., non può al contempo predicarsene la eccessiva onerosità ai sensi e per gli effetti dell'art. 1467 c.c. Rimedi per di più non invocabili rispetto al contratto di locazione che, contrariamente a quanto sembra ritenere (o peggio mostra di ignorare) il legislatore dell'emergenza quando inopinatamente richiama il dettato dell'art. 1468 c.c., è contratto dal quale derivano obbligazioni per entrambe le parti<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Per una più dettagliata analisi, sia consentito ancora rinviare a V. CUFFARO, *Della locazione*, Art. 1571, in V. CUFFARO, R. CALVO, A. CIATTI, *Della locazione disposizioni generali*, art. 1571-1606, Milano, 2014, 3 ss.

Le incongruità ora rimarcate, certamente ascrivibili alla purtroppo tradizionale sciattezza con la quale sono confezionati i provvedimenti legislativi, tale da spingere l'interprete ad una ormai indulgente rassegnazione, appaiono tuttavia più gravi quando si consideri che l'enumerazione dei possibili rimedi contrattuali invocabili dal conduttore – enumerazione che con la medesima eterogeneità era stata proposta da numerosi scritti ospitati nelle riviste specializzate e non – è integrata da una ulteriore e precisa valutazione normativa circa la conseguenza della sospensione dell'attività che per espressa previsione è da considerare «quale fattore di sopravvenuto squilibrio dell'assetto di interessi pattuito con il contratto di locazione di palestre, piscine e impianti sportivi di proprietà di soggetti privati».

La valutazione legale di “sopravvenuto squilibrio” del contratto di locazione non è del resto solo enunciata, ma è la norma stessa che ne individua gli effetti nel successivo periodo: «In ragione di tale squilibrio il conduttore ha diritto, limitatamente alle cinque mensilità da marzo 2020 a luglio 2020, ad una corrispondente riduzione del canone locatizio che, salva la prova di un diverso ammontare a cura della parte interessata, si presume pari al cinquanta per cento del canone contrattualmente stabilito».

Il significato della disposizione è così chiaro, nel senso di determinare la riduzione alla metà del canone in un arco di tempo predefinito; riduzione tuttavia non automatica, giacché astrattamente suscettibile di essere contraddetta dalla prova che lo squilibrio ha determinato una diversa incidenza sul canone in misura maggiore o minore di quella “presunta” per legge.

Rispetto a tale inequivoco significato precettivo, la incoerenza che segna l'elenco delle norme enunciate nel primo periodo della disposizione perde di significato, in quanto il contraddittorio richiamo a regole legali eterogenee appare come una sorta di pudica giustificazione dell'intento effettivo della legge: la riduzione del 50% del canone di locazione per cinque mesi.

La differenza rispetto alla previsione di cui dettato dell'art. 3, co. 6-bis del d.l. 2 marzo 2020, n. 9, convertito in legge n. 13/2020, è evidente.

Nel primo caso, inutilizzabilità dell'immobile locato determinato dal rispetto delle misure sanitarie non esonera il conduttore dall'adempimento dell'obbligo di pagamento del canone (ma gli consen-

te di recuperare una parte di quanto versato al locatore con lo strumento del credito d'imposta) ma di poter escludere, ai sensi dell'art. 1218 c.c. la propria responsabilità e quindi evitare le conseguenze del ritardo nell'adempimento.

Nella norma più recente, la medesima circostanza, la inutilizzabilità dell'immobile locato determinato dal rispetto delle misure sanitarie, asurge a presupposto per una diminuzione legale del canone, seppur limitata nel tempo.

Dunque un vero e proprio cambio di passo legislativo, di per sé fiero di ulteriori sviluppi.

##### *5. Alcune considerazioni conclusive.*

Vien fatto di osservare che nel momento in cui una precisa norma individua la sospensione forzosa dell'attività svolta nell'immobile locato quale sopravvenuto "fattore di squilibrio" degli interessi divisi dalle parti, il rimedio "conservativo del contratto", cui fa riferimento la relazione accompagnatoria del disegno di legge, viene affidato ad una regola di determinazione legale del canone, la cui applicazione, nella sua perentorietà, non lascia spazio ad esiti interpretativi diversi.

Piuttosto è da rilevare come l'enunciato venga ad assumere una sorta di naturale forza espansiva rispetto a tutte le locazioni non abitative, indipendentemente dall'uso cui sia destinato l'immobile locato, giacché rispetto a gran parte dei contratti di locazione ad uso diverso dall'abitazione sui quali hanno spiegato effetti i provvedimenti impeditivi dell'uso, e dunque anche dei contratti stipulati in vista della successiva conclusione dei contratti di locazione turistica, quali sono quelli di cui ora si discorre, può ripetersi il giudizio legale secondo cui tali provvedimenti hanno inciso sull'equilibrio contrattuale, determinando un esito nel quale non viene tanto in considerazione l'impossibilità del pagamento del canone, quanto la eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione del conduttore.

Si dirà, la norma riguarda solo specifici rapporti locativi e dunque consente, a contrario, di escludere che la regola possa trovare applicazione al di là delle fattispecie contrattuali espressamente considerate. Osservazione corretta, idonea ad escludere che la pressoché automatica



riduzione del canone locativo possa essere invocata per altri contratti di locazione diversi da quelli individuati, ma che non può escludere la più generale portata di un riconoscimento normativo in ordine allo squilibrio «dell'assetto di interessi pattuito con il contratto di locazione».

In tale prospettiva è del resto significativo constatare come nel Rapporto (Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022") predisposto dalla commissione di esperti guidata da Colao venga espressamente suggerita una «ripartizione del rischio tra locatore e conduttore nella forma di presunzione (previsione analoga a quanto previsto per impianti sportivi)» affidata ad una «riduzione del canone», con «delimitazione soggettiva per locatori e conduttori appartenenti a certe categorie» e «delimitazione oggettiva solo per locazioni di esercizi commerciali che prevedono il contatto con il pubblico».

Sembra di poter osservare che nel momento in cui la più recente produzione normativa determinata dalla temperie emergenziale sposta l'asse dell'intervento su norme che ripetono antiche formule di determinazione autoritativa del canone, la deriva che può derivarne investe l'intera (o almeno la gran parte della) disciplina dei contratti di locazione ad uso non abitativo.

In disparte tali considerazioni, deve allora ritenersi che anche rispetto ai contratti conclusi in vista della utilizzazione dell'immobile per locazioni turistiche avranno motivo di essere applicati i rimedi dettati per governare il sopravvenuto ed imprevedibile squilibrio delle prestazioni contrattuali, recuperando la centralità delle regole dettate nel codice civile.

Chiara Tincani \*

## La sorte dei contratti di soggiorno in occasione della pandemia di COVID-19

*The fate of hospitality contracts  
on the occasion of the COVID-19 pandemic* §

*Il contributo esamina l'impatto dell'epidemia sul settore turistico, con particolare riguardo ai cosiddetti contratti di soggiorno, e si sofferma sui recenti provvedimenti introduttivi di nuove misure a tutela della sicurezza pubblica dopo la ripresa della libera circolazione fra le Regioni. – The essay analyses the impact of the epidemic situation on the hotel contract and the author examines the new regulations regarding it.*

SOMMARIO: 1. L'epidemia e il settore turistico. – 2. La sorte dei cc.dd. "contratti di soggiorno". – 3. L'impossibilità sopravvenuta della prestazione. – 4. Le misure di sostegno all'attività turistica e quelle di prevenzione del rischio epidemico.

---

\* Professore associato nell'Università di Verona – chiara.tincani@univr.it.

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

1. *L'epidemia e il settore turistico.*

È superfluo sottolineare la gravità della situazione che si è verificata in Italia per la virulenza espansiva dell'epidemia. Spesso con un ritmo convulso, si sono succeduti gli interventi amministrativi e normativi volti al contenimento del contagio, per il rapido diffondersi del virus, con restrizioni sempre più severe in concomitanza con l'aggravarsi delle condizioni di salute pubblica. In modo inevitabile, è stato colpito anche il settore turistico, nella sua espressione più ampia, comprensivo dell'attività di ristorazione, di organizzazione di viaggi, di programmazione di voli aerei o di altri trasporti, dell'iniziativa alberghiera, quindi del sistema ricettivo nel suo significato più estensivo.

Con il d.P.C.M. dell'8 marzo 2020, si è affrontata la prima fase dell'emergenza. Il decreto ha considerato le zone geografiche più colpite e ha previsto interventi mirati, in modo da cercare di contenere la diffusione del contagio, per evitare una ripercussione sul sistema economico nazionale. Secondo l'art. 1, nelle Regioni e nelle Province indicate (una larga parte dell'Italia settentrionale), sono stati inibiti gli spostamenti in entrata e in uscita da molti territori, se non per comprovate esigenze lavorative, per situazioni di necessità o per motivi di salute. Inoltre, sono stati interdetti tutte le manifestazioni e gli eventi tenuti in luogo pubblico o privato, come quelli di carattere culturale, ludico o sportivo, anche se svolti in aree circoscritte, ma aperte al pubblico, come i cinema, i teatri e le discoteche. Poi, sono stati chiusi i musei e si sono limitate le attività di ristorazione e di somministrazione di cibi e di bevande al pubblico dalle ore 6,00 alle ore 18,00, con l'obbligo per il gestore di garantire il rispetto della distanza di sicurezza di almeno un metro tra le persone, pena la sospensione dell'attività.

Il 9 marzo, quindi il giorno dopo la pubblicazione del primo decreto, ne è stato adottato un secondo, più severo, con cui si sono estese all'intero territorio nazionale le citate misure restrittive, prima riguardanti ad alcune zone, a causa del rapido peggioramento della situazione, tanto che le proibizioni sono state rese più drastiche. Per la necessaria sostituzione di un atto avente forza di legge a semplici provvedimenti amministrativi, il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, ha specificato che si sarebbero potute intraprendere ulteriori azioni, anche più pesanti di quelle contemplate dai prece-

denti atti, per l'intero territorio nazionale e per periodi predeterminati, reiterabili e di durata non superiore ai trenta giorni, fino al 31 luglio 2020.

A partire dall'8 marzo, a riprova del carattere diffuso dell'epidemia, si sono sospese del tutto a livello nazionale le attività di somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande, si sono vietati gli spostamenti dal luogo di residenza per scopi ludici, si sono impediti i viaggi all'estero o le crociere e tutte le strutture destinate all'accoglienza sono state colpite, così che ogni attività turistica è stata dichiarata illegittima. Poi, è stato vietato il pernottamento in albergo, se non motivato da esigenze lavorative. Per esempio, durante la prima fase dell'epidemia, sarebbero stati aperti tra il cinque e il dieci per cento degli alberghi e nessun ristorante fuori da questi. Tale situazione è cessata dall'inizio di giugno e con la ripresa della libera circolazione tra le regioni sono stati adottati provvedimenti normativi volti a individuare nuove misure di prevenzione. Tuttavia, alla fine di giugno, quando si scrive questo contributo, la situazione delle imprese alberghiere non risulta migliorata, per lo meno a sentire le loro associazioni di categoria, non solo per il basso numero delle prenotazioni per l'estate, ma perché non è ricominciata la permanenza dei viaggiatori per ragioni professionali e di affari, con una spietata concorrenza e con un abbassamento estremo dei prezzi delle camere.

## 2. *La sorte dei cc.dd. "contratti di soggiorno".*

Il testo normativo ha utilizzato questo termine atecnico, così che fosse compresa ogni ipotesi, non solo quella tradizionale dell'albergo in senso stretto<sup>1</sup>. Pertanto, la norma si applica a qualunque struttura ricettiva.

---

<sup>1</sup> Cfr. M. FRAGALI, voce: *Albergo (contratto di)*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, 969 ss.; G. B. FUNAIOLI, voce: *Albergatore, albergo*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. I, Torino, 1960, 439 ss.; U. CARNEVALI – G. BONILINI, *La responsabilità dell'albergatore*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1979, 127 ss.; V. GERI, *La responsabilità civile dell'albergatore*, Milano, 1979, 45 ss.; E. GRAGNOLI, *Considerazioni sul contratto di albergo*, in AA.VV., *Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione, dei trasporti e del turismo* a cura di G. SILINGARDI – A. ANTONINI – F. MORANDI, Milano, 1996, 591 ss.; M.E. QUADRATO, voce: *Responsabilità dell'albergatore*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg.*, vol. VIII, Torino, 2013, 623 ss.

L'art. 88-*bis* del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, ha dichiarato risolti di diritto tutti i «contratti di soggiorno» che si sarebbero dovuti eseguire nelle aree interessate dal contagio.

Secondo l'art. 88-*bis*, vi sarebbe stata una presunzione assoluta del fatto che l'impossibilità della permanenza fosse dipesa dalle misure di contenimento del contagio e il cliente avrebbe dovuto solo dichiarare di essersi trovato in questa situazione e ne avrebbe dovuto dare comunicazione entro trenta giorni da quando era programmata la presenza. Nei trenta giorni successivi alla ricezione dell'avviso, il gestore avrebbe potuto optare per la restituzione del corrispettivo o emettere il cosiddetto "voucher", per un importo pari al pagamento effettuato, con un credito da utilizzare entro un anno.

Di fatto, l'impresa ha optato per la seconda ipotesi e ha preferito programmare una prestazione analoga a quella originaria in un momento posteriore, piuttosto che restituire il compenso, con il rischio di trovarsi in difficoltà dal punto di vista della liquidità. L'albergo ha assunto un analogo impegno nei confronti dell'organizzatore di viaggi, il quale, a sua volta, ha emesso un voucher. Pertanto, sia l'organizzatore, sia il gestore delle strutture ricettive si sono impegnati nei riguardi dei rispettivi clienti e hanno loro riconosciuto un credito da esercitare entro l'anno, con un vantaggio evidente, perché non hanno dovuto restituire le somme versate.

L'art. 88-*bis* si è prefisso due obiettivi, di preservare la liquidità immediata anche delle strutture ricettive e di attenuare i loro oneri finanziari, con il ricorso a soluzioni inconsuete, quale il riconoscimento di un credito pari al corrispettivo versato, diritto esercitabile solo con la stipulazione di un altro contratto, entro un anno dalla risoluzione del primo. Il termine voucher è usato in modo improprio, ma la volontà legislativa è chiara, fermo il fatto che si discute di un semplice diritto personale e non vi è alcun titolo di credito che lo incorpori.

L'art. 88-*bis* ha previsto il rimedio del voucher in alternativa alla restituzione del corrispettivo anche nelle ipotesi di acquisto di pacchetto turistico. In tali casi, è stato prefigurato un problema di compatibilità rispetto alla direttiva (UE) 2015/2302 del 25 novembre 2015, perché le norme sono in palese divergenza da quelle europee, in quanto introducono una forma di soddisfacimento dell'interesse del consumatore di-

versa da quella contemplata nell'ordinamento comunitario, che prevede solo la restituzione immediata del corrispettivo; analoghe considerazioni non valgono per il contratto di albergo, perché non vi è alcuno atto normativo europeo.

Tuttavia, la norma presenta elementi di irrazionalità rilevanti sul piano della legittimità costituzionale. Infatti, il pacchetto turistico è preordinato all'organizzazione di un viaggio e, quindi, risponde a esigenze ludiche. Il fatto che, con il voucher, la vacanza, interdetta per impossibilità sopravvenuta, si possa realizzare in un momento successivo ed entro un arco temporale contenuto è coerente con le aspettative del cliente; il suo interesse è comunque soddisfatto, anche se in un altro frangente, perché la destinazione ha pregio dal punto di vista ricreativo e non cambia tali connotazioni dopo l'epidemia. Un pacchetto turistico realizza una esigenza stabile e riconoscibile.

Al contrario, possono essere diverse le motivazioni che inducono a stipulare un contratto di albergo e l'art. 88-*bis* riguarda tutte le varianti, con l'uso dell'inconsueta espressione di «soggiorno» e a prescindere dalle caratteristiche del luogo in cui siano le strutture ricettive; alla base della prenotazione vi possono essere ragioni di svago, ma anche familiari o professionali e, in alcuni casi, la permanenza deve avere luogo in una data prestabilita, come, per esempio, nell'ipotesi di prenotazione di una camera per la discussione di una causa. Il riconoscimento di un credito non ha alcuna funzione satisfattiva se il consumatore non ha interesse a conservare la stessa prenotazione, perché, per esempio, non deve più andare in quel luogo, senza pregio ricreativo. Il turista si trova in possesso di un voucher che sa di non potere utilizzare e non recupera in alcun modo il corrispettivo versato per la prestazione di cui non ha usufruito<sup>2</sup>.

L'art. 88-*bis* solleva dubbi di legittimità costituzionale, in quanto, sia pure in modo improprio, può realizzare una privazione ingiustificata di

---

<sup>2</sup> Cfr. F. GIGLIOTTI, *Considerazioni in tema di impossibilità sopravvenuta, per emergenza epidemiologica, di prestazioni dello spettacolo e assimilate*, in *Giust. civ. com.*, 2020, 3 ss., secondo il quale, «almeno in casi limitati, la fruizione del voucher (...) potrebbe risolversi in una misura (...) penalizzante rispetto ad acquirenti che non abbiano più (...) una ragionevole possibilità di fruire (...) della prestazione dovuta in base al titolo di legittimazione sostitutivo».

valori economici, accomunando ipotesi del tutto diverse. Altro è avere un credito con un albergo in una località turistica, altro avere un voucher con uno situato in zone senza questa attrattiva. L'art. 88-*bis* riguarda qualunque struttura ricettiva e, quindi, anche le imprese che operino in un solo luogo, non soltanto le grandi catene nazionali e internazionali che possono consentire il mutamento di destinazione. A differenza di quanto capita per gli organizzatori, che offrono molti pacchetti con mete differenti, se un consumatore ha un credito con un albergo specifico e non deve più andare in quel posto, subisce un decremento patrimoniale del tutto ingiustificato. Quindi, non è razionale l'equiparazione dei pacchetti con i cosiddetti contratti di soggiorno, senza le necessarie distinzioni.

### *3. L'impossibilità sopravvenuta della prestazione.*

La soluzione del voucher ha sollevato perplessità; esso è stato previsto dalla disciplina sull'impossibilità sopravvenuta dell'art. 88-*bis* con riguardo a quei contratti di trasporto, di acquisto di pacchetto turistico e di soggiorno la cui esecuzione sarebbe dovuta avvenire durante il periodo della diffusione dell'epidemia<sup>3</sup>.

La normativa ha deviato dai principi generali dell'art. 1463 c.c. e ha postulato una presunzione di impossibilità di eseguire le prestazioni a causa delle misure restrittive volte al contenimento del virus. Pertanto, il consumatore doveva solo dichiarare di trovarsi in una delle situazioni previste e il negozio si è risolto per legge.

La disciplina dell'art. 88-*bis* è sostitutiva di quella prevista dal codice civile, così che, «in mancanza di accesso tempestivo alla richiesta di rimborso», il cliente «della prestazione divenuta impossibile perderebbe (oltre che il diritto alla prestazione sostitutiva, anche) il diritto alla restituzione»<sup>4</sup> del corrispettivo versato.

---

<sup>3</sup> Cfr. S. VERZONI, *Gli effetti, sui contratti in corso, dell'emergenza sanitaria COVID-19*, in *Giust. civ. com.*, 2020, 1 ss.; A. DE MAURO, *Pandemia e contratto: sunti di riflessione in tema di impossibilità sopravvenuta della prestazione*, *ivi*, 2020, 1 ss.

<sup>4</sup> Cfr. F. GIGLIOTTI, *Considerazioni in tema di impossibilità sopravvenuta, per emergenza epidemiologica, di prestazioni dello spettacolo e assimilate*, *cit.*, 3 ss. Cfr. anche R. FRANCO, *Emergenza. Diritto delle obbligazioni. Umanità*, *ivi*, 3 ss., per il

Nel complesso e a dispetto di quanto è avvenuto per l'albergo, per il quale si sono messi in luce i punti di debolezza, la costruzione normativa dell'impossibilità sopravvenuta è razionale e rappresenta una soluzione equa. La mancata fruizione del soggiorno programmato a causa del diffondersi dell'epidemia ha trovato il suo contrappeso nel riconoscimento dell'impossibilità sopravvenuta, con l'obbligo per la struttura ricettiva di emettere il cosiddetto voucher o di restituire il corrispettivo, in tutto o in parte versato, anche se il cliente è stato costretto ad agire entro un circoscritto limite temporale, ai sensi dell'art. 88-*bis*. Durante l'epidemia, i cosiddetti contratti di ospitalità hanno perso la loro funzione, in quanto non hanno potuto soddisfare l'esigenza per la quale erano stati conclusi<sup>5</sup>.

Così, la sorte dei negozi previsti dall'art. 88-*bis* non è stata coinvolta nel dibattito sui rimedi da applicare, che ha riguardato gli altri tipi. In particolare, la riflessione è caduta sull'impatto che le misure di contenimento del virus hanno avuto sui canoni dovuti dai conduttori degli esercizi commerciali, costretti a rimanere chiusi, o sull'approvvigionamento dei materiali o sull'organizzazione delle aziende con produzione non essenziale, la cui attività è stata sospesa<sup>6</sup>.

Le soluzioni sono state diverse; si sono proposti i rimedi tradizionali<sup>7</sup>, tra i quali, oltre a quello dell'art. 1463 c.c., la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità<sup>8</sup>. In alcuni casi, si è fatto rinvio all'idea della rinegoziazione<sup>9</sup> o si è desunta una disciplina (applicabile a tutti i negozi

---

quale si ha una «ipotesi tipizzata di impossibilità sopravvenuta, con la conseguente risoluzione del rapporto».

<sup>5</sup> Cfr. R. MORELLO, *Gli effetti sui contratti dell'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del coronavirus e l'applicazione dei rimedi previsti dal Codice civile*, in *Giust. civ. com.*, 2000, 1 ss.

<sup>6</sup> Cfr. R. MORELLO, *Ibidem*.

<sup>7</sup> Cfr. A.M. BENEDETTI, *Il «rapporto» obbligatorio al tempo dell'isolamento: causa (transitoria) di giustificazione?*, in *Giust. civ. com.*, 2000, 1 ss.

<sup>8</sup> Ma v. A. GENTILI, *Una proposta sui contratti di impresa al tempo del coronavirus*, in *Giust. civ. com.*, 2000, 2 ss..

<sup>9</sup> Cfr. A. A. DOLMETTA, *Il problema della rinegoziazione (ai tempi del coronavirus)*, in *Giust. civ. com.*, 2000, 1 ss., per il quale il dovere di rinegoziazione si fonda sul «canone di buona fede oggettiva».



coinvolti dall'epidemia) dall'art. 91 del d.l. n. 18/2020 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), secondo il quale è sempre valutato il rispetto delle misure di contenimento, ai fini dell'esclusione della responsabilità del debitore, ai sensi dell'art. 1218 c.c.<sup>10</sup>.

Se si eccettuano i citati dubbi di legittimità costituzionale per i contratti di ospitalità non riferibili alle esigenze tristiche, l'art. 88-*bis* è ragionevole.

#### *4. Le misure di sostegno all'attività turistica e quelle di prevenzione del rischio epidemico.*

Nel Titolo VIII del recente d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, sono state introdotte misure volte a favorire la ripresa delle attività turistiche.

In riferimento all'anno 2020, l'art. 177 non richiede il versamento della prima rata dell'imposta municipale (la cosiddetta IMU) relativa agli immobili adibiti a stabilimenti balneari, marittimi, termali e a quelli destinati a finalità turistiche, individuati dall'art. 177, comma, lett. b); per esempio, rientrano in questa ultima categoria gli ostelli della gioventù, i rifugi in montagna, gli spazi usati dagli affittacamere per brevi soggiorni.

Ancora, come misura di sostegno, l'art. 178 prevede l'istituzione di un «fondo» presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, finalizzato alla sottoscrizione di quote o di azioni di organismi di investimento collettivo di risparmio e di fondi di investimento, gestiti da società di gestione del risparmio, in funzione dell'acquisto, della ristrutturazione o della valorizzazione degli immobili destinati ad attività turistico-ricettive.

---

<sup>10</sup> Cfr. R. MORELLO, *Gli effetti sui contratti dell'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del coronavirus e l'applicazione dei rimedi previsti dal Codice civile*, cit., 4, secondo il quale se «le parole “il rispetto delle misure di contenimento (...) è sempre valutato ai fini dell'esclusione (...) della responsabilità del debitore” non comportino una qualche modifica dell'ordinario regime probatorio (art. 1218 c.c.)».

Sempre presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, l'art. 179 prevede la creazione di un ulteriore «fondo» denominato «per la promozione del turismo in Italia». La norma rimette a un decreto del Ministero sia l'individuazione dei soggetti e delle iniziative da finanziare, anche con l'ausilio dell'Agenzia nazionale del turismo, sia la definizione delle modalità di assegnazione. La disposizione non chiarisce quali siano le imprese turistiche beneficiarie, rinviando in modo generico agli operatori del settore, ma dovrebbero essere ricomprese le strutture ricettive.

Invece, il d.P.C.M. 11 giugno 2020 identifica le misure idonee a contenere il diffondersi dell'epidemia a livello nazionale con riguardo non solo alle attività lavorative, ma anche a quelle ricreative. In forza dell'art. 1, lett. nn), sono riprese tutte le attività delle strutture ricettive e il relativo esercizio è condizionato alla previa verifica da parte delle regioni della compatibilità con l'andamento della situazione epidemica. La regione o la Conferenza delle regioni e delle province autonome devono individuare i protocolli o le linee guida funzionali al contenimento del rischio.

L'allegato 9 del citato d.P.C.M. attiene alle linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle regioni e delle province autonome dell'11 giugno 2020. Con riguardo alle strutture ricettive, in premessa, si chiarisce che tali indicazioni si applicano a tutte le fattispecie, dalle imprese alberghiere ed extra alberghiere a quelle all'aria aperta, ai rifugi alpini e agli ostelli, e si sottolinea la necessità di coordinare questi criteri con quelli previsti per la ristorazione, qualora la struttura somministri cibi e bevande. Infine, l'allegato prevede molte prescrizioni di carattere generale, a cui seguono altre di dettaglio; per esempio, con riguardo alle strutture all'aria aperta, i mezzi mobili di pernottamento, quali tende, roulotte o camper devono essere situati in piazzole delimitate, in modo che siano rispettate le distanze di sicurezza, e si raccomanda a chi occupi la piazzola stessa di pulire e di disinfettare gli arredi esterni, oltre a quelli interni.

Sia il recente d.l. 19 maggio 2020, n. 34, sia il d.P.C.M. 11 giugno 2020 rappresentano un apprezzabile sforzo di contemperamento dell'interesse economico con l'esigenza di salvaguardia dell'incolumità pubblica, anche se si potrebbe dubitare della razionalità di molte misure e della loro effettiva utilità.

Mariafrancesca Cocuccio \*

## I contratti relativi ad eventi, mostre e spettacoli: vicende e rimedi al tempo del COVID-19

*Contracts relating to events, exhibitions and shows: situations and remedies at the time of COVID-19* §

*Il contributo approfondisce le problematiche dei contratti relativi ad eventi, mostre e spettacoli nella situazione emergenziale provocata dal COVID-19. Sono state preliminarmente individuate due tipologie di contratti, riferibili la prima (sub A) ai contratti stipulati per l'organizzazione degli eventi, la seconda (sub B) ai contratti stipulati dai fruitori. Si è quindi esaminata la disciplina codicistica, evidenziandone la rigidità e la poca attenzione a opzioni volte alla manutenzione del contratto, e le nuove regole della legislazione emergenziale, al fine di ricostruire il quadro normativo di riferimento, con specifica attenzione ai rimedi esperibili. – The contribution explores the problems of contracts relating to events, exhibition and shows in the emergency situation caused by COVID-19. Two types of contracts have been identified in advance, the first (sub A) of the contracts stipulated for the organization of events, the second (sub B) to contracts entered into by users. The codicistic discipline was then examined, highlighting the rigidity and the lack of attention to options aimed at maintaining the contract, and the new rules of the emergency legislation, in order to reconstruct the reference regulatory framework, with specific attention to the remedies available.*

---

\* Ricercatrice confermata nell'Università di Messina – [mcocuccio@unime.it](mailto:mcocuccio@unime.it).

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

SOMMARIO: 1. Il diritto dei contratti nel tempo della pandemia: le peculiarità del settore dello spettacolo. – 2. Il quadro normativo. – 3. I rimedi: a) la risoluzione per impossibilità sopravvenuta; b) la clausola generale di buona fede e la rinegoziazione.

1. *Il diritto dei contratti nel tempo della pandemia: le peculiarità del settore dello spettacolo.*

L'emergenza epidemiologica, che ha portato ad una "sospensione" non solo dei rapporti personali e sociali ma anche economici<sup>1</sup>, ha posto seri problemi nell'ambito giuridico e segnatamente contrattuale, caratterizzato dalla tendenziale stabilità dei patti e certezza dei rimedi. Ciò anche in considerazione della rigidità del nostro sistema che non prevede in questa materia – ad eccezione di alcune circoscritte ipotesi<sup>2</sup> – norme finalizzate alla "revisione" del rapporto in conseguenza di evenienze sopravvenute<sup>3</sup>, come la interruzione delle attività per il contenimento dei contagi.

---

<sup>1</sup> Si pensi alla sospensione del patto di stabilità in ambito europeo per gestire la crisi dell'emergenza e alla interruzione della produzione e del commercio per interi segmenti merceologici a causa del *lockdown*. Cfr. M. AMATO, *L'Eurozona fra il pericolo della dissoluzione e l'occasione di un ripensamento*, in *Economia politica.it*, 11 aprile 2020; A. STIRATI, *L'Italia, l'Europa e la crisi da Coronavirus*, in *Economia e Politica*, 1 aprile 2020.

<sup>2</sup> Sono le ipotesi di risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta, *ex art.* 1467 c.c.; in cui è attribuito al giudice, nei pochi casi previsti dalla legge, il potere di riconduzione ad equità (riduzione della penale manifestamente eccessiva *ex art.* 1384 c.c.; valutazione equitativa del danno *ex art.* 1226 c.c.); l'equo apprezzamento del terzo cui è deferita la determinazione della prestazione *ex art.* 1349 c.c.

<sup>3</sup> In argomento E. TUCCARI, *Soppravvenienze e rimedi nei contratti di durata*, Padova, 2018, 5 ss., per il quale «il tema dei rimedi alle sopravvenienze contrattuali pone due problemi distinti da lato, quello all'apparenza di più agevole soluzione, di interpretare le disposizioni dettate dal codice civile per disciplinare le sopravvenienze cc.dd. "tipiche" dall'altro, quello di verificare se l'ordinamento giuridico attribuisca o meno rilevanza giuridica alle sopravve-

L'impossibilità di adempiere prestazioni contrattuali – o impedita per fatto dell'autorità, o da difficoltà finanziarie imprevedute e imprevedibili – ha generato un rovinoso “effetto domino”<sup>4</sup>, posto che l'emergenza non consente di guardare in modo atomistico al singolo contratto, ma impone una considerazione complessiva dei rapporti collegati.

Le risposte di ordine normativo della legislazione dell'emergenza devono comunque essere inserite nell'impianto codicistico – segnatamente nelle disposizioni delle sopravvenienze (impossibilità ed eccessiva onerosità sopravvenuta) e dell'inadempimento – e valutate nella prospettiva delle mutate condizioni della esecuzione del contratto rispetto alla originaria previsione contenuta nelle clausole contrattuali. Ciò tenendo conto di come la *fissità* del regolamento negoziale voluto dalle parti in una condizione di normalità possa essere messa in discussione per le sopravvenienze pandemiche, non soltanto correlate a fattori sanitari, ma anche e soprattutto rivolte a inserirsi nel mutato contesto economico e sociale nel quale il rapporto contrattuale è destinato ad operare<sup>5</sup>.

In questo quadro generale i contratti collegati al mondo degli eventi (spettacoli, mostre, concerti, festival, visite ai monumenti, presentazione di libri, esibizioni, cerimonie civili e religiose, eventi e competizioni sportive), sono stati i primi a subire le conseguenze della sospensione, proprio per le loro modalità di svolgimento che implicano assembramenti di persone, come tali vietati per evitare contagi. Il settore collegato alla cultura in senso ampio è stato, quindi, quello più immediatamente colpito dall'interruzione della socialità ed ha per questo richiesto l'attenzione dei giuristi e l'intervento del legislatore dell'emergenza.

Alla disamina delle problematiche connesse a questo tema appare essenziale – per una più obiettiva analisi – premettere una distinzione, se-

---

nienze cc.dd. “atipiche”, rendendo eventualmente disponibili strumenti in grado di fronteggiare, anche in assenza di uno specifico accordo tra le parti, siffatte circostanze sopravvenute». Cfr. anche V. ROPPO, *Il contratto*, in *Trattato di diritto privato*, Milano, diretto da G. Iudica e P. Zatti, 2011, 1037 ss.; F. MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, Napoli, 1996; R. TOMMASINI, *Revisione del rapporto (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1989.

<sup>4</sup> G. Di GASPARE, *Effetto domino del coronavirus*, in *Lacostituzione.info*.

<sup>5</sup> Cfr. le osservazioni di R. NATOLI - V. ROPPO, *Contratto e Covid-19*, in *Giustizia insieme.it*, 2020.

parando le due diverse posizioni, cui sono riferibili differenti tipologie contrattuali e rimediali: A) quella degli organizzatori degli eventi (spettacoli, concerti, mostre, ecc.); B) quella dei fruitori/consumatori.

A) Quanto agli organizzatori – che per realizzare un evento intrecciano una serie di contratti e rapporti con maestranze, enti pubblici e privati – la situazione è più complessa, in quanto in un'emergenza sistemica, il diritto contrattuale non dà risposte esaurienti. E ciò: sia perché, come è stato osservato (Natoli) si tratta di un diritto della microrelazione economica, tendenzialmente disinteressato alla rete delle relazioni contrattuali tra soggetti diversi, che sono quelle che regolano appunto l'allestimento di mostre, eventi, spettacoli. Sia perché, almeno nella parte generale, i rimedi codicistici prestano poca attenzione alla manutenzione del contratto, privilegiando opzioni risolutorie: di fronte all'alterazione dell'economia dello scambio (per impossibilità o per eccessiva onerosità sopravvenute della prestazione), la tradizionale risposta dell'ordinamento è nel senso di sciogliere il vincolo, piuttosto che di mantenerlo in vita adeguandolo al mutato scenario. A fronte di ciò è stato da più voci proposto il rimedio della "rinegoziazione"<sup>6</sup>, cioè della ridefinizione delle clausole contrattuali che tenga conto dell'emergenza alla luce dei principi di buona fede e di solidarietà, *ex art. 2 Cost.*<sup>7</sup>. La rinegoziazione implica la previsione della revisione delle clausole contrattuali per adattare alla

---

<sup>6</sup> A. DOLMETTA, *Misure di contenimento» della pandemia e disciplina dell'obbligazione* in *Banca borsa tit. cred.*, 2020, I, 151 ss. L'A. richiama l'iniziativa dell'Associazione civilisti italiani che il legislatore «inserisca dopo l'art. 1468 c.c. un nuovo articolo, il 1468-bis, che consenta alla parte pregiudicata di chiedere la rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali»: è «congrua» – si è in particolare osservato – «l'idea di tradurre l'obbligo di rinegoziare secondo buona fede nel potere-dovere delle parti di formulare proposte e controproposte di adeguamento fondate su ragioni giustificate»; «non sembra invece opportuno (ma il punto è controverso) affidare al giudice il potere di determinare le nuove condizioni contrattuali». Sulla opportunità della rinegoziazione: A. GENTILI, *Una proposta sui contratti d'impresa al tempo del coronavirus*, in *Giustiziacivile.com.*, 2020

<sup>7</sup> F. DI MARZIO, *Comunità. Affrontiamo la nostra prova*, e F. MACARIO, *Per un diritto dei contratti più solidale in epoca di "coronavirus"*, entrambi comparsi su *Giustiziacivile.com.*

nuova ed impreveduta realtà economica e dovrebbe essere garantita dalla istituzione di apposite strutture («organismi») di risoluzione della crisi – dotate di poteri decisori e che garantiscano l'elevata professionalità dei componenti<sup>8</sup> – strutturate in diversi livelli.

B) Di più semplice approccio la posizione contrattuale dell'utente (titolare di abbonamento o acquirente di biglietti o prenotazioni per spettacoli, mostre, eventi, ecc.). Tutelano i consumatori i rimedi contrattuali già previsti dal nostro ordinamento per fronteggiare le conseguenze economiche connesse all'impossibilità di adempiere agli impegni commerciali<sup>9</sup>.

Alle regole della normativa codicistica sui contratti vanno aggiunte le disposizioni dell'emergenza, che – importante da subito sottolineare – ha emanato una norma di carattere generale sulla responsabilità del debitore e del contraente inadempiente nel periodo della pandemia<sup>10</sup>, che ha escluso la responsabilità del debitore se collegabile alle misure di contenimento, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti, e regolato singoli settori dell'economia – compreso quello della cultura e del turismo, degli eventi e spettacoli – con incentivi, provvedimenti fiscali e agevolativi, prevedendo anche strumenti di tutela<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> M. RABITTI, *Pandemia e risoluzione delle future controversie. Un'idea «grezza»*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 23 aprile 2020.

<sup>9</sup> Cfr. Part. 1467, comma 1, c.c., rubricato “*Contratto con prestazioni corrispettive*”, il quale, congiuntamente all'art. 1256 c.c., introduce nel nostro ordinamento uno dei principi fondamentali nella regolazione dei rapporti contrattuali: la causa di forza maggiore.

<sup>10</sup> Art. 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, “*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*”, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, che dopo il comma 6, ha inserito il seguente: «6-bis. Il rispetto delle misure di contenimento di cui presente decreto è sempre valutata ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti».

<sup>11</sup> Come l'emissione di *VOUCHER* per l'acquirente di biglietti per eventi e titolare di abbonamenti a spettacoli da utilizzare entro un tempo determinato: cfr. d.l. 17 marzo 2020, n. 18, su cui cfr. *amplius* par. 2.

## 2. *Il quadro normativo.*

Il legislatore dell'emergenza, dunque, ha dettato – punto centrale nell'economia delle scelte sottese – la norma «generale» dell'art. 91 legge “*Cura Italia*”<sup>12</sup> che costituisce norma speciale (rispetto alle disposizioni codicistiche) rendendo giustificabile e scusabile il ritardato o il mancato adempimento a condizione che questo sia conseguenza delle misure autoritative per il contenimento dell'epidemia (c.d. *factum principis*), senza tuttavia prevedere, in linea di principio, altre disposizioni generali, riferibili a tutti i contratti in corso o a categorie contrattuali, volti a imporre doveri o obblighi alle parti, come procedere a rinegoziare il rapporto contrattuale pendente al sopravvenire pandemico, ridistribuendo le negatività pandemiche alla luce del criterio «dell'equo temperamento degli interessi delle parti», secondo quanto stabilito dalla norma dell'art. 1371 c.c.

Dopo avere provveduto all'emanazione di un atto<sup>13</sup>, che ha disposto misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19<sup>14</sup>, il cui art. 28, ha discipli-

---

<sup>12</sup> Art. 3 del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, comma 6-*bis*, cit., su cui cfr. M. IOCLANO, *COVID-19: il rispetto delle misure di contenimento esclude la responsabilità del debitore (art. 91, comma 1, D.L. 18/2020)*, in *diritto.it*, 2020.

<sup>13</sup> D.l. 2 marzo 2020, n. 9, “*Misure di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*”.

<sup>14</sup> Diversi i contributi che hanno riflettuto sull'impatto che l'emergenza sanitaria legata alla diffusione del contagio da COVID-19, abbia sul diritto civile, ed in particolare sul diritto dei contratti e delle obbligazioni: Tra i tanti cfr. F. MARZIO, *Comunità. Affrontiamo la nostra prova*; F. MACARIO, *Per un diritto dei contratti più solidale in epoca di coronavirus*, 17 marzo 2020; A. DE MAURO, *Pandemia e contratto: spunti di riflessione in tema di impossibilità sopravvenuta della prestazione*; V. CUFFARO, *Le locazioni commerciali e gli effetti giuridici dell'epidemia*; A.M. BENEDETTI, *Il 'rapporto' obbligatorio al tempo dell'isolamento: una causa (transitoria) di giustificazione?*; R. DI RAIMO, *Le discontinuità che seguono i grandi traumi: pensando al credito (e al debito), mentre la notte è ancora fonda*; D. DE MAFFEIS, *Problemi nei contratti nell'emergenza epidemiologica da coronavirus*; S. VERZONI, *Gli effetti, sui contratti in corso, dell'emergenza sanitaria legata al Covid 19*; F. GIGLIOTTI, *Considerazioni in tema di impossibilità sopravvenuta, per emergenza epidemiologica, di prestazioni dello spettacolo e assimilate*, pubblicati in *Giustiziacivile.com*. L'A. evidenzia «che siamo di fronte a



nato, in un primo momento, la questione del rimborso relativamente ai soli titoli di viaggio e pacchetti turistici senza prendere in considerazione altre ipotesi, solo in seguito, con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”<sup>15</sup>, è stata ammessa la possibilità di rimborso, per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta (art. 1463 c.c.), anche all’acquirente di biglietti di ingresso a musei (o ad altri luoghi della cultura), spettacoli, cinema, teatri, concerti, ed ogni altro tipo di evento rimandato o annullato per causa di forza maggiore (art. 88, comma 2, 3, 4, “*Rimborso dei contratti di soggiorno e risoluzione dei contratti di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura*”, c.d. decreto “*Cura Italia*”)<sup>16</sup>.

Si è così tutelata la posizione del consumatore, acquirente di biglietti per eventi o titolare di abbonamento a spettacoli (sub B), dichiarata la «sopravvenuta impossibilità della prestazione», prevedendo espresse discipline di carattere «sostitutivo», e assegnando al contraente liberato dall’obbligo di eseguire la (impossibile) prestazione, la facoltà di fornire

---

disposizioni dirette a regolare (solo) transitoriamente, e senza effetti capaci di consolidamento durevole, i rapporti e le situazioni oggetto della disciplina emergenziale».

<sup>15</sup> D.l. 17 marzo 2020, n. 18, “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”. Il 30 aprile 2020 è entrata in vigore la conversione in legge 24 aprile 2020, n. 27, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”. Proroga dei termini per l’adozione di decreti legislativi”, del c.d. decreto “*Cura Italia*”, il d.l. n. 18/2020, che ha assorbito, abrogandoli, alcuni dei precedenti decreti legge emanati nell’ambito della emergenza epidemiologica da COVID-19, dd.ll. n. 9/2020, n. 11/2020 e n. 14/2020.

<sup>16</sup> Il rinvio normativo iniziale fa riferimento agli eventi sospesi con il d.P.C.M. dell’8 marzo 2020: le manifestazioni, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura, inclusi quelli cinematografici e teatrali, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato; l’apertura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all’art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

all'altro, un titolo di credito, il «voucher», per un diverso spettacolo o per un'altra vacanza<sup>17</sup>.

A seguito della “sopravvenuta impossibilità” della dovuta prestazione, i soggetti acquirenti di biglietti di ingresso ai musei e agli altri luoghi della cultura, possono presentare, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, apposita istanza di rimborso al venditore allegando il relativo titolo di acquisto. Il venditore, a sua volta, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, provvede all'emissione del voucher<sup>18</sup> di pari importo al titolo di acquisto, da utilizzare entro un anno dall'emissione<sup>19</sup>. L'emissione del voucher consente, così, al rapporto giu-

---

<sup>17</sup> F. GIGLIOTTI, *op. cit.*, 250, sottolinea che si tratta di disposizioni di «sostegno di attività economiche pregiudicate dall'emergenza epidemiologica in atto».

<sup>18</sup> La denominazione del titolo sostitutivo corrispondente (“voucher”) richiama quella di cui alla direttiva UE 2016/1065 del Consiglio, del 27 giugno 2016, alla quale si è data attuazione con il d.lgs. 29 novembre 2018, n. 141 a norma del quale (art. 1, comma 1) per voucher (o, nella versione domestica, “buono corrispettivo”) «si intende uno strumento che contiene l'obbligo di essere accettato come corrispettivo o parziale corrispettivo a fronte di una cessione di beni o di una prestazione di servizi e che indica, sullo strumento medesimo o nella relativa documentazione, i beni o i servizi da cedere o prestare o le identità dei potenziali cedenti o prestatori, ivi incluse le condizioni generali di utilizzo ad esso relative» (in conformità di quanto dettato dall'art. 30-bis direttiva 2006/112/CE, come inserito dall'art. 1, comma 1, direttiva UE 2016/1065: F. GIGLIOTTI, *op. cit.* Cfr. anche R. SANTAGATA, *Gli effetti del Coronavirus nei contratti turistici. Primi appunti*, in *Giusticiivile.com.*, 2020, per il quale «l'emissione del voucher comporta una novazione oggettiva *ex lege* dell'originario rapporto obbligatorio, mediante la quale si attua una “sostituzione” del rapporto obbligatorio preesistente (il biglietto acquistato per l'evento) con un rapporto giuridico nuovo (il biglietto “nuovo” che verrà utilizzato entro l'anno dall'emissione). Dal punto di vista giuridico, il voucher costituisce un chiaro esempio di documento di legittimazione volto ad identificare l'avente diritto alla prestazione turistica ai sensi dell'art. 2002 c.c.».

<sup>19</sup> L'art. 88 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27/2020, così come modificato dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. “*decreto Rilancio*”), nonché dai chiarimenti pervenuti dalla SIAE (“FAQ – annullamento o rinvio di eventi di spettacolo o intrattenimento” versione 2.2, 20/04/2020), prevede ora che la durata dei voucher sia di 18 mesi. La data termine per la richiesta del voucher

ridico non già di esaurirsi, bensì di rimanere in vita (*id est*: pienamente efficace), sia pure posticipando la sua programmata realizzazione in un tempo in cui saranno cessati gli eventi che hanno causato l'impossibilità della prestazione<sup>20</sup>.

Il periodo di tempo per il quale si può richiedere rimborso è individuato nel termine di efficacia delle misure previste dal d.P.C.M. 8 marzo 2020 e da eventuali ulteriori decreti attuativi, emanati ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6. Nel provvedimento non è indicata la modalità con la quale dovrà essere presentata l'istanza di rimborso, fatta eccezione per il profilo temporale (entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 18/2020)<sup>21</sup> e per la necessità che la suddetta istanza sia accompagnata dalla presentazione del titolo

---

(per tutti gli eventi annullati fino a 19 maggio) è il 18 giugno 2020. Come da d.P.C.M., salvo eventuali proroghe, dopo tale data gli attuali biglietti e abbonamenti non convertiti in voucher non potranno essere rimborsati e non avranno validità anche nel caso della ripresa successiva della recita. Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, è convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (*“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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”*). Tra le norme contenute nel testo anche quelle che riguardano il mondo dello spettacolo, in particolare quella che regola il rimborso per i concerti annullati a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19. È ora previsto che «l'organizzatore di concerti provvede al rimborso con restituzione della somma versata ai soggetti acquirenti alla scadenza del periodo di validità del voucher quando la prestazione dell'artista originariamente programmata venga annullata, senza rinvio ad altra data, compresa nel medesimo periodo di validità del voucher. Il termine di trenta giorni per la presentazione dell'istanza decorre dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. La durata della validità dei voucher pari a 18 mesi si applica anche ai voucher già emessi alla data di entrata in vigore della presente disposizione».

<sup>20</sup> E. FRANCO, *Emergenza. Diritto delle obbligazioni. Umanità*, in *Giustiziacivile.com.*, 2020.

<sup>21</sup> La validità della disposizione e il termine da cui far partire il conteggio dei 30 giorni, deve far riferimento all'ultimo dei d.P.C.M. che fissano le misure contenitive legate all'emergenza (26 aprile 2020) che appunto si riferisce al d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (*“Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”*), che ha avuto valenza dal 4 maggio al 17 maggio 2020.

d'acquisto. Né tantomeno è prevista una forma specifica per il rimborso, per cui deve ritenersi non necessario l'uso di forme solenni, come può desumersi dalla generica formulazione adoperata («presentazione dell'istanza»), che non prescrive la sottoscrizione della richiesta, ma solo della sua oggettiva esistenza<sup>22</sup>.

Quanto alla tutela degli organizzatori e dei lavoratori dello spettacolo (sub A), il successivo d.l. 19 maggio 2020, n. 34, “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*”, ha poi previsto varie misure destinate al sostegno del settore culturale e dell'editoria. Tra queste l'incremento del Fondo di parte corrente per le emergenze dedicato ai settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo (da 80 a 230 milioni di euro); l'istituzione di un Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali, (con una dotazione di 225 milioni di euro per l'anno 2020), per il sostegno al settore delle librerie, dell'intera filiera dell'editoria e dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura non pubblici; la copertura (con 100 milioni di euro) per le mancate entrate da bigliettazione per i musei e i luoghi della cultura statali; un anticipo del contributo alle fondazioni lirico – sinfoniche. È stato inoltre istituito un fondo (di 50 milioni di euro per il 2020), incrementabile da soggetti privati, finalizzato alla promozione di investimenti e altri interventi per la tutela, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale.

Alle misure economiche non si è affiancata alcuna previsione specifica relativa alla sorte dei contratti stipulati per l'allestimento di spettacoli e la produzione di eventi. Rispetto ad essi, dunque, valgono le regole codicistiche e la norma generale di esclusione della responsabilità del debitore collegata alla pandemia di cui all'art. 91, comma 1, d.l. n. 18/2020<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> In linea generale, chi paga per avere un servizio che poi, non per colpa sua, non viene effettuato, ha diritto di essere rimborsato. È bene ricordare, però, che nell'attuale situazione di emergenza, al rimborso non si aggiunge il diritto del consumatore a ricevere indennizzi o risarcimenti del danno, proprio per il fatto che la mancata prestazione non dipende da una colpa di chi doveva eseguirla: F. GIGLIOTTI, *op. cit.*

<sup>23</sup> M. IOCLANO, *COVID-19: il rispetto delle misure di contenimento esclude la responsabilità del debitore (art. 91, comma 1, D.l. 18/2020)*, cit. cfr. *retro* par. 1 e 2.

3. I rimedi: a) la risoluzione per impossibilità sopravvenuta; b) la clausola generale di buona fede e la rinegoziazione.

La situazione epidemiologica ha posto l'attenzione su quali possano essere gli strumenti in grado di fronteggiarla, ma anche su quale possa essere la sua incidenza sull'esecuzione dei rapporti contrattuali. Si è cercato il giusto bilanciamento tra l'interesse della persona, quello patrimoniale o morale che il contratto soddisfa, e quello della collettività alla continuità delle relazioni economiche (che significa continuità dei flussi di ricchezza) e la salute pubblica che, certamente in tale contesto emergenziale, prevale su qualsiasi altro interesse di natura economica. La risposta è stata proprio una rilettura in chiave solidaristica del concetto di impossibilità sopravvenuta della prestazione, della possibilità applicativa della clausola generale di buona fede e l'apertura verso meccanismi di rinegoziazione delle pattuizioni contrattuali<sup>24</sup>.

A) La risoluzione per impossibilità sopravvenuta.

È noto che ai sensi dell'articolo 1218 c.c. il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo nell'adempimento è stato determinato da impossibilità della prestazione per causa a lui non imputabile. Per non essere responsabile, il debitore deve dunque provare che

---

<sup>24</sup> Sul punto cfr. C. SCOGNAMIGLIO, *L'emergenza Covid-19: quale il ruolo per il civilista?*, in *Giustiziacivile.com*, 2020. Cfr. anche F. MACARIO, *Per un diritto dei contratti più solidale in epoca di "coronavirus"*, cit.; F. DI MARZIO, *Comunità. Affrontiamo la nostra prova*, cit., suggerisce alcune considerazioni in tema di disciplina generale dei contratti, con particolare riferimento all'istituto della impossibilità sopravvenuta della prestazione. In giurisprudenza cfr. Cass. 25 giugno 2019, n. 16918: «la giurisprudenza di legittimità ha sempre precisato che la buona fede cui si riferisce l'art. 1460, comma 2, non è soggettiva (la mera incolpevole ignoranza di ledere il diritto altrui non può quindi legittimare l'inadempimento) bensì oggettiva, onde per stabilirne la sussistenza il giudice di merito deve verificare se l'inadempimento della controparte abbia davvero influito sull'equilibrio sinalagmatico del contratto, così da legittimare la sospensione "reattiva", l'arresto rimarca pure che la buona fede oggettiva esige, altresì, che "la difesa sia proporzionata all'offesa", per cui soltanto un inadempimento integrale legittima una sospensione integrale della prestazione corrispettiva».

l'inadempimento o il ritardo è derivato da impossibilità a lui non imputabile<sup>25</sup>. È necessario, dunque, che concorrano l'elemento obiettivo della impossibilità di eseguire la prestazione<sup>26</sup> e quello soggettivo dell'assenza di colpa riguardo alla determinazione dell'evento che ha reso impossibile la prestazione<sup>27</sup>. Pertanto se l'impossibilità sopravvenuta, non imputabile al debitore è definitiva, l'obbligazione si estingue e, ai sensi dell'art. 1463 c.c., nei contratti a prestazioni corrispettive, la parte liberata dall'obbligo non può chiedere la controprestazione e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito (art. 2033 c.c.)<sup>28</sup>. La *ratio* della disciplina consiste nel colle-

---

<sup>25</sup> Cass. 30 aprile 2012, n. 6594, in *Giur. it.*, 2013, 833: «perché l'impossibilità della prestazione costituisca causa di esonero del debitore da responsabilità, deve essere offerta la prova della non imputabilità, anche remota, di tale evento impositivo, non essendo rilevante, in mancanza la configurabilità o meno del *factum principis*».

<sup>26</sup> Cass. 8 giugno 2018, n. 14915, per la quale «nel caso in cui il debitore non abbia adempiuto la propria obbligazione nei termini contrattualmente stabiliti, egli non può invocare la predetta impossibilità con riferimento ad un ordine o divieto dell'autorità amministrativa (*factum principis*) sopravvenuto, e che fosse ragionevolmente e facilmente prevedibile, secondo la comune diligenza, all'atto della assunzione della obbligazione, ovvero rispetto al quale non abbia, sempre nei limiti segnati dal criterio della ordinaria diligenza, sperimentato tutte le possibilità che gli si offrivano per vincere o rimuovere la resistenza o il rifiuto della pubblica autorità». V anche Cass. 25 maggio 2017, n. 13142.

<sup>27</sup> Sul punto cfr. Cass. 10 luglio 2018, n. 18047, per la quale «l'impossibilità sopravvenuta della prestazione si ha non solo nel caso in cui sia divenuta impossibile l'esecuzione della prestazione del debitore, ma anche nel caso in cui sia divenuta impossibile l'utilizzazione della prestazione della controparte, quando tale impossibilità sia comunque non imputabile al creditore e il suo interesse a riceverla sia venuto meno, verificandosi in tal caso la sopravvenuta irrealizzabilità della finalità essenziale in cui consiste la causa concreta del contratto e la conseguente estinzione dell'obbligazione».

<sup>28</sup> Può verificarsi l'ipotesi che l'impossibilità sia solo temporanea: in questo caso, sempre ai sensi dell'art. 1256 c.c., il debitore non risponde del ritardo, a meno che l'impossibilità della prestazione perduri fino a quando, in relazione al titolo dell'obbligazione o alla natura dell'oggetto, il debitore non sia ritenuto obbligato ad eseguire la prestazione ovvero il creditore non ha più interesse a

gamento fra le prestazioni nei contratti sinallagmatici, per cui ciascuna prestazione trova giustificazione nella prestazione della controparte; pertanto, se una di esse viene meno, viene meno anche la causa che giustifica la controprestazione. Si fa leva sulla valorizzazione, ai fini della qualificazione dell'impossibilità sopravvenuta, della causa del contratto, intesa come "causa in concreto" ovvero lo scopo pratico del contratto costituente sintesi degli interessi che il negozio è concretamente diretto a realizzare. Vengono così in rilievo, come presupposto della causa, i motivi che hanno indotto le parti a stipulare il contratto e le finalità da esse perseguite, siano essi condivise o riferibili ad una sola parte ma dall'altra chiaramente riconoscibili. Laddove un evento non prevedibile e non imputabile renda non più perseguibili le finalità condivise o riconoscibili che hanno motivato le parti a stipulare il contratto, sostanzialmente la causa in concreto, si verifica pur sempre un'impossibilità della prestazione, con conseguente applicazione della relativa disciplina<sup>29</sup>. La risoluzione del contratto è volta, infatti, alla tutela dell'equilibrio contrattuale e cioè il cosiddetto "sinallagma funzionale", che può venire meno nel corso dell'esecuzione di un contratto "liberando" le parti dalle obbligazioni contratte.

Tra le cause invocabili ai fini della richiamata "impossibilità della prestazione", possono farsi rientrare, per quanto di nostro interesse, gli ordini o i divieti dell'autorità amministrativa (c.d. "*factum principis*"), cioè i provvedimenti legislativi o amministrativi, dettati da interessi generali, che rendano impossibile la prestazione, indipendentemente dal comportamento dell'obbligato<sup>30</sup>.

---

conseguirla, determinando così l'estinzione dell'obbligazione. In dottrina cfr. M. ARRIGO, *Soppravvenuta impossibilità di beneficiare della prestazione: ovvero la discussa "liberalizzazione" della risoluzione contrattuale nei contratti sinallagmatici*, in *Jus civile*, 2019, F. BELLANTONI, *Impossibilità sopravvenuta della prestazione. Un esame esplicativo di una nuova causa di risoluzione del contratto*, in *Il giudice di Pace*, 2011, 150; E. FERRANTE, *Causa concreta ed impossibilità della prestazione nei contratti di scambio*, in *Contr. impresa*, 2009, 151.

<sup>29</sup> Cass. 10 luglio 2018, n. 18047, *cit.*

<sup>30</sup> L'impossibilità nell'adempimento contrattuale non può essere invocata qualora il *factum principis* sia «ragionevolmente e facilmente prevedibile, secondo la comune diligenza, all'atto dell'assunzione dell'obbligazione», ovvero «ri-

La misura restrittiva imposta dal provvedimento governativo («sospensione delle manifestazioni, eventi e spettacoli di qualsiasi natura, ivi inclusi quelli cinematografici e teatrali, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato; nonché dell'apertura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42») rientra proprio tra quelle circostanze determinanti l'impossibilità di eseguire la prestazione dovuta, ai sensi dell'art. 1463 c.c.<sup>31</sup>. La disposizione in oggetto determina la liberazione della parte tenuta alla prestazione divenuta impossibile, l'impedimento, per questa parte, a pretendere la controprestazione e nel caso di prestazione anticipatamente ricevuta, l'obbligo di restituirla secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebitato.

Il provvedimento governativo (d.l. n. 18/2020), all'art. 88, comma 3, dispone, invece, che i soggetti acquirenti presentano apposita istanza di rimborso al venditore, allegando il relativo titolo di acquisto. Il venditore provvederà all'emissione di un voucher di pari importo al titolo di acquisto, da utilizzare entro l'anno dall'emissione. A differenza di quanto disposto dall'art. 1463 c.c., l'impossibilità sopravvenuta, contemplata nel decreto legislativo, non riporta le parti del rapporto in una situazione equivalente a quella antecedente la stipulazione negoziale. Ed ancora non è contemplata la restituzione della somma di denaro ricevuta per l'acquisto del titolo di accesso (che invece prevede l'art. 1463 c.c.), ma il venditore resterà obbligato, in caso di presentazione tempestiva dell'istanza di rimborso all'emissione del titolo di legittimazione sostitutivo, che permetterà la fruizione di una prestazione corrispondente. Si può constatare come l'inadempimento che ne deriva è, per così dire, di natura puramente formale, ma non dà luogo a quegli effetti sostanziali (in tema di responsabilità) che si avrebbero in una situazione di norma-

---

spetto al quale non abbia sperimentato tutte le possibilità che gli si offrivano per vincere o rimuovere la resistenza della pubblica amministrazione: Cass. 8 giugno 2018, n. 14915. In dottrina G. LAZZOPINA, *Coronavirus: impossibilità sopravvenuta della prestazione e forza maggiore*, in *Il fallimentarista.com*.

<sup>31</sup> Art. 88, comma 2, d.l. n. 18/2020: «A seguito dell'adozione delle misure di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e d) del decreto del Presidente del Consiglio 8 marzo 2020 e a decorrere dalla data di adozione del medesimo decreto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile».



lità. Se l'emergenza epidemiologica da COVID-19 giustifica certamente le ipotesi di inadempimento di obbligazioni contrattuali precedentemente assunte, il legislatore ha voluto offrire ai contraenti specifici rimedi per superare le ipotesi di responsabilità per inadempimento dovute a COVID-19, come, appunto, l'emissione di voucher che consentano di mantenere in vita l'impegno assunto con l'emissione di biglietti per spettacoli ed eventi o abbonamenti.

Sarebbe però auspicabile – e da più voci se ne è richiesta la espressa previsione<sup>32</sup> – che le parti contrattuali possano negoziare nuovi accordi rispetto a quelli originari, non pregiudicando *in toto*, però, gli obiettivi che si volevano raggiungere con il contratto eventualmente risolto. È il momento quindi, di pensare ad una impossibilità della prestazione che valorizzi gli aspetti della convivenza, concretizzando i valori solidaristici sempre nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede che impediscono al più scaltro di avvalersi delle situazioni di difficoltà altrui: «è proprio questa la funzione del diritto, che è la tecnica per realizzare la comunità: costruire regole per rendere possibile la vita in comune»<sup>33</sup>.

B) La clausola generale di buona fede e la rinegoziazione.

È possibile tuttavia ipotizzare, anche in assenza di specifiche regole, l'applicazione di clausole generali che, per la loro elasticità, si prestano a regolare situazioni di natura eccezionale. Nella prospettiva di una revisione delle regole contrattuali, che tengano conto di avvenimenti come la pandemia, si ritiene possa farsi ricorso anche alla clausola generale di buona fede in applicazione della quale può essere consentita la revisione del contenuto del contratto. A seguito del mutamento delle originarie condizioni contrattuali, dovute ad accadimenti eccezionali successivi alla stipulazione del negozio giuridico, modificativi dell'equilibrio iniziale delle obbligazioni assunte delle parti, prevale l'orientamento per il quale tra gli obblighi che costituiscono una specificazione del principio generale di buona fede rientrano anche quelli che impongono di fare aderire

---

<sup>32</sup> A. DOLMETTA, *op. cit.*; A. DE MAURO, *op. cit.*; F. MACARIO, *op. cit.*; A.M. DE BENEDETTI - R. NATOLI, *Coronavirus, emergenza sanitaria e diritto dei contratti: spunti per un dibattito*, in *dirittobancario.it.*, 2020; U. MATTEI - A. QUARTA, *Tre tipi di solidarietà. Oltre la crisi nel diritto dei contratti*, in *Giustiziacivile.com.*

<sup>33</sup> F. DI MARZO, *op. cit.*

il regolamento contrattuale, a suo tempo predisposto, alla reale situazione, rendendo l'attuazione dello stesso congrua rispetto agli interessi dei contraenti<sup>34</sup>. La buona fede imporrebbe ai contraenti di cooperare, attivandosi nel porre in essere le modifiche necessarie per ripristinare l'equilibrio delle prestazioni, in modo da garantire la prosecuzione del rapporto contrattuale, perseguendo la realizzazione del risultato voluto dalle parti con la pattuizione iniziale. Si andrebbe, quindi, a concretizzazione l'obbligo di mantenere in vita il contratto in funzione delle utilità economico - giuridiche volute dalle parti e tutelate dall'ordinamento, in una prospettiva manutentiva e non risolutiva del rapporto. Ci si indirizza, in sostanza, verso una "riaffermazione" della centralità della regola di buona fede come clausola generale in grado di affidare al giudice una tecnica di governo delle vicende contenziose che potrebbero verificarsi<sup>35</sup>. Il suo richiamo rappresenta una costante anche da parte di chi, da un lato, ha riflettuto riguardo all'impatto delle norme sulla libertà individuale, sottolineando come il modello sotteso agli interventi normativi ha rispecchiato «uno stile etico ed un modo di intendere l'interesse nazionale che fanno leva sul principio di solidarietà»<sup>36</sup>; dall'altro, da parte di chi auspica che dalla tragedia della pandemia si possa uscire «risco- prendo le ragioni della solidarietà e del vivere assieme»<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> S. VERZONI, *Gli effetti, sui contratti in corso, dell'emergenza sanitaria legata al COVID*, in *Giustiziacivile.com.*, 2020.

<sup>35</sup> Secondo una parte minoritaria di dottrina e giurisprudenza, nel principio di buona fede che sorregge il rapporto contrattuale rientra l'obbligo di cooperazione che impone alle parti, in caso di mutamento delle condizioni originarie del rapporto per accadimenti in fase di esecuzione, di fare "aderire il regolamento contrattuale, a suo tempo predisposto, alla reale situazione di fatto nel frattempo evolutasi in un certo modo", ciò al fine di ripristinare l'equilibrio tra le prestazioni, in modo da garantire la prosecuzione del rapporto contrattuale. Cfr. F. MACARIO, *Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine*, Napoli, 1996, 320-323.

<sup>36</sup> I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020.

<sup>37</sup> G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020.

La clausola generale di buona fede costituisce una componente fondamentale della strumentazione argomentativa della quale si deve avvalere il giurista chiamato a risolvere i problemi derivanti dall'incidenza della pandemia sul diritto dei contratti. Il diritto delle obbligazioni e dei contratti contiene gli anticorpi necessari a fronteggiare l'emergenza provocata dal COVID-19, grazie alla duttilità delle clausole generali (buona fede), declinate, in un'epoca di emergenza, alla luce del principio costituzionale di solidarietà. La conservazione di un contratto equilibrato non è un valore in sé ma un obiettivo (anche) di politica economica che un diritto dei contratti non insensibile, può aiutare concretamente a realizzare. La rinegoziazione dei rapporti contrattuali appare, quindi, uno strumento in sé stesso morbido e alquanto flessibile da ascrivere tra quelli di sostanza correttiva: nel minimo e di conveniente modulazione dei termini di uscita dal contratto<sup>38</sup>. Rappresenta la soluzione all'alterazione dell'equilibrio economico provocato dall'epidemia e un'alternativa ai rimedi della risoluzione e della rescissione del contratto che porrebbero nel nulla una moltitudine di rapporti<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> A. DOLMETTA, *Il problema della rinegoziazione (ai tempi del coronavirus) in Giustizia civile.com.*, 2020.

<sup>39</sup> Avvalorare l'obbligo di rinegoziare contribuirebbero, altresì, le numerose specifiche disposizioni codicistiche ed extracodicistiche, le quali confermerebbero «la tendenza dell'ordinamento nel senso dell'adeguamento del contratto; il dovere generale di buona fede, concordemente ritenuto la fonte integratrice principale dell'obbligo di rinegoziazione, imponendo lealtà e cooperazione fra le parti nell'esecuzione; l'equità, specie nei contratti a durata particolarmente lunga, nei quali tale obbligo sarebbe sempre sotteso; il dovere di solidarietà nei rapporti intersoggettivi (art. 2 Cost.), da cui può dedursi l'esistenza di un principio di inesigibilità come limite superiore alle pretese creditorie; le considerazioni di analisi economica del diritto, essendo più efficiente un sistema che consente la traslazione del rischio in capo al beneficiario finale della prestazione, al quale rimarrebbe tuttavia riservata la scelta se mantenere in vita il contratto adeguato alle nuove circostanze o liberarsi dall'affare perché non più conveniente, salvo il risarcimento dei danni. E. BELLISARIO, *Covid-19 e alcune risposte immunitarie del diritto privato*, in *Giustiziacivile.com.*, 2020.

Valentina Corona \*

## Il contratto di pacchetto turistico

*The package travel contract* §

*L'articolo ha l'obiettivo di offrire una lettura critica delle norme introdotte dal legislatore italiano al fine di regolare gli effetti della pandemia di coronavirus sui contratti di pacchetto turistico. L'analisi è incentrata sull'art. 88-bis del d.l. n. 18/2020 (convertito dalla l. 27/2020), fulcro delle disposizioni emergenziali in materia di turismo e trasporti, che presenta molteplici aspetti problematici derivanti non solo dalla incompatibilità con la disciplina europea, ma anche con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano in materia di contratti e protezione del consumatore. – This contribution aims to provide a critical reading of the provisions introduced by the Italian legislator dealing with the effects resulting from the coronavirus pandemic in package travel contracts. In this context, the attention will be focused in particular on art. 88-bis of the legislative decree n. 18/2020 (as converted into law no. 27/2020) which represents the heart of the emergency provisions for transport, tourism and leisure, and shows many problematic aspects arising not only from the conflict with the European standards, but also from the inconsistency with Italian fundamental principles concerning contracts and consumer protection.*

SOMMARIO: 1. La successione dei decreti emergenziali. – 2. Gli elementi di perplessità. – 3. Il voucher. – 4. L'incompatibilità con la normativa europea. – 4.1. Le norme di riferimento. – 4.2. La posizione della Commissione

---

\* Ricercatrice confermata nell'Università di Cagliari – corona@unica.it.

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

europea. – 5. L'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. – 6. La modifica dell'art. 88-*bis*. – 7. La paura del contagio e l'impossibilità sopravvenuta di utilizzazione della prestazione.

*1. La successione dei decreti emergenziali.*

Nell'ambito dei provvedimenti emergenziali emanati dal Governo italiano con la decretazione di urgenza, il settore turistico è stato oggetto di particolare attenzione con l'art. 88-*bis* del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 «Misure di potenziamento del Sistema Sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», introdotto dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27.

Prima di procedere con l'approfondimento dei suoi contenuti che – com'è noto – sono ampiamente problematici, sembra utile dare conto delle modalità attraverso le quali si è giunti alla sua genesi.

Il primo provvedimento urgente in materia turistica è costituito, infatti, dall'art. 28 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9 («Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19») che regolava le modalità di gestione della sopravvenienza nei contratti relativi a titoli di viaggio e pacchetti turistici.

Apparente scopo della norma era ricondurre all'art. 1463 c.c. l'impossibilità di eseguire la prestazione nei contratti di trasporto (aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre) per ragioni di tipo soggettivo (persone sottoposte alla quarantena o alla permanenza domiciliare fiduciaria, residenti nelle c.d. “zone rosse” e soggetti risultati positivi al virus) od oggettivo (soggiorni o viaggi con partenza o arrivo nelle zone interdette, ovvero contratti stipulati per la partecipazione a concorsi pubblici, a manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, altri eventi e ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso, annullati, sospesi o rinviati dalle autorità competenti e contratti stipulati da soggetti intestatari di titoli di viaggio, acquistati in Italia, ed aventi come destinazione Stati esteri in cui fosse impedito lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in conseguenza della situazione emergenziale).

In tutte le ipotesi sopra indicate, i soggetti interessati avrebbero potuto esercitare il diritto di recesso previsto dall'art. 41 cod. tur., relativamente ai pacchetti turistici da eseguirsi durante i periodi di ricovero, quarantena o permanenza domiciliare fiduciaria ovvero di durata dell'emergenza epidemiologica nelle aree interessate dal contagio, e l'organizzatore avrebbe potuto offrire un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore (non anche inferiore)<sup>1</sup>, oppure il rimborso nei termini di cui all'art. 41 commi 4 e 6 del medesimo codice o, infine, un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione (art. 28, comma 5).

Stessa dinamica era prevista con riferimento ai contratti di trasporto, con la sola differenza concernente l'introduzione di un termine decadenziale di 30 giorni per la comunicazione al vettore del ricorrere di una delle cause impossibilitanti.

Il comma 9, infine, estendeva il diritto di recesso di cui all'art. 41 comma 4 cod. tur. e l'art. 1463 c.c. ai viaggi di istruzione, anch'essi sospesi, prevedendo anche in questo caso la possibilità di emissione di un voucher sostitutivo del rimborso.

Al d.l. n. 9/2020 ha fatto seguito il d.l. n. 18/2020 (noto anche come decreto "cura Italia"), che all'art. 88 ne ha esteso le disposizioni alle ipotesi di rimborso dei contratti di soggiorno e alla risoluzione dei contratti di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura, nel presupposto che, anche in questi casi, i provvedimenti restrittivi e interdittivi adottati per il contenimento del contagio fossero ipotesi di impossibilità sopravvenuta ai sensi dell'art. 1463 c.c.

Il d.l. n. 9/2020 è stato espressamente abrogato dall'art. 1 comma 2, della l. 24 aprile 2020, n. 27<sup>2</sup>, la quale, invece, ha convertito con modificazioni l'art. 88 del d.l. n. 18/2020 e ha introdotto l'art. 88-*bis* il cui te-

---

<sup>1</sup> Sarebbe interessante capire se si tratti di un *lapsus calami* o di una precisa scelta, anche se la mancata conversione della norma ne rende inutile l'approfondimento. Si può, tuttavia, notare che nel testo dell'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020 convertito dalla l. n. 27/2020 – che sostanzialmente riproduce il contenuto dell'art. 28 – compare anche l'ipotesi di pacchetto di qualità inferiore.

<sup>2</sup> Cfr. il Comunicato del Ministero della Giustizia (20A02431) pubblicato in G.U. (G.U. Serie Generale n. 112 del 2 maggio 2020).

sto, fondamentalmente, riproduce quello dell'art. 28 del d.l. 9/2020 sopra indicato.

Dal punto di vista contenutistico le norme restano sostanzialmente le medesime, a partire dalla inutile declaratoria secondo cui le restrizioni alla libertà personale – derivanti da limitazioni soggettive e oggettive – nonché le cancellazioni, sospensioni o rinvii di viaggi e soggiorni, partecipazioni a concorsi, manifestazioni ed eventi di carattere lusorio, e la chiusura delle frontiere per le vacanze da svolgersi all'estero, costituiscono ipotesi di impossibilità sopravvenuta ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 c.c.

Per quanto concerne specificamente i pacchetti turistici, si conferma che i «soggetti di cui al comma 1» possono esercitare il diritto di recesso dai relativi contratti e che – accanto al rimborso stabilito dall'art. 41, commi 4 e 6 cod. tur. – l'organizzatore possa offrire un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente, superiore o inferiore, ovvero emettere un voucher. Si precisa, tuttavia, che in deroga a quanto disposto dall'art. 41 comma 6, l'emissione del voucher possa essere posticipata al momento in cui il tour operator abbia, a sua volta, ricevuto i rimborsi o voucher dai singoli fornitori dei servizi (in ogni caso non oltre 60 giorni dalla data prevista per l'inizio del viaggio).

Il comma 7 dell'art. 88-*bis* invece, ribadisce quanto già previsto dall'art. 88 del d.l. 18/2020, relativamente al diritto di recesso riconosciuto all'organizzatore (ai sensi dell'art. 41, comma 5 lett. *b*, cod. tur.) per i viaggi con destinazione estera in cui sia impedito lo sbarco, l'approdo o comunque l'arrivo, e più in generale quando l'esecuzione del contratto sia impedita per *factum principis*. Ancora una volta si prevede che i rimedi sinallagmatici siano rappresentati dal solito pacchetto sostitutivo, dal rimborso o dal voucher (anche in questo caso posticipabile al momento in cui il rimborso o voucher sia a sua volta emesso dal fornitore del servizio e comunque entro 60 giorni).

La stessa disciplina è estesa dal comma 8 ai viaggi di istruzione, con una importante eccezione: nel caso di viaggi riguardanti la scuola dell'infanzia o le classi terminali della scuola primaria e secondaria (primo e secondo grado), non è ammesso il voucher ma è possibile solo il rimborso.

Con una norma di chiusura, poi, il comma 11 estende il rimedio del voucher a tutti i rapporti contrattuali rientranti nelle fattispecie di cui

all'art. 88-*bis*, anche al di fuori delle ipotesi espressamente regolate, e aventi effetto dall'11 marzo al 30 settembre 2020, la cui esecuzione sia resa impossibile in ragione degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica.

La reale natura del voucher – vero e proprio cavallo di battaglia di tutto l'art. 88-*bis* – è svelata, tuttavia, solo quasi alla fine dell'articolo, perché è solo al comma 12 che si stabilisce che la sua emissione «assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

Dell'originario art. 28 del d.l. 9/2020, infine, viene riproposta la qualificazione delle disposizioni dell'art. 88-*bis* quali sono norme di applicazione necessaria ai sensi dell'art. 17 della l. 31 maggio 1995, n. 218, e dell'art. 9 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008<sup>3</sup>.

Già dalla semplice lettura emergono i primi dubbi perché, accanto ad alcune (più o meno) veniali imprecisioni terminologiche, ci sono aspetti di carattere sostanziale che creano forte imbarazzo a causa della totale incompatibilità con i principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

---

<sup>3</sup> Sul problema relativo all'autodichiarazione quale «norma di applicazione necessaria» non è possibile soffermarsi in questa sede. In ogni caso, se è vero che in tal modo il legislatore garantisce il primato delle norme in questione rispetto ad altre convenzionalmente scelte, è altrettanto innegabile che la qualificazione non sia idonea a proteggerle dalla supremazia del diritto europeo con le quali si pongono in contrasto. Né sarebbe possibile richiamare la teoria dei c.d. contro limiti – che obbligherebbe il diritto comunitario a cedere rispetto a quello nazionale – perché in questo caso non si tratta di principi fondamentali sull'assetto costituzionale dell'ordinamento interno. In proposito cfr. *infra* la segnalazione dell'AGCM. Tra l'altro tali norme si scontrerebbero con altre norme di applicazione necessaria di rango europeo, quali quelle previste in materia di protezione dei consumatori. Sul punto cfr. A. BONOMI, *Le norme imperative nel diritto internazionale privato. Considerazioni sulla Convenzione europea sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali del 19 giugno 1980 nonché sulle legge italiana e svizzera di diritto internazionale privato*, Zürich, 1998, 172 e ss.; O. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012, 126 ss.



2. *Gli elementi di perplessità.*

Il primo dubbio indotto dall'incipit dell'art. 88-*bis* deriva dal richiamo all'art. 1463 c.c., norma sulla quale esiste una sconfinata letteratura e rispetto alla quale – nell'elaborazione derivante dai suoi quasi 80 anni di vigenza – nessuno mai dubiterebbe che una pandemia possa costituire un'ipotesi di impossibilità sopravvenuta.

Più in particolare si tratterebbe di una tipica ipotesi di *factum principis*, inteso quale provvedimento legislativo o amministrativo che renda impossibile l'esecuzione della prestazione. Sotto tale profilo, la limitazione della libertà di movimento delle persone e il divieto di esercizio di qualunque attività commerciale non indispensabile sono stati tali da incidere sui contratti in essere rendendo le prestazioni definitivamente impossibili (totalmente o parzialmente) o, in certi casi, temporaneamente impossibili, eccessivamente onerose o, ancora, determinando la sopravvenuta impossibilità di ricevere la prestazione o la sopravvenuta carenza di interesse<sup>4</sup>.

D'altra parte non si comprende per quale motivo il legislatore abbia sentito l'esigenza di precisare gli effetti della pandemia solo sui contratti di trasporto, soggiorno e pacchetti turistici, e non anche in relazione ad

---

<sup>4</sup> Sul c.d. *factum principis* cfr. G. ANNUNZIATA, *Responsabilità civile e risarcibilità del danno*, Padova, 2011, 73 ss.; G. VISINTINI, *Inadempimento e mora del debitore, Commento sub artt. 1218-1222, Comm. Schlesinger*, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2006, 359; L. TANDOI, *Impossibilità sopravvenuta parziale e factum principis*, in *Contr.*, 2004, 12, 1105 ss.; C.M. BIANCA, *Dell'inadempimento delle obbligazioni*, in *Comm. Scialoja-Branca*, (Art.1218-1229), Bologna-Roma, 1979, 80 ss. e 106; G. VEIRANA, *Factum principis e impossibilità sopravvenuta della prestazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, 2, 915 ss.; L. CABELLA PISU, *Spunti sul factum principis e la responsabilità del debitore*, in *Foro pad.*, 1972, 9, 615 ss.; G. ALPA, "Factum principis" e impossibilità sopravvenuta della prestazione, in *Foro pad.*, 1971, 10, 849 ss. In giurisprudenza, secondo l'orientamento consolidato l'ordine o divieto di autorità ha l'efficacia liberatoria del debitore solo se sia sopravvenuto e se non era ragionevolmente prevedibile al momento dell'assunzione dell'obbligazione ovvero se, rispetto ad esso, siano state sperimentate tutte le possibilità per vincere gli effetti ostativi. In proposito, di recente, cfr. Cass., 8 giugno 2018, n. 14915, in *Dir. giust.*, 2018; Cass. civ., 25 maggio 2017, n. 13142, in *Giust. civ. Mass.*, 2017, Cons. Stato Sez. VI, 18 gennaio 2018, n. 294.

altre fattispecie più problematiche (come ad esempio i contratti di locazione ad uso commerciale), come se la disciplina del codice civile non fosse stata sufficiente a regolare le conseguenze di un evento talmente eccezionale da sostanziare una ipotesi di scuola, vero e proprio caso limite da non porre alcun dubbio interpretativo.

L'art. 1256 c.c. è chiaro sul punto: l'obbligazione si estingue se diviene impossibile per una causa non imputabile al debitore e, se l'impossibilità è solo temporanea, l'estinzione si produce egualmente se perdura tanto che, in relazione al titolo o alla natura dell'oggetto, il debitore non può più essere ritenuto obbligato ad eseguire la prestazione o il creditore non ha più alcun interesse a conseguirla.

Se poi l'obbligazione divenuta impossibile si trova in rapporto sinallagmatico con altra prestazione corrispettiva, l'art. 1463 c.c. esplicita la logica conseguenza derivante dall'art. 1256 c.c. e, quindi, accanto alla liberazione del debitore – che la norma dà per presupposta – si prevede la corrispondente liberazione del creditore – a sua volta debitore della controprestazione – ovvero la restituzione di quanto già corrisposto secondo le norme sulla ripetizione dell'indebito.

La norma richiama la complessa tematica del rischio contrattuale – noto anche come rischio dell'impossibilità nei contratti a prestazioni corrispettive, di cui sono sinonimi rischio della controprestazione e rischio in senso tecnico<sup>5</sup> – e concerne il problema relativo all'esistenza del diritto alla controprestazione da parte del debitore, nel caso in cui la prestazione sia divenuta impossibile per un fatto a lui non imputabile<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> G. GORLA, *Del rischio e pericolo nelle obbligazioni*, Padova, 1934, 30; G.A. RESCIO, *La traslazione del rischio contrattuale nel leasing*, Milano, 1989, 4.

<sup>6</sup> Tale nozione non è condivisa da chi considera che la perdita della controprestazione non sarebbe suscettibile di sostanziare un vero e proprio sacrificio giuridico perché si tratterebbe solo di uno strumento necessario al riequilibrio del sinallagma contrattuale. Secondo S. ORLANDO, *Rischio e vendita internazionale*, Milano, 2002, 36, nota 31, anche la dottrina che non critica tale nozione, tuttavia, la ignora o la menziona in modo quasi incidentale. In proposito si richiamano R. SACCO, *Il contratto*, Torino, 1975, 976; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 4, *L'obbligazione*, Milano, 1990, 396, per il quale la regola generale dell'art. 1463 c.c. non addossa il rischio a nessuna delle parti, laddove il rischio dell'impossibilità grava sul creditore in mora nella *mora credendi*. Tale problema

In definitiva, il rischio è costituito dal pericolo di un sacrificio, consistente nella perdita patrimoniale che consegue alla sopravvenuta impossibilità della prestazione. Sulla base di tale premessa si deve cercare di comprendere quali siano le sue implicazioni in rapporto ai diversi tipi di obbligazione, problema che – nelle obbligazioni bilaterali – si incentra sulla sorte del diritto alla controprestazione<sup>7</sup>.

---

tradizionalmente viene risolto col richiamo dell'art. 1463 c.c. disposizione che, pur non facendo alcun riferimento espresso al rischio, ne presuppone l'esistenza, in quanto la perdita della controprestazione costituisce un sacrificio; E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni, I. Prolegomeni: funzione economico-sociale dei rapporti di obbligazione*, Milano 1953, 171; G.A. RESCIO, *op. cit.*, 31-32; G. GORLA, *op. cit.*, 29. In proposito, secondo A. DE MAURO, *Il principio di adeguamento nei rapporti giuridici tra privati*, Milano, 2000, 35 ss., è interessante verificare se sia possibile parlare di rischio anche con riferimento alla difficoltà di esecuzione. Il problema è strettamente connesso al concetto di esigibilità, nel senso che l'originario equilibrio voluto dalle parti deve essere rispettato sulla base di un limite che, se oltrepassato, genera una sproporzione tale che la prestazione è trasformata in una prestazione diversa e sostanzialmente al di fuori della normale attività del debitore. Di conseguenza un problema di rischio si pone ogni volta in cui si verifichi una difficoltà nell'esecuzione della prestazione, vuoi a causa di un evento sopravvenuto, vuoi per un fatto preesistente alla stipulazione ma sconosciuto alle parti, che renda più difficile l'esecuzione. Cfr. P. GALLO, *Soppravvenienza contrattuale e problemi di gestione del contratto*, Milano, 1992, 8 ss., per il quale, da un punto di vista economico, l'efficienza di un'attività presuppone che il suo costo complessivo sia inferiore ai benefici che ci si attende dalla stessa. In caso contrario la soluzione economicamente più adeguata consiste nel sospendere l'attività, così che il rischio viene trasferito con la revisione del contratto.

<sup>7</sup> È evidente che proprio questo ambito costituisce il campo di elezione della tematica del rischio, nella sua accezione più tradizionale e ristretta, anche perché nelle obbligazioni unilaterali il discorso investe la responsabilità del debitore e l'efficacia liberatoria degli eventi generatori di impossibilità. In esse, infatti, la questione del rischio si esaurisce nella definizione della situazione che si crea in capo al debitore della prestazione divenuta impossibile per causa non imputabile, nel senso che si tratta di comprendere se egli sia definitivamente liberato da ogni obbligazione o se, al contrario, rimanga tenuto all'equivalente della prestazione inadempita. Nella ricostruzione di G. GORLA, *op. cit.*, 29 ss., si evidenzia che vi sarebbe, comunque, un aspetto comune

Sotto tale profilo è unanimemente riconosciuto che la codificazione vigente abbia accolto il principio del *casum sentit debitor*, sia nelle norme generali sia in quelle speciali<sup>8</sup>, ed estende, quindi, i rimedi sinallagmatici a tutte le fattispecie caratterizzate da una interdipendenza delle attribuzioni patrimoniali, inserendo – da un punto di vista sistematico – l'impossibilità sopravvenuta tra le patologie del sinallagma funzionale comportanti la risoluzione del contratto. La liberazione del debitore, in ossequio al principio sinallagmatico e a quello di equità, non poteva che liberare il creditore dall'obbligo di eseguire la controprestazione<sup>9</sup>.

È dunque chiaro che, se a seguito dei provvedimenti adottati dal Governo per la gestione dell'emergenza le prestazioni riferibili a tutti i contratti in essere sono divenute impossibili, non si può non applicare l'art. 1463 c.c. con la conseguente estinzione dell'obbligazione relativa alla controprestazione ovvero il sorgere del diritto alla restituzione di quella che sia già stata eseguita. Sin qui, dunque, niente di nuovo.

L'art. 88-*bis* prosegue con una indicazione – che non si comprende se sia tassativa o esemplificativa – delle ipotesi che darebbero luogo

---

costituito, in entrambi i rapporti, dalla perdita, da parte del creditore, del lucro cessante quale conseguenza della liberazione del debitore. Restano intatte tutte le altre differenze per quanto concerne il danno temuto che, in caso di obbligazioni unilaterali, si esaurisce nella perdita della prestazione e del suo equivalente (quindi comprensivo del lucro cessante), mentre in quelle bilaterali si può estendere anche all'impoverimento che deriva dall'obbligo di eseguire la controprestazione.

<sup>8</sup> Il principio sarebbe il parametro anche nelle prestazioni di durata, in quanto si fonderebbe sulla gradualità di esecuzione della prestazione, così che il venir meno della controprestazione si riferirebbe al periodo in cui si presenta l'impossibilità. Cfr. G. OPPO, *I contratti di durata*, in *Riv. dir. comm.*, 1944, I, 244; L. BARASSI, *Teoria generale delle obbligazioni*, III, Milano, 1948, 375; L. MOSCO, *La costituzione di un diritto reale di godimento a titolo oneroso e la sopravvenuta impossibilità della prestazione*, in *Dir. giur.*, 1948, 298.

<sup>9</sup> G.A. RESCIO, *La traslazione del rischio contrattuale*, cit., 29-31, richiama la relazione al codice (n. 241) per la quale: «la irresponsabilità del debitore per il fortuito non deve portare ad altra conseguenza che alla sua liberazione; appare invero iniquo e contrario alla stessa natura del sinallagma costringere il creditore a eseguire la sua controprestazione malgrado sia mancata la prestazione corrispettiva. Del resto tutti i codici moderni hanno seguito tale regola».

all'impossibilità. Ancora una volta si tratta di una disposizione inutile perché si riferisce a sopravvenienze riconducibili al *factum principis* con ripercussioni di carattere soggettivo od oggettivo: soggetti sottoposti a quarantena, permanenza domiciliare, divieto di allontanamento, ovvero soggetti che avrebbero dovuto partecipare a concorsi o manifestazioni di varia natura annullati, sospesi o rinviati, e soggetti intestatari di titolo di viaggio o acquirenti di pacchetti turistici aventi come destinazione Stati esteri, in cui sia impedito o vietato l'arrivo.

In realtà la norma trascura un dato fondamentale, e cioè che i provvedimenti adottati per il contenimento del contagio hanno impedito a tutti coloro che si trovavano nel territorio italiano di muoversi dal luogo di residenza o domicilio perché, dopo una iniziale individuazione delle c.d. zone rosse localizzate in alcune regioni del nord Italia, gli spostamenti sono stati vietati in tutta la nazione, salvo casi comprovati di necessità (essendo conseguentemente soppressi i relativi collegamenti marittimi, aerei e ferroviari). Correlativamente sono state chiuse le frontiere, e i medesimi provvedimenti interdittivi sono stati presi in ambito europeo ed extraeuropeo, con particolari restrizioni proprio per chi giungesse dall'Italia.

La reale situazione, dunque, fa emergere come l'elencazione contenuta nel comma 1 sia del tutto superflua se non addirittura fuorviante, perché individuare specificamente alcune categorie di soggetti sembra escludere che la medesima disciplina possa applicarsi alla totalità delle persone che si trovavano in Italia al momento del c.d. *lockdown* e che, parimenti, non hanno potuto godere delle prestazioni contrattuali, non tanto e non solo perché si trattava di attività sospese o soppresses, quanto perché nessuna attività poteva essere svolta a causa della pressoché totale interdizione della libertà di spostamento<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> In particolare il d.P.C.M. 22 marzo 2020, nel prevedere ulteriori misure attuative del d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, da un canto ha sospeso tutte le attività professionali e quelle produttive industriali e commerciali, con alcune eccezioni per alcuni settori ritenuti essenziali (art. 1 lett. *a*), dall'altro ha imposto il divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con qualunque mezzo di trasporto in un comune diverso da quello in cui attualmente si trovassero, salve comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute (lett. *b*).

Premesso, dunque, che gli effetti della pandemia su tutti i contratti in essere (e non solo quelli contemplati dall'art. 88-*bis*) non possono che ricadere nella disciplina generale degli artt. 1463, 1464 e 1467 c.c., le specifiche previsioni riferite esclusivamente ai contratti di trasporto, soggiorno e ai pacchetti turistici si traduce – in assenza di adeguata giustificazione – in una violazione del principio di eguaglianza per una classe di consumatori rispetto ad altri.

Questa considerazione porta ad un secondo rilievo critico, benché meramente terminologico, costituito dal fatto che il legislatore ha accuratamente e strategicamente evitato di utilizzare alcuni termini come «consumatore», «passeggero» e «viaggiatore» che avrebbero creato un contrasto ancora più evidente con la codificazione di una pesante deroga ai diritti restitutori previsti per legge<sup>11</sup>.

In tutto l'art. 88-*bis* si fa un costante e ripetitivo riferimento ai «soggetti» per contraddistinguere la parte debole del contratto e meritevole di maggiore protezione<sup>12</sup> mentre, curiosamente, i professionisti sono

---

<sup>11</sup> La parola «viaggiatore» compare solo 3 volte nei commi 6, 7 e 8, laddove si riproduce il contenuto dell'art. 41 cod. tur., nella parte in cui prevede l'offerta di un pacchetto sostitutivo.

<sup>12</sup> Sotto tale profilo la direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio, prevede alcuni *consideranda* che chiariscono in modo univoco quale sia la *ratio* dell'intervento normativo: «L'articolo 169, paragrafo 1, e l'articolo 169, paragrafo 2, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che l'Unione deve contribuire ad assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori mediante misure adottate a norma dell'articolo 114 TFUE. / La direttiva 90/314/CEE lascia un'ampia discrezionalità agli Stati membri per quanto riguarda il recepimento. Ne consegue che sussistono grandi divergenze tra le legislazioni degli Stati membri. La frammentazione giuridica comporta costi maggiori per le imprese e ostacoli per quelle che vogliono operare oltre frontiera, limitando quindi la scelta dei consumatori. / A norma dell'articolo 26, paragrafo 2, e dell'articolo 49 TFUE, il mercato interno deve comportare uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché la libertà di stabilimento. Armonizzare i diritti e gli obblighi derivanti dai contratti relativi a pac-

indicati col loro nome specie per quanto riguarda il *vettore* e l'*organizzatore di pacchetti turistici*.

Si deve rilevare che le imprecisioni lessicali e giuridiche disseminate nell'art. 88-*bis* sono molteplici.

Ad esempio nei commi 5, 6 e 7, laddove si enumerano i rimedi sinallagmatici conseguenti alla risoluzione del contratto, si prevede la improbabile possibilità di offrire un pacchetto turistico o un servizio ricettivo sostitutivo (di qualità equivalente, superiore o inferiore)<sup>13</sup>.

---

chetti turistici e a servizi turistici collegati è necessario per promuovere, in tale settore, un effettivo mercato interno dei consumatori che raggiunga il giusto equilibrio tra un elevato livello di tutela per questi ultimi e la competitività delle imprese. / Attualmente nell'Unione non ancora è pienamente sfruttata la dimensione transfrontaliera del mercato dei pacchetti turistici. Le disparità delle norme che tutelano i viaggiatori nei vari Stati membri disincentivano i viaggiatori di uno Stato membro ad acquistare pacchetti e servizi turistici collegati in un altro Stato membro e, analogamente, scoraggiano organizzatori e venditori in uno Stato membro dal vendere tali servizi in un altro Stato membro. Per consentire a viaggiatori e professionisti di beneficiare appieno del mercato interno, assicurando un livello elevato di protezione dei consumatori in tutta l'Unione, è necessario ravvicinare ulteriormente le legislazioni degli Stati membri relative ai pacchetti e ai servizi turistici collegati. / La maggior parte dei viaggiatori che acquistano pacchetti o servizi turistici collegati sono consumatori ai sensi del diritto del consumo dell'Unione. D'altro canto, non sempre è agevole distinguere tra consumatori e rappresentanti di piccole imprese o liberi professionisti che prenotano viaggi legati alla loro attività commerciale o professionale tramite gli stessi canali usati dai consumatori. Questo tipo di viaggiatori spesso necessita di un livello di tutela analogo. Invece, vi sono imprese o società che definiscono le modalità di viaggio in base a un accordo generale, spesso concluso per numerosi servizi turistici o per un periodo determinato per esempio con un'agenzia di viaggio. Quest'ultimo tipo di servizi turistici non richiede il livello di protezione stabilito per i consumatori. Pertanto, la presente direttiva dovrebbe applicarsi a coloro che viaggiano per scopi professionali, compresi i liberi professionisti, o ai lavoratori autonomi o altre persone fisiche, qualora non definiscano le modalità di viaggio in base a un accordo generale. Al fine di evitare confusione con la definizione di "consumatore" usata in altra legislazione dell'Unione, è opportuno definire le persone protette dalla presente direttiva come "viaggiatori".

<sup>13</sup> Se si considerano in particolare i commi 6 e 7 dell'art. 88-*bis*, emerge anche una certa confusione lessicale. Si dispone, infatti che l'organizzatore, *in al-*

Si tratta di un particolare rimedio di tipo satisfattivo previsto dall'art. 40, comma 2 cod. tur. nel caso in cui, prima dell'inizio del viaggio, l'organizzatore sia costretto a modificare in modo significativo una o più caratteristiche dei servizi facenti parte del pacchetto, ovvero non riesca a soddisfare le specifiche richieste del viaggiatore come inserite nel contratto o, infine, qualora chieda un incremento di prezzo superiore all'8%, e il viaggiatore non accetti la modifica e decida di recedere.

Ebbene, prevedere la possibilità per l'organizzatore di porporre un pacchetto sostitutivo di altro viaggio reso impossibile dal *factum principis* (di carattere talmente ampio da comprendere provvedimenti restrittivi di tipo soggettivo e oggettivo) sembra essere del tutto inutile, dal momento che nessun viaggio si sarebbe potuto effettuare a causa delle misure interdittive nazionali e internazionali. Nell'economia della norma prevista dal codice del turismo, infatti, il pacchetto sostitutivo ha un senso solo se può essere fruito al posto di quello originario, la cui esecuzione – si badi bene – resta comunque possibile, per quanto con caratteristiche differenti da quelle contrattualmente convenute. Pertanto, sebbene non sia espressamente previsto, la *ratio* del pacchetto sostitutivo è quella di consentire al consumatore di viaggiare nello stesso periodo pianificato per la vacanza, in modo da permettere la fruizione delle ferie o, più in generale, per non vanificare la programmazione – magari non ripetibile – del tempo disponibile per le vacanze. Prevedere un pacchetto sostitutivo per una data da destinarsi, dunque, ha davvero poco senso, perché a quel punto sarebbe sufficiente posticipare il pacchetto originario. Proprio per casi come quello in esame, in cui nessun viaggio può essere fatto nell'immediato, il rimborso consente una maggiore libertà di scelta quando sarà possibile fare la vacanza<sup>14</sup>.

---

*ternativa al rimborso* previsto dall'art. 41, commi 4 e 6 cod. tur. possa offrire un pacchetto sostitutivo, oppure possa *procedere al rimborso* o emettere un voucher.

<sup>14</sup> A titolo esemplificativo e solo per comprendere le dimensioni del fenomeno, si deve ricordare che già il 25 febbraio 2020 alcuni Paesi come l'Austria, le Mauritius, il Kuwait, la Thailandia e la Corea del sud avevano stabilito un divieto di ingresso agli italiani. Dopo soli tre giorni i Paesi che hanno previsto il divieto assoluto sono moltiplicati: Arabia Saudita, Iraq, Israele, Libano, Giordania; Bahrain, El Salvador, Turkmenistan, Capo Verde, Seychelles, e così via. In ogni caso, anche volendo ipotizzare la possibilità di ingresso in altro Paese,



In ogni caso, anche ammettendo la teorica possibilità di offrire un pacchetto sostitutivo, il legislatore emergenziale ha trascurato che, ai sensi dell'art. 40 comma 5, il consumatore è libero di non accettarlo e ottenere il rimborso *senza ingiustificato ritardo* e, in ogni caso, entro 14 giorni dal recesso.

Per le ipotesi di impossibilità – come quelle contemplate dall'art. 88-*bis* – le norme di riferimento sono solo quelle previste dai commi 4 e 5 lett. (b) dell'art. 41 cod. tur. che consentono, rispettivamente, al viaggiatore e all'organizzatore di risolvere il contratto per il sopravvenire di circostanze inevitabili e straordinarie nel luogo di destinazione (o nelle immediate vicinanze) che incidano in modo sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto verso la destinazione medesima. Il viaggiatore, da un canto, non dovrà corrispondere spese di recesso ma avrà diritto al rimborso integrale di quanto pagato (senza diritto ad alcuna indennità perché si tratta di eventi non imputabili all'organizzatore o, comunque, dei quali egli non risponde). Parimenti l'organizzatore potrà recedere offrendo il rimborso integrale, ma senza dover pagare indennizzi ulteriori.

Relativamente a tali ipotesi – è bene evidenziarlo – il codice del turismo non contempla alcun pacchetto sostitutivo ma prevede solo il rimborso<sup>15</sup>.

---

resta da chiarire se la fondata paura del contagio abbia reso comunque impossibile – da punto di vista della causa in concreto – la possibilità di fruire di un pacchetto sostitutivo. Su tale aspetto si tornerà più approfonditamente *infra*.

<sup>15</sup> Nella direttiva (UE) 2015/2302 il considerando 31 contempla proprio l'eventualità che intervengano delle circostanze inevitabili e straordinarie che abbiano un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto e, a titolo esemplificativo, enumera i problemi di sicurezza come il terrorismo, i rischi significativi per la salute umana quali *il focolaio di una grave malattia nel luogo di destinazione* o calamità naturali come inondazioni, terremoti o condizioni meteorologiche che non consentono di viaggiare in sicurezza verso la destinazione. Per questa eventualità si prevede la possibilità per il viaggiatore di risolvere il contratto senza penali. Tale considerazione trova puntuale codificazione nell'art. 12, paragrafo 2.

### 3. *Il voucher.*

Dall'analisi finora svolta sull'art. 88-*bis* del c.d. decreto "cura Italia" sono emersi alcuni aspetti di grave imprecisione, e si sono intravviste anche alcune criticità sulle quali, a questo punto, è necessario soffermarsi.

Tra queste la vera incognita è rappresentata dall'elemento di novità introdotto dalla norma, costituito da un non meglio definito voucher che il professionista (vettore, albergatore o organizzatore di viaggi) avrebbe il diritto di emettere nei confronti del consumatore, in alternativa al rimborso di quanto pagato per la prestazione divenuta impossibile.

Cosa sia esattamente il voucher non è chiaro: promessa di pagamento; ricognizione di debito; documento di legittimazione; titolo improprio o atipico; *datio in solutum*, e simili.

Il problema deriva dal fatto che il nostro ordinamento giuridico conosce e regola l'istituto del voucher solo nel contesto del diritto del lavoro, come modalità di retribuzione speciale per il lavoro occasionale.

Nell'ambito dei contratti turistici, invece, il voucher è utilizzato nella prassi operativa quale documento rilasciato dalle agenzie di viaggio ai clienti, con lo scopo di consentire la fruizione di una serie di servizi prepagati come il diritto a pasti, soggiorni ed escursioni.

In pratica si tratta di ordinativi di servizio contenenti una ricevuta di un pagamento già effettuato ad un intermediario (ossia l'agenzia di viaggi). La loro funzione, dunque, è totalmente diversa da quella introdotta dal legislatore emergenziale, per il quale il voucher è un'alternativa al rimborso del contratto divenuto impossibile, considerato che, ai sensi del comma 12, l'emissione del voucher assolve l'obbligo restitutorio e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del consumatore.

Premesso che, come si vedrà tra breve, la previsione di un voucher – che forse, dal punto di vista terminologico, sarebbe stato più opportuno denominare «buono» – è totalmente in contrasto con la disciplina europea, anche dal punto di vista dell'ordinamento interno sono molte le perplessità, a partire proprio dalla sua compatibilità con quell'art. 1463 c.c., vero e proprio cardine dichiarato della disciplina in esame.

In pratica si richiama e, contemporaneamente, si deroga al principio restitutorio attraverso l'introduzione di un istituto sconosciuto, di cui però non si prevede alcuna disciplina<sup>16</sup>.

In realtà proprio l'assenza di disciplina sembra deporre per una totale discrezionalità rimessa al professionista che, esattamente come decide di non eseguire il rimborso ma di emettere il voucher, allo stesso modo sia l'unico arbitro della sua utilizzazione.

La previsione, dunque, deroga ai principi fondamentali del diritto dei contratti e, in particolare, contrasta con gli obblighi di restituzione scaturenti dall'esercizio di un rimedio contrattuale, lasciando sopravvivere un contratto la cui causa è stata retroattivamente rimossa per effetto del combinato disposto degli artt. 1463 e 1458 c.c.

A prescindere dal fatto che l'obbligazione non sia mai esistita o sia venuta a mancare in un momento successivo, la prestazione deve essere restituita secondo la disciplina della *condictio indebiti*<sup>17</sup>. La disciplina

---

<sup>16</sup> Ad esempio, non si chiarisce se il buono possa essere oggetto di cessione a terzi ai sensi dell'art. 1260 c.c. (eventualmente anche come titolo atipico o improprio), né se possa essere convertito in denaro qualora il consumatore si trovi nella totale impossibilità di fruire della prestazione. Si pensi all'ipotesi di chi abbia contratto la malattia e, conseguentemente, abbia dovuto trascorrere un lungo periodo di cure intensive e di conseguente riabilitazione. È chiaro che tale soggetto difficilmente può trovarsi nelle condizioni di utilizzare il buono entro il termine annuale, né avrà alcun interesse ad utilizzarlo verosimilmente anche in un tempo successivo.

<sup>17</sup> In tal senso cfr. E. MOSCATI, in L. ARU - E. MOSCATI - P. D'ONOFRIO, *Delle obbligazioni, Art. 2028-2042*, in *Comm. cod. civ.*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1981, 119 e, in particolare, la nota 6 per l'ampia ricostruzione casistica. Cfr. *amplius* L. GUERRINI, *Le restituzioni contrattuali*, Torino, 2012, il quale evidenzia come la dottrina abbia valorizzato l'art. 1463 c.c. quale unica disposizione univoca sulla disciplina degli indebiti, individuando nel pagamento dell'indebitito il prototipo su cui modellare tutto il regime delle obbligazioni restitutorie. *Ex multis* cfr. E. MOSCATI, *Indebito (pagamento dell')*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 83 ss. M. LIBERTINI, *Interessi*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, 1972, 115; U. BRECCIA, *La ripetizione dell'indebitito*, Milano, 1974, 236 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile, V, La responsabilità*, Milano, 1994, 290; M. ROSSETTI, *La risoluzione per inadempimento*, in *Il diritto nella giurisprudenza*, a cura di P. Cendon, *I contratti in generale*, XIII, Torino, 2000, 181 ss.; A. ALBANESE, *Il pa-*

dell'indebito, a sua volta, è tale da comprendere sia la ripetizione di somme di danaro e di cose, sia di ogni altra prestazione che non abbia più una causa giustificatrice<sup>18</sup>.

L'art. 1463 c.c., di conseguenza, pone in capo al debitore un'obbligazione restitutoria di quanto conseguito a titolo di controprestazione e, se il suo oggetto era costituito da una somma di danaro, sarà quella somma a dover rientrare nel patrimonio del creditore, esattamente come ribadito dall'art. 1227, comma 1, c.c. per il quale «i debiti pecuniari si estinguono con moneta avente corso legale nello Stato al tempo del pagamento e per il suo valore nominale»<sup>19</sup>.

---

*gamento dell'indebito*, Padova, 2004, 419 ss.; G. SICCHIERO, *La risoluzione per inadempimento, Artt. 1453-1459*, in *Cod. civ. Commentario* Schlesinger (continuato da Busnelli), Milano, 2007, 674.

<sup>18</sup> Che la *condictio indebiti* sia riferibile a ogni genere di prestazione emergerebbe da molteplici elementi. In proposito D. CARUSI, *Le obbligazioni nascenti dalla legge*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, III, 15, Napoli, 2004, 187, richiama il riferimento ai frutti contenuto nell'art. 2033 comma 2, c.c., estendendo in tal modo la sua portata alle prestazioni di dare. Ancora, per E. MOSCATI, *Delle obbligazioni*, cit., 166, altri indici si ricavano dagli artt. 2034 e 2035 c.c. in cui si trova genericamente il riferimento alla ripetizione della «prestazione».

<sup>19</sup> Tale norma, può essere derogata solo ed esclusivamente nel caso in cui vi sia una manifestazione di volontà espressa o presunta in tal senso. In proposito si deve ricordare che fino al 2007, secondo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario anche la consegna di assegni al posto dei contanti poteva essere, in via di principio, lecitamente rifiutata, e tale rifiuto non poteva essere considerato contrario al dovere di correttezza ex art. 1175 c.c. proprio perché il creditore conseguirebbe una prestazione *diversa* rispetto a quella pattuita. Sul punto, tuttavia, sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione che, con la sentenza 18 dicembre 2007, n. 26617, in *Foro it.*, vol. 131, n. 2, 2008, p. 503 ss., nell'accogliere le istanze di velocizzazione dei rapporti giuridici in rapporto a sistemi alternativi di pagamento, hanno sostenuto l'esigenza di una interpretazione evolutiva e costituzionalmente orientata dell'art. 1227 c.c., che attribuisca alla norma un significato più consono alla mutata realtà, così che «sono ammissibili altri sistemi di pagamento purché garantiscano al creditore il medesimo effetto del pagamento per contanti e, cioè, forniscano la disponibilità della somma di danaro dovuta». Pertanto il rifiuto dell'assegno cir-

È chiaro che gli interrogativi sono molteplici: in particolare ci si chiede se la emissione del voucher abbia un effetto *pro solvendo* o *pro soluto*; se la indeterminatezza della prestazione sottesa al buono trasformi l'alea normale del contratto in un vero e proprio contratto aleatorio, anche in ragione delle perduranti incertezze in ordine alla possibilità di una recrudescenza dei contagi (la c.d. seconda ondata); vi è poi il problema relativo alle concrete modalità di fruizione di questo voucher e, in particolare, se sia utilizzabile a semplice richiesta o se presupponga particolari condizioni; ancora, cosa accada in caso di insolvenza o fallimento del debitore.

Ma l'interrogativo principale è cosa accada qualora in capo al creditore non sussista più alcun interesse alla prestazione. Da questo punto di vista si deve ricordare che i contratti in questione – e in particolare proprio il pacchetto turistico – hanno una speciale caratterizzazione perché presuppongono una causa di svago e divertimento che, in un contesto internazionale come quello generato dalla pandemia, possono trovare diverse cause impeditive.

Come si vedrà in seguito, la finalità turistico-ricreativa che caratterizza la causa del contratto di viaggio ha delle importanti ripercussioni in ordine all'impossibilità di fruizione della prestazione derivante, ad esempio, dalla paura del contagio, o dal timore di non poter far rientro al proprio domicilio a seguito di non improbabili e repentini provvedimenti internazionali, nazionali o locali limitativi della libertà di circolazione.

Mantenere vincolato il turista a una prestazione futura e incerta, rispetto alla quale non solo non sussiste alcun interesse, ma che addirittura genera sentimenti incompatibili con la realizzazione della causa contrattuale – che lo si ribadisce è lo svago e il benessere psicofisico – viola la causa del contratto e conseguentemente ogni principio che attiene alla certezza del diritto, soprattutto considerando che coinvolge un consumatore.

Ci si deve, allora, chiedere se lo *ius superveniens* possa incidere retroattivamente sui contratti in corso, prevedendo delle norme ai danni del

---

colare può essere ritenuto contrario alla buona fede perché è certa la sicurezza e il buon fine dell'assegno. Nel caso di specie, però, il voucher non è un assegno circolare.

consumatore, e assumendo sostanzialmente i contenuti di una clausola vessatoria (sia *sub specie* generale di cui all'art. 33, comma 1, perché determina un significativo squilibrio dei diritti e obblighi derivanti dal contratto, sia *sub specie* di cui al comma 2, lett. *b*), cod. cons., perché esclude le azioni e i diritti del consumatore nei confronti del professionista in caso di inadempimento).

In tal modo il legislatore emergenziale ha del tutto trascurato di considerare che, se al tempo della stipulazione, il consumatore avesse saputo che per quel contratto la legge avrebbe limitato i suoi diritti restitutori e dunque la sua tutela nei confronti del professionista, tale conoscenza avrebbe avuto effetti decisivi sul consenso, determinandone la totale mancanza ovvero incidendo sull'equilibrio del sinallagma contrattuale e sulle condizioni della stipulazione.

Sulla protezione europea del consumatore in generale non sembra possibile indugiare in questa sede, anche se merita di essere sottolineato che, proprio con riferimento alle clausole vessatorie, la direttiva n. 93/13/CEE del 5 aprile 1993 del Consiglio, rifiuta l'idea – e quindi esclude a priori – che una legge nazionale di uno Stato membro possa contenere disposizioni equiparabili, quanto ad effetti, alle clausole abusive<sup>20</sup>. Tanto ciò è vero che, ai sensi dell'art. 6, par. 2, si attribuisce agli Stati UE un ruolo attivo, obbligandoli a prendere le misure affinché questa protezione – garantita a livello europeo – non sia inficiata da leggi di Paesi terzi applicabili al contratto, laddove questo presenti un legame stretto con il territorio di uno Stato membro.

Tale puntualizzazione, dunque, preclude la possibilità di richiamare l'art. 34, comma 3, cod. cons. laddove esclude la vessatorietà delle clausole riprodotte di disposizioni di legge ovvero riprodotte di disposizioni o attuative di principi contenuti in convenzioni internazionali delle quali siano parti contraenti tutti gli Stati membri dell'Unione europea o

---

<sup>20</sup> Cfr. (n. 12): «considerando che si parte dal presupposto che le disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri che disciplinano, direttamente o indirettamente, le clausole di contratti con consumatori non contengono clausole abusive; che pertanto non si reputa necessario sottoporre alle disposizioni della presente direttiva le clausole che riproducono disposizioni legislative o regolamentari imperative nonché principi o disposizioni di convenzioni internazionali di cui gli Stati membri o la Comunità sono parte».

l'Unione europea. Come si vedrà a breve, infatti, l'art. 88-*bis* viola i quattro regolamenti europei che tutelano il passeggero aereo, marittimo, ferroviario e su autobus, nonché la direttiva (UE) 2015/2302 sui pacchetti turistici e i servizi collegati.

Con le disposizioni previste dall'art. 88-*bis* il presupposto di tutto il sistema di protezione del consumatore viene conseguentemente a crollare, perché introduce una norma avente l'effetto di una clausola abusiva e, più in generale, in aperto contrasto con la disciplina europea vigente in materia di trasporti e turismo. Sotto tale profilo, infatti, merita di essere ricordato che tra gli obiettivi fondamentali del TFUE vi è quello di *promuovere e assicurare* un elevato livello di protezione dei consumatori, relativamente alla salute, sicurezza e *interessi economici* (art. 169, ex art. 159 del TCE). In tale contesto, ai singoli Stati si consente di mantenere o introdurre *solo* quelle misure idonee a garantire una protezione più rigorosa, e in ogni caso compatibili con il Trattato (cfr. par. 4). Anche in una prospettiva di tutela del mercato è chiaro che una legislazione che introduca meccanismi di squilibrio contrattuale ai danni dei consumatori non può che avere effetti distorsivi della concorrenza.

Infine, come già accennato, la disciplina prevista dall'art. 88-*bis* reca con sé un grave sospetto di illegittimità per violazione dell'art. 3 Cost. In particolare, il comma 11 estende la sua applicazione anche al di fuori dei casi previsti dai commi da 1 a 7, a tutti i contratti di trasporto, di soggiorno e di pacchetto turistico conclusi dall'11 marzo al 30 settembre 2020 nell'intero territorio nazionale, anche per prestazioni da rendere all'estero ovvero in favore di contraenti provenienti dall'estero<sup>21</sup>.

In sostanza il 24 aprile 2020 il Parlamento italiano ha fatto una previsione rispetto all'andamento della pandemia, stabilendo che, fino al 30 settembre 2020, tutti i contratti di trasporto e turismo possano essere risolti per impossibilità sopravvenuta, nel qual caso si applica il rimedio

---

<sup>21</sup> Probabilmente utilizzata la data in cui l'OMS ha dichiarato la pandemia, ma tale ufficializzazione ha scarsa rilevanza rispetto alla situazione che si era già venuta a creare a livello internazionale. Già il 30 gennaio 2020 l'OMS aveva dichiarato la pandemia di COVID-19 una *emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale*. Cfr. [www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen](http://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen). Il *dies a quo* utilizzato dalla Commissione europea è, invece, il 1° marzo 2020. Cfr. *infra*.

restitutorio del voucher obbligatorio. Poiché la individuazione di tali date non è adeguatamente motivata per giustificare un trattamento giuridico diverso (*in peius* per i consumatori) è chiaro che il risultato finale consiste in una illegittima sperequazione ai danni di una categoria di soggetti, in ragione del tempo in cui hanno stipulato il contratto: da una parte i «soggetti» dei commi 1 e 11 dell'art. 88-*bis*, dall'altra tutti i restanti consumatori.

I primi, infatti, sono costretti a dover accettare il voucher come rimedio sinallagmatico conseguente all'impossibilità sopravvenuta; i secondi, invece, ossia quelli che hanno stipulato un contratto prima dell'11 marzo 2020 (e quelli che lo faranno dopo il 30 settembre 2020) hanno diritto al rimborso così come previsto dal codice civile, dal codice del turismo e dalla disciplina comunitaria in materia di trasporto e turismo. Non si comprende, infatti, dove sussista l'elemento di discriminazione che legittima un trattamento differente di chi abbia acquistato il pacchetto turistico il 10 marzo 2020 per prestazioni da svolgersi nel periodo di restrizioni emergenziali e chi invece lo abbia acquistato il giorno successivo.

#### 4. *L'incompatibilità con la normativa europea.*

4.1. *Le norme di riferimento.* Come si è già anticipato, anche a voler prescindere dalle considerazioni svolte finora in merito all'incompatibilità delle norme previste dall'art. 88-*bis* con i principi di diritto interno, oltre che con quelli europei relativi alla protezione del consumatore in generale, la previsione della liberazione del debitore attraverso l'emissione di un voucher *obbligatorio*, che prescinde dal consenso o accettazione del consumatore, viola la disciplina europea dei contratti di trasporto e turismo che specificamente hanno regolato questa eventualità.

Limitando l'indagine al contratto di viaggio, è indubbio che esista un contrasto con la direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, ed in particolare con le norme che disciplinano il diritto al rimborso.

Rileva, dunque, specificamente l'art. 12 in materia di risoluzione del contratto e diritto di recesso che, al paragrafo 2, contempla l'ipotesi di



risoluzione del viaggiatore conseguente al verificarsi di circostanze inevitabili e straordinarie, verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze con una incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione. Al paragrafo 3, lett. b), invece, consente la risoluzione da parte dell'organizzatore se il contratto sia divenuto impossibile per circostanze inevitabili e straordinarie.

In entrambi i casi *il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto*, senza diritto a indennizzi supplementari, considerato che la causa dell'impossibilità non è imputabile all'organizzatore né rientra fra quelle di cui risponde.

In relazione a tali ipotesi il paragrafo 4 precisa che l'organizzatore deve procedere a tutti i *rimborso* senza indebito ritardo e, in ogni caso, entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto.

La parola rimborso non sembra lasciare alcuno spazio per forme alternative di restituzione e, correlativamente, il termine massimo previsto non consente al legislatore nazionale di prevedere che l'organizzatore possa posticiparlo fino al momento in cui riceverà – a sua volta – il rimborso o il voucher da parte dei singoli fornitori dei servizi che componevano il pacchetto o di prolungarlo fino ai 60 giorni.

Per tale ragione, i commi 6 e 7 dell'art. 88-*bis* non derogano semplicemente a quanto previsto dall'art. 41, comma 6, del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, ma violano la normativa europea che sta a monte del codice del turismo. Di conseguenza, anche chi intendesse sostenere che lo stato di necessità abbia consentito al legislatore emergenziale di derogare alle norme generali, individuando con grande accuratezza gli spazi in cui tale disciplina potrebbe operare, non può che fermarsi di fronte al contrasto con le norme eurounitarie<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. ad esempio A. PEPE, *Contratti di viaggio e del tempo libero: tutele e rimedi a fronte dell'emergenza sanitaria da coronavirus*, 2, in *Diritto Virale – Scenari e interpretazioni delle norme per l'emergenza Covid-19*, su [www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale](http://www.giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale) [4 maggio 2020], il quale nel rilevare l'incompatibilità con la disciplina europea, sembra comunque avere un atteggiamento tendenzialmente indulgente laddove, ad esempio, afferma «in linea generale, la disciplina così introdotta cerca di contemperare l'interesse dei fruitori dei servizi a non perdere l'utilità economica del servizio acquistato e non goduto con l'interesse a

Fatta questa premessa, vi è un ulteriore aspetto che, sebbene in modo meno immediato, merita di essere valorizzato perché espressione di un principio di carattere generale. L'art. 12, par. 1, della direttiva impone agli Stati l'obbligo di assicurare che il viaggiatore *possa risolvere il contratto in ogni momento prima dell'inizio del pacchetto*, eventualmente pagando le spese di risoluzione adeguate e giustificabili (che, ovviamente, non sono mai dovute qualora si verificano eventi che legittimano il recesso o la risoluzione, come in caso di modifica delle condizioni contrattuali o di sopravvenienze impeditive).

In sostanza si sancisce in favore del viaggiatore il diritto generalizzato di recedere dal contratto, ossia di liberarsi da un vincolo rispetto al quale non sussiste più alcun interesse (eventualmente pagando le spese che ne conseguono). Se ciò è corretto, stabilire che l'organizzatore possa tenere vincolato il viaggiatore ad una prestazione turistica indeterminata (qual è quella sottesa al voucher) in luogo dello scioglimento del contratto e della restituzione di quanto pagato a causa di una sopravvenienza non imputabile, contrasta senza ombra di dubbio con la previsione della direttiva, oltre che con la legge nazionale che le ha dato attuazione all'interno del codice del turismo.

Altro aspetto di conflitto con la disciplina europea è la previsione del termine decadenziale di 30 giorni, per la comunicazione da parte del viaggiatore del diritto di recesso.

L'art. 4 della direttiva n. 2015/2302 prevede infatti un divieto generalizzato per gli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni nazionali diverse da quelle previste dalla stessa, sia che comportino una *deminutio* di tutela del viaggiatore sia che abbiano lo scopo di rinforzarla.

Salvo, dunque, che sia diversamente ed espressamente disposto, il legislatore europeo ha inteso garantire la uniformità di disciplina vietando ogni norma nazionale che, *in melius* o *in peius*, incida sulla tutela del viaggiatore<sup>23</sup>.

---

contenere le perdite, proprio degli operatori di settore, già duramente colpiti a causa del *lockdown* da una forte riduzione degli incassi».

<sup>23</sup> Cfr. correttamente A. PEPE, *Contratti di viaggio e del tempo libero: tutele e rimedi a fronte dell'emergenza sanitaria da coronavirus*, 4.

Si tratta di una norma di chiusura che condanna in modo definitivo le previsioni della normativa italiana.

4.2. *La posizione della Commissione europea.* Era chiaro che la Commissione europea non avrebbe tardato ad intervenire e – sebbene ci si attendesse sin da subito un’azione diversa e più severa – il 13 maggio 2020 è stata emanata una raccomandazione sui buoni alternativi al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia<sup>24</sup>.

Prima ancora della raccomandazione, però, il 19 marzo la medesima Commissione aveva provveduto a pubblicare alcuni orientamenti interpretativi relativi alla direttiva sui pacchetti turistici, in cui si ribadiva che, in caso di risoluzione del contratto dovuta al diffondersi dell’epidemia, il viaggiatore conservava il diritto di ottenere il pieno rimborso di qualsiasi pagamento fatto per il pacchetto. Tuttavia, considerata la peculiare condizione di difficoltà economica dei tour operators dovuta alla mancanza di nuove prenotazioni, si invitavano i turisti a considerare la possibilità di accettare uno spostamento della data di esecuzione del viaggio ovvero, stante la particolare situazione di incertezza, di ricevere una nota di credito – c.d. “voucher” – fermo restando il diritto di chiedere il pieno rimborso nel caso in cui quel voucher non fosse utilizzato. Si sottolineava, in ogni caso, l’opportunità che i voucher fossero protetti da apposita garanzia per il caso di insolvenza o fallimento<sup>25</sup>.

L’esigenza della Commissione di intervenire nuovamente con la raccomandazione del 13 maggio 2020 deriva, in realtà, proprio dall’approvazione di alcune leggi nazionali che, come quella italiana, hanno previsto il sistema del voucher obbligatorio. Quindi non più

---

<sup>24</sup> C(2020) 3125 final disponibile su [ec.europa.eu/info/sites/info/files/recommendation\\_vouchers\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/recommendation_vouchers_it.pdf).

<sup>25</sup> Tali orientamenti sono disponibili su [ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus\\_info\\_ptd\\_19.3.2020.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf). Per completezza si ricorda che il 18 marzo 2020, specifici orientamenti interpretativi sono stati pubblicati per quanto concerne le modalità di applicazione dei regolamenti europei sui diritti dei passeggeri in relazione alle cancellazioni e ritardi connessi all’epidemia. Cfr. C(2020) 1830 final disponibile su [ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20201830\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20201830_it.pdf).

orientamenti di tipo applicativo necessari a regolare i rapporti contrattuali tra vettori e passeggeri all'indomani del dilagare dei contagi, ma una raccomandazione agli Stati, che suona come un monito inespresso.

Il presupposto è che i divieti di viaggio nazionali e le restrizioni alle frontiere hanno determinato un ampio numero di cancellazioni con gravi ripercussioni sui vettori, sugli organizzatori e sugli altri prestatori di servizi turistici inclusi nel pacchetto. Contemporaneamente, però, si prende atto che il grave impatto economico ha colpito molti viaggiatori che, in conseguenza della riduzione delle attività economiche, hanno visto diminuire il loro reddito (sia come datori di lavoro che come lavoratori).

In relazione a tale situazione si ribadisce che, secondo la normativa europea sui pacchetti turistici, la risoluzione del contratto dovuta a circostanze inevitabili e straordinarie attribuisce al viaggiatore il diritto al rimborso integrale in denaro *senza indebito ritardo* e comunque entro 14 giorni, salvo che accetti il buono offertogli dall'organizzatore. Lo stesso diritto al rimborso in denaro permane con riferimento alle ipotesi di risoluzione del contratto che sia stata cagionata dalle modifiche del pacchetto.

Considerando che la situazione finanziaria degli operatori turistici sarebbe ulteriormente aggravata dalle richieste di rimborso, la Commissione invita gli Stati membri ad intervenire, innanzi tutto con l'adozione di regimi di sostegno nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato<sup>26</sup>.

Si suggerisce in proposito di concedere aiuti «de minimis» a norma del regolamento (UE) n. 1407/2013 e, per quanto concerne specificamente il problema della liquidità, la Commissione interviene direttamente con un quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia basato sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del Trattato, che si giustifica in ragione del grave turbamento economico degli Stati membri<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Tra le varie misure cfr. punto 21 della Raccomandazione in cui sono contemplate sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie statali sui prestiti e prestiti pubblici agevolati. Ancora, per il fabbisogno urgente di liquidità soprattutto delle PMI si prevede che gli Stati membri possano concedere – fino ad un valore di 800.000 euro per impresa – prestiti a tasso zero o garanzie su prestiti per il 100% del rischio, oppure partecipare al capitale di tali imprese.

<sup>27</sup> Il primo intervento è del 19 marzo 2020. Cfr. *Comunicazione della Commissione – Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia*

In tale contesto è particolarmente interessante proprio la dichiarata finalizzazione del sostegno di Stato alla soddisfazione delle domande di rimborso fatte dai viaggiatori, in modo da garantire la parità di trattamento.

In conclusione, premesso, confermato e ribadito il diritto del viaggiatore di chiedere il rimborso in denaro, si suggerisce agli Stati membri di intervenire – oltre che ai fini della protezione in caso di insolvenza dell'organizzatore soddisfacendo le richieste di rimborso dei viaggiatori – anche per rendere più attraenti i buoni sostitutivi. Pertanto, con riferimento a tutte le cancellazioni, modifiche o risoluzioni a partire dal 1° marzo 2020 per motivi legati alla pandemia di COVID-19, si riafferma che i buoni possano costituire una alternativa al rimborso ma solo se presentino alcune caratteristiche. In primo luogo dovrebbero avere un periodo minimo di validità di 12 mesi, fermo restando l'obbligo dell'organizzatore di provvedere al rimborso senza ritardo – e comunque entro 14 giorni dalla scadenza – qualora il buono non sia stato riscattato, in tutto o in parte. Qualora la durata sia superiore, il viaggiatore dovrebbe avere il diritto di chiederne il rimborso entro 12 mesi dalla data di emissione e in ogni momento successivo, e gli organizzatori dovrebbero valutare la possibilità di riconoscere lo stesso diritto anche prima di tale termine, ovvero di riconoscere buoni per un valore superiore rispetto al pacchetto originario in modo da renderli più appetibili.

A parte l'opportunità di prevedere la possibilità di cessione senza costi aggiuntivi, i viaggiatori dovrebbero altresì poter utilizzare il buono per qualsiasi nuova prenotazione, anche per servizi da prestarsi dopo la scadenza e, in generale, per qualsiasi pacchetto turistico offerto dall'organizzatore o di altri operatori facenti parte dello stesso gruppo di società.

---

*nell'attuale emergenza del COVID-19 (GU C 91I del 20.3.2020, pag. 1). Un nuovo intervento è avvenuto il 3 aprile (Comunicazione della Commissione – Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (GU C 112I del 4.4.2020, pag. 1); e il terzo l'8 maggio (Comunicazione della Commissione – Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19, C (2020)3156 final).*

In ogni caso i buoni – da consegnare su supporto durevole – dovrebbero specificare in modo chiaro tutti i diritti connessi.

La raccomandazione si chiude con l'invito rivolto alle organizzazioni dei consumatori e degli imprenditori a livello nazionale ed europeo ad incoraggiare i viaggiatori ad accettare, al posto del danaro, i buoni che presentino le caratteristiche sopra indicate ma, soprattutto, si prevede che le autorità degli Stati membri – compresi gli organismi preposti all'applicazione della legge – contribuiscano a informare le parti interessate anche per garantire l'applicazione della raccomandazione.

Nonostante la chiara posizione della Commissione, la disciplina del voucher è rimasta immutata, ragion per cui non desta alcuna sorpresa l'apertura – in data 2 luglio 2020 – di due procedimenti di infrazione. Il primo, rivolto contro l'Italia e la Grecia, concerne il mancato rispetto delle norme europee in materia di tutela dei diritti dei passeggeri<sup>28</sup>. La seconda procedura, invece, è rivolta a 10 Stati (Italia, Francia, Croazia, Cipro, Grecia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia) per violazione dell'art. 12, par. 4 della direttiva (UE) 2015/2302 sui pacchetti turistici.

##### *5. L'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.*

La situazione di perdurante illegittimità dell'art 88-bis, non poteva non attirare l'attenzione di altri soggetti istituzionali, tra cui l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, il 27 maggio 2020, è scesa in campo nell'esercizio del suo potere di segnalazione, relativamente *alle criticità della disciplina emergenziale prevista dall'art. 88-bis del d.l. n. 18/2020 convertito con modificazioni dall'art. 1 comma 1 della l. 27/2020.*

Si tratta di una segnalazione che non aggiunge nulla di nuovo rispetto a quanto finora evidenziato ma che, in ogni caso, presenta un certo interesse per le conseguenze che potrebbero derivarne.

---

<sup>28</sup> Più precisamente si evidenzia che Italia e Grecia avrebbero violato le norme relative al trasporto aereo e per le vie navigabili, mentre solo l'Italia avrebbe violato anche quelle sul trasporto via autobus e ferroviario. Cfr. [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_20\\_1212](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1212).

In particolare, dopo aver rilevato la contrarietà della disciplina in esame alle norme eurounitarie, laddove si prevede l'obbligo per il consumatore di accettare il buono con contestuale soppressione del diritto al rimborso, si esclude che sia possibile offrire una «lettura o interpretazione costituzionalmente e comunitariamente orientata». In sostanza si delegittima a priori ogni tentativo di giustificazione basato su non meglio identificati principi superiori di rango costituzionale.

La conseguenza è che, a fronte del permanere del contrasto, il Garante si dichiara costretto ad intervenire in funzione di protezione dei consumatori in modo da assicurare l'applicazione corretta delle norme europee, e dunque disapplicando la normativa nazionale incompatibile.

Si deve ricordare che il potere di disapplicazione è stato riconosciuto dalla Corte di Giustizia UE nel 2003<sup>29</sup>, allorquando si è chiarito che in presenza di comportamenti di imprese in contrasto con il Trattato, che siano imposti o favoriti da una normativa nazionale che ne legittima o rafforza gli effetti, un'autorità nazionale proposta alla tutela della concorrenza cui sia stato affidato il compito, in particolare, di vigilare sul rispetto degli art. 81 e 82 CE (oggi artt. 101 e 102 TFUE), ha l'obbligo di disapplicare tale normativa nazionale.

In tal caso, se si tratta di comportamenti imposti dalla legge, le imprese non possono essere sanzionate, a meno si tratti di comportamenti successivi alla decisione di disapplicare le norme contrastanti col diritto europeo. Le sanzioni possono, altresì, essere inflitte in relazione a comportamenti pregressi, qualora siano stati semplicemente facilitati o incoraggiati dalla legge statale, pur tenendo in conto le specifiche circostanze del contesto normativo di riferimento. Questo implica, nel caso di specie, che se la previsione del voucher è nata con l'intento di aiutare le imprese in difficoltà, l'effetto finale è quello di esporre le imprese me-

---

<sup>29</sup> Sentenza 9 settembre 2003, in causa C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, a seguito del rinvio pregiudiziale fatto dal TAR Lazio con ordinanza del 4 aprile 2001, n. 2919. Con tale pronuncia si legittima una reazione per i casi in cui le norme statali – sia legislative che regolamentari – siano in contrasto con la disciplina europea, così mettendo in discussione il primato del diritto comunitario, tanto che l'obbligo di disapplicazione che ne consegue spetta a tutti gli organi statali, non solo giurisdizionali ma anche amministrativi.

desime alle sanzioni del Garante, come dimostra l'avvio di diversi procedimenti istruttori e sub-cautelari nei confronti di alcuni vettori terrestri ed aerei.

Resta, altresì, fermo il dovere di ogni altra autorità nazionale, soprattutto giurisdizionale, di disapplicare la legge in contrasto col diritto europeo, e dunque riconoscere ai consumatori i diritti restitutori loro spettanti in base alla direttiva.

Ciò che merita di essere sottolineato è che ci si trova dinanzi ad un'Autorità nazionale che dichiara espressamente, e senza offrire alcuna possibilità di giustificazione, che le norme previste dall'art. 88-*bis* del decreto *Cura Italia* sono contrastanti con la normativa europea e ciò postula la sua disapplicazione da parte di ogni Autorità amministrativa e giurisdizionale, fino ad ipotizzare – si potrebbe aggiungere – l'intervento interpretativo della Corte di Giustizia.

#### 6. *La modifica dell'art. 88-bis.*

L'occasione per rimediare alla situazione venutasi a creare con l'apertura delle procedure di infrazione poteva cogliersi nella conversione del c.d. “decreto rilancio” avvenuta con la legge 17 luglio 2020, n. 77, di “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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”.

Effettivamente l'art. 3-*bis* si occupa dell'art. 88-*bis* del d.l. 18/2020 prevedendo una serie di emendamenti che, in spregio di quanto evidenziato dalla Commissione europea e dall'AGCM, non hanno eliminato le cause del contrasto, perché il voucher continua ad essere obbligatorio.

In particolare si prevede una estensione della sua validità a 18 mesi, con efficacia retroattiva per i buoni già emessi ma non ancora utilizzati. Si modifica, inoltre, la dinamica dell'emissione e la sua tempistica, prevedendosi che «nei casi previsti dai commi 1 a 7 e comunque per tutti i rapporti inerenti ai contratti di cui al presente articolo instaurati con effetto dall'11 marzo al 30 settembre 2020» qualora il recesso sia esercitato entro il 31 luglio 2020 (in ragione dell'impossibilità della prestazione causata dagli effetti della pandemia), la controprestazione già ricevuta



può essere restituita mediante il voucher da emettersi entro 14 giorni dalla data del recesso, senza che rilevi in alcun modo l'accettazione o consenso del consumatore. Una volta decorsi 18 mesi dall'emissione, i voucher che non siano stati utilizzati potranno essere rimborsati entro 14 giorni dalla scadenza, salvo che si tratti dei buoni già emessi sotto il vigore dell'originario art. 88-*bis* e relativi a prestazioni di trasporto (aereo, ferroviario, terrestre o per acqua), per i quali il rimborso potrà avvenire decorsi 12 mesi.

Si può agevolmente notare che anche tali modifiche presentano molti aspetti di incertezza. Laddove prima si prevedeva l'estensione della disciplina anche fuori dei casi previsti dai commi 1-7, la formulazione attuale si riferisce ai soli casi contemplati da tali commi, ma «comunque per tutti i rapporti inerenti ai contratti di cui al presente articolo instaurati con effetto dall'11 marzo al 30 settembre 2020» per i quali il recesso sia esercitato entro il 31 luglio 2020. A parte la perplessità lessicale relativa al significato della locuzione «*contratto instaurato con effetto dal... al...*», non si comprende se tale ambito temporale riguardi solo l'esecuzione delle prestazioni turistiche o anche la stipulazione del contratto. Se la risposta fosse nel primo senso, si renderebbe, allora, necessario stabilire se e fino a quando rilevi la data di stipulazione, anche perché deve esserci un coordinamento con il termine del recesso stabilito nel 31 luglio 2020.

Senza indugiare oltre sui nuovi interrogativi posti dalle modifiche normative si può evidenziare che, il Parlamento italiano – nel confermare l'impiego di una tecnica legislativa discutibile e oscura – ha colto solo una parte dei suggerimenti della Commissione UE<sup>30</sup>, tralasciando di codificare il più importante, ossia quello che generava il contrasto con la normativa europea: il buono non può essere emesso se non vi sia il consenso della controparte che ha diritto alla restituzione. In assenza di tale presupposto l'estensione della durata del voucher assume ancor più il carattere di un finanziamento forzato, imposto dalla legge, da parte

---

<sup>30</sup> In tale chiave deve essere letta l'introduzione dell'art. 12-*ter* che istituisce presso il Ministero per i beni e le attività culturali un fondo per l'indennizzo dei consumatori titolari di voucher non utilizzati o non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore.

dei consumatori alle imprese ed avente una durata minima di 18 mesi (che in realtà diventano quasi 19 se si sommano i 14 giorni previsti per l'emissione del voucher ai 14 finali per il rimborso).

Se le istituzioni europee esortavano gli Stati a rendere il buono più appetibile, in modo da stimolare i consumatori ad accettarlo volontariamente e a preferirlo al rimborso immediato, è chiaro che il legislatore italiano non abbia affatto inteso il suggerimento, e ciò che desta maggiormente stupore è che la modifica normativa sia intervenuta dopo l'apertura della procedura di infrazione, dove è indicato a chiare lettere il motivo della violazione.

*7. La paura del contagio e l'impossibilità sopravvenuta di utilizzazione della prestazione.*

Un ultimo aspetto su cui è indispensabile soffermarsi è il modo in cui la previsione del voucher obbligatorio sia compatibile con la causa del contratto di pacchetto turistico.

Sono trascorsi tredici anni da quando la Suprema Corte si occupò di definire la causa del contratto di viaggio in rapporto ad una sopravvenienza di tipo epidemico che ne rese impossibile la fruizione<sup>31</sup>.

Si tratta della famosa “sentenza Dengue”, definita come il primo arresto che avrebbe ufficialmente aperto il filone giurisprudenziale che ha portato ad affermare l'esistenza di un principio implicito nel nostro ordinamento, che parificherebbe all'impossibilità sopravvenuta della prestazione la impossibilità di fruizione della prestazione medesima. Il ca-

---

<sup>31</sup> Cass. civ., sez. III, 24 luglio 2007, n. 16315, in *Dir. tur.*, 2007, 375, con nota di G. BENELLI, *La risoluzione del contratto di viaggio per impossibilità sopravvenuta di utilizzazione della vacanza*, in *Giur. it.*, 2008, 1133, con nota di B. IZZI, *Causa in concreto e sopravvenienze del contratto di viaggio vacanza tutto compreso*, in *Contratti*, 2008, 241, con nota di C. CAVAJONI, *La «finalità turistica» come causa in concreto del contratto di viaggio*, in *Danno e resp.*, 2008, 845, con nota di L. DELLI PRISCOLI, *Contratti di viaggio e rilevanza della finalità turistica*. Sul tema cfr. M. ARRIGO, *Sopravvenuta impossibilità di beneficiare della prestazione: ovvero la discussa “liberalizzazione” della risoluzione contrattuale nei contratti sinallagmatici*, in *Jus Civile*, 2019, 4, 300 ss.

so, com'è noto, si riferiva al recesso di due turisti dal contratto di pacchetto turistico determinato dal sopravvenire di un'epidemia di dengue presso l'isola di Cuba, vicenda in cui la Corte ebbe a chiarire che la finalità turistica non costituisce un mero motivo del contratto – inteso come interesse che induce il soggetto alla stipulazione – ma si oggettivizza e diviene elemento che il contratto è chiamato a soddisfare funzionalmente, ossia diviene la causa concreta del contratto.

Nel caso in oggetto, la fondata paura del contagio avrebbe inciso sulla causa concreta del contratto di viaggio, con ricadute talmente gravi sulla finalità turistica da annientarla, rendendo conseguentemente impossibile la fruizione della prestazione e dunque l'intero contratto<sup>32</sup>.

In tale occasione la Corte evidenziò che, attraverso la causa concreta, è possibile utilizzare un criterio di adeguamento del contratto nel caso in cui sopravvengano degli eventi in grado di incidere negativamente sul rapporto che, laddove siano tali da far venir meno l'interesse del creditore, determinano la risoluzione per mancanza sopravvenuta di un elemento funzionale, ossia per irrealizzabilità della causa concreta.

In altre parole, la sopravvenienza dell'epidemia ha reso impossibile non il viaggio in sé, ma la possibilità di fruirne da parte dei viaggiatori in quanto la fondata paura del contagio ha vanificato la ragione del viaggio facendo venir meno la causa concreta.

Molte altre sentenze hanno successivamente ribadito e precisato il principio, soprattutto per quanto concerne gli esatti contorni della causa concreta del contratto di viaggio, da intendersi come scopo di piacere, in un contesto in cui la vacanza – bene tutelato dalla disciplina comunitaria – «assume un particolare valore esistenziale nella vita delle persone che dedicano la maggior parte del loro tempo al lavoro»<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Sulla causa concreta del contratto di viaggio cfr. anche V. CORONA, *La tipizzazione della «finalità turistica» tra presupposizione e criteri di ripartizione del rischio*, in *Dir. tur.*, 2008, 353.

<sup>33</sup> Cass. civ., sez. III, 24 aprile 2008, n. 10651, in *Dir. tur.*, 2008, 349, con commento critico di V. CORONA, *op. cit.* In realtà, in tale circostanza la Cassazione si è spinta forse troppo oltre, sostenendo che la sopravvenuta inutilizzabilità della prestazione deve essere affermata anche quando vengono meno «i presupposti estrinseci della vacanza che rendono rilevanti e utili i servizi offerti dal tour operator». Nel caso di specie si trattava della impossibilità di fruire

La inutilizzabilità della prestazione sottesa al contratto di pacchetto turistico è stata anche in tempi recenti riaffermata dalla Suprema Corte laddove ha confermato che entrambe le parti possono chiedere «la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione, con la conseguente possibilità di attivare i rimedi restitutori, ai sensi dell'art. 1463 c.c.» non solo quando l'impossibilità abbia colpito l'esecuzione della prestazione, ma anche qualora si riferisca alla utilizzabilità della prestazione da parte del creditore, così da fare venir meno il suo interesse e dando luogo alla sopravvenuta irrealizzabilità della finalità essenziale in cui si sostanzia la causa concreta del contratto, con conseguente estinzione dell'obbligazione<sup>34</sup>.

---

del mare a causa dello sversamento di greggio avvenuto al largo della costa. Sempre in senso critico cfr. anche V. MARICONDA, *Contratto di viaggio, mare sporco e diritti del consumatore*, in *Corr. giur.*, 2008, n. 10, 1399-1404; F. ROMEO, *Il contratto di viaggio e risarcimento del danno*, in *Trattato teorico-pratico di diritto privato*, a cura di G. Alpa e S. Patti, Padova, 2011, 267-268. Cfr. Cass. civ., Sez. III, 20 dicembre 2007 n. 26958, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, 531, con nota di S. NARDI, *Contratto di viaggio "tutto compreso" e irrealizzabilità della sua funzione concreta*; in *Corr. giur.*, 2008, 921, con nota di F. ROLFI, *Funzione concreta, interesse del creditore ed inutilità della prestazione: la Cassazione e la rielaborazione del concetto di causa del contratto*; in *Contratti*, 2008, 786, con nota di L. BARBIERA, *Risoluzione per impossibilità sopravvenuta e causa concreta del contratto a confronto*; in *Obbl. e contr.*, 2009, 29, con nota di F. PAROLA, *Risoluzione del contratto turistico e impossibilità di utilizzazione della prestazione*; in *Contr. impr.*, 2009, 151, con nota di E. FERRANTE, *Causa concreta ed impossibilità della prestazione nei contratti di scambio*. Per la giurisprudenza di merito cfr. per tutte Trib. Firenze, 22 maggio 2019 n. 1581 con particolare riferimento al sopravvenire di circostanze eccezionali che rendono rischiosa la destinazione (nel caso di specie si trattava di una guerra civile che rendeva pericoloso il viaggio). Secondo il Tribunale tale sopravvenienza produce l'impossibilità del contratto per irrealizzabilità della finalità in cui consiste la sua causa concreta, venendo dunque meno la finalità turistica del contratto di viaggio, finalizzato all'ottenimento del benessere psico-fisico che solo il pieno godimento della vacanza, lo svago e il riposo possono realizzare.

<sup>34</sup> Cass. civ., sez. I, 10 luglio 2018, n. 18047, annotata da M. DELLACASA, *Impossibilità di fruire della prestazione non imputabile al creditore e risoluzione del contratto*, in *I nuovi orientamenti della Cassazione civile*, III ed., a cura di C. Granelli, Milano, 2019, 375 ss.; S.P. CERRI, *Irrealizzabilità del contratto di pacchetto turistico e cau-*

Secondo la Cassazione, dunque, l'art. 1463 c.c. ha «una funzione di protezione in relazione alla parte impossibilitata a fruire della prestazione pattuita e ciò è funzionale, in linea generale, proprio alla ricostituzione del sinallagma compromesso, non spostando l'ambito contrattuale della responsabilità». In tale contesto il giudizio sulla impossibilità della prestazione postula la valutazione della possibilità per il creditore di soddisfare il suo credito.

Non deve stupire che proprio quello turistico sia l'ambito in cui, all'interno della protezione offerta dall'art. 1463 c.c., sia stata enucleata l'ipotesi di impossibilità di utilizzazione della prestazione in funzione della tutela del contraente debole, in rapporto a un difetto genetico o funzionale del sinallagma.

Il contratto di pacchetto turistico, infatti, costituisce oramai una fattispecie tipizzata la cui causa è rappresentata dal fine di svago. Se dunque tale finalità è compromessa dopo la stipulazione da un evento sopravvenuto non imputabile, gli effetti risolutivi sono i medesimi sia quando la prestazione diviene impossibile oggettivamente sia quando la prestazione diviene impossibile dal punto di vista soggettivo secondo una valutazione oggettivizzata. Nel primo caso, l'impossibilità rileva sotto il profilo del debitore perché *ex art. 1256 c.c.* è liberato e, conseguentemente, il contratto si risolve. Nel secondo caso, invece, la prospettiva è quella del creditore rispetto al quale rileva la sopravvenuta carenza di interesse *ex art. 1174 c.c.*, che rappresenta comunque un elemento essenziale del contratto<sup>35</sup>.

---

*sa in concreto*, in *Diritto e processo*, 2018, 325 ss., e 343, in cui si evidenzia come la causa contrattuale non è più considerata in termini di funzione economico-sociale del contratto ma meglio rappresenta il motivo oggettivato al momento della stipulazione, cui si accompagna la tendenza a considerare il rimedio dell'art. 1463 c.c. come strumento generale per tutte le ipotesi di sopravvenuta mancanza dell'elemento funzionale del contratto. Tale orientamento è stato ancor più recentemente ribadito da Cass. Civ., sez. III, 29 marzo 2019, n. 8766, con riferimento alla definitiva interruzione di uno spettacolo lirico all'Arena di Verona a causa di avverse condizioni atmosferiche.

<sup>35</sup> In tal senso cfr. le acute osservazioni di S.P. CERRI, *Irrealizzabilità del contratto di pacchetto turistico e causa in concreto*, cit., 339, 340.

La causa in concreto, dunque, opera come criterio di adeguamento del contratto e consente di attribuire rilevanza a tutti gli eventi che hanno riflessi negativi sullo svolgimento del rapporto perché incidono sull'interesse del creditore fino a farlo venir meno integralmente se, *sulla base di criteri di normalità e avuto riguardo alle circostanze del caso*, è chiara la impossibilità della sua realizzazione<sup>36</sup>.

È chiaro che la non imputabilità dell'evento che produce la inutilizzabilità della prestazione costringe il debitore a sopportare le conseguenze negative della sopravvenienza, senza che sia possibile prevedere un meccanismo di tipo indennitario<sup>37</sup>. Si tratta, come si è già detto, di un problema di allocazione del rischio che vede nel debitore – nel caso di specie l'organizzatore del pacchetto – il soggetto che in base alla disciplina europea del contratto di viaggio deve sopportare gli «strumenti di riequilibrio della sinallagmaticità del contratto e di tutela dell'effettività di una prestazione avente un rilevante valore immateriale per il consumatore»<sup>38</sup>.

In conclusione, anche dopo il graduale venir meno delle restrizioni alla libertà di spostamento, per molti viaggi ricadenti sotto il vigore dell'art. 88-*bis* (ossia quelli stipulati tra l'11 marzo e il 30 settembre 2020) è ipotizzabile che, una volta tornata possibile la prestazione turistica in sé, il viaggiatore abbia perso l'interesse pratico a viaggiare per la fondata paura del contagio e, quindi, sussista l'impossibilità di fruire di quella prestazione.

Inoltre, tale considerazione deve essere rapportata alla fruibilità del voucher emesso per compensare la mancata esecuzione della prestazione. Non si capisce, infatti, come sia possibile obbligare il consumatore a «smettere di avere paura» entro il periodo di validità del buono: la vacanza che costituisce uno dei termini del sinallagma contrattuale deve essere tale da garantire una fruizione in condizioni di ordinaria tranquillità, secondo i canoni di valutazione del turista medio, tenuto conto dell'impossibilità per l'organizzatore di garantire l'esistenza di standard adeguati di sicurezza sanitaria a livello mondiale<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. Cass., 20 dicembre 2007, n. 26958, *cit.*

<sup>37</sup> Cfr. F. ROLFI, *Funzione concreta, interesse del creditore ed inutilità della prestazione*, *cit.*, 928.

<sup>38</sup> Cfr. Cass. civ., sez. III, 24 aprile 2008, n. 10651, *cit.*

<sup>39</sup> In relazione a tale aspetto si pone, inoltre, il problema di capire se le compagnie assicurative abbiano predisposto (e con quali costi) delle polizze ido-

Tutto ciò non può che avere un'influenza determinante sul godimento della vacanza nei suoi vari aspetti di relax, svago e rigenerazione delle energie psicofisiche. In altre parole, le particolari caratteristiche della pandemia connessa al COVID-19, difficilmente potranno consentire di considerare la vicenda conclusa entro l'anno o i diciotto mesi dalla emissione del voucher, non solo perché – a distanza di svariati mesi dalla sua comparsa – il virus è ancora in circolazione a livello mondiale, ma anche perché si paventano ulteriori ondate.

È, allora, veramente difficile giustificare l'obbligatorietà del buono se il viaggiatore ha legittimamente paura di esporsi al rischio e se tale stato travolge irrimediabilmente la causa del contratto, sempre che la legislazione emergenziale non abbia avuto anche l'ambizione di legittimare e sanare un contratto senza causa.

---

nee a proteggere il viaggiatore dagli oneri derivanti dalla necessità di ricorrere alle cure in caso di contagio, specie in Paesi in cui il sistema sanitario non è accessibile gratuitamente. Per tali evenienze, ipotizzando che esista lo strumento assicurativo, ci si chiede chi debba sopportarne il costo qualora il viaggio sia acquistato utilizzando il voucher. Il discorso, chiaramente, è molto complesso perché tutti i servizi che compongono il pacchetto avranno una diversa consistenza, anche e soprattutto di tipo economico. Il nuovo panorama normativo predisposto per arginare i pericoli di diffusione del contagio ha spostato il *break even point* di tutte le imprese turistiche con notevoli implicazioni sul costo finale dei servizi, e questo implica che il valore del voucher, sebbene nominalmente corrispondente al prezzo del pacchetto turistico, di fatto viene ad esprimere un potere d'acquisto inferiore.

Marco Lopez de Gonzalo \*

## Navigare nell'emergenza: crociere e COVID-19

*Navigate in an emergency: Cruises and COVID-19* §

*Il settore delle crociere è stato duramente colpito dall'epidemia COVID-19. Le conseguenze di tale epidemia devono essere valutate in base alla direttiva (UE) 2015/2302 ed alla legislazione nazionale di emergenza. L'operatore di crociere può essere responsabile nei confronti dei passeggeri che siano stati contagiati a bordo; la responsabilità può essere evitata con la dimostrazione di avere adottato tutte le ragionevoli cautele. Il programma della crociera può essere sostanzialmente modificato; l'operatore di crociere deve predisporre alternative, ma ciò può risultare difficile in pratica. Le crociere possono essere cancellate, dall'operatore o dal passeggero; dovrebbe essere fornito un rimborso integrale ed è dibattuto se tale rimborso possa essere sostituito da un voucher. – The cruise sector has been severely affected by the COVID-19 epidemic. The consequences of such epidemic have to be assessed in the light of Directive (UE) 2015/2302 and of national emergency legislation. The cruise operator can be liable towards passengers who became infected on board; such liability can be avoided by providing evidence that all reasonable cautions have been adopted. The cruise program can be substantially altered; the cruise operator should provide alternative solutions, but this may be difficult in practice. Cruises can be cancelled, either by the operator or by the passenger; a full refund should be provided and it is debated whether such refund could be substituted with a voucher.*

---

\* Professore associato nell'Università Statale di Milano – marco.lopez@unimi.it

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



SOMMARIO: Premessa. – 1. Obblighi di protezione e responsabilità per contagio. – 2. Segue: il risarcimento del danno. – 3. Mutamenti di itinerario e quarantena. – 4. Recesso e rimborsi.

*Premessa.*

L'epidemia COVID-19 ha avuto un impatto drammaticamente negativo su tutte le attività del turismo; alcune caratteristiche delle crociere turistiche hanno però ulteriormente aggravato le problematiche che ne derivano. Si tratta, in primo luogo, della contemporanea presenza a bordo di un gran numero di persone (tra le quali anche categorie “a rischio”, in quanto anziane o con problemi di salute), confinate per diversi giorni in spazi limitati. In secondo luogo, le crociere si svolgono lungo itinerari che toccano molti Stati, con situazioni sanitarie e strutture amministrative assai differenziate, distanti tra di loro e dal luogo di origine dei passeggeri.

Rispetto a tale fenomeno, il quadro normativo di riferimento resta sostanzialmente quello costituito dalla direttiva (UE) 2015/2302 (di seguito la “direttiva”) e dalla relativa normativa nazionale di attuazione e cioè, per l'ordinamento italiano, dal d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (di seguito “Codice del turismo” o “cod. tur.”).

A tale quadro si sono sovrapposti, da un lato interventi di organismi sovranazionali (in particolare, per quanto qui interessa, IMO e Commissione UE), aventi per lo più natura di *guidelines* o raccomandazioni e, dall'altro, interventi puntuali di normazione emergenziale degli Stati nazionali.

*1. Obblighi di protezione e responsabilità per contagio.*

Nella cornice di fatto e di diritto delineata nel paragrafo precedente, il primo tema che occorre affrontare è quello della possibile responsabilità da contagio dell'operatore di navi da crociera (di seguito “operatore”).

Le norme della direttiva e del Codice del turismo in tema di responsabilità dell'organizzatore appaiono incentrate principalmente sulle ipotesi di “non conformità” o “inesatta esecuzione” dei servizi

compresi nel pacchetto, piuttosto che su quelle di danno alla persona del viaggiatore<sup>1</sup>. Non sembra dubbio, tuttavia, che la tutela della salute del viaggiatore rientri tra gli obblighi di protezione ai quali l'organizzatore è tenuto nei confronti del viaggiatore e della cui violazione esso è responsabile<sup>2</sup>.

L'art. 42, comma 1, cod. tur. riconduce la responsabilità dell'organizzatore per l'esecuzione dei servizi nell'ambito della disciplina generale in tema di inadempimento delle obbligazioni di cui all'art. 1218 c.c.; l'organizzatore, dunque, non è tenuto al risarcimento del danno quando l'inadempimento sia dovuto ad una "causa a lui non imputabile".

Il successivo art. 43, comma 3, dispone che l'organizzatore non è tenuto al risarcimento dei danni se dimostra che il "difetto di conformità" è imputabile a "circostanze inevitabili e straordinarie"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr., al riguardo, oltre alla formulazione dell'art. 13 della direttiva e degli artt. 42-43 cod. tur., il "considerando" 34 nel preambolo della direttiva. Gli unici riferimenti specifici al danno alla persona si trovano nell'art. 43, comma 5, cod. tur. (relativo alla esclusione di limitazioni del risarcimento) e nell'art. 43, comma 8, cod. tur. (in tema di prescrizione). In argomento cfr. E. GRAZIUSO, *La vendita di pacchetti turistici*, Milano, 2013, 157, e A. TURCO, *Dalla direttiva 13 giugno 1990 n. 90/314/CEE al d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206*, in M. RIGUZZI - A. ANTONINI (a cura di), *Trasporti e turismo*, Torino, 2008, 492.

<sup>2</sup> Per la verità, la dottrina relativa al contratto di pacchetto turistico non si è molto soffermata su questo aspetto (privilegiando piuttosto l'analisi degli obblighi di organizzazione e di informazione): cfr. per es. G. CIURNELLI, *I contratti del turismo organizzato*, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, VII ed., Torino, 2019, 320; R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, IV ed., Torino, 2018, 284; S. CATERBI, *Il danno da vacanza rovinata*, Milano, 2010, 123. Il tema degli obblighi di protezione è stato sviluppato principalmente in relazione al trasporto di persone; si veda la monografia di G. MASTRANDREA, *L'obbligo di protezione nel trasporto aereo di persone*, Padova, 1994, nonché (senza pretesa di completezza) E. FOGLIANI, *Il trasporto marittimo di persone*, in M. RIGUZZI - A. ANTONINI (a cura di), *Trasporti e turismo*, cit., 182; R. TRANQUILLI-LEALI, *Il trasporto aereo di persone*, ibidem, 326; M. RIGUZZI, *Il contratto di trasporto stradale*, Torino, 2000, 49.

<sup>3</sup> Sulla responsabilità dell'organizzatore e sulla relativa prova liberatoria cfr. Cass. 4 marzo 2010, n. 5189, in *Dir. tur.*, 2011, 82, con nota di A. CORRADO,

Il coordinamento tra le due norme non è del tutto agevole: da un lato, ci si può chiedere se la violazione dell'obbligo di tutela della salute del viaggiatore sia un "difetto di conformità"; dall'altro, non è chiaro se le "circostanze inevitabili e straordinarie" siano qualcosa di diverso dalla "causa non imputabile" di cui all'art. 1218 c.c.<sup>4</sup>.

Assumendo, per semplicità di esposizione, la sostanziale equivalenza tra le cause di esonero da responsabilità dell'organizzatore previste dall'art. 43, comma 3, cod. tur. e quelle di cui all'art. 1218 c.c. (richiamato dall'art. 42, comma 1, cod. tur.), la prova liberatoria consisterà nella prova del caso fortuito, nei suoi elementi di straordinarietà, imprevedibilità ed inevitabilità.

Prima che l'onere della prova liberatoria venga ad essere posto a carico dell'organizzatore, occorre però che il viaggiatore fornisca la prova (non difficile) del contagio e quella (più ardua) dell'essersi il contagio verificato nel corso della permanenza a bordo; le caratteristiche della malattia (periodo di latenza, possibile asintomaticità) possono infatti rendere incerta l'identificazione del momento in cui si è verificato il contagio.

Una volta che il passeggero abbia assolto l'onere della prova a suo carico, spetterà (come detto) all'operatore fornire la prova liberatoria del fortuito.

Sotto questo profilo, non sembrano possibili dubbi in relazione alla straordinarietà dell'evento costituito dall'epidemia COVID-19.

Più complesso è il tema della sua prevedibilità. Premesso che non potrà che trattarsi di valutazioni "ex ante", tali valutazioni dovranno necessariamente variare con il trascorrere del tempo e l'evolversi della situazione sanitaria; così, ciò che non era prevedibile al momento del primo manifestarsi dell'epidemia, potrà esserlo qualche settimana dopo<sup>5</sup>.

---

ed in *Dir. mar.* 2011, 487. Sulla prova liberatoria a carico dell'organizzatore cfr. anche E. GRAZIUSO, *op. cit.*, 168, e S. CATERBI, *op. cit.*, 150.

<sup>4</sup> Nel senso della sostanziale coincidenza dei due criteri cfr. A. TURCO, *op. cit.*, 489; in senso contrario cfr. R. SANTAGATA, *op. cit.*, 289.

<sup>5</sup> Nel senso che il giudizio relativo alla prevedibilità e evitabilità dell'evento debba essere condotto assumendo come parametro di riferimento la diligenza propria dell'operatore professionale cfr. F. MORANDI, *I contratti di viaggio*, in F. MORANDI - M.M. COMENALE PINTO - M. LA TORRE, *I contratti turistici*, Torino, 2004, 93.

Un altro elemento da considerare a questo riguardo è quanto sia ampio il dovere dell'operatore di assumere informazioni in merito alla situazione sanitaria nei porti di scalo dell'itinerario della crociera e su quali fonti esso possa o debba fare affidamento a tale fine<sup>6</sup>.

Risulterà infine cruciale il profilo della inevitabilità, ovvero della adozione da parte dell'operatore della crociera di misure idonee a prevenire l'insorgere del contagio o il suo propagarsi. La valutazione della idoneità o meno di tali misure andrà parametrata in relazione alle specifiche condizioni ambientali e operative di una nave da crociera. Potranno quindi venire in rilievo: il costante screening dell'equipaggio, il test dei passeggeri al momento dell'imbarco, la presenza a bordo di strumenti di protezione individuale, la struttura medica di bordo, le misure di distanziamento e la gestione degli spazi comuni, l'isolamento di soggetti riscontrati positivi, l'igienizzazione dei locali, l'adozione di procedure. Un utile riferimento per determinare il rispetto di adeguati standard di diligenza sarà indubbiamente costituito dalle *guidelines* emanate da organizzazioni internazionali<sup>7</sup>.

## 2. *Segue: il risarcimento del danno.*

L'art. 43, comma 5, cod. tur. esclude la possibilità di limitazione per il risarcimento del danno alla persona, che andrà quindi determinato secondo gli ordinari criteri civilistici.

---

<sup>6</sup> Sul legittimo affidamento a fonti "ufficiali" per accertare la situazione nei luoghi di scalo cfr. Trib. Torino 12 novembre 2018, Barbero c. Costa Crociere, e Trib. Verona, 24 dicembre 2018, Forante c. Costa Crociere (entrambe in corso di pubblicazione in *Dir. mar.*), relative all'attentato terroristico al museo Bardo di Tunisi.

<sup>7</sup> Cfr. in particolare: EU Healthy Gateways, Advice for ship operators for preparedness and response to the outbreak of COVID-19; IMO, Circular Letter no. 4204/Add. 3 del 2 marzo 2020, Operational considerations for managing COVID-19 cases/outbreak on board ships; Commissione europea, Orientamenti relativi alla protezione della salute, al rimpatrio e alle modalità di viaggio per i marittimi, i passeggeri e le altre persone a bordo delle navi.

Una ipotesi particolare si configura in relazione a passeggeri che, pur senza essere vittima di contagio, abbiano sofferto la situazione di tensione e timore che si sia creata a bordo a seguito dell'emergere di casi di positività.

Fermo restando che il risarcimento di un danno patrimoniale di questo tipo richiede comunque che sia superata la soglia della ragionevole tollerabilità<sup>8</sup>, questa ipotesi potrà rientrare nella nozione di “danno da vacanza rovinata”, da tempo elaborata dalla giurisprudenza ed ora codificata dall'art. 46, comma 1, cod. tur.<sup>9</sup>.

Nei casi più gravi (e con le dovute cautele sul piano probatorio), non si può nemmeno escludere la configurabilità di un danno biologico (temporaneo) da stress<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> In questo senso cfr. Cass. 11 maggio 2012, n. 7256, Z.M. c. Karisma, in *Dir. mar.*, 2013, 445, con nota di S. LA CHINA.

<sup>9</sup> La bibliografia sul tema da danno da vacanza rovinata è amplissima ed è superfluo in questa sede darne conto con qualche pretesa di completezza; mi limito quindi a citare tra i contributi più significativi e più recenti S. CATERBI, *op. cit.*, 188; E. GRAZIUSO, *op. cit.*, 170; E. GUERINONI, *Disciplina dei contratti turistici e danno da vacanza rovinata*, Milano, 2009, 171; C. ROSSELLO, *Il danno da vacanza rovinata dopo le Sezioni Unite del 2008 sul nuovo statuto del danno non patrimoniale*, in *Studi in onore di Francesco Berlingieri*, numero speciale di *Dir. mar.*, 2010, vol. II, 861; M. RIGUZZI, *Il danno da vacanza rovinata*, in *Dir. tur.*, 2003, 74. Nella giurisprudenza più recente cfr. Cass. 14 giugno 2016, n. 12143, P.A. c. Princess Tour, in *Dir. mar.*, 2017, 466, con nota di C. CAVANNA.

<sup>10</sup> Nella disciplina della responsabilità dell'organizzatore di pacchetti turistici non esiste una norma analoga a quella della Convenzione di Montreal in tema di trasporto aereo che restringe il danno risarcibile ai soli casi di “*bodily injury*”. La Corte di Giustizia europea, con la sentenza 12 marzo 2002, in causa C-168/00, Leitner c. Tui Deutschland (reperibile in [www.curia.eu](http://www.curia.eu)), ha ammesso in termini generali la risarcibilità del danno non patrimoniale per le ipotesi di inadempimento dell'organizzatore; per un commento alla sentenza cfr. S. POLLASTRELLI, *Il risarcimento dei danni morali nei viaggi turistici organizzati*, in *Dir. mar.*, 2003, 43. Per un caso di risarcimento del danno psichico, conseguente al trauma per essersi visto esposto ad un pericolo grave per la propria incolumità personale, cfr. Trib. Torino, 21 novembre 2003, C. c. Nosytour, in *Dir. tur.*, 2007, 62, con nota di M. MAZIER.

### 3. *Mutamenti di itinerario e quarantena.*

A parte il danno alla salute per chi sia direttamente colpito dal contagio, la presenza di casi di positività a bordo della nave può incidere significativamente sulle modalità di esecuzione della crociera, determinando cambiamenti di itinerario, cancellazioni di scali, limitazioni alle escursioni ed alle attività ricreative di bordo, restrizioni dell'accesso alle aree comuni, periodi di isolamento in cabina o di quarantena prima di poter sbarcare. Limitazioni alla possibilità di scalare determinati porti o di lasciare la nave per scendere a terra o imposizioni di periodi di quarantena possono inoltre derivare, indipendentemente dalla situazione sanitaria a bordo, da provvedimenti dello Stato di bandiera della nave o delle autorità locali. Per ciò che ci riguarda più da vicino, vanno ricordate, a questo riguardo, le disposizioni contenute nell'art. 7 del d.P.C.M. 17 maggio 2020, con le quali, per le navi di bandiera italiana, (i) sono stati sospesi i servizi di crociera, (ii) è stato fatto divieto di imbarcare altri passeggeri, in aggiunta a quelli già presenti a bordo e (iii) è stato ordinato lo sbarco di tutti i passeggeri a bordo.

Qualora tali eventualità siano imputabili all'operatore (secondo quanto indicato nel precedente paragrafo 1), ci si troverà in presenza di un "difetto di conformità" dei servizi, con conseguente obbligo di risarcimento del danno (compreso il danno da vacanza rovinata).

Con riferimento alle ipotesi in cui il mancato adempimento sia dovuto al rispetto di misure di contenimento dell'epidemia poste in essere dal Governo italiano, l'art. 91 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27) dispone che esse vengano "considerate" al fine di escludere la responsabilità del debitore. La norma, a ben vedere, non aggiunge molto all'art. 1218 c.c. e l'impiego del verbo "considerare" sembra escludere un automatismo, lasciando al giudice la valutazione, nel caso concreto, in merito alla sussistenza del fortuito ed alla sua incidenza causale sull'adempimento. D'altro canto, sebbene la norma si riferisca solo ai provvedimenti emanati dal Governo italiano, credo si possa affermare che (proprio perché sostanzialmente corrispondente alla disciplina generale in tema di inadempimento) essa possa operare anche con riferimento a provvedimenti di autorità di altri Stati.

Qualora il difetto di conformità costituisca "un inadempimento di non scarsa importanza" e l'organizzatore non vi abbia posto rimedio

entro un termine ragionevole, l'art. 42, comma 5, cod. tur. consente al viaggiatore di risolvere il contratto ed impone all'organizzatore di provvedere al rimpatrio del viaggiatore.

È però possibile (e forse probabile) che quelle stesse circostanze, riconducibili all'epidemia COVID-19, che impediscono la completa realizzazione del programma della crociera, impediscano anche il rimpatrio del passeggero. Troverà quindi applicazione il successivo paragrafo 3 dell'art. 42, che obbliga l'organizzatore, qualora il rimpatrio non sia possibile, a provvedere all'alloggio del viaggiatore; la norma limita tale obbligo ad un periodo non superiore a tre notti, ma tale limitazione non appare realistica rispetto alla ben maggiore possibile durata dei periodi di forzata permanenza a bordo.

Anche quando "il difetto di conformità" sia dovuto a "circostanze inevitabili e straordinarie" e non sia quindi configurabile un inadempimento dell'organizzatore, trovano comunque applicazione i rimedi previsti dagli artt. 42, 43 e 45 cod. tur.<sup>11</sup>.

L'operatore dovrebbe quindi predisporre "soluzioni alternative"<sup>12</sup>. In realtà (come già si è osservato in relazione all'obbligo di rimpatrio di cui all'art. 42, comma 5, cod. tur.), l'epidemia e le conseguenze che ne derivano impatteranno probabilmente allo stesso modo sul programma contrattuale della crociera e sulle ipotetiche "soluzioni alternative"; così, per es., la presenza di casi di positività a bordo impedirà non solo lo scalo nel porto previsto dal programma, ma anche l'accesso a porti limitrofi.

In tutti i casi, indipendentemente dalle ragioni che hanno impedito il regolare svolgere della crociera, sussisterà l'obbligo di assistenza di cui all'art. 45 cod. tur.<sup>13</sup>. Date le circostanze, l'assolvimento di un tale obbli-

---

<sup>11</sup> In questo senso cfr. Cass. 24 aprile 2008, n. 10651, G.C. c. Viaggi del Ventaglio, in *Dir. tur.*, 2008, 349, con nota di V. CORONA, e in *Dir. mar.*, 2009, 738.

<sup>12</sup> Sui rimedi a disposizione del passeggero per le ipotesi in cui, dopo la partenza, una parte dei servizi compresi nel pacchetto non possa essere eseguito, cfr. F. MORANDI, *op. cit.*, 71; S. CATERBI, *op. cit.*, 77; E. GRAZIUSO, *op. cit.*, 139.

<sup>13</sup> In argomento cfr. E. GUERINONI, *op. cit.*, 106; cfr. anche F. MORANDI, *op. cit.*, 78, che riconduce la norma ad un obbligo di protezione del viaggiatore.

go potrà richiedere all'operatore un particolare sforzo, non solo e non tanto economico, quanto in termini di attenzione e dedizione.

#### 4. *Recesso e rimborsi.*

Inevitabile conseguenza del diffondersi dell'epidemia è stata la cancellazione di un gran numero di partenze. L'art. 41, comma 5, cod. tur. dispone a questo riguardo che l'organizzatore possa recedere dal contratto, rimborsando integralmente i pagamenti effettuati ma senza risarcimento di danni, qualora esso "non è in grado di eseguire il contratto a causa di circostanze inevitabili e straordinarie"<sup>14</sup>. Con specifico riferimento all'epidemia COVID-19, l'art. 88-*bis*, comma 7, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27) ha stabilito che gli organizzatori di pacchetti turistici possono esercitare il diritto di recesso di cui all'art. 41, comma 5, lett. b) cod. tur. in relazione ai contratti "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.

Può accadere che, piuttosto che cancellare integralmente la crociera, l'operatore proponga un itinerario ridotto e/o modificato. In tale ipotesi, l'art. 40, comma 2, cod. tur. attribuisce al viaggiatore la scelta tra accettare la modifica (con una riduzione del prezzo in caso di minore valore dell'itinerario alternativo) o recedere dal contratto (con l'integrale rimborso di quanto già versato)<sup>15</sup>.

Anche quando la crociera venga confermata e l'itinerario non venga modificato, il passeggero può tuttavia recedere, in base all'art. 43, comma 4, cod. tur., «in caso di circostanze inevitabili e straordinarie verifica-

---

<sup>14</sup> Sull'annullamento del viaggio da parte dell'organizzatore cfr. S. CATERBI, *op. cit.*, 82; G. CIURNELLI, *op. cit.*, 318; A. TURCO, *op. cit.*, 484; F. MORANDI, *op. cit.*, 59.

<sup>15</sup> In argomento cfr. S. CATERBI, *op. cit.*, 75; G. CIURNELLI, *op. cit.*, 317; A. TURCO, *op. cit.*, 480; F. MORANDI, *op. cit.*, 57; in termini più generali cfr. anche A. ALVISI, *Recesso e disdette turistiche*, in *Dir. tur.*, 2005, 213.



tesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto».

La norma va letta in collegamento con l'elaborazione giurisprudenziale incentrata sul concetto della "finalità turistica" come "causa concreta" del contratto avente oggetto un pacchetto turistico, con la conseguente configurabilità di una ipotesi di risoluzione del contratto, non solo in caso di oggettiva impossibilità sopravvenuta della prestazione, ma anche in caso di impossibilità per il passeggero di conseguire la specifica utilità della prestazione in relazione alla suddetta "finalità turistica"<sup>16</sup>.

Il diffondersi dell'epidemia, con il conseguente clima di allarme, potrebbero quindi essere ritenuti "circostanze straordinarie e inevitabili verificatesi nel luogo di destinazione" ovvero comunque ostativi al conseguimento della "finalità turistica"<sup>17</sup>. Muovendosi in questa direzione, l'art. 88-*bis*, comma 1, del citato d.l. 17 marzo 2020, n. 18, dispone che «ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta» in relazione ai contratti di pacchetto turistico stipulati con soggetti sottoposti a quarantena o altre misure che ne limitino gli spostamenti o con soggetti risultati positivi o quando il pacchetto sia destinato ad avere esecuzione in aree interessate dal contagio o in Stati esteri dove sia impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione dell'emergenza epidemiologica.

Le norme della direttiva e del Codice del turismo prevedono in tutte le ipotesi di recesso (dell'organizzatore o del viaggiatore) il rimborso delle somme versate dal viaggiatore, fissando un termine massimo di quattordici giorni.

---

<sup>16</sup> Cfr. le sentenze della Corte di Cassazione, 24 luglio 2007 n. 16315, *Aternum Viaggi c. Bismanturist 2*, in *Dir. tur.*, 2007, 375 con nota di G. BENELLI, e in *Dir. mar.*, 2009, 725, con nota di C. ROSSELLO; 24 aprile 2008, n. 10651, cit. alla nota 11; 11 maggio 2012, n. 7256, cit. alla nota 8; 10 luglio 2018, n. 18047, *Settemari c. A.A.*, in *Dir. mar.*, 2019, 117.

<sup>17</sup> Trib. Milano, 19 aprile 2002, *Stegagnini c. Bluvacanze*, in *Dir.tur.*, 2003, 157, con nota di G. CIURNELLI, ha ritenuto che la rinuncia al viaggio da parte del turista, causata dal panico conseguente all'attentato alle Torri Gemelle di New York dell'11 settembre 2001, configurasse una fattispecie di impossibilità sopravvenuta della prestazione tale da giustificare la risoluzione del contratto di viaggio.

L'applicazione di queste norme, presumibilmente concepite per ipotesi di recessi circoscritti nel numero, se proiettata su una situazione ben diversa nelle sue dimensioni quantitative, presenta evidenti criticità. Gli Operatori, privati del flusso di cassa delle crociere future che sono state cancellate, devono anche sopportare l'onere finanziario dei rimborsi.

Una possibile soluzione è stata individuata nella sostituzione del rimborso con un voucher per un futuro pacchetto. La possibilità di offrire un pacchetto sostitutivo in luogo del rimborso non è affatto esclusa dalla normativa vigente, ma la stessa normativa attribuisce al viaggiatore la scelta tra le due forme di ristoro e ci si può attendere che la maggior parte dei viaggiatori scelga il rimborso.

Nell'ambito dell'ordinamento italiano, l'art. 88-*bis* del d.l. 17 marzo 2020 (convertito in legge 24 aprile 2020 n. 27)<sup>18</sup> ha invece attribuito la facoltà di scelta dell'organizzatore; il comma 12 della norma dispone infatti che il voucher «assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

Dal canto suo, la Commissione europea ha emanato una raccomandazione<sup>19</sup> relativa alle caratteristiche che i voucher dovrebbero avere quanto a durata, flessibilità di utilizzo, cedibilità, possibilità di richiedere il rimborso in caso di mancato utilizzo, nonché il merito a misure di salvaguardia per l'ipotesi di insolvenza dell'organizzatore. La Commissione però non è sembrata disposta ad avvallare riscritture della direttiva da parte di legislatori nazionali che abbiano l'effetto di trasferire dal viaggiatore all'organizzatore il diritto di scelta tra le diverse forme di ristoro, tanto da aprire, a questo riguardo, una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

Anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha censurato la norma italiana in quanto in contrasto con la disciplina eurounitaria<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Ed in precedenza l'art. 28, comma 5, del d.l. 2 marzo 2020, n. 9, poi abrogato.

<sup>19</sup> Raccomandazione 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.

<sup>20</sup> Segnalazione ST23 in data 28 maggio 2020.

Laura Masala \*

## La decretazione d'urgenza in materia di contratti relativi ai viaggi di istruzione \*\*

*The urgent decree on contracts relating to educational travel* §

*Il contributo esamina gli effetti della decretazione di urgenza sui contratti relativi ai viaggi di istruzione, esaminando le norme speciali previste dal Governo italiano anche in relazione alla nuova disciplina del contratto di pacchetto turistico. – The essay analyses the effects of the urgent decrees on contracts relating to educational travel, examining the special rules envisaged by the Italian Government also in relation to the new discipline of the package travel contract.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. I primi provvedimenti del Governo relativi ai viaggi di istruzione. – 2. Le disposizioni della decretazione d'urgenza e delle leggi di conversione. – 3. Viaggi di istruzione e pacchetti turistici. – 4. Alcune considerazioni conclusive.

---

\* Ricercatrice confermata nell'Università di Sassari – [lmasala@uniss.it](mailto:lmasala@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.*

*Premessa.*

Le misure urgenti adottate dal Governo nazionale per fronteggiare l'emergenza conseguente alla pandemia di COVID-19 hanno interessato anche i contratti relativi ai “viaggi di istruzione” ed alle “iniziative di istruzione”.

L'intervento dei pubblici poteri si è dispiegato in un lungo arco di tempo, a fare tempo dall'inizio della situazione di crisi epidemiologica nel mese di febbraio, sino a giungere al mese di luglio 2020, attraverso una serie di provvedimenti normativi di natura diversa, adottati prima per decreto, poi con legge.

Le misure adottate tendono ad estendere ai viaggi di istruzione la nuova disciplina dei pacchetti turistici relativa ai diritti dei viaggiatori, salvo poi introdurre disposizioni a favore degli operatori commerciali che non sempre appaiono rispettose del corretto equilibrio contrattuale e degli interessi degli utenti.

*1. I primi provvedimenti del Governo relativi ai viaggi di istruzione.*

A norma dell'art. 1, comma 1, lett. b, del d.P.C.M. 25 febbraio 2020<sup>1</sup>, «i viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sono sospese»<sup>2</sup>. L'art. 2 del

---

<sup>1</sup> Si tratta del d.P.C.M. 25 febbraio 2020, che ha introdotto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”, che si sono aggiunte al d.P.C.M. 23 febbraio 2020 con cui sono state individuate le prime misure di contenimento della diffusione del nuovo coronavirus nei comuni interessati dal contagio.

<sup>2</sup> Il Consiglio dei Ministri del 22 febbraio 2020, aveva definito apposite misure per evitare la diffusione del COVID-19 e ulteriori misure di contenimento, fra cui anche quelle relative alla sospensione delle uscite didattiche e dei viaggi di istruzione delle scuole, in Italia e all'estero. Secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Istruzione, in attesa dell'adozione formale dell'ordinanza prevista dal decreto approvato in Consiglio dei Ministri, per

d.l. 8 aprile 2020, n. 22<sup>3</sup>, dispone poi che «per tutto l'anno scolastico 2019/2020, sono sospesi i viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado».

Per l'effetto, secondo il decreto del Governo, «quanto previsto dall'art. 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, in ordine al diritto di recesso del viaggiatore prima dell'inizio del pacchetto di viaggio, trova applicazione alle fattispecie previste dalla presente lettera» (seconda parte dell'art. 1, comma 1, lett. b, del d.P.C.M. indicato). In altri termini, in ordine ai viaggi di istruzione già programmati che non potranno svolgersi a causa della situazione di emergenza conseguente alla pandemia di COVID-19, si riconosce ai «viaggiatori» il «diritto di recesso» senza spese dal contratto stipulato con l'operatore e la restituzione delle somme già versate.

Già nella fase iniziale di gestione dell'emergenza, al momento dell'adozione del primo provvedimento normativo in materia di viaggi e iniziative di istruzione, l'intervento governativo si è orientato in una duplice direzione.

Da un lato, si assiste all'estensione al contratto in oggetto della disciplina stabilita dal codice del turismo per il nuovo contratto di pacchetto turistico, con particolare riferimento agli effetti del verificarsi di circostanze inevitabili e straordinarie che abbiano un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto dei passeggeri. Il disposto dell'art. 41, comma 4, cod. tur. – riferito in realtà ai soli fatti occorsi «nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze» che si riflettono sullo svolgimento del viaggio o del trasporto «verso la destinazione» – viene infatti piegato alle esigenze di gestione straordinaria di fattispecie che, a stretto rigore, potrebbero considerarsi estranee all'ambito di applicazione «diretta» della disciplina dell'Unione europea relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati. Gli studenti, gli insegnanti e

---

motivi precauzionali, i viaggi di istruzione sono stati comunque sospesi a partire già dal 23 febbraio 2020.

<sup>3</sup> Il d.l. n. 22/2020, che introduce «Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato», è stato convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2020, n. 41.

gli accompagnatori, quindi, prima dell'inizio del viaggio di istruzione avrebbero il diritto di recedere dal contratto, senza essere tenuti a corrispondere spese di recesso, e ad ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati, senza tuttavia che spetti loro alcun indennizzo supplementare.

Dall'altro lato, è singolare notare come si sia preteso di intervenire con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, un provvedimento normativo di rango secondario, per regolare un profilo particolare dei contratti relativi ai viaggi e alle iniziative di istruzione. L'anomalia sarà di fatto sanata dalle disposizioni adottate in progresso di tempo mediante la decretazione di urgenza e la successiva conversione in legge, questa sì effettivamente in grado di incidere sull'assetto del vincolo che lega l'organizzatore del viaggio e gli utenti dei servizi offerti. La disposizione, tuttavia, è indicativa di una tendenza molto evidente ad invadere per decreto anche la sfera giuridica dei rapporti tra privati, con misure volte a stabilire un nuovo equilibrio nell'assetto contrattuale tra le parti alterato dall'emergenza sanitaria.

## *2. Le disposizioni della decretazione d'urgenza e delle leggi di conversione.*

L'art. 88-*bis*, comma 8, della legge 24 aprile 2020, n. 27<sup>4</sup>, come modificato dall'art. 182, comma 3-*bis*, della legge 17 luglio 2020, n. 77<sup>5</sup>, ha introdotto una nuova disciplina temporanea dei contratti relativi ai «viaggi e iniziative di istruzione», che si applica entro confini limitati nel tempo e nello spazio, in relazione ad una serie di fattispecie definite sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

---

<sup>4</sup> La legge n. 27/2020 reca “Conversione in legge, con modificazioni, 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. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi”.

<sup>5</sup> La legge n. 77/2020 provvede alla “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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”.

In apertura viene dichiarato, anzitutto, che «per la sospensione dei viaggi e delle iniziative di istruzione disposta in ragione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020, si applica l'articolo 1463 del codice civile». Dal punto di vista sostanziale, la disposizione in oggetto riafferma con chiarezza quanto già previsto dall'art. 88, comma 1, legge n. 27/2020 in relazione al “Rimborso di titoli di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura” e dall'art. 88-*bis*, comma 1, stessa legge in merito al “Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici”. Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 c.c., quindi, ricorre un'ipotesi di sopravvenuta impossibilità totale della prestazione, dichiarata per legge, dalla quale deriva lo scioglimento di diritto del vincolo obbligatorio, l'estinzione delle obbligazioni a carico delle parti e l'obbligo di restituzione delle prestazioni eventualmente già ricevute. Dal punto di vista formale, invece, la formulazione della norma appare difettosa sin dall'inizio, considerato come la “sospensione” dei viaggi e delle iniziative di istruzione stabilita dal Governo sembrerebbe indicare la possibilità che gli stessi possano essere effettuati in un momento successivo, mentre il richiamo dell'art. 1463 c.c. evoca al contrario la definitiva estinzione del contratto.

Di seguito, la prima parte del comma 8 prevede che trovi applicazione, altresì, «quanto previsto dall'articolo 41, comma 4, del codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, in ordine al diritto di recesso del viaggiatore prima dell'inizio del pacchetto di viaggio». La disposizione in oggetto, per così dire, “sana” il *vulnus* determinato dall'art. 1, comma 1, lett. b, del d.P.C.M. 25 febbraio 2020, producendo l'effetto di estendere al caso di specie le nuove norme introdotte dal codice del turismo in favore del viaggiatore nel caso in cui ricorrano «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». Gli studenti, gli insegnanti e gli accompagnatori, pertanto, avrebbero il diritto di recedere dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, e di ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati, senza comunque beneficiare di un eventuale indennizzo supplementare. Anche sotto questo profilo la previsione appare sostanzialmente contraddittoria: da una parte, dichiara il contratto risolto di diritto per impossibilità sopravvenuta della presta-

zione; dall'altra, invece, sembra riconoscere agli utenti un diritto minore, rimettendo alla scelta dell'interessato l'esercizio del diritto di recedere dal contratto. In realtà, ciò che interessa il legislatore sembrano essere soprattutto gli effetti dell'art. 41, comma 4, cod. tur. e così, segnatamente, il diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati senza spese di recesso.

La disposizione di maggiore rilevanza è rappresentata, comunque, dal secondo periodo del comma 8, in forza del quale «il rimborso può essere effettuato dall'organizzatore anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo in favore del proprio contraente, da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione». In deroga all'art. 41, comma 6, cod. tur., inoltre, il rimborso è corrisposto o il voucher è emesso non 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. Il riconoscimento del diritto potestativo di procedere all'emissione di un voucher a fronte di un contratto già dichiarato risolto di diritto per impossibilità sopravvenuta della prestazione costituisce un'evidente deviazione dai principi generali, che troverebbe giustificazione nella necessità di consentire alle imprese del settore di mantenere una relativa liquidità in presenza di una situazione di grave crisi finanziaria. La possibilità di evitare il rimborso dei corrispettivi già ricevuti e l'eventualità di ottenere una sorta di reviviscenza legale dei contratti estinti per effetto della risoluzione *ex lege* devono essere sembrate scelte obbligate per garantire la sopravvivenza stessa degli operatori del mercato. In effetti, gli operatori hanno visto completamente azzerata l'attività e definitivamente compromesso il fatturato dell'anno in corso a seguito del diffondersi della pandemia, del divieto di spostamento e della chiusura delle attività economiche.

Si tratta tuttavia di una disciplina che si connota per alcuni significativi profili problematici<sup>6</sup>. Salvo quanto meglio si avrà modo di mettere in rilievo, la previsione in oggetto pare anzitutto attribuire all'organizzatore di viaggi e iniziative di istruzione il diritto potestativo di trasformare un contratto estinto in un nuovo rapporto intercorrente tra le stesse parti. Sem-

---

<sup>6</sup> Cfr. anche quanto già messo in rilievo con riferimento all'art. 1, comma 1, lett. b, del d.P.C.M. 25 febbraio 2020, *supra*, § 1.



brerebbe trattarsi di un'obbligazione alternativa – procedere al rimborso del corrispettivo o emettere un voucher di pari importo – in forza della quale il debitore è liberato adempiendo una delle prestazioni dedotte in contratto, che diviene semplice quando il debitore esercita il potere di scelta. Può essere discutibile che il nuovo equilibrio dei rapporti tra l'operatore commerciale e il viaggiatore passi attraverso il preminente sacrificio dell'interesse di quest'ultimo, specie in una materia, quale quella dei viaggi di istruzione, che risente fortemente del momento temporale in cui l'attività è programmata. D'altra parte, nonostante la formula impropria utilizzata dal legislatore, secondo cui «il rimborso può essere effettuato dall'organizzatore anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo in favore del proprio contraente», la vera natura del voucher è chiarita dallo stesso art. 88-*bis*, comma 12, legge n. 27/2020. Si stabilisce, infatti, che «l'emissione dei voucher previsti dal presente articolo assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

A ciò si aggiunga come il riferimento alla nuova disciplina dei pacchetti turistici contenuta nel codice del turismo possa apparire tutt'altro che scontato in relazione ad un contratto che non sembra direttamente riconducibile ai “contratti del turismo organizzato” di cui agli artt. 32 ss. cod. tur. Ancora, sembrano potere avere quale riflesso sulla fattispecie in oggetto le questioni problematiche relative alla disciplina dei voucher prevista dagli artt. 88 e 88-*bis* legge n. 27/2020 con riferimento ai biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura ed ai contratti di soggiorno e di pacchetto turistico, così come evidenziate dalla posizione assunta dalla Commissione europea<sup>7</sup> e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>8</sup>. Tanto è vero che l'art. 88-*bis*, comma 12-*bis*,

---

<sup>7</sup> In proposito cfr. 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.

<sup>8</sup> Cfr. la Segnalazione ST23 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, del 28 maggio 2020, “in merito alle criticità della disciplina

secondo periodo, legge n. 27/2020, come introdotto dall'art. 182, comma 3-*bis*, lett. d, legge n. 77/2020, dispone che «in ogni caso, decorso diciotto mesi dall'emissione, per i voucher non usufruiti né impiegati nella prenotazione dei servizi di cui al presente articolo è corrisposto, entro quattordici giorni dalla scadenza, il rimborso dell'importo versato». Il legislatore quindi, sembra avere cercato una soluzione ai problemi di compatibilità delle norme speciali in materia di contratti di trasporto<sup>9</sup> e di contratti di pacchetto turistico<sup>10</sup> rispetto alla corrispondente disciplina dell'Unione europea che hanno dato luogo all'avvio delle procedure di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia. In sostanza, mentre la formulazione originaria dell'art. 88-*bis* legge n. 27/2020 non prevedeva alcuna possibilità di restituzione delle somme corrisposte in caso di mancata utilizzazione del voucher, si è introdotta da ultimo una sorta di “sospensione” dell'obbligazione restitutoria. Il rimborso del corrispettivo versato non è precluso dall'emissione del voucher ma è semplicemente differito ad un momento successivo all'eventuale mancata utilizzazione della prestazione offerta in sostituzione dell'originario adempimento. La soluzione adottata sembra in qualche modo in grado di rispondere ai rilievi della Commissione euro-

---

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”.

<sup>9</sup> Sono note le vicende che accompagnano la procedura di infrazione avviata contro l'Italia e la Grecia, relativa 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 alternativo.

<sup>10</sup> Si tratta della procedura di infrazione promossa contro l'Italia, oltre che nei confronti di Francia, Croazia, Cipro, Grecia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, in ordine 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 alcun diritto di emettere un voucher a favore del viaggiatore anziché procedere alla riprotezione o al rimborso del corrispettivo.

pea, sacrificando solo temporaneamente l'interesse del passeggero o del viaggiatore. Il contrasto tra la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione dichiarata *ex lege* e la reviviscenza del vincolo tra le stesse parti a seguito dell'emissione del voucher da parte dell'organizzatore appare tuttavia ancor più evidente<sup>11</sup>.

Giova ricordare, infine, che l'art. 88-*bis*, comma 8, legge n. 27/2020, come modificato dall'art. 182, comma 3-*bis*, lett. b, legge n. 77/2020, prevede altresì che sia sempre corrisposto il rimborso con restituzione del corrispettivo versato, senza possibilità che sia emesso un voucher, quando 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. La disposizione tende a temperare gli effetti negativi delle norme derogatorie alla disciplina generale che presiede all'assetto contrattuale dei rapporti tra le parti per talune categorie di utenti, tralasciando tuttavia altre fattispecie che, al pari di quelle considerate, avrebbero potuto meritare attenzione. Si pensi, ad esempio, a tutti i casi in cui il viaggio di istruzione non possa essere riprogrammato o il voucher non sia utilizzato a causa di un impedimento a ricevere la prestazione o in presenza di altre circostanze che escludano la possibilità di usufruirne. Si stabilisce, inoltre, che siano 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, nonché per i soggiorni di studio degli alunni del quarto anno delle scuole secondarie di secondo grado nell'ambito dei programmi internazionali di mobilità studentesca riferiti agli anni scolastici 2019/2020 e 2020/2021. Nell'ambito degli stessi rapporti con ciascun organizzatore, poi, 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.

---

<sup>11</sup> Nella consapevolezza che occorra predisporre adeguate misure per la tutela dei passeggeri e dei viaggiatori è stata prevista l'istituzione di un fondo presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, 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 non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore.

### 3. *Viaggi di istruzione e pacchetti turistici.*

Il riferimento alle disposizioni in materia di contratti del turismo organizzato, di cui agli artt. da 32 a 51-*quater* cod. tur., costituisce una costante nella decretazione d'urgenza in tema di contratti relativi ai viaggi di istruzione. Il legislatore è intervenuto più volte con l'obiettivo di estendere a studenti, insegnanti e accompagnatori la disciplina relativa ai diritti del viaggiatore o al fine di introdurre norme derogatorie rispetto a quelle relative al contratto di pacchetto turistico. La normativa di riferimento è rappresentata dalle nuove regole introdotte dal d. lgs. 21 maggio 2018, n. 62<sup>12</sup>, di attuazione in Italia della dir. (UE) 2015/2302 del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Per una prima analisi delle modifiche introdotte ai “Contratti del turismo organizzato” di cui al Capo I del Titolo VI dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011 (Codice del turismo), si veda 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; F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana - I parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 1102, e *II parte*, *ivi*, 1422; commento al *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. Barengi, V ed., Milano, 2019, 1159; nella manualistica, v. G. GRISI - S. MAZZAMUTO, *Diritto del turismo*, II ed., Torino, 2018, 202; R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, IV ed., Torino, 2018, 267; G. CIURNELLI, *I contratti del turismo organizzato*, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, VII ed., Torino, 2019, 359; A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XV ed., Milano, 2019, 527.

<sup>13</sup> Si tratta 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 modifica il reg. Ce n. 2006/2004 e la dir. 2011/83/Ue e che abroga la dir. 90/314/Cee; cfr. A. FINESSI (a cura di), *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio. La direttiva 2015/2302/UE e le prospettive della sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2017; M. LOPEZ DE GONZALO, *La nuova direttiva sui pacchetti turistici e la normativa internazionale e comunitaria in tema di trasporto di persone*, in *Dir. mar.*, 2016, 405; F. MORANDI, *The new european regulation of package travel and linked travel arrangements*, in *Dir. trasp.*, 2017, 99; G. TERLIZZI, *Modifiche unilaterali e cancellazione del pacchetto turistico. La normativa in vigore e le novità in-*

In proposito, tuttavia, occorre ricordare che sulla questione dell'applicabilità ai viaggi di istruzione della disciplina propria dei contratti di pacchetto turistico ha avuto modo di pronunciarsi espressamente la Corte di Giustizia dell'Unione europea. Con la sentenza pronunciata l'11 febbraio 1999, in causa C-237/97, *AFS Intercultural Programs Finland ry*, erano state sollevate due questioni pregiudiziali in merito all'applicazione della direttiva del Consiglio, del 13 giugno 1990, n. 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso». Pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte, la Corte di Giustizia concludeva con l'affermare che la disciplina relativa ai pacchetti turistici «non si applica a viaggi: che consistono in scambi scolastici della durata approssimativa di sei mesi oppure di un anno; che hanno come finalità il fatto che lo studente frequenti un istituto scolastico in un paese ospitante affinché familiarizzi con la sua società e la sua cultura; durante i quali lo studente soggiorna gratuitamente presso una famiglia ospitante, come se fosse un membro della stessa». La questione è rilevante anche ai fini ora considerati, soprattutto laddove in motivazione si legge che «la scelta di una scuola da parte dell'organizzatore del viaggio tutto compreso non può di per sé essere considerata come un servizio turistico ai sensi dell'art. 2, sub 1, lett. c), della direttiva. Infatti questo servizio, proposto agli studenti che partecipano a scambi scolastici internazionali, ha come scopo specifico l'educazione dei partecipanti» (punto 30 della motivazione).

In altri termini, per quanto maggiormente interessa, la Corte di Giustizia ha fatto leva sulla causa del contratto che lega lo studente e l'organizzatore del viaggio di istruzione, operando una netta distinzione tra la “finalità di studio” e la “finalità turistica”<sup>14</sup>, per giungere

---

*trodotte dalla direttiva 2015/2302 UE, in Oss. dir. civ. comm.*, 1/2018, 147; A. ZAMPONE, *Riflessioni sulla dir. (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati*, in *Dir. trasp.*, 2018, 1.

<sup>14</sup> Sulla complessa questione della causa del contratto di viaggio è intervenuta in passato a più riprese la giurisprudenza di legittimità, valorizzando il significato della “finalità turistica”: cfr. Cass. civ., Sez. III, 24 luglio 2007, n. 16315, in *Dir. tur.*, 2007, 375, con nota di G. BENELLI, *La risoluzione del contratto di viaggio per impossibilità sopravvenuta di utilizzazione della vacanza*, in *Contr.*, 2008, 241, con nota di C. CAVAJONI, *La «finalità turistica» come causa concreta del*

*contratto di viaggio*, in *Dir. mar.*, 2009, 725, con nota di C. ROSSELLO, *Nel contratto di viaggio «tutto compreso» la mancata realizzazione della finalità turistica comporta l'estinzione del contratto*, in *Danno resp.*, 2008, 845, con nota di L. DELLI PRISCOLLI, *Contratti di viaggio e rilevanza della finalità turistica*, in *Dir. prat. soc.*, 2008, 87, con nota di C.S. CARRASSI, *Contratto di viaggio turistico e causa concreta*, in *Giur. it.*, 2008, 1133, con nota di B. IZZI, *Causa in concreto e sopravvivenze nel contratto di viaggio vacanza tutto compreso*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, 531, con nota di S. NARDI, *Contratto di viaggio “tutto compreso” e irrealizzabilità della sua funzione concreta*, in *Obbl. contr.*, 2008, 13, con nota di F. PAROLA, *Recesso dal contratto di compravendita di pacchetti turistici e impossibilità di utilizzazione della prestazione*, Cass. civ., Sez. III, 20 dicembre 2007, n. 26958, in *Contr.*, 2008, 786, con nota di L. BARBIERA, *Risoluzione per impossibilità sopravvenuta e causa concreta del contratto a confronto*, in *Corr. giur.*, 2008, 921, con nota di F. ROLFI, *Funzione concreta, interesse del creditore ed inutilità della prestazione: la Cassazione e la rielaborazione del concetto di causa del contratto*, Cass. civ., Sez. III, 24 aprile 2008, n. 10651, in *Corr. giur.*, 2008, 1399, con nota di V. MARICONDA, *Contratto di viaggio, mare sporco e diritti del consumatore*, in *Dir. tur.*, 2008, 349, con nota di V. CORONA, *La tipizzazione della «finalità turistica» tra presupposizione e criteri di ripartizione del rischio*, in *Contr.*, 2009, 309, con nota di A. GALATI, *Contratto di viaggio all inclusive e «causa concreta»*, in *Danno resp.*, 2009, 661, con nota di M. LAGHEZZA, *Viaggio «tutto compreso». Se il mare è calmo come l'olio*, in *Dir. traspr.*, 2009, 825, con nota di A. ZAMPONE, *Sull'obbligo del tour operator di garantire la riuscita della vacanza*, in *Giur. it.*, 2009, 336, con nota di F. ESPOSITO, *Impossibilità di effettuazione dei servizi e obblighi del tour operator*, in *Giust. civ.*, 2009, 2775, con nota di M. COCUCCIO, *Un mare «fuori servizio»: mancanza di soluzioni alternative e ristoro per la «vacanza rovinata»*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, 1257, con nota di S. NARDI, *Una vacanza al mare. Il tour operator è Poseidone?*, Trib. Salerno, 13 gennaio 2009, in *Giur. merito*, 2009, 2767, con nota di M. DI MARZIO, *Il danno non patrimoniale da inadempimento dopo le Sezioni Unite*, Cass. civ., Sez. III, 20 marzo 2012, n. 4372, in *Contr.*, 2012, 769, con nota di F. SANGERMANO, *La funzione economico individuale del contratto e il danno non patrimoniale da inadempimento*, in *Danno resp.*, 2012, 848, con nota di L. CAPUTI, in *Dir. giust.*, 2012, 430, con nota di E. GRAZIUSO, *Risarcimento del danno dal tour operator per una luna di miele irripetibile*, ed in *Riv. dir. nav.*, 2012, 835, con nota di M. CIMMINO, *Contratto turistico a scopo di immersioni subacquee, informazioni rilevanti e responsabilità del tour operator*, per ulteriori indicazioni giurisprudenziali e riflessioni critiche si veda L. AMBROSINI, *Finalità turistica e allocazione del rischio di impossibilità della prestazione*, in *Riv. it. Dir. tur.*, 2014, 269.

all'esclusione dell'applicazione diretta della disciplina relativa ai contratti di pacchetto turistico alla fattispecie in oggetto.

In effetti, i contratti relativi «ai viaggi e alle iniziative di istruzione» sembrano sostanzialmente riconducibili allo schema tipico della *locatio operis*, nella specie del contratto di appalto di servizi di cui all'art. 1655 c.c.<sup>15</sup>. Ne consegue che, a differenza di quanto prefigurato dalla decretazione di urgenza emanata per fronteggiare gli effetti derivanti dalla crisi causata dall'emergenza sanitaria, non sembra possibile dare applicazione immediata della disciplina in materia di pacchetti turistici al caso di specie. Peraltro, se l'oggetto del contratto comprende anche prestazioni accessorie alla fornitura di “servizi di istruzione” – quali il trasporto, l'alloggio e altri servizi complementari – le norme del codice del turismo e quelle relative ai contratti di trasporto o di albergo possono essere riferite anche ai contratti relativi ai viaggi e alle iniziative di istruzione. Vale, infatti, la considerazione che l'inquadramento del rapporto «nell'ampia categoria dei contratti di appalto-somministrazione, consente di assoggettare il rapporto negoziale alla disciplina speciale dei contratti cui corrispondono le singole prestazioni: in altre parole, sulla normativa genericamente prevista in materia di appalto, prevarranno le disposizioni speciali sulla prescrizione, sulla responsabilità, sulla ritenzione, sulla forma del contratto, sulle tariffe, ecc.»<sup>16</sup>.

Sotto altro profilo, qualora ricorrano i presupposti dell'art 12, comma 2, preleggi, è possibile applicare per analogia anche ai contratti che abbiano ad oggetto viaggi e iniziative di istruzione la disciplina relativa ai contratti di pacchetto turistico. In questo senso, secondo una tanto recente quanto interessante decisione del Tribunale di Roma dell'11

---

<sup>15</sup> Per l'analogia qualificazione del contratto di pacchetto turistico – in precedenza ricondotto di volta in volta, a trasporto, mediazione, vendita, negozio misto, contratto innominato *sui generis*, promessa del fatto del terzo – si veda soprattutto G. SILINGARDI - F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici»*, II ed., Torino, 2008, 21.

<sup>16</sup> In questi termini, sia pure con riferimento alla diversa questione della qualificazione del contratto di logistica, si è espresso G. SILINGARDI, *Il cosiddetto contratto di servizi di logistica: prime considerazioni giuridiche*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1997, 268; ID., voce: *Contratto di servizi di logistica*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1977, 3.

maggio 2018, n. 9595<sup>17</sup>, pronunciata in relazione ad una vacanza-studio all'estero, la preminente "finalità di studio" non priva di rilevanza la "finalità turistica", al punto da consentire il risarcimento del danno da vacanza rovinata attraverso l'interpretazione analogica dell'art. 46 cod. tur.. Si giunge così ad attribuire comunque rilevanza alle nuove disposizioni in materia di contratto di pacchetto turistico, nella condivisibile prospettiva di estendere i diritti riconosciuti al viaggiatore anche agli studenti, agli insegnanti e agli accompagnatori che stipulino contratti relativi a viaggi di istruzione con organizzatori e agenti di viaggio.

#### 4. *Alcune considerazioni conclusive.*

In conclusione, la decretazione di urgenza emanata dal Governo per fronteggiare gli effetti derivanti dalla crisi causata dall'emergenza sanitaria ha interessato direttamente i contratti relativi ai viaggi e alle iniziative di istruzione.

Il tentativo di disciplinare le conseguenze della pandemia di COVID-19 si è dispiegato secondo due linee di intervento parallele e tra loro difficilmente compatibili. Da una parte, la dichiarazione formale della sussistenza di un caso di impossibilità sopravvenuta della prestazione e l'estensione ai viaggiatori dei diritti previsti dal codice del turismo in materia di contratti di pacchetto turistico ha mostrato la sensibilità del legislatore verso le esigenze di tutela degli utenti. Dall'altra parte, al contrario, la necessità di sostenere le imprese del settore evitandone il collasso finanziario ha portato ad un parziale sacrificio degli interessi dei fruitori del servizio, consentendo agli operatori del mercato di evitare il rimborso del corrispettivo e di beneficiare di una sorta di reviviscenza legale dei contratti dichiarati estinti.

---

<sup>17</sup> Cfr. Trib. Roma, 11 maggio 2018, n. 9595, in questa *Rivista*, 2020, 101, con il commento di M. COCUCCIO, *Viaggio studio all'estero e danno da "vacanza rovinata"*, secondo cui «se è vero che nella fattispecie la finalità turistica non era l'unica del pacchetto acquistato, essendo certamente rilevante la finalità di studio, ciò non toglie che rivestisse importanza anche la finalità turistica atteso che i viaggi di studio evidentemente comportano la duplice utilità dello studio e della vacanza».



In una prima fase, la ricerca di un difficile bilanciamento della posizione delle parti ha fatto propendere per l'introduzione di una disciplina di maggiore favore per gli organizzatori, con l'attribuzione a questi ultimi del diritto potestativo di emettere un voucher anziché procedere alla restituzione delle somme già ricevute (*ex art. 88-bis*, comma 8, legge n. 27/2020). In un momento successivo, l'assetto definitivo dei rapporti tra le parti è stato ricondotto ad una soluzione maggiormente equilibrata, che risente probabilmente della posizione assunta dalla Commissione europea oltre che dell'Autorità antitrust nazionale, operando una sorta di sospensione del contratto, al termine della quale si prevede il rimborso dell'importo versato relativo ai voucher non usufruiti (*ex art. 88-bis*, comma 12-*bis*, legge n. 27/2020, introdotto dall'art. 182, comma 3-*bis*, lett. d, legge n. 77/2020).

Si tratta di una soluzione che è in linea con quanto è stato previsto in ogni altro settore economico, sociale e nella stessa pubblica amministrazione. Lo spostamento temporale in avanti dei termini per l'adempimento è preordinato a consentire agli operatori di mantenere quella liquidità necessaria a permettere la sopravvivenza stessa dell'impresa. La crisi conseguente alla pandemia di COVID-19 ha sostanzialmente determinato il venire meno di quello che normalmente si presenta come il contraente forte. La legislazione di emergenza ha quindi inteso tutelare anche le attività economiche, senza tuttavia pregiudicare definitivamente gli interessi degli utenti. La situazione di difficoltà ha imposto quasi un'inversione del ruolo delle parti, rendendo necessaria una salvaguardia specifica della posizione degli operatori del mercato, quando di norma l'attenzione è invece rivolta alla figura del viaggiatore.

Pur se in qualche modo ricollegabili per via interpretativa ai contratti di pacchetto turistico – attraverso l'inquadramento nella categoria dei contratti di appalto-somministrazione o mediante l'applicazione per analogia della relativa disciplina – i contratti relativi ai viaggi e alle iniziative di istruzione presentano in effetti caratteristiche del tutto specifiche. Sotto il profilo soggettivo, gli studenti, gli insegnanti e gli accompagnatori sono viaggiatori del tutto singolari, che appaiono particolarmente vulnerabili sul piano contrattuale. Dal punto di vista dell'oggetto, i rapporti possono prevedere prestazioni eterogenee, assai differenti tra loro e non sempre immediatamente riconducibili a obbligazioni proprie

di contratti tipici. In relazione alla causa, la “finalità di istruzione” non appare direttamente o comunque integralmente riferibile alla “finalità turistica” che secondo una parte della dottrina caratterizza il contratto di pacchetto turistico.

In definitiva, rinunciando ad intervenire sul piano contrattuale, si sarebbe invece potuto adottare misure diverse per sostenere gli operatori del settore, evitando di sacrificare gli interessi di una moltitudine frammentata di utenti la cui posizione appare decisamente fragile e altrettanto meritevole di tutela.

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 viaggio<sup>1</sup> 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 imprese<sup>2</sup> ed allo stesso tempo parzialmente riaggregato in alcuni network<sup>3</sup> che controllano gran parte del

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

mercato<sup>4</sup> 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 sistema<sup>5</sup>.

---

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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 agevole<sup>6</sup>.

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.

<sup>6</sup> 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 generale<sup>1</sup>.

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. 27<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> 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 contribuito<sup>8</sup>.

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.

<sup>8</sup> 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 alternativo<sup>9</sup>. 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 corrispettivo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 agent<sup>11</sup>.

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 clienti<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 IATA<sup>13</sup>, 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 stabilita 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 turistici<sup>14</sup>, 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'emissione<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> 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*.

<sup>14</sup> Cfr., in questa Raccolta di studi il contributo di L. MASALA.

<sup>15</sup> 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. 34<sup>16</sup>, 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).

<sup>16</sup> 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 viaggio<sup>17</sup>, 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 sanitaria<sup>18</sup>.

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

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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](http://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 online<sup>19</sup>.

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’anno<sup>20</sup>.

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 corrispettivo<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 importo<sup>22</sup>.

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 economici<sup>23</sup>.

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.

<sup>22</sup> Cfr., in questa *Raccolta di studi* il contributo di C. TINCANI.

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>, 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.

---

<sup>24</sup> 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.

Caterina Timellini \*

## I rapporti di lavoro

*Working relationships* §

*Lo scritto analizza le misure di emergenza introdotte dal Governo a sostegno del lavoro, quali gli speciali ammortizzatori sociali e la sospensione dei licenziamenti, soffermandosi sull'interpretazione e sui limiti di esse. – The essay analyses the emergency measures introduced by the Government in support of work, such as special social safety nets and the blocking of dismissals and discusses its interpretation and its limits.*

SOMMARIO: 1. Le misure d'emergenza a sostegno del lavoro nel turismo con causale COVID-19: la Cassa Integrazione ed il Fondo di Integrazione Salariale. – 2. Segue: la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga. – 3. I limiti ai licenziamenti. – 4. Osservazioni conclusive.

---

\* Ricercatore nell'Università degli Studi di Milano – [caterina.timellini@unimi.it](mailto:caterina.timellini@unimi.it).

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

1. *Le misure d'emergenza a sostegno del lavoro nel turismo con causale COVID-19: la Cassa Integrazione ed il Fondo di Integrazione Salariale.*

Uno dei settori maggiormente penalizzati dagli effetti economici prodotti dalla crisi associata al Covid-19 è sicuramente il turismo. In situazioni di normalità esso costituisce il 13% del PIL italiano e genera 4,2 milioni di occupati nel settore, ma il blocco dei flussi – che ha avuto inizio sin dal mese di febbraio, con il diffondersi dell'epidemia in molti paesi – si è via via amplificato agli inizi del mese di marzo per giungere all'azzeramento dell'attività in corrispondenza dei provvedimenti generalizzati di distanziamento sociale.

Non solo le strutture ricettive di tipo extra-alberghiero, in quanto ritenute attività non essenziali in base al d.P.C.M. n. 19 del 25 marzo 2020 (salvo qualche eccezione) hanno sospeso il lavoro, ma gli stessi esercizi alberghieri, che formalmente avrebbero potuto continuare ad operare, nella grande maggioranza dei casi hanno fatto lo stesso, risentendo dell'impatto della pandemia sugli altri comparti che trovano alimento nella domanda attivata dai turisti, basti pensare alla ristorazione, ma anche a diverse componenti dei trasporti e, in misura più contenuta, del commercio.

Nella visione di contrasto alla diffusione della pandemia da COVID-19 e di contenimento degli effetti negativi di essa sul tessuto economico-sociale nazionale, particolare rilevanza riveste il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge n. 27/2020 (c.d. "Cura Italia"), che al Titolo II "Misure a sostegno del lavoro", Capo I "Estensione delle misure speciali in tema di ammortizzatori sociali per tutto il territorio nazionale", detta specifiche misure di sostegno al mondo del lavoro, pubblico e privato, nonché in favore delle famiglie e delle imprese<sup>1</sup>. In particolare,

---

<sup>1</sup> In dottrina si rinvia a A. MARESCA, Relazione alla *Webconference* della Commissione di certificazione dell'Università Roma Tre "Emergenza COVID-19 e gestione dei rapporti di lavoro", 11 marzo 2020, in [www.certificazioneroma3.it/forum/Emergenza\\_COVID\\_19.aspx](http://www.certificazioneroma3.it/forum/Emergenza_COVID_19.aspx); ai diversi contributi in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, in *Lav. Prev. Oggi*, 2020, 3-4, 1 ss.; V. FILI, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *Lav. giur.*, 2020, 4, in particolare, 339 ss.; M. BIASI, *Covid-19 and Labour Law in Italy*, in *ELLJ*, 2020, 1 ss.

il Governo ha esteso a tutto il territorio nazionale le misure di integrazione salariale introdotte inizialmente in chiave emergenziale per i soli lavoratori, residenti o operanti, nella c.d. zona rossa (regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna), introducendo specifici trattamenti di sostegno al reddito, secondo una filosofia di ampliamento delle tutele, i quali hanno il duplice obiettivo di sostituire l'obbligazione retributiva con la prestazione di integrazione salariale senza oneri a carico del datore di lavoro e di riconoscere ai lavoratori la contribuzione figurativa per i periodi di godimento della provvidenza.

Accanto agli istituti di integrazione del reddito - per così dire - tradizionali, quali: la cassa integrazione guadagni ordinaria, la cassa integrazione guadagni straordinaria e l'assegno ordinario erogato mediante i fondi di solidarietà, l'art. 19 istituisce una nuova e specifica causale, tipizzata ricorrendo alla denominazione "emergenza COVID-19", che consente l'accesso ai predetti trattamenti senza tutti i vincoli temporali, procedurali e contributivi previsti invece dalla ordinaria regolamentazione del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148<sup>2</sup>.

Così, possono presentare domanda di concessione del trattamento di integrazione salariale tutti quei datori di lavoro che nel 2020 sospendano o riducano l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, includendo per la cassa integrazione guadagni ordinaria le stesse categorie di imprese che normalmente ne possono fare richiesta ed estendendo l'assegno ordinario a quei datori di lavoro che sono iscritti al FIS (Fondo di Integrazione Salariale) istituito presso l'Inps e che occupino mediamente più di cinque dipendenti<sup>3</sup>, i quali sarebbero di norma esclusi e destinatari del solo assegno di solidarietà, in tal modo ampliando la platea dei soggetti fruitori della protezione.

La durata del trattamento, che non è subordinato alla tradizionale e prodromica procedura di informazione e consultazione sindacale, è di

---

<sup>2</sup> Inoltre, come chiarito dalla circolare Inps n. 47 del 2020 se i periodi non sono sovrapposti è anche possibile richiedere l'integrazione tradizione e successivamente quella speciale per emergenza COVID-19.

<sup>3</sup> La Circolare Inps n. 176/2016 ha chiarito che la soglia dimensionale deve essere verificata mensilmente con riferimento alla media occupazionale nel semestre precedente. Resta il dubbio relativo agli arrotondamenti.

nove settimane fruibili tra il 23 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020 e ne sono beneficiari tutti i lavoratori che si trovino alle dipendenze dei soggetti richiedenti tra il 23 febbraio 2020 e il 25 marzo 2020 (termine così prorogato ulteriormente dapprima fino alla data del 17 marzo 2020 dal d.l. n. 23/2020 al fine di comprendere una platea più ampia di lavoratori e oggi ulteriormente esteso dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020 di conversione del d.l. n. 34/2020, c.d. Decreto Rilancio, al 25 marzo 2020), senza alcuna necessità di disporre dell'ordinaria anzianità lavorativa minima di novanta giorni. Conta, infatti, soltanto la data di assunzione, non l'anzianità aziendale, coerentemente con quanto già previsto dal d.lgs. n. 148/2015 che non richiede l'anzianità per gli eventi oggettivamente non evitabili (quale è, appunto, l'emergenza sanitaria).

Inoltre, esaurito tale periodo di nove settimane l'art. 69, lett. a) della legge n. 77 del 2020 opera un incremento di ulteriori cinque settimane e di altre quattro di trattamento, per un totale quindi di nove settimane, per i periodi decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020.

Sorgono dubbi sull'opportunità di introdurre una nuova causale, nonché sulla distonia rispetto alla *ratio* razionalizzatrice e uniformatrice propria dei più recenti interventi normativi in tema di ammortizzatori sociali<sup>4</sup>. Forse la scelta legislativa si lega anche ad un generale *restyling* degli istituti, quale l'eliminazione dell'informativa preventiva alle parti sociali e, di conseguenza, dell'esame congiunto, il ché si giustifica in considerazione del fatto che a fronte dell'evento epidemiologico il datore di lavoro si trovi costretto a ridurre (o a sospendere) la propria attività, senza alcun margine discrezionale, trattandosi di scelta obbligata ed inevitabile. La finalità è evidente, ossia liberare i datori di lavoro da inutili appesantimenti, fonti di potenziali ritardi, ciò a differenza di quanto previsto invece nella versione originaria della norma, che faceva salva l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto, da svolgersi «anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Così E. ROCCHINI, *Coronavirus, ammortizzatori sociali e bilateralità: primissime considerazioni*, in *Mass. giur. lav.* 2020, 1, 142.

<sup>5</sup> La soluzione è stata criticata da G. DI CORRADO, *Cura Italia, per la cassa integrazione non c'è vera semplificazione in Italia Oggi*, 7 aprile 2020, per le lungaggini che implicava.

Inoltre, la domanda può essere presentata anche retroattivamente (a partire dal 23 febbraio 2020), in ogni caso «entro la fine del quarto mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di risoluzione dell'attività lavorativa».

Ancora, i dipendenti di imprese che alla data del 23 febbraio 2020 abbiano in corso trattamenti straordinari quali la cassa integrazione guadagni straordinaria e l'assegno di solidarietà potranno fruire, a norma dei successivi artt. 20 e 21, per nove settimane del trattamento ordinario di integrazione salariale con causale "emergenza COVID-19", senza che tale periodo venga preso in considerazione ai fini dei limiti temporali di ricorso agli istituti, che quindi ricominceranno a decorrere terminato il periodo coperto dalle integrazioni salariali introdotte per fronteggiare l'emergenza sanitaria (ovviamente sul presupposto che le situazioni che abbiano cagionato l'accesso agli strumenti di integrazione salariale *ante* pandemia non siano venute meno e/o non siano state risolte).

## 2. *Segue: la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga.*

Sempre nell'ottica di universalizzare le tutele, dall'art. 22 viene disciplinata in modo speciale la cassa integrazione guadagni in deroga, finanziata con risorse derivanti dalla fiscalità generale e ripartite tra Regioni e Province autonome. Si tratta di una misura che era già stata utilizzata per fronteggiare la crisi del 2008 ad opera del d.l. n. 185 del 2008 e mai soppressa, nonostante l'obiettivo di superamento posto dalla legge Fornero n. 92/2012 e di definitivo abbandono con l'opera di razionalizzazione degli ammortizzatori sociali del d.lgs. n. 148/2015.

La norma riconosce a tutti i dipendenti di «datori di lavoro del settore privato» (e quindi anche a quelli agricoli, della pesca e del terzo settore, compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, con la sola esclusione dei datori di lavoro domestico) ed indipendentemente dal numero di occupati, che siano già in forza al 23 febbraio 2020 o assunti tra il giorno successivo e il 17 marzo 2020, il trattamento in deroga per una durata massima iniziale di nove settimane. Sempre a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 70 della legge n. 77 del 2020 di conversione del d.l. n. 34/2020 anche tale durata registra un incremento di ulteriori cinque settimane nel medesimo arco temporale per i soli datori di lavoro ai



quali sia stato interamente già autorizzato un periodo di nove settimane, ossia non potrà essere inoltrata la domanda di proroga nel caso in cui non sia stato preventivamente autorizzato il periodo precedente.

Dopo la fruizione delle 14 settimane complessive, il d.l. n. 18/2020 convertito nella legge n. 27/2020 prevedeva un eventuale ulteriore arco temporale di durata massima di quattro settimane per periodi decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020. Tali ulteriori quattro settimane avrebbero dovuto essere prorogate solo da settembre in poi, fatte salve alcune specifiche eccezioni, il ché avrebbe comportato che in diversi casi molti datori di lavoro sarebbero rimasti scoperti anche fino a due mesi, avendo terminato le 14 settimane a giugno. Tra le eccezioni che potevano fruire delle quattro settimane fin da subito, ossia prima dell'1 settembre 2020, figuravano i datori di lavoro del settore turistico, delle fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche. Se lo specifico riferimento al settore del “turismo” lasciava permanere dei dubbi, trattandosi di definizione molto ampia, che si ipotizzava avrebbe ricevuto soluzione da parte dell'Inps ricorrendo ai codici Ateco, come è già successo anche per il lavoro intermittente e per le richieste di sussidio per i lavoratori stagionali, il problema è stato adesso superato *ab origine*. Infatti, il recentissimo d.l. n. 52 del 16 giugno 2020 (“Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga dei termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro”) ha stabilito che le ulteriori quattro settimane potranno essere utilizzate anche immediatamente, senza dover attendere il mese di settembre.

In deroga a quanto previsto dal d.l. n. 18/2020 convertito con modificazioni nella legge n. 27/2020, l'art. 70-*bis* della legge n. 77/2020 consente ora ai datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo anteriormente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane, di usufruire di quattro settimane anche per periodi antecedenti al 1° settembre 2020, ferma la durata massima di diciotto settimane.

La concessione del trattamento in deroga avviene con le maggiori semplificazioni procedurali possibili data l'impossibilità di riunioni e assembramenti in generale, «previo accordo che può essere concluso anche in via telematica con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per i datori di lavoro» e viene riconosciuto mediante decreto delle Regioni o delle Province autonome,

da trasmettere entro quarantotto ore dall'adozione all'Inps tramite il "Sistema Informativo dei Percettori" (SIP), che, in ordine cronologico, provvede al pagamento diretto del trattamento.

Ci si vuole soffermare su quest'aspetto, ossia sul fatto che la mancata menzione alla consultazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori possa avallare, in considerazione della crisi economica, la non necessità di essa, fermi invece quali unici attori negoziali degli accordi le organizzazioni datoriali<sup>6</sup>. Le Regioni, invero, hanno aperto il tavolo negoziale alle organizzazioni sindacali dei lavoratori<sup>7</sup>, secondo una prassi consolidata del nostro sistema di relazioni industriali, con ciò generando un'ulteriore fase di consultazione sindacale. Ciò potrebbe tradire quell'obiettivo di semplificazione e di celerità nell'ottenimento dei trattamenti di integrazione sindacale del legislatore, tanto che qualche commentatore si è spinto a denunciare un vizio di ultrapetizione<sup>8</sup>. Senza arrivare a conseguenze tanto estreme, si propende per la soluzione che non richiede necessariamente un accordo sindacale sottoscritto dal singolo datore di lavoro, bensì si ammette un accordo quadro di livello territoriale che definisca, per tutti i possibili fruitori nel territorio di riferimento, le regole di impegno dello strumento<sup>9</sup>.

Diversamente, invece, la circolare Inps n. 47/2020, con una soluzione alquanto criticabile in quanto in contrasto con la legge, non richiede

---

<sup>6</sup> Il quesito è di C. DE MARCO, *La Cassa integrazione guadagni in deroga alla prova del Covid-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, cit., 144 ss.

<sup>7</sup> Critico G. FALASCA, *Il mancato accordo tra sindacati può mettere a rischio la cassa in deroga*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 aprile 2020.

<sup>8</sup> Così G. FIACCAVENTO, *Integrazioni salariali speciali: un primo tentativo di universalizzazione delle tutele*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, cit., 129 ss.. Si ricorda, inoltre, il parere 6 aprile 2020 della Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro, che esclude invece l'obbligo di un accordo sindacale, liquidato come un "malinteso" e come una "interpretazione giocoforza errata".

<sup>9</sup> Così M. MARAZZA, *Procedure sindacali e CIGD causale "COVID-19": la commedia degli equivoci*, in *www.giustiziacivile.com*, 3 ss. V., inoltre, l'accordo quadro della Regione Lazio del 24 marzo 2020 e l'accordo quadro della regione Lombardia del 20 marzo 2020.

l'accordo quadro, né quello aziendale, bensì sostituisce l'accordo sindacale con l'espletamento della procedura di informazione, consultazione ed esame congiunto di cui all'art. 19, comma 1, peraltro ricadendo in un errore, in quanto è il comma 2 dell'art. 19, e non il comma 1, che disciplina le procedure di informazione e consultazione sindacale.

In modo ancora diverso il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 8 del 2020 ha stabilito che per le aziende plurilocalizzate, ossia localizzate in almeno cinque Regioni, è necessario l'accordo, il quale tuttavia può essere unico e riguardare tutte le unità produttive/operative per le quali viene presentata l'istanza al Ministero.

Tra le novità introdotte dal d.l. n. 34/2020 all'art. 87 figura il riconoscimento ai lavoratori che hanno cessato la cassa integrazione guadagni in deroga nel periodo 1° dicembre 2017-31 dicembre 2018 e che non abbiano diritto al trattamento Naspi, per un massimo di dodici settimane e in ogni caso non oltre la fine del 2020, in continuità con la prestazione di cassa integrazione guadagni in deroga, di un trattamento integrativo pari alla mobilità in deroga comprensiva della contribuzione figurativa.

Un'altra importante novità si trova nell'art. 71 del decreto Rilancio, con il quale è stato introdotto un nuovo art. 22-*quater* al d.l. n. 18/2020, in forza del quale, preso atto del fatto che la gestione alle Regioni non è parsa una scelta vincente, prendendo spunto dal diverso modello adottato dalle province autonome di Trento e Bolzano (dove tuttavia le domande sono ancora in una situazione di stallo), le nuove domande potranno essere presentate solamente all'Inps e con modalità telematica, allegando la lista dei beneficiari e indicando le ore di sospensione per ciascun lavoratore per tutto il periodo autorizzato.

La norma nulla dice circa la misura dell'integrazione, che si ritiene pertanto avvenga secondo le ordinarie regole della cassa integrazione guadagni ordinaria, ossia nella misura dell'80% della retribuzione e nei limiti del massimale.

### *3. I limiti ai licenziamenti.*

Con il solito intervento abborracciato, questa volta giustificabile dall'impellente necessità di gestire l'emergenza sulla falsariga di quanto

già avvenuto nel contesto post-bellico<sup>10</sup>, l'art. 46 del d.l. n. 18/2020 è stato rubricato impropriamente “Sospensione delle procedure di impugnazione dei licenziamenti” in assoluta disarmonia con il concreto contenuto della disposizione, invece proiettata a precludere e a sospendere il potere di recesso del datore di lavoro. Per questo motivo, in sede di conversione, la legge n. 27/2020 ha prontamente mutato la rubrica della norma in “Disposizioni in materia di licenziamento collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo”.

Tale sospensione, il cui *dies a quo* è il 17 marzo 2020, era stata inizialmente limitata a sessanta giorni, ossia al 15 maggio 2020, ma con il l'art. 46, lett. a), della legge n. 77/2020 ha ora come *dies ad quem* il 17 agosto 2020 (“cinque mesi”)<sup>11</sup>. In realtà, però, il termine è più complesso, in quanto con norma di carattere imperativo («è precluso», «sono sospese», «non può recedere») vengono colpite sia le procedure di mobilità che preludono ai licenziamenti collettivi dopo l'esperimento con esito negativo della cassa integrazione guadagni straordinaria, sia direttamente i licenziamenti collettivi senza previa cassa integrazione guadagni straordinaria, con esclusione, però, dei licenziamenti collettivi per cessazione di attività (infatti per la durata di vigenza del divieto il datore di lavoro non potrà avviare le procedure *ex artt.* 4, 5<sup>12</sup> e 24 della legge n. 223/1991 e, quindi, a partire dal 17 marzo 2020 non potranno né iniziare le procedure di licenziamento collettivo né proseguire quelle di riduzione di personale già iniziate dopo il 23 febbraio 2020, cioè dal 24 febbraio<sup>13</sup>), sia i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo *ex art.* 3 della legge n. 604/1966 adottati

---

<sup>10</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *Lav. giur.*, 2020, 4, 321 ss.

<sup>11</sup> Sulla distinzione tra *dies a quo* e *dies ad quem* si rinvia a P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel D.L. n. 18 del 2020*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, cit., 154.

<sup>12</sup> Impropria è la riconduzione dell'art. 5, che disciplina i criteri di scelta del personale da licenziare, al concetto di “procedura”.

<sup>13</sup> Secondo F. CHIETERA, *Covid-19 e licenziamenti*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, cit., 147 ss., possono invece proseguire e pervenire al provvedimento di licenziamento le procedure avviate prima del 23 febbraio 2020.

dopo l'entrata in vigore del decreto (17 marzo 2020) «indipendentemente dal numero dei dipendenti»<sup>14</sup>.

Dal tenore della norma si ricava, allora, che la sospensione non intacca le procedure iniziate prima del 24 febbraio 2020, le quali potranno essere portate a compimento<sup>15</sup>. Inoltre, l'art. 80, lett. a) della legge n. 77/2020 ha precisato ora che sono altresì sospese le procedure in corso *ex art. 7* della legge n. 604/1966, apparentemente escluse dall'originaria formulazione della norma, ma secondo una precedente lettura sistematica e coerente con l'art. 103 d.l. n. 18/2020, conv. in legge n. 27/2020, già ricompresi nel blocco sancito dalla disposizione, essendo sospesa la convocazione ai sensi del citato art. 7 da parte dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro.

Sempre il menzionato art. 80, lett. b) ha aggiunto all'art. 46 il comma 1-*bis*, che consente al datore di lavoro, «indipendentemente dal numero dei dipendenti» e «in deroga alla previsione di cui all'art. 18, comma 10, della legge 20 maggio 1970, n. 300», cioè senza rispettare il limite temporale di quindici giorni, di «revocare in ogni tempo il recesso» posto in essere nel periodo dal 23 febbraio al 17 marzo 2020. La condizione che la legge pone per tale deroga è che, contestualmente, venga richiesto il trattamento di cassa integrazione *ex artt. da 19 a 22*, a partire dalla data del licenziamento. In questo modo, prosegue la legge, «il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, senza oneri né sanzioni per il datore di lavoro». In altre parole, il lavoratore rientrerà in azienda e beneficerà, dalla data del licenziamento poi revocato, del trattamento di integrazione salariale per diciotto settimane e solo al termine del periodo di sospensione il datore di lavoro potrà avviare la procedura *ex art. 7* legge n. 604/1966 e comunicare il licenziamento.

---

<sup>14</sup> Si concorda con le perplessità manifestate da P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel D.L. n. 18 del 2020*, cit., 155, in ordine a tale precisazione, posto che il numero dei dipendenti di regola rileva ai fini del regime applicabile, non in ordine al motivo di licenziamento, come invece qui prevede la norma.

<sup>15</sup> Secondo P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel D.L. n. 18 del 2020*, cit., 154, la procedura di mobilità o di licenziamento collettivo si può considerare “pendente” prima del 24 gennaio 2020 quando la comunicazione preventiva giunga a conoscenza dei destinatari in data antecedente a tale termine, trattandosi di atto recettizio *ex art. 1334 c.c.*

Si escludono dal campo di applicazione oggettivo della norma i licenziamenti disciplinari, nonché tutte le ipotesi di recesso *ad nutum*. In proposito, si segnala l'evidente errore di valutazione effettuato dal Governo, che esclude i dirigenti dal blocco dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, mentre li include in quello dei licenziamenti collettivi, prestando in tal modo il fianco ad una diversità di trattamento non chiaramente giustificabile.

Con riferimento ai licenziamenti disciplinari si precisa che sussistono casi di assenze giustificate *ex lege*, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto.

Il primo caso è quello, contemplato dall'art. 23, comma 6, d.l. n. 18/2020, così come modificato dall'art. 72, comma 1, lett. *b*) legge n. 77/2020, di genitori dipendenti del settore privato con figli minori di sedici anni, a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito, i quali hanno diritto di astenersi dal lavoro per il periodo di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, senza corresponsione di indennità e senza contribuzione figurativa.

La seconda ipotesi, prevista dall'art. 47, comma 2, d.l. n. 18/2020, è quella dell'assenza dal posto di lavoro di uno dei genitori conviventi di persona con disabilità, a condizione che sia preventivamente comunicata e motivata l'impossibilità di accudire la persona da parte dei centri semiresidenziali.

Tale blocco e/o inibizione ai licenziamenti suddetti comporta che, ove un provvedimento di tal fatta venga comunque adottato in violazione dell'art. 46 d.l. n. 18/2020 non sarà colpito dalla mera inefficacia, bensì dalla radicale nullità per violazione di una norma imperativa<sup>16</sup>. Ciò comporta l'applicazione della tutela reale piena, con reintegra nel posto di lavoro (o pagamento dell'indennità sostitutiva pari a quindici mensilità) *ex artt.* 18, comma 1, legge n. 300/1970, nonché il risarcimento integrale,

---

<sup>16</sup> Sul punto, sono concordi in dottrina U. GARGIULO - V. LUCIANI, *Emergenza Covid-19 e «blocco» dei licenziamenti: commento all'art. 46 del d.l. n. 18/2020 (conv. in l. n. 27/2020)*, in O. BONARDI - U. CARABELLI - M. D'ONGHIA - L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, 2020, 225 ss.; G. CANAVESI, *Cosa succede con un contratto a tutele crescenti*, in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net); F. CHIETERA, *Covid-19 e licenziamenti*, cit., 148.

dedotto l'*aliunde perceptum*, per i lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015. Tutela che si ritiene applicabile anche ai lavoratori assunti successivamente a tale data, in forza dell'art. 2 d.lgs. n. 23/2015, nonostante la presenza dell'avverbio "espressamente" che aveva indotto qualche commentatore a ritenere applicabile tale regime solo in presenza di una nullità testuale<sup>17</sup>.

La legge n. 27/2020 ha aggiunto all'art. 46, comma 1, l'esclusione dal divieto delle «ipotesi in cui il personale interessato dal recesso, già impiegato nell'appalto, sia riassunto a seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o di clausola del contratto di appalto», in tal modo consentendo il transito del lavoratore presso il nuovo appaltatore con una formula che ricorda l'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003. La nuova previsione, che è in vigore dal 30 aprile 2020 (lasciando pertanto scoperto il periodo tra il 17 marzo 2020 e tale data), induce a ritenere che l'espressione "riassunto" sia impropria e vada invece intesa come "contestuale assunzione", con ciò rinviando ad una regolamentazione di successione nel contratto di appalto che consenta al precedente appaltatore di licenziare, ma che al contempo garantisca ai lavoratori licenziati la riassunzione presso il nuovo appaltatore. Diversamente opinando, infatti, si consentirebbe di convalidare, con una riassunzione fatta in un momento successivo dal nuovo appaltatore, un licenziamento in origine nullo, il ché pare abbastanza dubbio<sup>18</sup>.

#### 4. Osservazioni conclusive.

Rimangono ancora aperti molti interrogativi e irrisolte molteplici questioni. Ad esempio, si dubita che la convenzione stipulata tra l'Associazione Bancaria Italiana e Agci, Confcooperative, Legacoop,

---

<sup>17</sup> Così A. CATAUDELLA, *Nullità testuali e virtuali al tempo del Jobs Act*, in AA.VV., *Giuseppe Santoro-Passarelli Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum*, t. 1, Torino, 2018, 84 ss., soluzione che comporterebbe il ripristino del rapporto di lavoro, ma senza la possibilità di optare per l'indennità sostitutiva della reintegrazione e, anziché l'applicazione *ex lege* del principio di *aliunde perceptum*, l'applicazione del principio civilistico della *compensatio lucri cum damni ex art. 1223 c.c.*

<sup>18</sup> Questo profilo è stato segnalato da P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel D.L. n. 18 del 2020*, cit., 162.

Casartigiani, Cia, Clai, Cna, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confedilizia, Confetra, Confindustria e i sindacati CGIL, CISL e UIL, per l'anticipazione sociale in favore dei lavoratori destinatari dei trattamenti di integrazione al reddito di cui agli artt. da 19 a 22 del d.l. n. 18/2020, allo scopo di «attivare interventi rapidi volti a sostenere la disponibilità del reddito dei /lle lavoratori/trici sospesi/e in CIG, anche in deroga, nelle more del pagamento diretto da parte dell'Inps», risolve realmente i problemi operativi. Se è ben vero, infatti, che si tratta di un importo forfettario di euro millequattrocento per nove settimane di sospensione a zero ore che la banca eroga al lavoratore in attesa che l'Inps evada le pratiche di integrazione salariale, che concretamente viene creato un conto bancario *ad hoc* e che il lavoratore presenta la domanda alla banca di riferimento, dietro dimostrazione della collocazione nello schema di integrazione salariale, il problema è che qualora la domanda di integrazione salariale non venga accolta, la banca sarebbe titolare nei confronti del lavoratore, coobbligato in solido con il datore di lavoro, di un diritto di credito, con obbligo di adempimento entro trenta giorni. Soluzione che, certamente, potrebbe finire per penalizzare proprio quel soggetto, il lavoratore, per il quale il beneficio è stato introdotto.

Sotto il versante dei licenziamenti, un problema irrisolto dagli interventi del Governo è la tutela dei lavoratori assunti a termine<sup>19</sup>, in quanto esclusi dai beneficiari del blocco dei licenziamenti.

---

<sup>19</sup> Nel convertire il d.l. n. 18/2020 nella legge n. 27/2020, in una logica di mantenimento dei livelli occupazionali raggiunti prima della crisi sanitaria in atto, il legislatore ha introdotto l'art.19-*bis* “Norma di interpretazione autentica in materia di accesso agli ammortizzatori sociali e rinnovo dei contratti a termine”. Tale disposizione consente ai datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali per l'emergenza COVID-19 di rinnovare o di prorogare i contratti a tempo determinato anche a scopo di somministrazione in deroga alle previsioni del d.lgs. n. 81/2015. In particolare, si tratta di derogare agli artt. 20, 21 e 31 i quali vietano di ricorrere a contratti a termine o di somministrazione nelle unità produttive in cui siano in corso trattamenti di integrazione salariale e che prevedono la trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato ove il lavoratore venga assunto, dopo la scadenza del termine, con contratto di lavoro temporaneo senza il rispetto degli intervalli minimi.



Sempre in tema di licenziamenti, inoltre, si registra come controtendenza il ricorso ai licenziamenti c.d. “criptodisciplinari”<sup>20</sup>, ossia a quei licenziamenti che vengono ideati come disciplinari per aggirare gli ostacoli del divieto, il ch  potrebbe condurre a impugnazioni del licenziamento per frode alla legge *ex art.* 1344 c.c., con onere della prova a carico del lavoratore, il quale dovr  dimostrare come il licenziamento formalmente disciplinare aggiri il divieto contenuto nella legge.

Oggi l’orizzonte di ripresa delle attivit  connesse alla domanda turistica   del tutto incerto e i dati statistici sulla dimensione economica del problema sono certamente poco confortanti, tenuto conto che solo per i turisti stranieri nel periodo marzo-maggio 2020 i dati ISTAT hanno stimato una perdita di 9,4 miliardi di euro. E tale crisi economica nel biennio 2020-2021 si prevede che toccher  cifre dai 29 ai 64 miliardi di euro (a seconda che si abbia uno scenario senza *shock*, ossia con ripresa effettiva a partire dal mese di giugno oppure uno scenario pi  pessimistico con protrazione della durata dell’epidemia e/o eventuali ricadute fino alla fine del 2020), con contrazioni particolarmente significative in alcuni settori quali quello alberghiero, delle agenzie di viaggio, della ristorazione, ma anche dell’autonoleggio. Peraltro, la riduzione del monte ferie causata dal *lockdown*, utilizzate per coprire il periodo di inattivit  o parte di esso, ha ridotto la capacit  di spesa dei dipendenti stessi, i quali potrebbero essere portati, nonostante un’offerta di viaggi in sicurezza, a non intraprendere spostamenti nel breve periodo o, comunque, a rivolgersi verso un turismo pi  economico (quali piccoli agriturismi, *bed and breakfast*, *Airbnb*) e non *long-haul travel*, ci  anche al fine di scongiurare, prediligendo destinazioni domestiche, eventuali rischi di difficile rientro in Italia ove dovesse ripresentarsi l’emergenza epidemica.

Le nuove misure di sicurezza, poi, condizionano notevolmente gli stessi spostamenti, basti pensare, ad esempio, al fatto che su ogni volo le compagnie aeree hanno ridotto significativamente la *booking window*.

Ancora, si registra una crisi degli spazi pubblici, che si sviluppano nei loro monumenti e piazze, con inevitabili ripercussioni per il turismo

---

<sup>20</sup> L’espressione   di U. GARGIULO - V. LUCIANI, *Emergenza Covid-19 e «blocco» dei licenziamenti: commento all’art. 46 del d.l. n. 18/2020 (conv. in l. n. 27/2020)*, cit., 226-227.

delle città d'arte dove l'imposizione di un distanziamento sociale renderà ancor più lunghe le code già interminabili e di difficile gestione gli assembramenti. Il che impone di ripensare il *modus cogitandi et operandi* dell'urbanistica per rendere comunque appetibile l'offerta turistica.

Ora, si può dire quindi che il COVID-19 ha sollevato, citando Schopenhauer, il velo di Maya che copriva il turismo italiano, ma anche gli stessi ammortizzatori sociali e, più in generale, gli strumenti ideati per fronteggiare le grandi crisi economiche. La recente emergenza sanitaria, infatti, ha reso impellente una profonda riflessione e modifica sia dell'offerta di viaggio da e per l'Italia attraverso cambiamenti efficaci ed incisivi nel settore, sia degli strumenti di protezione dei lavoratori, che al momento sono penalizzati non solo da "un sistema a velocità diverse", stante una eterogeneità di fondo dei procedimenti amministrativi, sindacali e digitali tra Regioni diverse<sup>21</sup>, ma ancor più da un sistema di ammortizzatori sociali non universale<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Così M. FAIOLI, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. BONARDI - U. CARABELLI - M. D'ONGHIA - L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, cit., 175 ss., il quale auspicherebbe anche la creazione di «nuove forme digitali di scambio ed esame congiunto», nonché soprattutto un intervento concreto da parte dell'Europa, cfr. in particolare 181 ss. Cfr., inoltre, D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in *Lav. giur.*, 2020, 5, 429 ss.

<sup>22</sup> Cfr. M. MARAZZA, *I giuslavoristi di fronte all'emergenza Covid-19*, in *www.giustiziacivile.com*, in particolare 4, che evidenzia la mancanza di un sistema di ammortizzatori sociali valido anche al di fuori dei confini del lavoro subordinato, si pensi ad esempio ad un'estensione ai lavoratori autonomi, sotto questo profilo privi di tutele.

Enrico Gragnoli \*

# La nuova regolazione del trattamento economico dei dipendenti delle imprese di trasporto aereo

*The new regulation of salary for employees of air transport companies* §

*Il contributo esamina la nuova “clausola sociale” introdotta dall’art. 203 del d.-l. n. 34 del 2020 e si interroga sulla sua interpretazione e sulla sua legittimità costituzionale.*

*The essay analyses the new “clausola sociale” introduced by the article 203 of the decree-law n. 34/2020 and discusses its interpretation and its constitutional legitimacy.*

SOMMARIO: 1. Una clausola sociale in tema di trasporto aereo. – 2. La clausola sociale e i contratti regolati dal diritto straniero. – 3. Il nesso fra la clausola sociale in tema di trasporto aereo e i provvedimenti amministrativi di regolazione dell’attività. – 4. La struttura della retribuzione del personale di volo, il rispetto del contratto collettivo e gli obblighi di dichiarazione preventiva. – 5. Gli ausiliari delle imprese di trasporto aereo.

---

\* Professore ordinario nell’Università di Parma – [enrico.gragnoli@studiogragnoli.eu](mailto:enrico.gragnoli@studiogragnoli.eu)

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

1. *Una clausola sociale in tema di trasporto aereo.*

Senza una particolare coerenza con l'epidemia di questo anno<sup>1</sup> e, pertanto, con molti dubbi sull'esistenza delle ragioni di urgenza giustificative del ricorso al decreto-legge, l'art. 203 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, ha introdotto una cosiddetta clausola sociale<sup>2</sup> sul trasporto aereo, prevedendo per le imprese con «base di servizio in Italia» l'obbligo di versare «trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi stabiliti dal contratto collettivo nazionale del settore stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale», con il richiamo a una espressione nota<sup>3</sup>, a proposito di un parametro selettivo tipico della recente disciplina<sup>4</sup>. Frutto delle contrapposizioni sindacali<sup>5</sup> e giudiziali sui comportamenti di taluni soggetti stranieri attivi in Italia<sup>6</sup> e indice di un ulteriore allontanamento della regolazione del rapporto del personale di volo dalla specialità<sup>7</sup> del Codice della navigazione<sup>8</sup>, l'art. 203 mutua l'impianto dalle cosiddette «clausole sociali» più tradizionali, a cominciare dal riferimento ai «trattamenti retributivi», senza seguire il modello del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>9</sup>, di

---

<sup>1</sup> Se mai, tale connessione deriva dal collegamento posto fra l'art. 203 e l'art. 198 del medesimo d.l. n. 34/2020. L'art. 198 riguarda il cosiddetto fondo di compensazione dei danni subiti dal settore aereo in occasione dell'epidemia.

<sup>2</sup> Cfr. E. GHERA, *Le cosiddette clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, 134 ss.

<sup>3</sup> Cfr. P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81 del 2015*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, 367 ss.

<sup>4</sup> Cfr. P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 379 ss.

<sup>5</sup> Cfr. A. LASSANDARI, *Il sindacato, la globalizzazione e l'interesse collettivo transnazionale*, in AA.VV., *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, a cura di A. Perulli, Milano, 2016, 23 ss.

<sup>6</sup> Cfr. App. Brescia 24 luglio 2019, in *Variaz. temi dir. lav., sito*, 2019; Trib. Bergamo 30 marzo 2018, *ivi*, 2018.

<sup>7</sup> Peraltro, l'art. 203 si applica «ai vettori aerei» che «operano e impiegano personale sul territorio italiano» e ai relativi dipendenti «con base di servizio» in Italia.

<sup>8</sup> Cfr. C. TINCANI, *La disciplina del rapporto di lavoro del personale di volo e il principio di specialità*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2017, 717 ss.

<sup>9</sup> Cfr. D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Torino, 2018, 85 ss.

quello del 3 luglio 2017, n. 112, e di quello del 3 luglio 2017, n. 117<sup>10</sup>, i quali impongono l'attuazione dell'intera disciplina convenzionale, con la connessa deviazione dall'art. 39 cost.<sup>11</sup>.

Al contrario, limitato sul piano oggettivo alla retribuzione, l'art. 203 ha sotto questo profilo una impostazione più conservativa, mentre i problemi gravi riguardano l'area soggettiva di vigenza; già l'art. 36, comma 1, cost. comporta (per i rapporti assoggettati alla giurisdizione italiana) il diritto a una retribuzione pari al «minimo costituzionale»<sup>12</sup>. Però, alla stregua dell'art. 36, comma 1, cost., il giudice non può fare riferimento a tutti gli istituti, ma «deve prendere in considerazione solo quelli che costituiscano il minimo costituzionale, con esclusione dei temi retributivi legati all'autonomia contrattuale, come la quattordicesima mensilità»<sup>13</sup>, e il cosiddetto «minimo costituzionale comprende la retribuzione di base e gli emolumenti versati in modo costante a tutti, con la considerazione della sola tredicesima»<sup>14</sup>. Se il «minimo costituzionale» è da valutare in proporzione all'orario effettivo<sup>15</sup>, per esempio non ingloba gli scatti di anzianità<sup>16</sup>, le maggiorazioni<sup>17</sup>, le indennità<sup>18</sup> e i premi di produzione<sup>19</sup>.

Sempre sul piano della struttura oggettiva del precetto, con un allargamento della protezione rispetto a quella dell'art. 36, comma 1, cost.,

---

<sup>10</sup> Cfr. M. RANIERI, *La nozione del "terzo settore" e la sua rilevanza per i rapporti di lavoro*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2019, 1047 ss., spec. 1049 ss.; A. RICCOBONO, *Lavoro e retribuzione nel Terzo Settore: appunti e disappunti*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2019, 1094 ss.

<sup>11</sup> Cfr. B. DE MOZZI, *Terzo Settore e contrattazione collettiva*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2019, 1015 ss.

<sup>12</sup> Cfr. S. PALLADINI, *I principi costituzionali in materia di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, in AA.VV., *La retribuzione*, a cura di E. GRAGNOLI – S. PALLADINI, Torino, 2012, 27 ss.

<sup>13</sup> Cfr. Cass. 9 giugno 2008, n. 15148, in *Giur. it. rep.*, 2008.

<sup>14</sup> Cfr. Cass. 7 luglio 2004, n. 12520, in *Foro it. rep.*, 2004; Cass. 18 marzo 1992, n. 3362, *ivi*, 1992; Cass. 13 marzo 1990, n. 2021, *ivi*, 1990.

<sup>15</sup> Cfr. Cass. 3 aprile 1999, n. 3235, in *Foro it. rep.*, 1999.

<sup>16</sup> Cfr. Cass. 7 luglio 2008, n. 18584, in *Not. giur. lav.*, 2009, 169.

<sup>17</sup> Cfr. Cass. 7 aprile 1981, n. 1975, in *Mass. giur. lav.*, 1981, 735.

<sup>18</sup> Cfr. Cass. 25 giugno 1983, n. 4366, in *Foro it. rep.*, 1983.

<sup>19</sup> Cfr. Cass. 24 agosto 1996, n. 7818, in *Not. giur. lav.*, 1996, 661.

l'art. 203 del d.l. n. 34/2020 cerca di completarne l'impianto, come già fanno l'art. 36 St. lav. e le norme paragonabili<sup>20</sup>, e di ovviare ai suoi limiti di effettività, con strumenti alternativi di presidio alla sua realizzazione, riportata fuori dal solo dialogo processuale fra il prestatore e il datore di lavoro, in aree meritevoli di particolare attenzione. Del resto, se l'art. 36, comma 1, cost. è centrale per la moralizzazione dei comportamenti economici, l'integrazione delle sue forme di tutela contribuisce a quella razionalizzazione delle scelte aziendali collocata su un piano diverso dalla determinazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi<sup>21</sup>.

Se è rispettata tale distinzione, le cosiddette «clausole sociali»<sup>22</sup> non violano l'art. 39 cost. Il loro risalto è indiretto, proprio perché pongono l'obbligo di adeguamento al trattamento, con una rilevanza limitata alla quota superiore al «minimo costituzionale»; fino a tale segno, non si può migliorare l'impianto dell'art. 36 cost. e la previsione di obblighi ulteriori è pleonastica, in quanto nulla si aggiungerebbe al diritto insito nella norma costituzionale e con una piena protezione processuale, va da sé se vi è la giurisdizione italiana. L'art. 203 estende tale salvaguardia sul piano oggettivo, perché è norma di applicazione necessaria e attiene a quelle componenti remunerative previste dal contratto nazionale<sup>23</sup>, ma estranee all'operare dell'art. 36, primo comma, cost.

## 2. La clausola sociale e i contratti regolati dal diritto straniero.

Dal punto di vista dell'area soggettiva di applicabilità, l'art. 203 del d.l. n. 34/2020 solleva perplessità gravi, per il deliberato intento di eludere prima di tutto la disciplina sulla giurisdizione, che condiziona il ri-

---

<sup>20</sup> Cfr. F. BASENGHI, *Decentramento organizzativo e autonomia collettiva*, in Atti delle giornate di studio di Cassino 18-19 maggio 2017, su *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi*, 2017, 27 ss.

<sup>21</sup> Cfr. L. RATTI, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione. Elementi per un inquadramento delle clausole di riassunzione nell'ordinamento multilivello*, Padova, 2018, 19 ss.

<sup>22</sup> Cfr. E. GHERA, *Le cosiddette clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, op. cit., 134 ss.

<sup>23</sup> Cfr. C. TINCANI, *Il rapporto di lavoro del personale di volo e l'applicazione della disciplina irlandese*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2018, 225 ss.

lievo dell'art. 36, comma 1, cost. e, ora, dell'art. 203, a prescindere dalla legge nazionale chiamata a regolare il rapporto di lavoro<sup>24</sup>, per esempio in forza di una clausola espressa e del criterio della nazionalità dell'aeromobile<sup>25</sup>. Se il problema riguarda in generale le aziende straniere attive in Italia<sup>26</sup>, acquista maggiore rilievo a proposito del traffico aereo<sup>27</sup>, non solo per la debolezza dei nostri operatori nazionali (e qui tacere è bello, direbbe Dante), ma per la complessità indotta proprio dalla nazionalità degli aeromobili<sup>28</sup>.

Perché il nostro ordinamento possa perseguire realistici obiettivi di protezione del contraente debole<sup>29</sup>, la giurisdizione deve essere italiana, in quanto, in difetto, le norme di applicazione necessaria non avrebbero alcun rilievo<sup>30</sup> e i loro scopi non potrebbero essere raggiunti<sup>31</sup>. Proprio il trasporto aereo ha mostrato quanto sia acceso il dibattito sulla giurisdizione<sup>32</sup>, con una nota decisione, dal principio di diritto incerto, riferita al

---

<sup>24</sup> Cfr. E. MENEGATTI, *The choice of law provisions in employment contracts' covenants not to compete under Italian legislation*, in *Comp. labour law policy journ.*, 2019, 799 ss.

<sup>25</sup> Cfr. Trib. Roma 7 febbraio 2017, ord., in *Variar. temi dir. lav., sito*, 2017, nota soprattutto per l'applicazione al trasporto aereo di una norma sul contratto di arruolamento. A tacere di questo aspetto, la sentenza merita attenzione per la ravvisata necessità di fare riferimento al diritto irlandese, a proposito del rapporto di una assistente di volo in partenza dell'aeroporto di Ciampino.

<sup>26</sup> Cfr. E. MATTEI - R. SALOMONE, *Conflicts of law e tutela del lavoro nelle imprese multinazionali*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, I, 272 ss.

<sup>27</sup> Cfr. C. TINCANI, *Il rapporto di lavoro del personale di volo e l'applicazione della disciplina irlandese, op. cit.*, 225 ss.

<sup>28</sup> Cfr. M. DOHERTY, *Cessazione del rapporto di lavoro in Irlanda: la cause Sb. R. Ltd. ai sensi del diritto irlandese*, in *Variar. temi dir. lav.*, 2018, 205 ss.

<sup>29</sup> Cfr. A. PIRODDI, *La tutela del contraente debole nel Regolamento Roma I*, Padova, 2012, 19 ss.

<sup>30</sup> Cfr. G. ORLANDINI, *Il rapporto di lavoro con elementi di internazionalità*, in *WPCSDL E "Massimo D'Antona"*, it., n. 137, 2012, 11 ss.

<sup>31</sup> Cfr. S. SCIARRA, *Norme imperative nazionali ed europee: le finalità del diritto del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2006, 39 ss.

<sup>32</sup> Di recente, sempre in tema di trasporto aereo, a proposito della cosiddetta "compensazione" per ritardo, cfr. Corte Giust. UE, Sez. VI, 11 aprile 2019, in causa C-464/18, Sig. ZX c. Ryanair designated activity company.

personale di volo<sup>33</sup>, con un taglio compromissorio, tanto che... entrambe le parti hanno rivendicato il successo, almeno con commenti apparsi all'epoca sugli organi di stampa. A dire il vero, la pronuncia ha optato per una soluzione dubbia, che non ha sciolto la delicata questione, senza cui la stessa codificazione di principi di ordine pubblico internazionale perde buona parte del suo interesse<sup>34</sup>.

Prima di tale decisione, ve ne erano state di sfavorevoli ai prestatori di opere<sup>35</sup> e solo con molto ottimismo i precedenti possono essere considerati del tutto superati dalla pronuncia della Corte di giustizia<sup>36</sup>, viste le sue conclusioni incerte<sup>37</sup>. E, se non vi è giurisdizione italiana, non trovano attuazione le norme di ordine pubblico internazionale<sup>38</sup>. La conferma migliore dell'esito ambiguo del caso affrontato dalla Corte di giustizia deriva dall'art. 203 del d.l. n. 34/2020, per nulla sospetto di simpatia nei confronti delle compagnie aeree straniere e, al contrario, attento al forzato riequilibrio delle condizioni di competitività delle nostre, comprese quelle purtroppo coinvolte in interventi pubblici<sup>39</sup>, destinati a ritorcersi negli ennesimi, pesanti pregiudizi arrecati ai contribuenti italiani, senza costrutto e con una scontata deriva clientelare.

---

<sup>33</sup> Cfr. Corte Giust. UE, Sez. II, 14 dicembre 2017, in causa C-1868/16 e in causa C-169/16, Sig. Nogueira e altri c. Ryanair designated activity company e altri, secondo cui, al fine stabilire «il luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la sua attività», non si può fare riferimento in modo automatico alla «base di servizio», sebbene tale nozione costituisca «un indizio significativo».

<sup>34</sup> Cfr. G. ORLANDINI, *La legge applicabile ai rapporti di lavoro tra ordine pubblico economico e deregolamentazione del mercato del lavoro nazionali*, in AA.VV., *Diritto del lavoro in trasformazione*, a cura di L. Corazza e R. Romei, 2014, 297 ss.

<sup>35</sup> Cfr. Trib. Bologna 24 settembre 2015, in *Riv. giur. lav.*, 2016, II, 104 ss.

<sup>36</sup> Cfr. E. MATTEI-R. SALOMONE, *Conflicts of law e tutela del lavoro nelle imprese multinazionali*, cit., 283 ss.

<sup>37</sup> Cfr. E. SIGNORINI, *Il lavoro della gente dell'aria: laboratorio di tutele*, in *Lav. giur.*, 2018, 129 ss.

<sup>38</sup> Cfr. E. MATTEI, *La legge applicabile al lavoro transnazionale a partire da un caso recente*, in *Lav. dir.*, 2013, 451 ss., e, dello stesso A., *L'ordine pubblico nel rapporto di lavoro svolto all'estero*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, II, 442 ss.

<sup>39</sup> Cfr. l'art. 79 del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, e l'art. 202 del d.l. n. 34/2020.



Proprio la complessità e l'incertezza del tema della giurisdizione<sup>40</sup> avrebbero fatto considerare discutibile una iniziativa italiana volta a rafforzare la previsione dell'art. 36, comma 1, cost., in quanto sarebbe rimasto l'ostacolo di definire se delle controversie potessero conoscere i nostri giudici e, solo in tale caso, la disposizione avrebbe avuto l'auspicato impatto operativo, a tacere della sua legittimità costituzionale e della sua compatibilità con il diritto europeo, per previsioni delle quali lo scopo è così manifesto, al punto che possono essere equiparate alle leggi provvedimento<sup>41</sup>.

Non a caso, l'art. 203 cerca di superare il problema della giurisdizione ancorando la sua attuazione a procedimenti amministrativi. Prima ancora, nonostante le più incerte indicazioni della giurisprudenza<sup>42</sup>, sancisce l'esistenza di una «base di servizio in Italia» quale presupposto per l'operare della nuova clausola sociale. Quindi, tutte le imprese aeree in tale condizione devono rispettare il trattamento retributivo del contratto collettivo nei confronti di ogni dipendente la cui attività sia collegata a tale «base di servizio». Infatti, nonostante la notevole confusione terminologica dell'art. 203, primo comma, la sua sfera di vigenza è collegata a tale nozione, in relazione alla quale rileva l'impiego di «personale sul territorio italiano». In difetto, si riproporrebbe in altra veste il problema dell'appartenenza degli aeromobili al territorio straniero.

### *3. Il nesso fra la clausola sociale in tema di trasporto aereo e i provvedimenti amministrativi di regolazione dell'attività.*

A prescindere dall'evidente obbiettivo di aiutare una impresa sottoposta in modo contestuale all'intervento del capitale pubblico, l'art. 203 non solleva tanto perplessità per la previsione in sé della «clausola

---

<sup>40</sup> Cfr. E. SIGNORINI, *Il lavoro della gente dell'aria: laboratorio di tutele*, cit., 129 ss.

<sup>41</sup> Di recente, per una dura critica alle leggi provvedimento, seppure in una materia diversa e, cioè, nei concorsi pubblici, cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. I-quater, 25 maggio 2020, n. 5504, ord., in *Variaz. temi dir. lav.*, 2020.

<sup>42</sup> Cfr. Corte Giust. UE, Sez. II, 14 dicembre 2017, in causa C-168/16 e in causa C-169/16, Sig. Nogueira e altri c. Ryanair designated activity company e altri, cit.

sociale»<sup>43</sup>, per il suo mero fine di completare l'approccio insito nell'art. 36, primo comma, cost.<sup>44</sup>, ma per lo strumento prescelto per garantire effettività alla disposizione, con un aggiramento del problema della giurisdizione e, quindi, con un percorso idoneo a fare sorgere dubbi di coerenza con l'ordinamento europeo<sup>45</sup>, fermi quelli posti sul versante costituzionale. Se già la giurisprudenza comunitaria non ha simpatia per le "clausole sociali"<sup>46</sup> e lo ha confermato<sup>47</sup>, da ultimo con pronunce significative<sup>48</sup> e discusse<sup>49</sup>, il clima potrebbe peggiorare con l'art. 203, per quanto simili pronostici siano sempre difficili<sup>50</sup> e forieri di smentite.

Infatti, sull'applicazione dell'art. 203 dovrebbero vigilare le autorità amministrative, come sancito al terzo comma<sup>51</sup>, in piena deviazione

---

<sup>43</sup> Cfr. S. VARVA, *Il lavoro negli appalti pubblici*, in AA.VV., *Esteralizzazioni e tutela dei lavoratori*, a cura di M. P. Aimo e D. Izzi, Torino, 2014, 193 ss.

<sup>44</sup> Cfr. M.M. MUTARELLI, *Contrattazione collettiva e tutela dell'occupazione negli appalti*, in AA.VV., *Redditi e occupazione nelle crisi di impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e dell'Unione europea*, a cura di G. Ferraro, Torino, 2014, 303 ss.

<sup>45</sup> Cfr. M. CORTI, *L'Unione europea tra promozione della concorrenza e contrasto del dumping sociale. Un difficile equilibrio*, in AA.VV., *Economia "informale" e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, a cura di V. Ferrante, Milano, 2017, 203 ss., oltre tutto con riguardo a un sistema molto meno drastico nella tutela degli interessi nazionali di quello introdotto dall'art. 203 del d.l. n. 34/2020.

<sup>46</sup> Cfr. Corte Giust. CE, 3 aprile 2008, in causa C-346/06, Rueffert vs. Land Niedersachsen.

<sup>47</sup> Cfr. Corte Giust. CE 19 giugno 2008, in causa C-319/06, Commissione vs. Granducato del Lussemburgo, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, 663 ss.

<sup>48</sup> Cfr. Corte Giust. UE 18 settembre 2014, in causa C-549/13, in *Riv. giur. lav.*, 2015, II, 33.

<sup>49</sup> Cfr. M. PALLINI, *Diritto europeo e limiti di ammissibilità delle clausole sociali nella regolazione nazionale degli appalti pubblici di opere e servizi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 525 ss.

<sup>50</sup> Cfr. M. CORTI, *Concorrenza e lavoro: incroci pericolosi in attesa di una svolta*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, 503 ss.

<sup>51</sup> Per l'art. 203, comma 3, «entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, i soggetti di cui al comma primo, a pena di revoca delle

dalla natura e dagli obiettivi dei relativi procedimenti, i quali non hanno attinenza alcuna con i rapporti di lavoro; non a caso, con un riferimento arbitrario, l'art. 203, primo comma, richiama il reg. (UE) 5 ottobre 2012, n. 965, in nessun modo attinente al lavoro<sup>52</sup>, come confermato dall'art. 1, che identifica come oggetto della regolazione «le ispezioni a terra di operatori che si trovano sotto la sorveglianza in materia di sicurezza di un altro Stato membro». Poiché è irrealistico tracciare un nesso fra la sicurezza (come considerata dal reg. (UE) n. 965/2012) e la determinazione della retribuzione e, in particolare, il riconoscimento di un trattamento non inferiore a quello risultante da un contratto collettivo, non si vede perché il mancato rispetto dell'art. 203 dovrebbe impedire «il rilascio delle concessioni, autorizzazioni e certificazioni»<sup>53</sup> previste «dalla normativa EASA o dalla normativa nazionale», con la comminazione di sanzioni amministrative per la violazione dell'art. 203 con una attività compiuta in forza di «concessioni, autorizzazioni e certificazioni non rilasciate dall'autorità amministrativa italiana»<sup>54</sup>.

La trasformazione dell'ENAC nel controllore sul rispetto della «clausola sociale» non ha alcuna attinenza con i residui di specialità del personale di volo, quasi scomparsi da molti anni. Se mai, si vuole così eludere il problema dell'identificazione di quale giudice abbia giurisdizione sul rapporto del personale che parta dagli aeroporti italiani; se si sposta il tema dell'effettività della disciplina sul versante amministrativo e si condiziona la possibilità stessa di esercitare l'attività al rispetto dell'art.

---

concessioni, autorizzazioni e certificazioni a essi rilasciate dall'autorità amministrativa italiana, comunicano all'ENAC di ottemperare agli obblighi» sanciti dallo stesso art. 203.

<sup>52</sup> Il reg. (UE) n. 965/2012 riguarda «i requisiti tecnici e le procedure amministrative» per «le operazioni di volo ai sensi del reg. (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio».

<sup>53</sup> Tanto si ricava dall'art. 203, comma 4, per cui «le domande dirette a ottenere il rilascio delle concessioni, autorizzazioni o certificazioni» del primo comma «recano, a pena di improcedibilità, la comunicazione all'ENAC dell'impegno a garantire al personale» trattamenti «economici complessivi non inferiori a quelli minimi stabiliti dal» citato contratto collettivo.

<sup>54</sup> Cfr. l'art. 203, comma 5, del d.l. n. 34/2020.

203 e, cioè, la stessa possibilità di ottenere i necessari provvedimenti abilitativi, o se si comminano sanzioni amministrative per il caso in cui si operi con «concessioni, autorizzazioni e certificazioni non rilasciate dall'autorità (...) italiana», si accentra la cognizione ai nostri giudici (amministrativi in un caso, ordinari nell'altro), in modo inevitabile chiamati a conoscere delle controversie. Infatti, esse sono destinate ad attenere alla legittimità dei provvedimenti adottati sulla scorta dell'art. 203, comma 4, e delle sanzioni applicate in forza del quinto. Per i giudici italiani, l'art. 203 è disposizione di applicazione necessaria.

L'aggiramento dei principi di diritto internazionale processuale è tanto strumentale, quanto evidente, come lo è la connessione con l'esercizio a opera dello Stato persona dell'attività di impresa nel trasporto aereo, ai sensi dell'art. 202 del d.l. n. 34/2020. Quindi, per un verso, con prospettive di sicure perdite ai danni del contribuente, dimentico degli insuccessi trascinati da tempo immemorabile, lo Stato pensa a ripresentarsi come socio di un vettore aereo e, per altro verso, in modo simultaneo, condiziona la possibilità di operare dei suoi competitori, introducendo un nesso mai prima esistito in questi termini fra il rispetto di un trattamento economico e la regolazione amministrativa su qualsiasi profilo di «operazioni di trasporto aereo commerciale»<sup>55</sup>. A tacere dell'impatto sull'esercizio delle libertà protette a livello europeo, l'art. 203 è in sé irrazionale e ostile alla libertà di impresa, si noti condizionata da un... concorrente delle vittime, con la conseguente violazione dell'art. 3 e dell'art. 41 cost., a maggiore ragione se di tale ultimo principio si accoglie una lettura coerente con il taglio liberista imposto in sede europea. A volere essere sinceri, di rado la trasgressione ai diritti costituzionali dei competitori stranieri è stata deliberata, clamorosa e compiaciuta, come in questa triste vicenda. Non a caso, per l'art. 198 del d.l. 34/2020, l'osservanza dell'art. 203 è necessaria perché si ponga accedere al cosiddetto fondo di «compensazione dei danni del settore aereo», a proposito dell'epidemia.

---

<sup>55</sup> Cfr. l'art. 2, n. 1, del reg. (UE) n. 965/2012 non a caso richiamato dall'art. 203, comma 1.

4. *La struttura della retribuzione del personale di volo, il rispetto del contratto collettivo e gli obblighi di dichiarazione preventiva.*

L'art. 203, comma 1, impone il rispetto dei «trattamenti retributivi», con una precisazione nel quarto comma, per cui, in via preventiva, chi operi con «base di servizio in Italia» deve garantire «trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli minimi stabiliti dal contratto collettivo», stipulato dalle associazioni con maggiore rappresentatività comparativa<sup>56</sup>. Quindi, non rileva in sé la struttura della remunerazione, ma l'importo cumulativo, e il profilo può avere grande rilevanza se, come talora si afferma sulla stampa, il personale di volo di alcune imprese straniere non ha tanto un compenso più contenuto in assoluto, ma uno articolato in modo diverso, in particolare per la forte incidenza delle componenti variabili, per esempio collegate alla puntualità degli arrivi.

In generale, qualunque corrispettivo «soggiace al principio generale dell'assorbimento nei trattamenti della disciplina collettiva»<sup>57</sup>. Con affermazioni costanti (e quasi coincidenti sul piano lessicale), le pronunce tendono a ridurre i casi nei quali si possa considerare derogato il canone dell'assorbimento. Per esempio, si è negata rilevanza alla condotta del datore di lavoro che, in una prima fase, avesse continuato a erogare un emolumento aggiuntivo pure in concomitanza dei miglioramenti economici dell'intesa sindacale<sup>58</sup>. L'assorbimento è coerente con un corretto svolgersi del rapporto, poiché i superiori trattamenti riconosciuti dai negozi collettivi vanno a beneficio di coloro che non trovino nel rapporto individuale soddisfazioni economiche. Si vuole evitare la duplicazione di vantaggi<sup>59</sup>, con il contratto nazionale concepito quale strumen-

---

<sup>56</sup> Se, sul piano lessicale e concettuale, vi è differenza fra la formula dell'art. 203, comma 1, e quella dell'art. 203, comma 5.

<sup>57</sup> Cfr. Trib. Pordenone 22 settembre 2011, in *Giur. it. rep.*, 2011.

<sup>58</sup> Cfr. Cass. 17 luglio 2008, n. 19750, in *Giur. it. rep.*, 2008.

<sup>59</sup> Infatti, «l'eccedenza della retribuzione (o superminimo) rispetto ai minimi tabellari che sia stata pattuita tra datore di lavoro e lavoratore è di norma soggetta al principio dell'assorbimento nei miglioramenti retributivi previsti e contemplati dalla disciplina collettiva applicabile al rapporto purché non abbia natura di compenso aggiuntivo speciale per particolari meriti del dipendente e

to di tutela minima e non di ulteriore progresso per i prestatori di opere già destinatari di una retribuzione migliore. Non a caso, «il superminimo è soggetto al principio dell'assorbimento, tranne che sia stata attribuita la natura di compenso speciale collegato a particolari meriti o alla qualità o maggiore onerosità delle mansioni»<sup>60</sup>, così che, «ove il contratto individuale stabilisca un superminimo assorbibile, il lavoratore non ha alcun diritto agli scatti di anzianità»<sup>61</sup>.

Pertanto, in astratto, come capita per la maggiore parte delle cosiddette «clausole sociali», l'attenzione è concentrata sulla remunerazione complessiva, così che potrebbe essere irrilevante il criterio mediante il quale sia determinata, ma ciò non vale per lo specifico strumento di assicurazione dell'effettività dell'art. 203. Infatti, per il terzo e il quarto comma, i vettori devono dichiarare in via preventiva il loro sicuro e programmato adempimento agli obblighi del primo e del secondo comma, e ciò contrasta in modo irrimediabile con il ricorso strutturale (e per componenti significative della remunerazione) a forme di incentivazione e salariali variabili. Proprio la centralità dei procedimenti amministrativi nell'art. 203 e l'assunzione dell'obbligo preventivo (sulla scorta del terzo e del quarto comma) impongono una programmazione anticipata del trattamento complessivo. Se si cercasse una conferma dell'obbiettivo punitivo dell'intero art. 203 nei riguardi di taluni operatori, questo aspetto sarebbe decisivo.

I prestatori di opere possono agire ai sensi dell'art. 203 solo se, all'esito della loro attività, il compenso sia insufficiente e, a tale fine, devono essere considerati tutti i corrispettivi, compresi quelli premianti e correlati a vari aspetti della prestazione, inclusa la puntualità degli arrivi. Al contrario, per rilasciare le dichiarazioni imposte dall'art. 203, commi terzo e quarto, ed evitare i rischi di ordine penale correlati alle affermazioni non veritiere, le imprese devono avere sicurezza preventiva dell'osservanza della «clausola sociale» e ciò rende improduttive le strategie di remunerazione collegate a fattori variabili. In questo senso, l'art.

---

non vi osti la disciplina collettiva medesima» (v. Cass. 7 agosto 1999, n. 8498, in *Giur. it. rep.*, 1999).

<sup>60</sup> Cfr. Cass. 9 luglio 2004, n. 12788, in *Giur. it. rep.*, 2004.

<sup>61</sup> Cfr. Trib. Milano 16 aprile 2002, in *Lav. giur.*, 2003, 186.

203 impone non solo il raggiungimento del trattamento complessivo proprio del contratto nazionale, ma anche l'adozione della stessa impostazione, con l'omologazione delle tecniche organizzative a quelle prese in considerazione come presupposto dei nostri accordi di categoria.

##### *5. Gli ausiliari delle imprese di trasporto aereo.*

Desta notevole sorpresa anche l'art. 203, comma 2, per cui la cosiddetta «clausola sociale» non riguarda solo i lavoratori delle imprese aeree, ma «il personale dipendente di terzi e utilizzato per lo svolgimento dalle proprie attività», con una espressione così generica da rendere difficile la delimitazione dei beneficiari. Se non ci si inganna, la disposizione dovrebbe comprendere i prestatori di opere di tutti gli appaltatori<sup>62</sup>, purché la loro attività sia collegata al trasporto in senso lato, in primo luogo concernendo quelli delle imprese aeroportuali e, comunque, chi si occupi di pulizia, di manutenzione o di funzioni accessorie, ma non della preparazione dei prospetti di paga, per esempio. A tacere dei notevoli dubbi inerenti all'interpretazione di un precetto a tale punto generico, esso è distonico dall'attuale strategia del nostro ordinamento, poiché reintroduce la parità di trattamento a suo tempo voluta dall'art. 3 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, abrogato nel 2003, oltre tutto senza quei contenimenti e quelle eccezioni collegate a suo tempo all'autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro.

Una equiparazione sul versante retributivo dei prestatori di opere di altri soggetti coinvolti nel trasporto aereo in senso ampio, per un verso, è un *privilegium odiosum* nell'attuale situazione e non trova riscontro per diverse funzioni produttive e, per altro verso, rinnega la svolta compiuta nel 2003. Né si comprende perché chi esegua le pulizie su un aeromobile dovrebbe avere differente considerazione da chi le compia su un treno o in una area di servizio autostradale, salvo che si deduca, come è

---

<sup>62</sup> Cfr. Corte Giust. UE 2 aprile 2020, Grande Sezione, in causa C-370/17 e in causa C-37/18, Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) e altri c. Vueling Airlines Sa. e altri. La sentenza riguarda un singolare caso di comportamenti illeciti in appalti effettuati in Francia da una compagnia aerea.

necessario, la deliberata volontà di creare ostacoli alle compagnie aeree straniere, con un pesante condizionamento sulla stipulazione di contratti di appalto.

La parità di trattamento non può riguardare solo taluni settori economici, poiché non si comprende quali possano essere le giustificazioni di una simile scelta, distonica dai principi generali e senza una spiegazione appagante. Soprattutto, vi è una contraddizione in termini, perché un principio di... parità deve avere una portata generale, almeno in tendenza, come era concepito dall'art. 3 della legge n. 1369/1960. Allo stato, non ha una apprezzabile motivazione la diversità fra l'art. 203, comma 2, e l'art. 29, comma 2, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, anche perché le forme di protezione delle due disposizioni si sommerebbero a vantaggio dei dipendenti delle imprese aeree, con la conseguente tutela derogatoria a loro favore rispetto a quella di tutti gli altri lavoratori. Né la solvibilità, né la struttura, né la natura dell'azione aziendale delle compagnie aeree giustificano questa innovazione, la quale, oltre tutto, è espressa dall'art. 203, comma 2, in termini molto generici e di difficile esegesi. Se già l'impianto dell'art. 203 denota forti tensioni con l'art. 3 cost., queste si rafforzano a proposito del secondo comma e, se tali dubbi dovessero essere condivisi, passerebbe in secondo piano la possibile divergenza dai principi di diritto europeo.



Antonio di Biase \*

## I contratti di assicurazione turistica

*Tourism insurance contracts* §

*Il contributo esamina le varie tipologie di polizze turistiche maggiormente diffuse nella prassi commerciale e, successivamente, si interroga circa la loro utilizzabilità a tutela del viaggiatore colpito, direttamente o indirettamente, da eventi legati alla nuova pandemia di COVID-19. – The essay analyses the travel insurance contracts most widespread in commercial practice and, subsequently, asks about their usability to protect the traveler affected, directly or indirectly, by legal events at the new COVID-19 pandemic.*

SOMMARIO: 1. I contratti di assicurazione turistica: inquadramento generale. – 2. Le principali tipologie di assicurazioni turistiche: la polizza annullamento viaggio. – 2.1. (Segue) La polizza sanitaria. – 2.2. (Segue) La polizza smarrimento bagagli e la polizza infortuni in viaggio. – 2.3. (Segue) Le altre polizze legate al viaggio maggiormente diffuse. – 3. Le clausole comuni più ricorrenti nelle assicurazioni viaggio. – 4. Assicurazioni viaggio e COVID-19.

---

\* Ricercatore confermato nell'Università di Foggia – antonio.dibiase@unifg.it.

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

1. *I contratti di assicurazione turistica: inquadramento generale.*

Un tempo riservati ad un ristretto pubblico di clienti, oggi i contratti di assicurazione viaggio sono sempre più diffusi e frequenti nella prassi del commercio negoziale. Trattasi, in prima approssimazione, di una variegata tipologia di negozi assicurativi caratterizzati dalla comune funzione di garantire e tenere indenne il viaggiatore, avverso il pagamento di un premio, dalle conseguenze dannose derivanti da uno o più eventi che possono colpire il medesimo prima o durante il viaggio programmato<sup>1</sup>.

Nei contratti di assicurazione turistica ricorrono pertanto tutti gli elementi caratteristici del più ampio *genus* delle assicurazioni contro i danni di cui agli artt. 1904 ss. c.c.; si tratterà, quindi, di contratti consensuali e corrispettivi, con prestazioni legate da un nesso sinallagmatico intercorrente tra l'obbligo di pagamento di una somma di denaro, c.d. premio, ed il trasferimento (in tutto o in parte) del rischio derivante dal verificarsi di una perdita economica in capo all'assicurato come conseguenza di un determinato evento dedotto in contratto. Evidente è la natura aleatoria di tali fattispecie, in quanto al momento della conclusione le parti non sono a conoscenza di quali possano essere le conseguenze economiche del possibile verificarsi dell'evento preso in considerazione. Così come certa è la funzione indennitaria cui le stesse assolvono, posto che l'indennizzo che viene corrisposto dalla compagnia di assicurazione all'assicurato svolge la funzione di riparare il danno subito dall'assicurato, costituendo, il ristoro dello stesso, insieme il fine ed il limite naturale dell'obbligazione risarcitoria, sì che la somma eventualmente corrisposta non può in ogni caso essere superiore al pregiudizio sofferto dal viaggiatore (art. 1905, co. 1, c.c.).

Oltre che nel codice civile, agli artt. 1882 ss. c.c., anche le assicurazioni turistiche trovano la loro regolamentazione normativa principalmente nel d.lgs. n. 209/2005, c.d. "Codice delle assicurazioni private",

---

<sup>1</sup> È esclusa dalla presente trattazione la tematica, pure in qualche modo connessa, relativa alle polizze assicurative che le agenzie di viaggio e turismo sono tenute a stipulare a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio, secondo quanto previsto dall'art. 19, d.l. lgs. n. 79/2011.

che prevede una serie di controlli e di obblighi, primi tra tutti di carattere informativo, a carico delle imprese che forniscono servizi assicurativi.

In questa cornice si esplica l'autonomia delle parti, che ha negli anni dato vita ad un'ampia e a volte fantasiosa gamma di tipologia assicurative, relative ad un viaggio singolo (c.d. assicurazioni "viaggio singolo") o a più viaggi compiuti durante un determinato periodo, in genere annuale (c.d. polizze "annuali" o "multi viaggio"); disciplinanti le conseguenze di uno specifico evento dedotto in contratto (assicurazione "per tipo di imprevisto") o diversi accadimenti (assicurazioni "multi rischio"). Inoltre l'offerta assicurativa può diversificarsi, oltre che, come appena visto, sotto il profilo oggettivo, anche dal punto di vista soggettivo: così la prassi conosce assicurazioni differenziate in base alle caratteristiche ed al profilo del cliente, sia esso, ad esempio, un lavoratore, uno studente, un minore, un esercente una determinata attività sportiva (es: sciatore, golfista, tennista), oppure una coppia di sposi in viaggio di nozze. Particolarmente diffusa negli ultimi anni è, ad esempio, l'assicurazione viaggio per i giovani, pensata per coloro che abbiano meno di trent'anni e si rechino all'estero per prendere parte ad un programma di studi universitari (si pensi al programma Erasmus o altro simile), ad un dottorato di ricerca, un *master*, un corso di lingue o uno *stage* professionale.

Ciò premesso, si analizzino ora le polizze turistiche più diffuse nella prassi del commercio, con la precisazione che le stesse possono essere offerte ai clienti singolarmente, oppure combinate tra loro e "personalizzate" in diverse forme, fino a divenire al limite *all inclusive*.

## 2. *Le principali tipologie di assicurazioni turistiche: la polizza annullamento viaggio.*

Tra le assicurazioni più diffuse nella prassi, soprattutto negli ultimi anni, vi è sicuramente quella contro l'annullamento, la cancellazione o l'interruzione del viaggio. Tale polizza, che generalmente deve essere sottoscritta al momento della prenotazione o entro un breve periodo (di regola otto giorni) da questa data, indennizza il costo dell'annullamento del viaggio, ossia l'importo della penale che il viaggiatore è costretto a versare - oppure le somme già corrisposte e non rimborsate - nel caso di mancata partenza dovuta a determinati eventi, rientranti, in genere,

nella “sfera personale” di quest’ultimo. Il rischio tutelato, dunque, è quello derivante dall’impossibilità, da parte del contraente, di usufruire e prendere parte ad un viaggio già prenotato.

Più nel dettaglio, analizzando le condizioni generali di assicurazione predisposte dalle più grandi compagnie assicurative presenti sul mercato, si può rilevare che, generalmente, tali polizze prevedono il rimborso – con le franchigie ed entro i massimali prefissati – delle penali e spese di viaggio e di soggiorno che l’assicurato sia obbligato a sostenere (e che non possano essere recuperate in altro modo) qualora egli sia costretto ad annullare o interrompere il viaggio a seguito di determinati eventi improvvisi e documentati, quali ad esempio: 1) decesso, malattia, infortunio o messa in quarantena dell’assicurato, di un familiare o di una persona con la quale l’assicurato ha prenotato il viaggio e con la quale pertanto viaggia; 2) complicazioni della gravidanza, o patologie della stessa, a patto che la gravidanza sia stata constatata successivamente all’emissione della polizza; 3) citazione o convocazione dell’assicurato o del compagno di viaggio in Tribunale in qualità di testimone (ma non di perito); 4) incidente ad un veicolo che l’assicurato preveda di utilizzare per almeno il 50% del viaggio, quando l’incidente si verifichi entro sette giorni dalla data di partenza prevista e renda il veicolo inutilizzabile; 5) convocazione in servizio a seguito di emergenza, se l’assicurato è membro delle Forze Armate o di Polizia, appartiene al personale del corpo dei Vigili del fuoco o di un servizio infermieristico o di ambulanza; 6) licenziamento dell’assicurato o del compagno di viaggio, a condizione che questi ultimi, al momento della prenotazione del viaggio, non avessero alcun motivo di prevedere il verificarsi di tale situazione; 8) mancata partenza, su richiesta delle autorità di Polizia, in seguito a incendio, allagamento o furto con scasso a danno dell’abitazione o della sede di lavoro dell’assicurato verificatosi durante le 48 ore precedenti alla data di partenza prevista.

Al contrario, la polizza annullamento non copre una serie di eventi, primo tra tutti la decisione discrezionale dell’assicurato di non viaggiare, non sorretta da una delle giustificazioni appena viste. Ancora, sono di regola escluse dalla copertura assicurativa le richieste di rimborso: 1) per rinuncia o interruzione del viaggio causata dallo stato di gravidanza di cui il contraente era o avrebbe dovuto essere a conoscenza già al momento della stipula, salvo il caso di complicazioni incompatibili con il

viaggio e confermate da certificato medico; 2) dovute a cancellazione o interruzione del viaggio determinate, in generale, da patologie o condizioni mediche pre-esistenti, di cui l'assicurato o un compagno di viaggio erano a conoscenza o avrebbero dovuto essere a conoscenza secondo l'ordinaria diligenza prima della data di stipula dell'assicurazione o della data di prenotazione del viaggio; 3) per rinunce dovute a mancata vaccinazione obbligatoria o mancato ottenimento di passaporto, permesso o visto necessari; 4) per rinunce a seguito di tumulti popolari, scioperi, serrate, blocchi, azioni governative di qualsiasi Paese, indipendentemente dal fatto che tali eventi siano effettivi o soltanto minacciati.

### 2.1. (Segue) *La polizza sanitaria.*

Nei casi di viaggi all'estero, in special modo verso destinazioni ove le cure mediche sono particolarmente costose, è d'uopo o consigliabile stipulare una polizza contro le malattie<sup>2</sup> e gli infortuni<sup>3</sup> in viaggio, che di regola include la possibilità di ricevere medicinali, assistenza sanitaria, trasporti e degenze in ospedale ed il rimborso di eventuali interventi chirurgici cui ci si deve sottoporre. Più nel dettaglio, a secondo delle varie tipologie esistenti nella prassi, le prestazioni oggetto della copertura assicurativa - da contenere ovviamente sempre entro i limiti e previa deduzione delle franchigie previste in polizza - possono consistere in una o più tra le seguenti: consulenza medica (generica o specialistica) telefonica; invio di medicinali indispensabili e non reperibili *in loco*; invio di personale medico all'estero; trasporto dell'assicurato in ospedale o altro centro medico, con i relativi costi a carico della compagnia assicurativa; rientro sanitario dell'assicurato in Italia alla propria residenza/domicilio; fino ad arrivare al rimborso delle spese di rientro della salma, nel caso di decesso dell'assicurato durante il viaggio. Ancora, l'assicurazione può prevedere la copertura ed il rimborso del costo di un

---

<sup>2</sup> Intesa come qualsiasi alterazione dello stato di salute diversa dall'infortunio, clinicamente ed oggettivamente constatabile da un'autorità medica abilitata durante il periodo di vigenza del contratto assicurativo.

<sup>3</sup> Ossia gli eventi dovuti a causa fortuita violenta ed esterna e che produca lesioni fisiche obiettivamente rilevabili.

titolo di trasporto o delle spese di soggiorno o rientro riferite ad un familiare dell'assicurato, nel caso di ricovero ospedaliero prolungato di quest'ultimo; oppure delle spese di prolungamento "forzato" del soggiorno dovuto a infortunio o malattia; oppure delle spese sostenute per l'assistenza di un interprete, che la compagnia stessa si impegna a contattare. Infine, può essere previsto che, qualora l'assicurato in viaggio, a seguito di infortunio, malattia improvvisa od altra causa di forza maggiore, si trovi nell'impossibilità di occuparsi dei minori di 15 anni che viaggiano con lui, la compagnia assicurativa, sostenendone le spese, fornirà un biglietto ferroviario o aereo di andata e ritorno, al fine di consentire ad un familiare residente in Italia di raggiungere i minori, prendersene cura e ricondurli alla loro residenza in Italia.

Anche tali polizze prevedono specifiche esclusioni, ossia costi non rimborsabili, quali, ad esempio, le spese sostenute dall'assicurato: per acquisto o riparazione di occhiali, lenti a contatto, apparecchi ortopedici e fisioterapici in genere e per ogni tipo di protesi, nonché per prestazioni infermieristiche; per cure ed interventi estetici, per l'eliminazione di difetti fisici o malformazioni congenite, per cure fisioterapiche, termali e dimagranti; per visite di controllo in Italia per situazioni conseguenti a malattie iniziate in viaggio; per cure ed interventi a seguito di malattie nervose e mentali o per malattie dipendenti dalla gravidanza oltre un predeterminato periodo di gestazione e dal puerperio; per cure ed interventi per espianto e/o trapianto di organi; in conseguenza di infortuni derivanti dallo svolgimento di attività particolarmente pericolose<sup>4</sup>, oppure avvenuti in occasione di corse e gare automobilistiche, motonautiche e motociclistiche e relative prove ed allenamenti; in seguito a infortuni sofferti durante la pratica di attività sportive svolte a titolo professionale; in conseguenza di infortuni derivanti dall'uso di natanti, e così via.

---

<sup>4</sup> Quali, ad esempio, alpinismo, arrampicata libera, discesa con qualunque mezzo di tratti fluviali, speleologia, salto dal trampolino con sci, sci alpinismo, guida ed uso di guidoslitta, *kite-surf*, *snow-kite*, sci acrobatico, sci o *snow-board*, *bob*, immersione con autorespiratore, paracadutismo e sport aerei in genere.

2.2. (Segue) *La polizza smarrimento bagagli e la polizza infortuni in viaggio.*

Un prodotto completamente diverso da quelli sopra descritti è la c.d. polizza “bagaglio ed effetti personali”, che – in linea di massima e pur nella specificità dei vari contratti – prevede che venga corrisposto al viaggiatore un indennizzo, sempre nei limiti e con gli scoperti previsti, nel caso di eventi che colpiscano il bagaglio<sup>5</sup> o gli effetti personali<sup>6</sup> dell'assicurato (determinandone la perdita o il danneggiamento) dovuti ad accadimenti che si verifichino al di fuori della sfera di controllo di quest'ultimo, come ad esempio: furto, rapina, avaria, smarrimento o danneggiamento a carico del vettore o dell'albergatore. Copertura che può estendersi fino a prevedere un indennizzo<sup>7</sup> nel caso di ritardo (in genere per il solo viaggio di andata) nella riconsegna del bagaglio da parte del vettore, oltre un determinato lasso di tempo (ad esempio, 12 ore dall'atterraggio dell'aeromobile).

La polizza, però, come è facilmente intuibile, non copre perdite derivanti da incuria del viaggiatore, quali il furto del bagaglio personale lasciato incustodito, così come, più in generale, i danni derivanti da colpa grave dell'assicurato. Allo stesso modo sono escluse dalla copertura assicurativa le perdite di denaro, in ogni sua forma, carte valori, titoli di credito, carte di credito o di debito, *bancomat*, libretti di risparmio o similari. Ancora: sono in genere escluse - salvo specifiche estensioni opzionali - le perdite e i danni a determinate tipologie di oggetti, come ad esempio: articoli fragili, attrezzature sportive durante l'impiego delle stesse, cellulari e *smartphones*, *tablets* e *personal computers*, *console* di giochi, *smart watches*, occhiali da vista e da sole, protesi dentarie o acustiche, e così via.

Quanto invece alla polizza “infortuni in viaggio”, questa in genere prevede la corresponsione di un indennizzo a favore dell'assicurato o dei suoi eredi, sempre entro i limiti previsti, qualora si verifichi un infor-

---

<sup>5</sup> Inteso come: valigie, bauli, bagagli a mano e relativo contenuto.

<sup>6</sup> Ossia gli articoli inclusi nel bagaglio dell'assicurato ed essenziali per il viaggio, ad esclusione di gioielli, profumi, documenti personali, valori e titoli di viaggio.

<sup>7</sup> Indennizzo giustificato dalle spese sostenute per l'acquisto di effetti personali di prima necessità.

tunio a carico dell'assicurato nel corso del viaggio, che provochi la morte o una invalidità permanente dello stesso. Segue, in tutte le condizioni generali di assicurazione, un elenco di eventi qualificabili come "infortunio" ai sensi di polizza, i più comuni dei quali sono: l'asfissia non di origine morbosa<sup>8</sup>; l'annegamento; l'assideramento o il congelamento; le conseguenze di colpi di sole, di calore o di freddo; le lesioni determinate da sforzi, esclusi gli infarti; le ernie addominali traumatiche; le punture di insetti (esclusa la malaria) ed i morsi di animali e così via.

A volte la polizza può includere la copertura di infortuni derivanti da: colpa grave dell'assicurato, tumulti popolari, atti di terrorismo ed attentati, utilizzo di veicoli o natanti a motore, pratiche sportive non violente o rischiose<sup>9</sup>, salvo, in quest'ultimo caso, che l'infortunio si sia verificato in occasione di corse, gare o competizioni organizzate da federazioni o enti sportivi riconosciuti.

Nei limiti e secondo le percentuali previste in apposite tabelle di indennizzabilità, la compagnia assicurativa si impegna dunque a corrispondere l'indennizzo nel caso di decesso o di invalidità permanente che siano conseguenze dirette ed esclusive dell'infortunio, purché indipendenti da condizioni fisiche o patologiche preesistenti o sopravvenute della vittima. Parimenti, si aggiunge, nei casi di preesistente mutilazione o difetto fisico l'indennizzo per invalidità permanente è liquidato per le sole conseguenze dirette cagionate dall'infortunio, come se esso avesse colpito una persona fisicamente integra.

Spesso anche la nozione medica di "invalidità permanente parziale" viene circoscritta e limitata soltanto ad alcuni accadimenti pregiudizievoli, quali, ad esempio, la perdita anatomica dell'uso totale e permanente di uno o più arti o organi; oppure la perdita irrecuperabile della facoltà visiva di uno o di entrambi gli occhi. Mentre per "invalidità permanente totale" si intende, di solito, una invalidità totale causata da un in-

---

<sup>8</sup> Ad esempio per fuga di gas o di vapori.

<sup>9</sup> Quali, ad esempio: pugilato, atletica pesante, arti marziali, lotta nelle sue varie forme, alpinismo, arrampicata libera (*free climbing*), discesa con qualunque mezzo di tratti fluviali con difficoltà superiori al 3° grado, salto dal trampolino con sci o idrosci, sci in genere, *bob*, *rugby*, football americano, immersione con autorespiratore, paracadutismo e sport aerei in genere. I danni derivanti da tali eventi sono in genere esclusi dalla copertura di assicurazione.



fortunio occorso durante il viaggio che impedisca all'assicurato di svolgere qualunque attività lavorativa per i 12 mesi consecutivi successivi all'infortunio, laddove, al termine dei 12 mesi, il medico dell'assicurato ritenga che non vi siano possibilità di recupero.

*2.3. (Segue) Le altre polizze legate al viaggio maggiormente diffuse.*

Analizzate brevemente le principali polizze viaggio presenti sul mercato, va ora ricordato come la autonomia delle parti abbia negli anni dato vita ad una serie infinita di altre coperture di eventi legati in qualche modo al viaggio, spesso combinate tra loro in polizze multi rischio.

Tra queste, per esigenze di brevità, si possono ricordare la polizza “responsabilità civile verso terzi”; la polizza “assistenza legale” e quella “ritardo aereo”.

Con la prima la società di assicurazione – secondo il modello di cui all'art. 1917 c.c. – si obbliga a tenere indenne l'assicurato, fino alla concorrenza del massimale indicato in polizza, nonché nei limiti della franchigia prevista, di quanto questi sia tenuto a pagare quale civilmente responsabile ai sensi di legge, a titolo di risarcimento (per capitale, interessi e spese) di danni involontariamente cagionati a terzi<sup>10</sup> per morte, lesioni personali e danneggiamenti a cose, in conseguenza di un fatto accidentale verificatosi in relazione alla sua partecipazione al viaggio assicurato e non collegato all'attività professionale eventualmente svolta<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> In genere non sono considerati “terzi”, ai sensi di polizza, alcune categorie di soggetti, tra i quali si annoverano: *a)* il coniuge, i genitori, i figli dell'assicurato, nonché tutti i componenti la sua famiglia anagrafica risultanti dal certificato di stato di famiglia; *b)* qualora l'assicurato non sia una persona fisica, il legale rappresentante, il socio a responsabilità illimitata, l'amministratore e le persone che si trovino con loro nei rapporti di cui alla precedente lettera *a)*; *c)* le persone che, essendo in rapporto di dipendenza con l'assicurato, subiscano il danno in occasione di lavoro o servizio.

<sup>11</sup> Spesso le polizze precisano che l'evento, perché sia indennizzabile, deve verificarsi allorquando si è in viaggio “nell'ambito della vita privata”, con esclusione quindi dei rischi inerenti ad attività professionali esercitate.

La polizza, che spesso è operativa anche per la responsabilità civile che possa derivare all'assicurato per danni imputabili a fatto doloso di persone delle quali egli stesso debba rispondere ai sensi di legge, può contenere l'estensione di copertura all'intero nucleo familiare, mentre, al converso, esclude l'indennizzabilità di specifiche cause di danno, quali, ad esempio: quelle derivanti da sostanze radioattive, da inquinamento, da incendio, scoppio, furto, dall'esercizio di attività professionali, dalla circolazione di veicoli a motore, rimorchi o natanti, dalla pratica di attività sportive a livello professionistico, dall'esercizio della caccia, dall'amianto, da onde elettromagnetiche e così via.

Molto meno diffusa nella prassi è la c.d. polizza di "tutela o assistenza legale in viaggio", che prevede il rimborso, sempre entro i limiti indicati, delle spese legali e dei costi di giudizio determinati da controversie risarcitorie promosse dall'assicurato e relative ad infortuni da questo subiti durante il viaggio; oppure promosse contro l'assicurato e derivanti da danni da questo causati a terzi per colpa; oppure, ancora, da controversie per inadempimenti contrattuali instaurate dal contraente nei confronti di terzi, quali vettori o strutture alberghiere.

Infine, al termine di questa rapida rassegna, si può menzionare la c.d. polizza "ritardo aereo", che interviene tutte le volte in cui l'inizio del viaggio di andata o di ritorno in aereo, prenotato dall'assicurato, subisca un ritardo "qualificato" (ad esempio di almeno 10/12 ore) nella partenza della prima tratta dovuto a circostanze che sfuggono al controllo dell'assicurato, e sempre che il ritardo non sia dovuto a scioperi di settore che fossero di pubblico dominio già prima dell'inizio del viaggio.

### *3. Le clausole comuni più ricorrenti nelle assicurazioni viaggio.*

Pur, come visto, nella profonda diversità dei rischi assicurati e, di conseguenza, dei prodotti assicurativi offerti, le varie polizze stipulate per i viaggi presentano dei tratti comuni, ossia delle clausole ricorrenti e presenti in quasi tutti i moduli contrattuali.

In prima battuta, v'è da segnalare che – oltre a prevedere, per ciascuna tipologia di rischio, specifiche franchigie e massimali, come è ovvio che sia – le principali assicurazioni viaggi presenti sul mercato tendono ad escludere la possibilità di assicurare soggetti che, all'atto della

sottoscrizione, abbiano già compiuto i settantacinque anni (in alcuni casi anche i sessantacinque anni), per quali, al contrario, operano specifiche polizze “over”.

Altro tratto comune a tutte le polizze è quello di prevedere disposizioni dedicate alle esclusioni di copertura: infatti, ferme restando le esclusioni specifiche, relative cioè alle singole categorie di sinistri presi in considerazione, vi è sempre una “sezione” dedicata ad esonerare l’assicuratore dall’obbligo di corresponsione dell’indennizzo nel caso in cui l’evento sia causato da determinati sinistri, elencati in modo più o meno analitico. Così, e pur registrando notevoli differenze tra i diversi prodotti finanziari offerti, si può evidenziare come di regola siano esclusi da ogni copertura assicurativa le richieste di risarcimento/indennizzo derivanti o traenti origine da una serie di eventi, quali: terremoti, eruzioni vulcaniche, alluvioni, maremoti, inondazioni o altre calamità naturali; guerre, atti terroristici, attentati, insurrezioni, scioperi, sommosse o altri tumulti; così come da condotte dolose o gravemente colpose dell’assicurato (il quale abbia, per esempio, abusato di sostanze alcoliche o stupefacenti, viaggiato contro il parere di un medico, contratto una malattia tropicale per la quale non si era vaccinato, compiuto atti di autolesionismo o esposizione intenzionale a pericoli).

Parimenti, sono esclusi i sinistri avvenuti in occasioni o momenti diversi dallo specifico viaggio assicurato; così come i danni conseguenti a sopraggiunta insolvenza o fallimento del tour operator, del vettore addetto al trasporto o della struttura ricettiva.

Tanto frequenti, quanto spesso pleonastici, sono poi i richiami alle norme dettate dal codice civile in tema di assicurazione in generale (o di assicurazione contro i danni), quali, ad esempio, alla disciplina in materia di dichiarazioni relative alle circostanze del rischio (artt. 1892, 1893 e 1894 c.c.)<sup>12</sup>, di inesistenza, cessazione, diminuzione o aggravamento del

---

<sup>12</sup> In generale, sull’argomento si rinvia, su tutti, ai seguenti contributi: AA. VV., *Le assicurazioni*, a cura di A. La Torre, Milano, 2000, 85 ss.; G. CASTELLANO - S. SCARLATELLA, *Le assicurazioni private*, in *Giur. sist. civ. comm.*, a cura di W. Bigiavi, Torino, 1970, 70 ss.; A. DONATI, *Trattato di diritto delle assicurazioni private*, vol. II, Milano, 1954, 309 ss.; A. DONATI - G. VOLPE PUTZOLU, *Manuale di diritto delle assicurazioni*, Milano, 2002; G. FANELLI, *Le assicurazioni*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, a cura di A. Cicu e F. Messineo, vol. XXXVI, 1, Milano,

rischio (artt. da 1895 a 1898 c.c.)<sup>13</sup>, di mancato pagamento del premio (art. 1901 c.c.)<sup>14</sup>, di assicurazione plurima e coassicurazione (artt. 1910 e 1911 c.c.)<sup>15</sup>, di conseguenze del mancato avviso del sinistro (art. 1915 c.c.)<sup>16</sup>, di diritto di rivalsa (art. 1916 c.c.)<sup>17</sup>, di prescrizione del diritto all'indennizzo (art. 2952 c.c.)<sup>18</sup> e così via.

---

1973, 65 ss.; A. GAMBINO, voce: *Assicurazione*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1988; N. GASPERONI, voce: *Contratto di assicurazione (in generale)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IV, Torino, 1980, 563 ss.; V. SALANDRA, *Dell'assicurazione*, in *Comm. cod. civ.*, a cura di S. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1966, 234 ss.; G. SCALFI, voce: *Assicurazione*, in *Dig. comm.*, vol. I, Torino, 1987, 345 ss.; ID., *I contratti di assicurazione*, Torino, 1991.

<sup>13</sup> Cfr., tra gli altri: C. ANGELICI, *Aggravamento ed altre modifiche del rischio*, in *Ass.*, 1985, I, 544 ss.; L. BUTTARO, voce: *Assicurazione in generale*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, p. 427 ss.; ID., *Diminuzione del rischio e diminuzione del valore delle cose assicurate*, in *Riv. dir. civ.*, 1955, II, 224 ss.; G. CASTELLANO - S. SCARLATELLA, *Le assicurazioni private*, cit.; C. CARBONI, *Dell'aggravamento e dell'anormalità del rischio*, in *Ass.*, 1965, II, 275 ss.; G. FANELLI, *Le assicurazioni*, cit.; A. GAMBINO, voce: *Assicurazione*, cit.; M. FRAGALI, *Modificazione del valore della cosa assicurata*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1955, III, 353 ss.; A. LA TORRE, *L'assicurazione nella storia delle idee. La risposta giuridica al bisogno di sicurezza economica: ieri e oggi*, Roma, 1995; A. PINO, *Rischio e alea nel contratto di assicurazione*, in *Ass.*, 1960, I, 236 ss.; V. SALANDRA, *Dell'assicurazione*, cit., 257 ss.; G. SCALFI, voce: *Assicurazione*, cit., 355 ss.

<sup>14</sup> Sulla tematica in generale, si vedano: L. BUTTARO, voce: *Assicurazione in generale*, cit., 455 ss.; A. DONATI, *Trattato di diritto delle assicurazioni private*, cit., 309 ss.; A. GAMBINO, voce: *Assicurazione*, cit.; V. SALANDRA, *Dell'assicurazione*, cit., 282 ss.

<sup>15</sup> Cfr., su tutti: L. BUTTARO, voce: *Assicurazione contro i danni*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, 493 ss.; A. GAMBINO, voce: *Assicurazione*, cit.; V. SALANDRA, *Dell'assicurazione*, cit., 325 ss.; S. STORGIA, *Assicurazione plurima, coassicurazione, doppia assicurazione*, in *Ass.*, 1953, I, 29 ss.

<sup>16</sup> Cfr.: L. BUTTARO, voce: *Assicurazione contro i danni*, cit., 493 ss.; E. FAVARA, *Conseguenze dell'inosservanza dell'avviso di sinistro all'assicuratore*, in *Ass.*, 1965, II, 6 ss.; B. PAGLIARA, *Il salvataggio nell'assicurazione danni*, in *Res. civ.*, 1988, 146 ss.; V. SALANDRA, *Dell'assicurazione*, cit., 342 ss.

<sup>17</sup> Cfr., le seguenti trattazioni specifiche: L. BUTTARO, voce: *Assicurazione contro i danni*, cit., 493 ss.; A. GENOVESE, *Il fondamento razionale della surroga dell'assicuratore*, in *Ass.*, 1968, I, 23 ss.; ID., *I limiti della surroga dell'assicuratore*, in *Giur. it.*, 1979, IV,

È poi sempre previsto, in tutte le polizze, un obbligo di denunciare il sinistro entro un determinato termine dal verificarsi o dalla scoperta dello stesso, di regola ben maggiore rispetto ai tre giorni indicati all'art. 1913 c.c.

Da ricordare è infine la circostanza che, a prescindere dalle previsioni di polizza, al contraente non può essere negato il c.d. "diritto di ripensamento", offerto dall'art. 67-*duodecies*, d. lgs. n. 206/2006 a tutti i consumatori che stipulino contratti a distanza aventi ad oggetto servizi finanziari<sup>19</sup>. Infatti visto che, nella maggior parte dei casi, nei contratti di viaggio assicurativo saranno presenti i requisiti soggettivi (contratto tra professionista e consumatore) ed oggettivi (contratto stipulato a distanza) previsti dalla norma, ecco che il viaggiatore avrà sempre il diritto di recedere unilateralmente dal contratto e senza penali entro quattordici giorni dalla stipula ed altresì senza dover indicare il motivo. Così come, parimenti, in questi casi alle fattispecie in esame saranno più in generale applicabili tutte le tutele previste dal codice del consumo.

#### 4. *Assicurazioni viaggio e COVID-19.*

A seguito dell'emergenza COVID-19 in Italia si sono susseguiti una moltitudine di decreti e provvedimenti di varia natura, emanati dal Governo, dalle Regioni e dalle Autorità Locali, a mezzo dei quali sono state

---

162 ss.; A. LA TORRE, *Il punto sulla surrogazione dell'assicuratore*, in *Ass.*, 1978, I, 341 ss.; V. SALANDRA, *Dell'assicurazione*, cit., 344 ss.; S. SATTA, *Legittimazione attiva ad agire dell'assicurato e surroga dell'assicuratore*, in *Ass.*, 1952, II, 96 ss.

<sup>18</sup> Cfr., G. AZZARITI - G. SCARPIELLO, *Della prescrizione*, in *Comm. cod. civ.*, a cura di S. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1966, 318 ss.; C. DE MARCO, *La prescrizione nell'assicurazione privata*, Milano, 1982; G. GENTILE, *Sulla prescrizione dei diritti dell'assicurato nell'assicurazione della responsabilità civile*, in *Res civ. prev.*, 1960, 489 ss.

<sup>19</sup> Servizi finanziari intesi, ai sensi dell'art. 67-*ter*, co. 1, lett. b), d. lgs. n. 206/2005, come "qualsiasi servizio di natura bancaria, creditizia, di pagamento, di investimento, di assicurazione o di previdenza individuale". Su tale istituto si rinvia, *ex plurimis*, a C. CURRÒ, *Commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori: il recesso*, in *www.diritto.it*, ed ivi richiami di dottrina.

tra l'altro imposte restrizioni agli spostamenti: misure di permanenza domiciliare e di quarantena per soggetti risultati positivi al virus o per chi sia entrato in contatto con questi ultimi, divieti di allontanamento per persone residenti o domiciliate in aree interessate dal contagio e, più in generale, divieti di spostamento *tout court* se non per alcune limitate ipotesi eccezionali. Anche a livello globale, si calcola che molto più della metà della popolazione mondiale sia stata sottoposta, a vario titolo, a limitazioni di movimento, in un'ottica di preminente tutela della salute pubblica<sup>20</sup>.

In questo drammatico quadro socio-sanitario la questione delle conseguenze giuridiche derivanti dall'annullamento in massa di viaggi e soggiorni<sup>21</sup> dovuto all'emergenza epidemiologica diffusasi massicciamente in Italia a partire (quantomeno secondo i dati ufficiali) dal febbraio di quest'anno è stata da subito oggetto della decretazione d'urgenza del Governo del nostro Paese. Più precisamente, l'art. 28, d.l. 9 marzo 2020, n. 9, con una disciplina specifica – che presenta per la verità più di un profilo di dubbia compatibilità con i principi comunitari<sup>22</sup> e che deroga espressamente a quanto previsto dai singoli contratti, nonché dal codice del turismo<sup>23</sup> – ha in sostanza previsto<sup>24</sup> che, nel caso

---

<sup>20</sup> Fonte: *Report* del Dipartimento Protezione Civile - Ministero della Salute - Regioni, aggiornato al 10 aprile 2020; [www.salute.gov.it/portale/nuovo-coronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4441](http://www.salute.gov.it/portale/nuovo-coronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4441).

<sup>21</sup> Solo in Italia si calcola che 1.830.000 italiani abbiano, nel solo mese di febbraio, annullato i viaggi programmati nei mesi successivi.

<sup>22</sup> Si veda, da ultimo, la Comunicazione della Commissione dell'Unione Europea del 18/03/2020, recante “*Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19*”, C(2020) 1830 def., con particolare riferimento al par. 2.2.

<sup>23</sup> L'art. 41, co. 4, d.lgs. n. 79/2011 (c.d. “Codice del turismo”), dettato in materia di vendita di “pacchetti turistici”, prevede testualmente che, in caso di circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che abbiano un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione, il viaggiatore abbia diritto di recedere dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, nonché al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto. Disposizione che, in assenza della normativa speciale so-

di annullamento del viaggio dovuto a risoluzione del contratto di trasporto<sup>25</sup> o a recesso dal contratto di pacchetto turistico<sup>26</sup>, l'organizzatore possa, a sua discrezione, procedere al rimborso del corrispettivo o dell'acconto versato, oppure all'emissione di un *voucher* di pari importo, da utilizzare entro l'anno dall'emissione<sup>27</sup>.

Questa disposizione, successivamente abrogata dall'art. 1, co. 2, legge n. 27/2020, è stata riproposta in modo sostanzialmente identico dall'art. 88-*bis*, d.l. n. 18/2020, conv. con modificazioni dalla legge n. 27/2020 (norma, a sua volta, "ritoccata" dall'art. 182, co. 3-*bis*, d.l. n. 34/2020, conv. dalla legge n. 77/2020, che ha, tra l'altro, elevato il termine di validità del voucher sostitutivo del denaro dagli originari 12 mesi ai 18 mesi dall'emissione).

Ad oggi, dunque, secondo la legislazione nazionale, è lecito presumere (così come sta già avvenendo) che un soggetto che non possa o non abbia potuto usufruire del viaggio acquistato a causa del COVID-19, nella maggioranza dei casi si vedrà riconoscere verosimilmente soltanto il diritto a svolgere un viaggio "sostitutivo", da effettuare ad emergenza terminata, ma non vedrà riaccreditata sul suo conto corrente la somma già corrisposta<sup>28</sup>.

---

pra ricordata, con ogni probabilità sarebbe stata applicabile al caso di annullamento del viaggio per impossibilità dovute al COVID-19.

<sup>24</sup> Con una disposizione espressamente qualificata, al comma 8, come avente la natura di "norma di applicazione necessaria". Qualità ribadita dal comma 13 dell'art. 88-*bis*, d.l. n. 18/2020, conv. con modificazioni dalla legge n. 27/2020, sul quale si veda *infra*.

<sup>25</sup> Trattasi, in particolare, di una tipica ipotesi di risoluzione per impossibilità sopravvenuta ai sensi dell'art. 1463 c.c., come riconosce lo stesso co. 1 dell'art. 28, d.l. 9 marzo 2020, n. 9 (ora art. 88-*bis*, co. 1, d.l. n. 18/2020, conv. con modificazioni dalla legge n. 27/2020).

<sup>26</sup> Diritto di recesso espressamente riconosciuto dall'art. 28, co. 5, d.l. 9 marzo 2020, n. 9 (ora art. 88-*bis*, co. 6, d.l. n. 18/2020, conv. con modificazioni dalla legge n. 27/2020).

<sup>27</sup> Nel caso di recesso del viaggiatore è prevista dal comma 5 dell'art. 28 d.l. 9 marzo 2020, n. 9 (ora art. 88-*bis*, co. 6, d.l. n. 18/2020, conv. con modificazioni dalla legge n. 27/2020), anche la possibilità, per l'organizzatore, di offrire un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore.

<sup>28</sup> Resta però salva la possibilità del viaggiatore – ai sensi del "nuovo" comma 12-*bis* dell'88-*bis*, d.l. n. 18/2020, conv. dalla l. n. 27/2020 (inserito

Evidente è pertanto il *vulnus* di tutela ai privati cittadini derivanti da questi (a giudizio di chi scrive, poco opportuni, seppur comprensibili nella loro *ratio*) provvedimenti legislativi.

Tanto premesso, viene da chiedersi quale possa essere l'impatto di tali norme sui contratti di assicurazione viaggio, in particolare su quelli di annullamento del viaggio, e, in primo luogo, se la polizza annullamento possa venire in soccorso del viaggiatore-assicurato, garantendogli un ristoro economico anche nei casi in cui l'organizzatore non glielo riconosca, optando per l'emissione di un voucher.

È chiaro che la risposta a tale interrogativo non può che dipendere dal tipo di polizza acquistata e dall'ampiezza della copertura in esso prevista. Ad esempio, sempre con riferimento alle polizze per la cancellazione del viaggio, è chiaro che la compagnia assicurativa potrebbe opporsi alla richiesta indennitaria dell'assicurato, che non sia potuto partire a causa della cancellazione del volo, qualora la polizza preveda espressamente, tra le ipotesi di esclusione della copertura, le richieste di rimborso legate a "pandemie"<sup>29</sup> o epidemie" o a "malattie infettive", a "malattie trasmissibili"<sup>30</sup>, oppure ad "azioni governative"<sup>31</sup>, come tali potendosi intendere anche le decisioni delle Autorità nazionali di "chiudere" determinate zone e/o di impedire gli spostamenti dei privati cittadini<sup>32</sup>.

---

dall'art. 182 d.l. n. 34/2020, conv. dalla l. n. 77/2020) – di ottenere il riaccredito della somma a suo tempo corrisposta, in tutti i casi in cui, decorsi diciotto mesi dall'emissione, i voucher non siano stati «usufruiti né impiegati nella prenotazione dei servizi di cui al presente articolo».

<sup>29</sup> Si ricorda, al riguardo, che, in data 11 marzo 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.) ha dichiarato che il focolaio internazionale di infezione da nuovo coronavirus SARS-CoV-2 può essere considerato una pandemia. Ciò, in qualche modo, ha finito con il legittimare il diniego di copertura assicurativa di tutte quelle polizze che prevedono, tra le esclusioni, i danni conseguenti a pandemie.

<sup>30</sup> Esclusione, questa, tipicamente contenuta nelle c.d. polizze "*contingency*", ossia specificamente a copertura di eventi cancellati (o posticipati) per circostanze imprevedibili da parte degli organizzatori

<sup>31</sup> Esclusione, quest'ultima, particolarmente diffusa tra le polizze offerte dalle principali compagnie assicurative presenti sul mercato.

<sup>32</sup> Per tali motivi, molte Compagnie assicurative hanno elaborato specifiche polizze, già "reperibili" sul mercato, dirette a coprire i rischi da COVID-19, a



Qualora, infine, e passando ad altra tipologia di copertura assicurativa legata al viaggio, l'assicurato abbia contratto la malattia COVID-19 durante il viaggio ed abbia stipulato una polizza spese mediche, può vedersi rimborsate le eventuali spese mediche, farmaceutiche o ospedaliere necessarie per la cura, oltre che – sempre in base alle previsioni contrattuali – i costi di trasporto in ospedale, quelli di alloggio sostenuti a causa del prolungarsi del soggiorno o addirittura le spese per il rimpatrio in Italia.

---

mezzo delle quali si prevedono una serie di misure, quali, ad esempio: diarie da ricovero ospedaliero causato dal nuovo *coronavirus*, indennità di convalescenza (corrisposta alla dimissione dall'istituto di cura a seguito di ricovero in terapia intensiva), nonché una serie di prestazioni di assistenza *post* ricovero (che possono comprendere, tra le altre: l'invio di un medico generico, il trasporto in autoambulanza, un determinato numero ore di collaboratrice familiare, di *baby sitter* a domicilio o di *pet sitter*, l'accompagnamento del figlio minore a scuola, la consegna della spesa a domicilio, il reperimento e la consegna farmaci, e così via). Cominciano poi a far capolino altre polizze, specifiche per i viaggi, come quella “lanciata” sull'Isola d'Elba da una nota Compagnia assicurativa e ampiamente pubblicizzata sul *web*, che promette di tutelare tutti gli ospiti dell'Isola in caso di qualsiasi evento negativo anche legato al COVID-19, ivi compreso l'annullamento del viaggio o l'interruzione del soggiorno a seguito di quarantena.

Caterina Verrigni \*

## La fiscalità del turismo tra emergenza sanitaria e interventi strutturali

*Taxation of tourism between health emergency and structural interventions* §

*The pandemic emergency has imposed choices also from a fiscal point of view, functional to guarantee, on the one hand, advantageous measures for families and businesses, and, on the other, the revenue deriving from tax revenues. These measures also affected tourism, one of the sectors most affected by the COVID-19 emergency. The most relevant tax and financial measures reserved for the tourism sector are represented by the holiday tax credit, the IMU exemption and a subjective change relating to the tourist tax.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Il tax credit vacanze. – 2. L’abolizione della prima rata IMU relativa all’anno 2020. – 3. La qualifica di “responsabile d’imposta” del gestore delle strutture ricettive nell’imposta di soggiorno.

---

\* Professore associato di Diritto tributario nell’Università di Chieti-Pescara – caterina.verrigni@gmail.com.

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

*Premessa.*

L'attuale situazione emergenziale che coinvolge la maggior parte della popolazione mondiale, pone tutti di fronte a scenari completamente nuovi ed impone una sostanziale riflessione sul ruolo che può avere il fenomeno tributario. Anche l'OCSE gli attribuisce un rilievo determinante nel cercare di limitare i danni, ipotizzando tra i possibili strumenti di supporto alle famiglie ed alle imprese alcuni interventi in materia tributaria che vanno, dal mero differimento degli adempimenti, dei pagamenti, alla non applicazione delle sanzioni, nonché alla sospensione delle procedure coattive<sup>1</sup>.

In materia fiscale l'emergenza ha preso davvero il sopravvento. Tutti i provvedimenti emanati appaiono confusi e asistemati. Gli interventi, in parte riguardano le modalità dei versamenti dei tributi ed in parte consistono in misure di fiscalità straordinaria come soluzione temporale<sup>2</sup>. La peculiarità rispetto ad altri eventi emergenziali (si pensi ai più recenti terremoti) è che l'emergenza sanitaria ha riguardato l'intero territorio nazionale<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda il settore del turismo, gli interventi fiscali emergenziali hanno seguito le varie fasi della pandemia.

In questo contributo si farà riferimento alle principali misure tributarie e finanziarie contenute nel c.d. "decreto Rilancio", dal quale emerge, chiaramente, che si è ancora in una fase in cui è necessario dare supporto al tessuto produttivo. In sostanza, il Legislatore fiscale ha cercato di evitare il collasso del sistema economico, di pensare al dopo emergenza e di far fronte al fallimento dei decreti precedenti.

---

<sup>1</sup> Per ulteriori considerazioni si rinvia al documento del 16 marzo 2020, *Tax Administration Responses to COVID-19: support for taxpayers*, redatto dal Forum on Tax Administration.

<sup>2</sup> Cfr. A. PERRONE, *Emergenza coronavirus e prelievo fiscale, tra diritti "scontati", obbligo contributivo, solidarietà ed Europa: riflessioni a caldo*, in supplemento on line della *Riv. dir. trib.* del 21 aprile 2020; G. MARINI, *Fisco ed emergenza coronavirus – Quali soluzioni per superare la crisi?*, in *Tax news*, 27 aprile 2020; E. DELLA VALLE, *Alcune coordinate dell'emergenza nell'ordinamento tributario*, in *Fisco*, 2020, 1513 ss.

<sup>3</sup> Sul tema delle calamità naturali, cfr. per tutti, AA.VV., *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità tra norme interne e principi europei*, a cura di M. Basilavecchia - L. del Federico - A. Pace - C. Verrigni, Torino, 2016.

Non sono state introdotte misure strutturali ma solo emergenziali, per cui non sono state eliminate le storture del sistema fiscale (l'emergenza poteva essere una buona occasione per semplificare) che rappresentano sicuramente un ostacolo per la ripresa del sistema economico e produttivo.

Le norme tributarie in situazioni di emergenza sono tradizionalmente affidate al decreto legge al quale fa riferimento anche l'art. 4 dello Statuto del contribuente (l. 27 luglio 2000, n. 212), secondo cui «non si può disporre con decreto legge l'istituzione di nuovi tributi né prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti».

Le misure fiscali da adottare in tempo di crisi potrebbero, in via astratta, seguire due ipotesi, alternative o complementari; potrebbero, in altri termini, essere rappresentate da forme di prelievo straordinario, ovvero trovare fondamento in norme agevolative, mediante la previsione di specifiche misure di sostegno generalizzate o tipizzate per una o più categorie economiche.

Fino ad ora, il Governo ha previsto soprattutto strumenti agevolativi e contributi finanziari per le specifiche attività economiche. Come recentemente evidenziato da autorevole dottrina, in un interessante volume, «l'impatto prodotto dalla diffusione del virus e dai conseguenti provvedimenti adottati per tentare il contenimento del contagio si sono rivelati particolarmente pesanti per l'economia del Paese e in particolare sul settore turistico»<sup>4</sup>.

Gli interventi di carattere fiscale maggiormente rilevanti sono rappresentati dal tax credit vacanze, dall'esenzione IMU (Imposta municipale unica) della prima rata del 2020 e da una integrazione sostanziale riferibile alla disciplina dell'imposta di soggiorno che, dopo anni di dibattito giurisprudenziale, ha correttamente qualificato il gestore delle strutture ricettive come "responsabile d'imposta".

---

<sup>4</sup> A. URICCHIO, *La fiscalità del turismo e l'emergenza Coronavirus. Idee e proposte di lavoro per un rilancio del settore*, in AA.VV., *La fiscalità del turismo*, a cura di A. Uricchio - G. Selicato, Bari, 2020, 27-38; sui rapporti tra tassazione dei flussi turistici e tutela dell'ambiente si rinvia a: AA. VV., *Tourism taxation. Sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, a cura di V. Ficari - G. Scanu, Torino, 2013.

1. *Il tax credit vacanze.*

Tra le misure dedicate al settore del turismo ricettivo previste dal decreto “Rilancio” (d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77), quella che ha avuto il maggior impatto mediatico è sicuramente rappresentata dal “bonus vacanze” (art. 176)<sup>5</sup>.

Si tratta in sostanza di un credito di imposta riconosciuto per l'anno 2020 a favore dei nuclei familiari con reddito ISEE non superiore ad euro 40.000. La misura agevolativa è utilizzabile unicamente in compensazione, entro il limite di euro 500,00, per la fruizione di servizi offerti a livello nazionale dalle imprese turistico-ricettive, nonché dagli agriturismi e dai *bed & breakfast* in possesso dei titoli prescritti dalla disciplina nazionale e regionale per l'esercizio dell'attività.

Dal punto di vista applicativo, la misura dell'agevolazione decresce con il diminuire dei componenti del nucleo familiare<sup>6</sup>.

Il credito è tuttavia riconosciuto a determinate condizioni, prescritte a pena di decadenza. Le spese devono essere sostenute in un'unica soluzione in relazione ai servizi resi da una singola impresa turistico-ricettiva. L'importo complessivo del corrispettivo deve essere documentato da fattura elettronica o dal documento commerciale ai sensi dell'art. 2, d.lgs. 5 agosto 2015, n. 127, nel quale è indicato il codice fiscale del soggetto che intende fruire del credito.

Il pagamento del servizio deve avvenire senza l'intermediazione di soggetti che gestiscono piattaforme o portali telematici (*Booking.com* o *Airbnb*) diversi da agenzie di viaggio e tour operator.

Da questo profilo emerge una sorta di discriminazione per le piattaforme digitali che, come è noto, offrono locazioni brevi in numerosissimi immobili situati nel nostro Paese, apportando consistenti benefici

---

<sup>5</sup> Per i primi commenti sul tax credit, cfr. E. ZANETTI, *Bonus vacanze da riscrivere sul “modello settore edile”*, in *Eutekne* 12 maggio 2020; P. ALBERTI, *Bonus vacanze solo con ISEE fino a 40.000 euro*, in *Eutekne* 4 giugno 2020.

<sup>6</sup> In particolare, il credito, utilizzabile da un solo componente per nucleo familiare, è attribuito nella misura di: 500 euro per ogni nucleo composto da tre o più soggetti; 300 euro per i nuclei composti da due persone e 150 euro per quelli mono componente.

non solo in termini economici<sup>7</sup>. L'enorme movimento di persone che generano, influenza in modo determinante la capacità recettiva delle città, con particolare riferimento alle città d'arte. Infatti, sulla scorta di esperienze già sviluppatesi in altri Paesi, i residenti mettono a disposizione le proprie abitazioni a vantaggio dei turisti che hanno interesse a visitare la città per un breve arco temporale. È emerso così un mercato nel quale, da un lato, i privati mettono a disposizione immobili destinati esclusivamente all'ospitalità e dall'altro l'incontro tra la domanda e l'offerta viene mediata da apposite piattaforme digitali che producono consistenti ricavi, sfruttando l'attrattiva del rilevante patrimonio artistico e culturale che caratterizza il nostro Paese.

Le piattaforme della c.d. "sharing economy" acquisiscono sempre più una posizione di rilievo anche nell'ambito dell'economia digitale<sup>8</sup>. Si tralasciano, in questa sede, tutte le altre problematiche fiscali attenzionate dal Legislatore tributario che riguardano le piattaforme digitali concernenti la locazione breve di immobili, come la questione della riscossione dell'imposta di soggiorno<sup>9</sup> o del contrasto all'evasione IRPEF da parte dei titolari di affitti con cedolare secca<sup>10</sup>.

Tornando al "bonus vacanze" è opportuno precisare che il credito è fruibile dal turista nella misura dell'80% d'intesa con l'operatore che fornisce il servizio, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto e per

---

<sup>7</sup> Cfr., D. DE SANTIS - S. SCHIAVONE - G. GUIDA - V. DAPRÀ - M.C. NARDELLI - C.P. TSAFAK, *Le piattaforme digitali turistiche ai tempi del COVID-19*, in AV.VV., *Il turismo alla prova del COVID-19: una ricerca interdisciplinare*, a cura di U. Izzo, Trento, 2020, 166-179.

<sup>8</sup> Sulle problematiche che l'economia digitale sta sollevando in Europa si rinvia a: AV.VV., *La digital economy nel sistema tributario italiano ed europeo*, a cura di L. del Federico - C. Ricci, Padova, 2015; S. DORIGO, *Sharing economy e imposta sui servizi digitali: le piattaforme per affitti brevi*, in *Corr. trib.*, 2020, 607 ss.

<sup>9</sup> Cfr. G. BERETTA, *L'imposta di soggiorno. Amnesie legislative, dubbi interpretativi e prospettive di riforma nell'era della sharing economy*, in *Dir. prat. trib.*, 2017, 2450 ss.

<sup>10</sup> Sulla questione della c.d. "Airbnb tax", cfr. G. ALBANO, *Problematiche della sharing economy: l'esperienza della Airbnb Tax*, in *Corr. trib.*, 2018, 1760 ss.; R. RIZZARDI, *La tassa Airbnb e la classificazione dei redditi*, in *Corr. trib.* 2017, 3533 ss.; G. BERETTA, *Sharing economy: il punto di vista dell'Agenzia delle entrate*, in *Corr. trib.*, 2016, 2867 ss.

il 20% in forma di detrazione di imposta da utilizzare all'interno della propria dichiarazione dei redditi<sup>11</sup>.

Per ciò che concerne il recupero dello sconto applicato da parte dell'operatore turistico, il Legislatore gli riconosce un credito di imposta che può essere utilizzato esclusivamente per compensare debiti tributari mediante l'utilizzo del modello F24.

Si tratta di una modalità applicativa utilizzata per la maggior parte dei bonus previsti all'interno dei decreti varati durante l'emergenza.

L'altra particolarità comune agli altri crediti di imposta (si pensi al bonus affitti, al bonus per l'acquisto di presidi sanitari, ecc.) è che può essere ceduto a terzi, anche diversi da coloro che hanno fornito il servizio. Pertanto, il credito può essere, per esempio, ceduto a istituti di credito, intermediari finanziari.

Si tratta di una modalità che sta creando un nuovo mercato, quello del credito di imposta che può circolare senza limiti mediante lo strumento della cessione.

La possibilità di cedere il credito di imposta corrispondente alla detrazione fiscale riconosciuta ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento italiano con la Legge finanziaria per il 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) che, nel riconfermare le detrazioni fiscali per gli interventi edilizi che aumentano il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti (eco bonus) e riducono il rischio sismico (sisma bonus) ha previsto la possibilità opzionale di cedere il credito derivante dal sisma bonus e dall'eco bonus<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> L'Agenzia delle Entrate con il Provvedimento 17 luglio 2020, n. 237174, ha stabilito le modalità applicative del bonus vacanze, fornendo indicazioni operative sia ai cittadini che intendono avvalersi dell'agevolazione, sia agli operatori del turismo.

<sup>12</sup> In argomento cfr.: M. BALZANELLI - G. VALCARENGHI, *Sempre attuali le detrazioni sugli immobili*, in *Fisco*, 2019, 507 ss.; ID., *Cessione ecobonus con limiti*, *ivi*, 2018, 2413 ss.; ID., *Risparmio energetico con ampie modifiche del 2018*, *ivi*, 530 ss.; F. GALLO, *La cessione dell'ecobonus ai propri fornitori*, *ivi*, 2020, 2254 ss. Sul tema delle detrazioni correlate al risparmio energetico si è sviluppato anche un ampio dibattito giurisprudenziale, tra le tante cfr. Cass. 12 novembre 2019, n. 29162, con nota di A. BORGOGGIO, *Eco-bonus anche per gli immobili concessi in locazione dalle società*, *ivi*, 2019, 4471 ss.; Cass. 23 luglio 2019, nn. 19815 e 19816, con no-

## 2. L'abolizione della prima rata IMU relativa all'anno 2020.

Tra le misure di sostegno riservate al settore turistico si segnala l'esenzione temporanea e parziale prevista dall'art. 177 del d.l. n. 34/2020, per ciò che concerne la prima rata dell'IMU relativa all'anno 2020<sup>13</sup>.

L'esenzione è riservata ai possessori di immobili classificati nella categoria catastale D/2 (alberghi, pensioni), nonché per gli immobili utilizzati dagli agriturismi, dai villaggi turistici, dagli ostelli, dai campeggi, affittacamere, bed & breakfast, a condizione che i relativi proprietari siano anche i gestori delle attività turistico ricettive esercitate all'interno degli stessi immobili. Sono pertanto esclusi dall'agevolazione gli immobili utilizzati dalle strutture ricettive in cui la gestione è affidata a soggetti diversi dal titolare del diritto di proprietà<sup>14</sup>.

La medesima agevolazione è riconosciuta per gli stabilimenti balneari e per quelli termali.

Si ricorda che la Legge finanziaria per il 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160) ha riformato l'assetto della tassazione immobiliare locale, da un lato, abolendo la IUC, l'imposta unica comunale prevista dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (art. 1, comma 639 ss.), nelle sue componenti di IMU e TASI, dall'altro, nella introduzione, apparentemente innovativa della disciplina dell'IMU (art. 1, 738 ss. co., l. n. 160/2019)<sup>15</sup>.

---

ta di S. BARTUZZI, *Detrazione energetica per le imprese anche per i fabbricati locati*, ivi, 3362 ss.

<sup>13</sup> Cfr. R. BRAGA, *Tax credit vacanze ed esenzione dell'acconto IMU per gli alberghi*, in *Pratica fisc. prof.* 2020, 69 ss.

<sup>14</sup> In sede di conversione del decreto (l. n. 77/2020), la prevista esclusione è stata parzialmente mitigata con l'introduzione nell'art. 177, 1 co., della lettera *b-bis*), la quale estende l'agevolazione agli «immobili rientranti nella categoria catastale D in uso da parte di imprese esercenti attività di allestimenti di strutture espositive nell'ambito di eventi fieristici o manifestazioni».

<sup>15</sup> La disciplina di riferimento della nuova IMU ha introdotto una pluralità di aliquote tipizzate, destinate ad applicarsi in assenza di delibere comunali. Il profilo innovativo del nuovo tributo è che l'aliquota può anche essere del tutto azzerata, salvo che per i fabbricati di categoria D. Sul tema, cfr. A. CHIARELLO, *IMU 2020: la nuova definizione di fabbricato, l'area pertinenziale e l'accentuata*



In realtà, risulta evidente che lo scopo effettivo della novella era quello di abolire la TASI, accorpendone le aliquote nell'IMU ma la formulazione letterale induceva a ritenere che si fosse in presenza di un tributo nuovo rispetto a quello applicabile sino a tutto il 2019, anche se caratterizzato da evidenti elementi di continuità sostanziale.

Tuttavia, l'Amministrazione finanziaria ha considerato la nuova IMU come una "mera evoluzione normativa" dell'imposta precedente<sup>16</sup>, conseguentemente, ad esempio, in assenza di nuove deliberazioni di aliquote o di un nuovo regolamento da parte dei Comuni, il contribuente dovrà continuare ad applicare le aliquote della vecchia IMU.

Con il decreto "Rilancio", si è implicitamente deciso di non prevedere differimenti generalizzati della scadenza del primo acconto IMU (16 giugno 2020), poiché ciò avrebbe determinato la necessità da parte dello Stato, di erogare a tutti i Comuni la liquidità necessaria a colmare gli effetti derivanti dall'eventuale posticipazione, anche con riferimento ad enti nei quali l'emergenza pandemica non ha inciso in modo significativo<sup>17</sup>.

La scelta è stata quella di lasciare piena discrezionalità alle singole amministrazioni comunali, nel rispetto della potestà regolamentare riconosciuta dalla legge.

Per il settore turistico gravemente colpito dalla crisi, invece, è stata prevista l'esenzione dell'acconto IMU. Si tratta, peraltro, di una agevolazione non collegata alla categoria catastale del bene ma alla sua destinazione d'uso e all'attività ivi esercitata.

Si precisa, altresì, che per talune tipologie, ad esempio, per le case destinate a vacanza, il concetto è piuttosto generico, cosicché si potranno porre delle problematiche circa l'effettiva spettanza dell'agevolazione. Pertanto, in caso di controllo da parte dell'amministrazione

---

*personalizzazione dell'obbligazione nelle fattispecie di contitolarità*, in *Aziendaitalia*, 2020, 515 ss.; L. LOVECCHIO, *La nuova IMU pone fine alla sovrapposizione IMU-TASI*, in *Fisco*, 2020, 433.

<sup>16</sup> Cfr. Circ. Dip. Politiche fiscali 18 marzo 2020, n. 1/DF.

<sup>17</sup> A fronte delle minori entrate derivanti dall'esenzione IMU riconosciuta al settore turistico, viene istituito un apposito fondo con una dotazione di 76,55 milioni di euro per l'anno 2020 da ripartire tra gli enti comunali (art. 177, comma 2, d.l. n. 34/2020, conv. con modificazioni l. n. 77/2020).

comunale incomberà sul contribuente l'onere di dimostrare la presenza delle condizioni richieste dalla norma per poter usufruire dell'esenzione.

Un'altra riflessione riguarda il rapporto tra l'esenzione IMU riservata per il settore turistico ed il tema degli aiuti di Stato<sup>18</sup>.

In ambito europeo la Commissione europea durante l'emergenza pandemica è intervenuta con diverse comunicazioni<sup>19</sup> al fine di definire un quadro temporaneo destinato ad integrare la disciplina esistente che, in ogni caso, resta applicabile.

Con le suindicate comunicazioni vengono fissati alcuni principi generali che sintetizzano la politica fiscale emergenziale e le misure agevolative che non sono soggette alle restrizioni derivanti dalla disciplina degli aiuti di Stato<sup>20</sup>.

Gli Stati membri possono quindi concedere agevolazioni fiscali selettive entro determinati limiti ad imprese operanti in settori che devono far fronte a consistenti esigenze di liquidità, come appunto le imprese che operano nel settore del turismo che sono state fortemente colpite dalla crisi sanitaria.

---

<sup>18</sup> Il comma 3 dell'art. 177 d.l. n. 34/2020, precisa che le disposizioni in esame si applicano nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dal Quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza COVID-19.

<sup>19</sup> Com. 13 marzo 2020, C-2020/91, "*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*"; Com. 19 marzo 2020, C-2020/1863; Com. 3 aprile 2020, C-2020/2215; Com. 8 maggio 2020, C-2020/3156.

<sup>20</sup> Sulla disciplina degli aiuti di Stato, senza pretesa di completezza, si rinvia a: AA.VV., *Gli aiuti di Stato in materia fiscale*, a cura di L. Salvini, Milano, 2007; G. FRANSONI, *Profili fiscali della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, Pisa, 2007; M. BASILAVECCHIA, *L'evoluzione della politica fiscale dell'Unione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, 380 ss.; M. INGROSSO, *La comunitarizzazione del diritto tributario e gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *A agevolazioni fiscali e aiuti di Stato*, a cura di M. Ingrosso - G. Tesauro, Napoli, 2009, 3 ss.; R. MICELI, *La metamorfosi del divieto di aiuti di Stato nella materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2015, 31 ss.; M. AULENTA, *Gli aiuti di Stato*, in AA.VV., *La dimensione promozionale del fisco*, a cura di F. Uricchio - M. Aulenta - G. Selicato, Bari, 2015, 87-147.

Al di là delle specifiche previsioni, si conferma in via generale la possibilità per gli Stati membri di attivare anche gli aiuti ammessi dai regolamenti europei di esenzione per categoria e gli aiuti de minimis<sup>21</sup>.

In tale contesto, l'Unione europea conferma il ruolo degli aiuti di Stato quali strumenti di orientamento delle politiche economiche degli Stati membri. Con la disciplina temporanea si definiscono le linee operative delle politiche di sostegno all'interno degli Stati, sulla base del giusto bilanciamento fra i principi della libera concorrenza ed i valori sociali del mercato.

### *3. La qualifica di “responsabile d'imposta” del gestore delle strutture ricettive nell'imposta di soggiorno.*

Il decreto “Rilancio” interviene in modo risolutivo sull'annosa vicenda della qualificazione soggettiva dell'albergatore nell'ambito dell'imposta di soggiorno. Si attribuisce al gestore della struttura ricettiva la qualifica di responsabile del pagamento e di tutti gli adempimenti formali che determinano l'attuazione del tributo di soggiorno, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi (art. 180, comma 3 e comma 4, d.l. n. 34/2020)<sup>22</sup>.

Il diritto di rivalsa, ai fini dell'imposta di soggiorno, viene riconosciuto anche al soggetto che incassa il canone ovvero che interviene nel pagamento dei predetti canoni dovuti per le locazioni brevi<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Per ulteriori considerazioni sugli aiuti di Stato correlati all'emergenza sanitaria, cfr. F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria “strategica”*, in supplemento *on line* della *Riv. dir. trib.* del 30 aprile 2020 R. MICELI, *La disciplina degli aiuti di Stato fiscali nell'emergenza Covid-19*, in supplemento *on line* della *Riv. dir. trib.* del 30 maggio 2020, secondo cui «il quadro temporaneo offre ampie possibilità agli Stati e conferma l'impostazione europea della salvaguardia dei valori sociali al fine del ripristino del mercato e nei limiti in cui sia funzionale a tale obiettivo».

<sup>22</sup> Sul tema cfr. G. DE MAIO, *Imposta di soggiorno: riflessioni e prospettive in tempi di pandemia*, in *federalismi.it*, 8 luglio 2020, la quale rimarca il ruolo fondamentale dei gestori delle strutture ricettive nell'attuazione dell'imposta di soggiorno.

<sup>23</sup> In argomento cfr. G. BERETTA, *Il regime fiscale delle locazioni brevi*, in *Dir. prat. trib.*, 2018, 1011 ss.

Un altro profilo innovativo è rappresentato dalla previsione della disciplina sanzionatoria relativa ai casi di omessa o infedele presentazione della dichiarazione ovvero per omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta di soggiorno. Sostanzialmente si ripropongono le sanzioni già previste per l'imposta di sbarco di cui all'art. 4, 3-*bis*, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

Rispetto all'inquadramento generale dell'imposta di soggiorno, il vivace dibattito sviluppatosi riguarda taluni profili applicativi attinenti la qualifica soggettiva del gestore sui quali è intervenuta, in modo consistente, anche la giurisprudenza amministrativa.

Quanto alla soggettività passiva, la norma che disciplina il tributo (art. 4, comma 1, d.lgs. n. 23/2011) individua i soggetti incisi dal tributo, ma non offre elementi per qualificare la posizione giuridica dei gestori delle strutture ricettive.

Pertanto, bene ha operato il legislatore nell'individuare i gestori come responsabili d'imposta.

Il problema è emerso dal fatto che i Comuni e le Unioni di Comuni, per poter applicare sostanzialmente il tributo, devono necessariamente avvalersi dei gestori delle strutture ricettive ove soggiornano i soggetti passivi del tributo. Appariva piuttosto difficile prospettare la riscossione dell'imposta di soggiorno senza la fattiva cooperazione dei gestori delle strutture<sup>24</sup>. Nel silenzio del legislatore, la giurisprudenza amministrativa è intervenuta, dichiarando l'illegittimità dei regolamenti comunali che assimilavano la figura del gestore a quella del sostituto o del responsabile di imposta. Vengono identificati come semplici incaricati della riscossione del tributo, a cui la legge non riconosce alcuna remunerazione per il servizio svolto<sup>25</sup>. In concreto, ai gestori si affidano compiti funzionali

---

<sup>24</sup> Per G. SELICATO, *L'imposta di soggiorno, tra collaudati presupposti impositivi e questioni emergenti negli schemi di attuazione del tributo*, in AA.VV., *La fiscalità del turismo*, cit., 105 ss., «l'ente impositore, in sostanza, individua nel titolare della struttura ricettiva un vero e proprio soggetto ausiliario all'esercizio della funzione impositiva»; C. VERRIGNI, *L'imposta di soggiorno tra criticità e prospettive*, in AA.VV., *Nuovi orientamenti di economia e diritto in tema di tutela ambientale*, a cura di S. Sparacia - F. A. Cimino, Milano, 2019, 278 ss.

<sup>25</sup> TAR Toscana 24 novembre 2011, n. 1808; TAR Sicilia 31 ottobre 2012, n. 2174; TAR Veneto 10 maggio 2012, n. 653; TAR Puglia 30 aprile 2012, n.

(informazione, calcolo del tributo, conservazione della modulistica, obbligo di riversamento all'ente locale, obblighi dichiarativi, ecc.) all'esazione dell'imposta. L'attività di controllo sul gestore si incentra, in particolare, sulla corretta liquidazione del tributo, sull'integrale e fedele rendicontazione dell'imposta incassata e sul suo corretto versamento al comune di riferimento.

Sul fronte del soggetto passivo, l'unico obbligo che emerge dall'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 23/2011, è riferibile al pagamento dell'imposta, non essendo previsto a suo carico alcun obbligo di dichiarazione.

Tuttavia, al di là del rapporto tra legge istitutiva del tributo e regolamento, i gestori, dal punto di vista giuridico, sono stati considerati, da molti comuni responsabili dell'obbligo tributario, affiancandosi ai soggetti passivi rappresentati dagli ospiti delle strutture ricettive, per cui, in generale, l'orientamento della giurisprudenza amministrativa citata non convinceva nella parte in cui si affermava che non poteva essere creata una sorta di responsabilità aggiuntiva e solidale degli albergatori per ciò che riguarda il pagamento dovuto a titolo d'imposta oppure che nessuna richiesta poteva essere avanzata nei confronti degli albergatori per quanto concerne il pagamento dell'imposta di soggiorno, il cui pagamento poteva essere preteso solo da chi alloggia nelle strutture alberghiere.

In realtà gli obblighi strumentali (informazione agli ospiti, dichiarazione da rendere al Comune, ecc.) e funzionali all'esazione del tributo, posti a carico degli albergatori sono attività tipiche del responsabile d'imposta, obbligato in solido con il soggetto passivo dell'esatto adempimento dell'obbligazione tributaria.

Come è noto, il responsabile d'imposta è quel particolare debitore che non realizza il presupposto del tributo, ma una fattispecie collaterale, ed è fiscalmente obbligato, in via dipendente, in solido con il soggetto che realizza il presupposto (obbligato principale)<sup>26</sup>.

---

736 e 748. Sul tema cfr. C. VERRIGNI, *La nuova imposta di soggiorno ed i primi orientamenti della giurisprudenza amministrativa*, in *Riv. it. Dir. tur.*, 2012, 69 ss.; L. LOVECCHIO, *Il TAR del Veneto "salva" il regolamento istitutivo dell'imposta di soggiorno*, in *Corr. trib.*, 2012, 2075 ss.; G. SCANU, *Imposta di soggiorno, potere regolamentare e individuazione dei soggetti passivi*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2013, 370 ss.

<sup>26</sup> Cfr. A. PARLATO, *Il responsabile d'imposta*, Milano, 1963, 79 ss.; D. COPPA, *Gli obblighi fiscali dei terzi*, Padova, 1990, 45 ss., la quale non considera il diritto

Forse, l'unico elemento che consentiva di aderire timidamente alla ricostruzione della giurisprudenza amministrativa è la circostanza che nessuna rivalsa era prevista per il gestore nei confronti dell'ospite che resta l'unico soggetto passivo del tributo. Conseguentemente, il gestore diventa "terzo" rispetto all'obbligazione tributaria e, nell'ipotesi di mancato pagamento del tributo da parte dell'ospite, avrebbe dovuto semplicemente comunicare al comune le generalità del soggetto passivo che si è rifiutato di pagare al fine di consentire all'ente impositore il recupero del dovuto con l'applicazione delle relative sanzioni<sup>27</sup>.

Peraltro, l'art. 4, cit., ante modifica, non prevedeva alcuna sanzione da irrogare ai gestori, nel caso di omesso versamento dell'imposta di soggiorno, ed in merito, i Comuni non potevano colmare mediante un'apposita previsione nel regolamento, considerata la riserva di legge ex artt. 23 o 25, comma 2, Cost. sussistente in materia di sanzioni<sup>28</sup>.

Nella situazione di incertezza generale, emergevano già le prime perplessità rispetto ad alcuni regolamenti comunali che affiancavano al soggetto passivo colpito dal prelievo e obbligato al pagamento, la figura del responsabile d'imposta che avrebbe avuto l'obbligo di esigere il tributo e di versarlo.

Come è noto, i regolamenti comunali, quali fonti di normazione secondaria, non possono disciplinare gli elementi strutturali della fattispecie imponibile, in ragione del principio costituzionale della riserva di legge relativa previsto dall'art. 23 o 25, comma 2, Cost.

L'art. 52 d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che disciplina la potestà regolamentare degli enti locali, esclude che il regolamento possa individuare e definire le fattispecie imponibili, nonché i soggetti passivi o altre

---

di rivalsa elemento identificativo utile per differenziare la nozione di responsabile d'imposta da quella di terzo tenuto ad obblighi fiscali. Orientamento ripreso da F. RANDAZZO, *Le rivalse tributarie*, Milano, 2012, 41-46, per il quale la rivalsa del responsabile d'imposta si risolve in un ordinario "diritto di regresso".

<sup>27</sup> In tal senso TAR Toscana, 7 febbraio 2013, n. 200.

<sup>28</sup> Per un inquadramento generale del sistema sanzionatorio si rinvia a L. DEL FEDERICO, *Le sanzioni amministrative nel diritto tributario*, Milano, 1993, 51-62.

tipologie di soggetti gravati da adempimenti pecuniari nonché l'aliquota massima dei singoli tributi<sup>29</sup>.

Un'altra questione emersa in questi anni, connessa alla soggettività passiva, riguarda il rapporto tra il Comune ed il gestore delle strutture ricettive. Sul punto è intervenuta la magistratura contabile che ha qualificato il gestore, un agente contabile "di fatto", tenuto alla resa del conto giudiziale e sottoposto al controllo del giudice contabile<sup>30</sup>. La Corte dei Conti nell'elaborare il suindicato principio, ha richiamato la consolidata giurisprudenza di legittimità secondo cui «non rileva la natura pri-

---

<sup>29</sup> Ben potrebbe un regolamento comunale individuare degli obblighi a carico di una pluralità di soggetti, ma non potrebbe spingersi al punto di prevedere che il tributo debba essere pagato dall'utente o dal gestore in quanto si tratta di un obbligo sostanziale e non formale. Per M. DAMIANI, *L'imposta di soggiorno: prove di federalismo municipale "disarticolato"*, in *Corr. trib.*, 2011, 2631, «la tecnica legislativa adottata dall'art. 4 del decreto appare grossolana e suscettibile di creare confusione, essendosi limitata a stabilire quali siano i soggetti sui quali andrà a gravare il carico tributario».

<sup>30</sup> Corte dei Conti, Sez. riunite, 22 settembre 2016, n. 22, secondo cui «nella misura in cui i regolamenti comunali affidano ad un soggetto, estraneo al rapporto tributario, una serie di attività obbligatorie e funzionali alla realizzazione della potestà impositiva dell'ente locale, indubbiamente tra detto soggetto ed il Comune si instaura un rapporto di servizio, il quale peraltro ha un contenuto principalmente contabile, in ragione del fatto che tra i compiti affidati, assumono centralità ed importanza la riscossione dell'imposta ed il suo riversamento nelle casse comunali, essendo gli altri obblighi a loro volta strumentali alla riscossione ed alla verifica da parte del Comune dell'esatto adempimento da parte del gestore degli obblighi di versamento». Dello stesso tenore i pareri espressi da alcune Corti dei Conti regionali (Corte dei Conti, Veneto, 16 gennaio 2013, n. 19; Corte dei Conti, Emilia Romagna, 25 ottobre 2016, n. 96), nonché TAR Veneto 17 ottobre 2016, n. 1141. In argomento, cfr. P. SARTI, *Sul ruolo, i compiti e le responsabilità del gestore delle strutture ricettive per l'incasso ed il versamento ai comuni dell'imposta di soggiorno*, in *Trib. loc. reg.*, 2013, 43 ss.; L. MERCATI, *L'imposta di soggiorno: i gestori delle strutture ricettive come agenti contabili "di fatto"*, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 256 ss.; G.M. CARTANESE, *Imposta di soggiorno: problemi applicativi nel caso di inosservanza degli obblighi di destinazione a fini turistici e mancato versamento al comune da parte dell'albergatore*, in AA.VV., *La fiscalità del turismo*, cit., 131 ss.

vata del soggetto né tantomeno il titolo in base al quale la gestione è svolta, essendo sufficiente la fattuale disponibilità del pubblico denaro»<sup>31</sup>.

Al di là dell'intervento della giurisprudenza contabile, alcuni regolamenti già qualificavano il gestore come agente contabile<sup>32</sup>.

Sul tema, è intervenuta nuovamente la Corte di Cassazione<sup>33</sup> la quale, oltre ad operare una chiara ricostruzione dei presupposti tributari dell'imposta di soggiorno, ha ribadito tre principi: *a)* il rapporto tributario intercorre esclusivamente tra il Comune che ha istituito l'imposta e colui che alloggia nella struttura ricettiva; *b)* l'albergatore è del tutto estraneo al rapporto tributario, e nel silenzio della norma primaria non può assumere la funzione di sostituto o responsabile d'imposta, né tale ruolo potrebbe essergli attribuita dai regolamenti comunali, tuttavia il gestore maneggiando denaro pubblico è tenuto alla resa del conto (e sottostà al giudizio contabile qualora non riversi le somme introitate); *c)* poiché i Regolamenti comunali affidano al gestore della struttura ricettiva attività funzionali alla realizzazione della potestà impositiva dell'ente locale, si instaura tra lo stesso e il Comune, un rapporto di servizio pubblico con compiti contabili (riscossione e riversamento) che implicano, in ogni caso, la disponibilità materiale di denaro pubblico.

La modifica introdotta dal Decreto Rilancio e confermata in sede di conversione (l. n. 77/2020) ha sicuramente fatto ordine nell'individuare il gestore della struttura ricettiva come "responsabile d'imposta" nell'attuazione dell'imposta di soggiorno.

---

<sup>31</sup> Tra le tante, Cass., Sez. Unite, 12 novembre 2001, n. 14029; Cass., Sez. Unite, 1 giugno 2010, n. 13330; Cass., Sez. Unite, 21 giugno 2010, n. 14891.

<sup>32</sup> Cfr. regolamento Comune di Bologna, il quale all'art. 6-*bis*, prevede che «presentando la dichiarazione trimestrale (...) il gestore – quale subagente contabile di fatto – assolve all'obbligo di presentazione del conto giudiziale all'agente contabile di diritto nominato dall'Amministrazione comunale».

<sup>33</sup> Cass., Sez. Unite, ord. 24 luglio 2018, n. 19654, con nota di V. TENORE, *Sulla pacifica giurisdizione contabile sul mancato versamento dell'imposta di soggiorno da parte degli albergatori*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2018, 472 ss. e postilla di G. MARINI, *La problematica individuazione del giudice sull'imposta di soggiorno*; F. FARRI, *Imposta di soggiorno alla Corte dei Conti?*, in supplemento *on line* della *Riv. dir. trib.* del 12 settembre 2018.



Tuttavia, l'emergenza pandemica ha fatto emergere diverse criticità nell'ambito della finanza territoriale che dovrebbero indurre ad una riflessione anche al fine di supportare, in modo più energico, un settore economico, come quello del turismo che rappresenta per l'Italia una fonte reddituale fondamentale per il Prodotto interno lordo (13% del PIL)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. M. BARTOLONI, *Il turismo resta il petrolio d'Italia*, in *Sole 24 ore*, 16 gennaio 2020, il quale analizza i dati del MIBACT che inquadrano il turismo come un asset primario per l'Italia (4,2 milioni di occupati).

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

# FrancoAngeli/Riviste

---

tutte le modalità  
per sceglierci in digitale



Più di 80 riviste consultabili  
in formato digitale su **pc** e **tablet**:

1. in *abbonamento annuale* (come ebook)
2. come *fascicolo singolo*
3. come singoli *articoli* (acquistando un *download credit*)

*Più tempestività, più comodità.*

Per saperne di più: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)

---

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Publicato con licenza Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Redazione – Amministrazione - Distribuzione - Abbonamenti: FrancoAngeli srl, viale Monza 106, 20127 Milano Casella postale 17175, 20100 Milano tel. +39.02.2837141, fax: +39.02.26144793. Ufficio abbonamenti: fax: +39.02.2895762 e-mail: [riviste@francoangeli.it](mailto:riviste@francoangeli.it).  
Coordinamento editoriale – *Editorial coordinator* Anna Buccinotti, [buccinotti@francoangeli.it](mailto:buccinotti@francoangeli.it).

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 450 del 19/07/2010 – Quadrimestrale – Direttore responsabile: prof. avv. Francesco Morandi - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano – Copyright© 2020 by FrancoAngeli srl. - Stampa: Logo srl, sede legale Via Marco Polo 8, 35010 Borgoricco (Pd).

II quadrimestre 2020 supplemento– Finito di stampare nel mese di settembre 2020.

Rivista italiana di Diritto del turismo, Special Issue 2020 – ISSN 2039-9022 ISSNe 2039-9391