

COVID-19, VIAGGI E PACCHETTI TURISTICI (aggiornato al 27 aprile 2020)

DE BERTI JACCHIA FRANCHINI FORLANI
STUDIO LEGALE

Tra i vari settori economici colpiti duramente dalla diffusione della pandemia, non stupisce che uno dei più toccati sia quello relativo ai viaggi ed al turismo. Le decisioni prese dalle autorità pubbliche per fronteggiare l'evolversi della situazione relativa al Covid-19 hanno infatti limitato in modo incisivo la libertà di movimento dei soggetti e, conseguentemente, la loro possibilità di viaggiare e di usufruire di pacchetti turistici nel periodo coperto dalle presenti misure emergenziali.

Appare pertanto rilevante indagare quali rimedi abbiano le parti per reagire agli effetti che la diffusione del virus comporta sull'esecuzione dei propri contratti di trasporto ovvero di pacchetto turistico. A riguardo, valga precisare che, anche alla luce della natura transfrontaliera della materia in esame, ogni soluzione dovrà necessariamente prendere in considerazione la legislazione europea sul punto, che in passato è intervenuta in maniera decisa nel disciplinare tali tematiche col duplice scopo di assicurare una protezione effettiva a passeggeri/viaggiatori e di garantire alle imprese operanti nel settore una libera concorrenza a condizioni omogenee.

Ciò premesso, va notato come la disciplina rimediale applicabile differisca a seconda che (i) si tratti di un mero contratto di trasporto (aereo/ferroviario/marittimo/autostradale) oppure di un pacchetto turistico e (ii) il viaggio/pacchetto turistico sia stato cancellato dal vettore/organizzatore oppure per il viaggiatore non sia *de facto* possibile beneficiare della sua esecuzione in ragione delle misure imposte dagli Stati a causa del Covid-19.

In breve, qualora il contratto in oggetto riguardi uno dei contratti di trasporto menzionati *sub (i)* e vi sia cancellazione del viaggio da parte del vettore, si ricadrà rispettivamente nell'ambito di applicazione del Regolamento (CE) 2004/261¹, del Regolamento (CE) 2007/1371², del Regolamento (UE) 2010/1177³ e del Regolamento (UE) 2011/181⁴ ("**Regolamenti**"), che

¹ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, GUUE L 046 del 17.02.2004.

² Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, GUUE L 315/14 del 3.12.2007.

³ Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, GUUE L 334/1 del 17.12.2010.

prevedono *inter alia* il diritto del passeggero a scegliere tra un viaggio alternativo ovvero il rimborso integrale del corrispettivo versato, in aggiunta al risarcimento del danno in caso ricorrano determinate condizioni. Qualora, viceversa, il passeggero non abbia potuto effettuare il viaggio in ragione delle misure prese in ragione del Covid-19, ciò esula dai casi disciplinati dai Regolamenti e si dovrà dunque fare riferimento alla disciplina nazionale applicabile, eventualmente da determinarsi secondo le disposizioni del Regolamento (CE) 593/2008 (cd. Regolamento Roma I)⁵.

Tali principi relativi ai contratti di trasporto sono stati peraltro confermati dalla Commissione Europea, in pendenza della presente crisi epidemiologica, tramite la pubblicazione in data 18 marzo 2020 di “*Interpretative Guidelines on EU passenger rights regulations in the context of the developing situation with Covid-19*”⁶ (“**Linee Guida**”). Nelle Linee Guida, tuttavia, la Commissione Europea riconosce come la diffusione del Covid-19 e le misure volte a contrastarla possano essere considerate come “*extraordinary circumstances*” (circostanze straordinarie) atte a giustificare la cancellazione del viaggio da parte del vettore e a prevenire, in determinate situazioni, l’insorgere in capo al passeggero dell’ulteriore diritto al risarcimento del danno subito per tale cancellazione.

Così brevemente delineati i principi fondanti a livello europeo in materia di cancellazione di viaggi, è necessario volgere l’attenzione alla disciplina comunitaria riguardante i contratti di pacchetto turistico racchiusa nella Direttiva (UE) 2015/2302 (“**Direttiva**”)⁷ e concernente la vendita di una combinazione di due o più servizi turistici (e.g., contratto di trasporto più alloggio, ovvero alloggio più noleggio di auto, etc.) a soggetti non operanti nell’ambito della propria attività professionale. Diversamente dai Regolamenti, l’Art. 12, comma 2, della Direttiva disciplina il diritto di recesso dal contratto di pacchetto turistico del viaggiatore in caso di “*unavoidable and extraordinary circumstances*” nel luogo di destinazione, prevedendo in capo ad esso il diritto al rimborso integrale del corrispettivo pagato entro 14 giorni dal recesso. Peraltro, secondo l’Art. 12, comma 3, della Direttiva, il viaggiatore ha diritto al medesimo risarcimento qualora a recedere dal contratto di pacchetto turistico sia l’organizzatore in caso di “*unavoidable and extraordinary circumstances*”, senza tuttavia ottenere alcun indennizzo supplementare.

Per avere indicazioni circa l’applicazione e l’interpretazione della Direttiva nella presente fase emergenziale, non può farsi riferimento alle Linee Guida sopra menzionate, che dichiarano espressamente di non coprire tale materia. Non ravvisandosi ad oggi una comunicazione ufficiale della Commissione Europea sul punto, pare dunque utile menzionare la posizione espressa tramite interviste o pubblicazioni dalla Direzione Generale della Commissione Europea per la Giustizia e i Consumatori (“**DG Giustizia e Consumatori**”). A riguardo, si nota come sia la nota intitolata “*Information On The Package Travel Directive In Connection With The Covid-19*” pubblicata in data 19 marzo 2020⁸ sia, più di recente, il Commissario Didier Reynders⁹ abbiano confermato il

⁴ Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, GUUE L 55/1 del 28.2.2011.

⁵ Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), GUUE L 177/6 del 4.7.2008.

⁶ Commission Notice C(2020) 1830 final del 18 marzo 2020, *Interpretative Guidelines on EU passenger rights regulations in the context of the developing situation with Covid-19*.

⁷ 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, GUUE L 326/1 del 11.12.2015.

⁸ “*Information on the Package Travel Directive in connection with the COVID-19*” (versione revisionata del 19 marzo 2020), pubblicato sul sito della Commissione Europea e disponibile al link

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf. Si rammenta comunque come tale documento fornisca solamente la posizione della DG Giustizia e Consumatori, non vincolando in alcun modo la Commissione stessa né offrendo alcun tipo di interpretazione ufficiale della legislazione europea.

⁹ La dichiarazione del Commissario Reynders, membro della DG Giustizia e Consumatori, è stata pubblicata in data 9 aprile 2020 sul sito della Commissione Europea (disponibile al link https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=674033). Il Commissario Reynders ha successivamente ribadito tale posizione nel suo rapporto alla Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori di data 15 aprile 2020 (disponibile al link

diritto dei viaggiatori al rimborso integrale in caso di “*unavoidable and extraordinary circumstances*” quali la presente pandemia. Entrambe le fonti, tuttavia, hanno fatto appello ai viaggiatori affinché mostrino la propria disponibilità ad accettare rimedi alternativi - come il voucher - che abbiano un minore impatto finanziario sugli operatori di un settore già pesantemente penalizzato dal Covid-19. Rimane chiaro che, in ogni caso, anche qualora l’organizzatore metta a disposizione un voucher, il viaggiatore debba essere libero successivamente di richiedere il rimborso integrale qualora non faccia uso dello stesso e che il viaggiatore debba essere protetto in caso di fallimento dell’organizzatore e conseguente inutilizzabilità del voucher. Anche a tal fine, il Commissario Reynders ha invitato gli Stati Membri a procedere ad una iniezione di liquidità a sostegno del settore dei viaggi e del turismo così da permettere agli operatori di rimborsare i biglietti divenuti inutilizzabili a causa della diffusione del Covid-19, nell’ovvio rispetto della normativa europea in materia di aiuti di stato.

Illustrato lo *status quo* sul piano sovranazionale, e concentrandosi sul versante domestico, la Direttiva è stata implementata in Italia tramite il D.lgs. n. 62 del 21 maggio 2018 - in forza dal 1 luglio 2018 - che ha a sua volta modificato il Capo I del Titolo VI dell’Allegato 1 al D.lgs. n. 79 del 23 maggio 2011 (cd. Codice del Turismo).

Il Legislatore italiano ha sostanzialmente recepito la disciplina della Direttiva, prevedendo all’Art. 41, comma 5, del Codice del Turismo che, in caso di recesso del viaggiatore ovvero dell’organizzatore in caso di circostanze inevitabili e straordinarie, l’organizzatore debba procedere al rimborso integrale del pagamento effettuato dal viaggiatore “*senza ingiustificato ritardo e in ogni caso entro quattordici giorni dal recesso*”.

All’interno di tale quadro normativo si innesta la disciplina introdotta dal Governo italiano tramite il D.l. n. 9 del 2 marzo 2020 (“**DL 9/2020**”), che prevede, *prima facie*, dei rimedi parzialmente difformi rispetto a quanto stabilito dalle fonti europee e risulta in apparente contrasto con la stessa legge di trasposizione della Direttiva sopra descritta.

L’Art. 28 del DL 9/2020 regola infatti il “*Rimborso [di, ndr] titoli di viaggio e pacchetti turistici*”, enumerando una serie di circostanze che rappresentano casi di impossibilità sopravvenuta della prestazione ai sensi dell’art. 1463 c.c.¹⁰ (e.g., quella relativa a soggetti nei confronti dei quali è stata disposta la quarantena o sono positivi al Covid-19; soggetti residenti, domiciliati o destinatari di un provvedimento di divieto di allontanamento dalle aree interessate dal contagio; soggetti che hanno programmato soggiorni/viaggi con partenza/arrivo nelle aree interessate dal contagio o partecipazione ad eventi in tali aree; soggetti intestatari di titolo di viaggio, acquistato in Italia, avente come destinazione Stati esteri, dove sia impedito o vietato lo sbarco, l’approdo o l’arrivo in ragione della situazione emergenziale relativa al Covid-19).

Tali circostanze liberano dunque l’organizzatore dall’obbligo di eseguire la prestazione specifica, imponendo tuttavia in capo allo stesso l’obbligo di restituzione al viaggiatore della controprestazione monetaria, qualora già ricevuta. È interessante sottolineare come tali fattispecie non riguardino la cancellazione dei viaggi da parte del vettore, disciplinata invece dai Regolamenti, ma bensì situazioni in cui il viaggio abbia luogo normalmente, ma il viaggiatore sia oggettivamente impossibilitato a beneficiare della prestazione, perché ad esempio soggetto a provvedimenti restrittivi della libertà personale volti a contrastare la pandemia ovvero perché lo stato straniero di destinazione ne impedisce l’arrivo per ragioni di salute pubblica.

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/exchange-of-views-with-commissioner-didi/product-details/20200407CAN54346>).

¹⁰ L’Art. 1463 c.c. recita: “*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*”.

Per le fattispecie sopra citate lo schema rimediale previsto dall'Art. 28 del DL 9/2020 differisce leggermente a seconda del tipo di contratto toccato dall'impossibilità sopravvenuta della prestazione.

In caso di contratti di trasporto, in linea con l'Art. 28, comma 3, del DL 9/2020 e qualora il viaggiatore soddisfi le condizioni previste (*status* e rispetto dei termini per la comunicazione del recesso), il vettore può scegliere discrezionalmente tra il rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio ovvero emettere un voucher di pari importo (che può essere utilizzato entro un anno dall'emissione). Tale soluzione - di indubbio vantaggio per i vettori, che avranno dunque la possibilità di evitare il rimborso del corrispettivo in questo periodo di significativa carenza di liquidità - non appare problematica alla luce dei Regolamenti, come confermato dalla stessa Commissione Europea al punto 2.3 delle Linee Guida.

In caso di contratti di pacchetto turistico, invece, l'Art. 28, comma 5, del DL 9/2020 prevede per l'organizzatore una possibilità di scelta tra:

- i. il rimborso integrale del corrispettivo entro quattordici giorni dalla comunicazione del recesso inviata dal viaggiatore,
- ii. l'emissione di un voucher di pari importo al corrispettivo da utilizzarsi entro un anno, e
- iii. l'offerta al viaggiatore di un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore.

Diversamente da quanto avviene con i contratti di trasporto, la lettera di tale disciplina appare in parziale contrasto con la legislazione europea applicabile, dato che la Direttiva, così come peraltro la legge italiana di trasposizione, prevedono in capo all'organizzatore del pacchetto turistico un obbligo di risarcimento integrale in caso di recesso del viaggiatore a causa di circostanze imprevedibili e straordinarie nel luogo di destinazione. Vi saranno dunque situazioni in cui al recesso dal pacchetto turistico da parte di un viaggiatore a causa di "*circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione*" (e.g. l'impossibilità di recarsi in alcune aree a seguito delle misure prese dalle autorità per la prevenzione del contagio) non corrisponderà automaticamente un obbligo risarcitorio in capo all'organizzatore, ma bensì l'opzione tra le tre possibilità sopra indicate. Forse anche in ragione di tale contrasto, il Governo si è sentito in dovere di precisare, all'Art. 28, comma 8, del DL 9/2020 che "... (l) *e disposizioni di cui al presente articolo costituiscono ... norme di applicazione necessaria ...*" ai sensi dell'Art. 9 del Regolamento Roma I.

Come prevedibile, tale normativa di minor favore per il viaggiatore ha fatto nascere svariate polemiche in seno alle associazioni dei consumatori, che si sono altresì rivolte all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("**AGCM**") per denunciare le decisioni delle agenzie di viaggio di rifiutare il rimborso integrale offrendo invece ai viaggiatori voucher o pacchetti alternativi. Ad oggi, non risulta tuttavia dai bollettini settimanali che l'AGCM abbia aperto una istruttoria a riguardo¹¹.

In tale contesto, appare comunque corretto sottolineare come le oggettive criticità causate dal Covid-19 al settore dei viaggi e del turismo abbiano portato altri Stati europei a modificare la propria legislazione in materia discostandosi da quanto previsto dalla Direttiva¹². L'impressione, anche tenendo a mente la posizione "informale" assunta dalla DG Giustizia e Consumatori sulla Direttiva rispetto invece alle Linee Guida pubblicate dalla Commissione Europea sui Regolamenti, appare quella di una temporanea tolleranza di tale situazione, che si auspica comunque modificata

¹¹ L'eventuale evoluzione può essere monitorata nella sezione dedicata del sito *web* dell'AGCM, accessibile al link <https://www.agcm.it/pubblicazioni/bollettino-settimanale/>.

¹² Un'utile visione d'insieme, senza alcuna pretesa di esaustività e dettaglio, si può trovare nel "*Summary of temporary amendments to the application of the Package Travel Directive 2015 (PTD) due to 'exceptional circumstances' caused by COVID-19*" pubblicato dall'associazione di settore *European Tourism Association* ed aggiornato al 17 aprile 2020, accessibile al link <https://www.etoa.org/wp-content/uploads/2020/04/ETOA-summary-on-PTD-variation.2020.04.17.pdf>.

in un prossimo futuro con un ruolo più incisivo degli Stati Membri in aiuto delle imprese in difficoltà e a contemporanea tutela dei consumatori.

Tornando all'esempio italiano, può annotarsi come durante il processo di conversione in legge del DL 9/2020, il cui disegno di legge è attualmente all'esame della Commissione Bilancio in Senato, il Servizio Studi, nel dossier inviato al Parlamento, ha invitato a valutare, riguardo all'Art. 28, "l'opportunità di specificare se il rimborso alternativo a mezzo voucher sia rimesso alla discrezionalità del venditore ovvero richieda il consenso dell'avente titolo al rimborso"¹³. È possibile, dunque, che il Parlamento in sede di conversione riporti la normativa italiana in linea con la Direttiva, garantendo dunque ai viaggiatori la possibilità di scelta tra i vari rimedi elencati all'Art. 28, comma 5, del DL 9/2020.

Ad oggi, tuttavia, l'ordinamento italiano presenta sul tema del rimborso di pacchetti turistici non eseguibili in ragione della presente crisi epidemiologica una normativa di favore per gli organizzatori di viaggi che appare in parziale contrasto con la Direttiva. Pur comprendendosi le esigenze di carattere economico sottese a tali misure, e anche qualora il DL 9/2020 dovesse essere convertito in legge dal Parlamento senza modifiche *in parte qua*, permarrrebbero in ogni caso alcuni dubbi circa la tenuta in giudizio di tale disciplina, che potrebbe essere messa alla prova da viaggiatori o associazioni di viaggiatori che agiscano dinanzi ad un Tribunale italiano chiedendo il rimborso integrale del costo del pacchetto turistico in luogo del voucher o del pacchetto alternativo offerti dall'organizzatore.

27 aprile 2020

Il presente articolo ha esclusivamente finalità informative e non costituisce parere legale.

This article is exclusively for information purposes, and should not be considered as legal advice.



Chiara Caliandro
ASSOCIATE

✉ c.caliandro@dejalex.com

☎ +39 02 72554.1

📍 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Seregni
ASSOCIATE

✉ m.seregni@dejalex.com

☎ +39 02 72554.1

📍 Via San Paolo 7
20121 - Milano

¹³ Si veda Atto Senato n. 1746, "Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", Dossier del Servizio Studi n. 227, accessibile al link http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1145753/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione13).

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com