



ISSN 2384-9169
NUMERO SPECIALE
www.eurojus.it

L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Centro di Eccellenza Jean Monnet

Via Festa del Perdono, 7 - 20122 Milano - Italia/Italy

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



INDICE

1. Flavia ROLANDO, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*..... 1
2. Francesco MUNARI e Luca CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*..... 15
3. Amedeo ARENA, *Le restrizioni per affrontare l'emergenza COVID-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*.....38
4. Francesco ROSSI DAL POZZO, *Trasporti e turismo in epoca di emergenza sanitaria Covid-19. Il caso dei vouchers in alternativa ai rimborsi in denaro di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici*.....52
5. Chiara FIORILLO, *La protezione dei dati personali nel diritto UE di fronte all'emergenza del COVID-19*..... 63
6. Giuseppe MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*.....77
7. Cristina D'AMBROSIO, *Dal Meccanismo Europeo di Stabilità ai "Corona Bonds": le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza Covid-19*..... 115
8. Ester LATORRE, *COVID-19 e regole di concorrenza. Rilievi nelle risposte della Commissione europea ad una pandemia globale*..... 128
9. Claudia MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*.....149
10. Teresa CIMMINO, *COVID-19 e pratiche commerciali sleali: la recente prassi della Commissione europea e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a tutela del consumatore*..... 167
11. Adriano MAFFEO, *Gli effetti della pandemia da Covid-19 sul contenzioso dell'Unione europea*..... 182

Trasporti e turismo in epoca di emergenza sanitaria Covid-19. Il caso dei *vouchers* in alternativa ai rimborsi in denaro di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici.

DI FRANCESCO ROSSI DAL POZZO*

Abstract (IT): Il lavoro esamina brevemente l'impatto dell'attuale emergenza sanitaria COVID-19, che ha portato a restrizioni di viaggio in tutto il mondo senza precedenti e ha causato quasi un arresto dei viaggi in Europa, su vettori, organizzatori di pacchetti turistici e fornitori di altri servizi turistici come parte di pacchetti turistici. Ciò nonostante, l'attuale normativa dell'UE, che prevede una serie di diritti per passeggeri e viaggiatori, rimane pienamente applicabile. In base a tale normativa, in caso di cancellazione di un viaggio o di un pacchetto turistico, i passeggeri e i viaggiatori hanno diritto a ottenere un rimborso. Tale rimborso può essere effettuato tramite un *voucher*, ma solo con l'accordo del consumatore. Ebbene, in Italia l'articolo 88-*bis* del d.l. 18/2020 non offre ai passeggeri e ai viaggiatori la scelta tra il rimborso in contanti e il rimborso sotto forma di buoni. L'articolo esamina i profili di contrasto tra tale disposizione nazionale e le norme nonché i principi generali dell'UE.

Abstract (EN): The work briefly examines the impact of the current COVID-19 health emergency, which has led to unprecedented worldwide travel restrictions and have caused almost a standstill of travels in Europe, on carriers, organisers of package tours and providers of other tourism services as part of package tours. Nonetheless, the current EU legislation, which provides for a set of rights for passengers and travelers, remains fully applicable. According to such legislation, in the event of a cancellation by the carrier or if a package trip is cancelled, passengers and travelers have the right to obtain a reimbursement. Such reimbursement can be made by means of a voucher only if the consumer agrees. Well, in Italy Article 88-*bis* of law decree 18/2020 doesn't give passengers and travelers the choice between cash reimbursement and reimbursement in the form of a voucher. The article questions if such national provision is incompatible with EU law and general principles.

Sommario: 1. Brevi cenni sull'impatto dell'emergenza sanitaria Covid-19 nel settore dei trasporti e dei servizi turistici. – 2. Le tutele previste dal diritto dell'Unione per i passeggeri e per gli acquirenti di pacchetti turistici in caso di cancellazione del servizio. La questione dei *vouchers*. – 3. Le misure adottate dall'Unione europea a sostegno (anche) dei vettori e degli organizzatori di

* Professore Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

Il solo settore del turismo contribuisce direttamente, in media, al 4,4% del PIL e al 21,5% delle esportazioni di servizi nei Paesi OCSE. Per altri dati e previsioni sull'impatto dell'emergenza Covid-19 nel settore del turismo e dei viaggi, v. il documento di studio OCSE, *Risposte di policy per il turismo*, consultabile all'indirizzo https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT_25%20marzo.pdf.

pacchetti turistici. – 4. L'articolo 88-bis (*Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici*) del d.l. n. 18/2020 (c.d. “decreto cura Italia”) e i profili di contrasto con le norme di diritto dell'Unione. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Brevi cenni sull'impatto dell'emergenza sanitaria Covid-19 nel settore dei trasporti e dei servizi turistici

Uno dei settori produttivi più colpiti dalla pandemia di Covid-19 è, senza dubbio, quello dei trasporti. L'impatto dell'emergenza sanitaria sugli spostamenti nazionali e, soprattutto, su quelli internazionali, sia per finalità turistiche sia per scopi lavorativi, è stato devastante e le sue conseguenze sul piano economico per tour operator, agenzie di viaggi e vettori sono senza precedenti a livello globale. Per le tratte internazionali, poi, si è verificata una paralisi quasi totale delle attività, causa i divieti operativi e le restrizioni alle frontiere imposte dalla maggior parte degli Stati, inclusi i Paesi membri dell'UE¹. Per inciso, quasi tutti gli Stati membri hanno introdotto, tra le misure finalizzate alla protezione della salute pubblica, restrizioni alla libera circolazione, compresi i controlli temporanei alle frontiere interne.

Tali restrizioni potranno essere gradualmente rimosse solo se gli sviluppi epidemiologici nell'UE continueranno a seguire l'attuale tendenza positiva, anche se non si esclude che ciò possa valere, almeno inizialmente, unicamente per quei Paesi in cui tale tendenza risulterà più accentuata o saranno presenti situazioni sostanzialmente omogenee².

Inoltre, l'Unione europea ha adottato specifiche misure restrittive per i viaggi non essenziali da Paesi terzi verso l'UE. A tale riguardo, la Commissione, con una comunicazione rivolta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio dell'8 maggio 2020 (COM(2020) 222 def.), dal titolo Seconda valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, ha invitato gli Stati membri Schengen e gli Stati associati Schengen a prorogare l'applicazione della restrizione dei viaggi non essenziali dai Paesi terzi verso la zona UE di altri 30 giorni, fino al 15 giugno 2020 (le precedenti restrizioni erano state disposte con le comunicazioni C(2020) 2050 del 30 marzo 2020 e COM(2020) 148 dell'8 aprile 2020), precisando che potranno essere disposte ulteriori proroghe in funzione degli sviluppi della situazione epidemiologica sia all'interno sia al di fuori dell'UE³.

1 V. G. CAGGIANO, *Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, consultabile nella sezione “Coronavirus e diritto dell'Unione, n. 7, 30 aprile 2020, consultabile sul sito AISDUE, all'indirizzo <http://www.aisdue.eu>

2 V. la Comunicazione della Commissione del 13 maggio 2020, *Covid-19 - Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne*, C (2020) 3250 def. Con il miglioramento della situazione sanitaria generale, registrata nel mese di maggio, quasi tutti gli Stati membri hanno deciso di revocare o perlomeno allentare le misure applicate a livello nazionale o regionale. Inoltre, la maggioranza degli Stati membri ha comunicato l'intenzione di abolire i controlli alle frontiere interne e le relative restrizioni di viaggio entro il 15 giugno 2020.

3 Nel corso di una videoconferenza informale, che si è tenuta il 5 giugno 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2020/06/05/>), i ministri dell'Interno dei 27 Stati membri hanno concordato di posticipare la graduale abolizione delle restrizioni relative ai viaggi non essenziali al 1°

In definitiva, ad oggi, è ancora difficile prevedere quali potranno essere i tempi per una ripresa, almeno parziale, dei collegamenti intra-UE o tra l'Unione europea e Paesi terzi, dipendendo l'eliminazione delle misure di contenimento da dati epidemiologici ancora incerti e variabili da Stato a Stato.

2. Le tutele previste dal diritto dell'Unione per i passeggeri e per gli acquirenti di pacchetti turistici in caso di cancellazione del servizio. La questione dei *vouchers*

Impossibilitati a viaggiare, molti passeggeri, utenti o, più semplicemente, consumatori (di seguito definiti anche, prosaicamente, "viaggiatori") si sono rivolti a vettori, *tour operator* o agenzie di viaggio per ottenere il rimborso del costo del biglietto o dei pagamenti effettuati per i pacchetti turistici acquistati. E, in molti casi, lo hanno fatto a ragion veduta, invocando direttamente la normativa dell'Unione europea posta a tutela di passeggeri e consumatori.

Il diritto del passeggero e del fruitore di un pacchetto turistico di ottenere, in caso di cancellazioni del servizio, un rimborso è, infatti, espressamente sancito dalla normativa di diritto UE. In base a tale normativa, il consumatore può, appunto, optare per un trasporto o un servizio alternativo oppure per il rimborso di quanto versato.

Le norme, poste a tutela dei diritti dei passeggeri, sono sostanzialmente comuni ai vari tipi di trasporto.

Per il trasporto aereo, trova applicazione l'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 3, del Regolamento (CE) n. 261/2004⁴; per il trasporto ferroviario, l'articolo 16, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafi 2 e 3, del Regolamento (CE) n. 1371/2007⁵; per il trasporto via mare e per vie navigabili l'articolo 18, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 1177/2010⁶ e,

luglio. Alla Commissione il compito di individuare i criteri la revoca coordinata dei controlli alle frontiere esterne.

4 In *GUCE* L 46 del 17.2.2004, p. 1. L'art. 8 del paragrafo 1, lettera a), del Regolamento (CE) n. 261/2004 consente al passeggero vittima di un disservizio di ottenere: « 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 ».

5 In *GUCE* L 315 del 3.12.2007, p. 14. In caso di ritardo all'arrivo alla destinazione finale superiore a sessanta minuti, l'articolo 16, lettera a) del Regolamento (CE) n. 1371/2007 consente al passeggero di ottenere il rimborso integrale del biglietto, alle condizioni alle quali è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate e per la parte o le parti già effettuate, qualora il viaggio non risulti più utile ai fini del programma originario di viaggio del passeggero, oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza non appena possibile. Il rimborso avviene a condizioni identiche a quelle previste per il risarcimento di cui all'articolo 17. Tale articolo, ai paragrafi 2 e 3, dispone che « [i]l risarcimento del prezzo del biglietto è effettuato entro un mese dalla presentazione della relativa domanda. 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. » e « [i]l risarcimento del prezzo del biglietto non è soggetto a detrazioni per i costi legati alla transazione finanziaria quali tasse, spese telefoniche o valori bollati. Le imprese ferroviarie possono introdurre una soglia minima al di sotto della quale non sono previsti risarcimenti. Detta soglia non può superare 4 EUR ».

6 In *GUUE* L 334 del 17.12.2010, p. 1. L'articolo 18, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 1177/2010 prevede che il vettore, quando prevede ragionevolmente che un servizio passeggeri subisca una

infine, per il trasporto effettuato con autobus l'articolo 19, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 181/2011⁷.

Tali disposizioni, oggetto, specie quelle riferite al trasporto aereo, di un'ampia giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia, consentono, come si è detto, al passeggero di scegliere fra un servizio alternativo di trasporto e il rimborso del prezzo pieno del biglietto. L'unica differenza riguarda i tempi per il rimborso, che, nei casi di trasporto aereo, marittimo e per vie navigabili interne, deve essere corrisposto entro sette giorni dalla richiesta del passeggero, termine esteso a quattordici giorni in caso di trasporto con autobus e a un mese in caso di trasporto ferroviario.

Come precisato al punto 2.2., terzo cpv., della Comunicazione della Commissione del 18 marzo 2020, Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19⁸, l'eventuale offerta di un buono da parte del vettore non può, in ogni caso, pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in alternativa, per il rimborso. Le norme UE, espressamente, non lo consentono. Nel trasporto aereo, l'articolo 7, paragrafo 3, del Regolamento (CE) n. 261/2004, richiamato dall'articolo 8, paragrafo 1, lettera a) precisa che « [l]a 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 ». Nel trasporto ferroviario, l'art. 17, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1371/2007 prevede che « [i]l 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 ». Nel trasporto via mare e per vie navigabili, l'art. 18, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1177/20¹⁰ stabilisce che il rimborso integrale del biglietto possa avvenire sotto forma di buono e/o altri servizi per un importo equivalente alla tariffa di acquisto, ma « con il consenso del passeggero ». Infine, l'articolo 19, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 181/2011 precisa che « [i]l rimborso è corrisposto in denaro, a meno che il passeggero non accetti un'altra forma di pagamento ».

Per quanto concerne i pacchetti turistici, trova, invece, applicazione l'articolo 12, paragrafi 3 e 4, della direttiva (UE) n. 2015/2302⁹ (c.d. "direttiva sui pacchetti turistici"). Tale

cancellazione o un ritardo alla partenza dal terminale portuale superiore a novanta minuti, è tenuto a offrire immediatamente al passeggero la scelta tra « a) il trasporto alternativo verso la destinazione finale a condizioni simili, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile e senza alcun supplemento; b) il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito al primo punto di partenza, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile ».

⁷ In *GUUE* L 55 del 28.2.2011, p. 1. L'articolo 19, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 181/2011 prevede che, in caso di ritardo di oltre centoventi minuti o cancellazione del servizio, il passeggero possa chiedere « il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito in autobus al primo punto di partenza, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile ».

⁸ In *GUUE* 2020/C 89 I, p. 1.

⁹ In *GUUE* L 326 dell'11.12.2015, p. 1. La direttiva (UE) 2015/2302 ha abrogato e, dal 1° luglio 2018, sostituito la direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, *concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti « tutto compreso »*, in *GUCE* L 158 del 23.6.1990, p. 59. Per un commento alla direttiva (UE) 2015/2302, v., A.Π.MANIATHΣ, *Les voyages à forfait et les prestations de voyages liées, dans le cadre de la*

articolo prevede che, qualora un pacchetto turistico sia annullato a causa di « circostanze inevitabili e straordinarie », ai viaggiatori debba essere riconosciuto il diritto di ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, senza indebito ritardo e in ogni caso entro quattordici giorni dalla risoluzione del contratto.

L'organizzatore può offrire al viaggiatore un rimborso sotto forma di buono. Tale possibilità non priva, tuttavia, i viaggiatori del diritto al rimborso in denaro (la direttiva fa riferimento ai pagamenti effettuati), che dovrà essere loro riconosciuto, salvo gli stessi si dichiarino disposti ad accettare in sostituzione un buono, anche in caso di modifiche a un contratto di pacchetto turistico o un pacchetto sostitutivo e qualora a causa di tali modifiche o del pacchetto turistico sostitutivo il viaggiatore accetti un pacchetto di qualità o costo inferiore (art. 11, par. 4) o risolva il contratto (art. 11, par. 5).

L'art. 41 del d.lgs n. 79 del 23 maggio 2011¹⁰ (il c.d. "codice del turismo"), come modificato dal d.lgs. del 21 maggio 2018, n. 62¹¹, attuativo della direttiva (UE) n. 2015/2302, prevede che l'organizzatore possa recedere dal contratto di pacchetto turistico e offrire al viaggiatore il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per tale pacchetto, ma non è tenuto a versare un indennizzo supplementare se: [...] b) [...] non è in grado di eseguire il contratto a causa di circostanze inevitabili e straordinarie e comunica il recesso dal medesimo al viaggiatore senza ingiustificato ritardo prima dell'inizio del pacchetto.

In tal caso, l'organizzatore dovrà procedere ai rimborsi senza ingiustificato ritardo e, comunque, entro quattordici giorni dal recesso.

Gli obblighi previsti dalle norme sopra richiamate nei confronti dei vettori e degli organizzatori di pacchetti turistici non sono venuti meno, malgrado l'eccezionalità dell'emergenza sanitaria Covid-19. Lo ricorda, con chiarezza, la Commissione nella sua Raccomandazione (UE) 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-19¹². Insomma, le pandemie non sono circostanze più inevitabili e straordinarie di altre che, pure, non hanno una dimensione globale, ma sono territorialmente circoscritte, come il caso dell'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull in Islanda che, il 15 aprile 2010, per la presenza di una fitta nube di ceneri vulcaniche, ha portato alla chiusura degli spazi aerei e di vari aeroporti di Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Norvegia, Belgio, Francia, Germania, Svizzera, Svezia, Polonia, Estonia, Lettonia, Repubblica Ceca, Austria, Ungheria, Romania, Spagna e Italia, causando la cancellazione di oltre 100.000 voli¹³.

directive 2015/2302/UE, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2019, p. 87; C. GUYOT, F. STORMS, *La directive (UE) 2015/2302: en route vers la nouvelle ère des contrats de voyages*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2016, p. 51 e S. PAGLIANTINI, *Modifiche anteriori e recesso da un contratto di pacchetto turistico secondo il canone della Direttiva 2015/2302/UE: per un repertorio (frastagliato) di problemi teorici e pratici a prima lettura*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2017, p. 222.

¹⁰ In *GURI* 6.6.2011, n. 129, S.O.

¹¹ In *GURI* 6.6.2018, n. 129, S.O.

¹² In *GUUE* del 14.5.2020, L 151, p. 10.

¹³ V. la sentenza della Corte di giustizia del 31 gennaio 2013, *McDonagh*, C-12/11, ECLI:EU:C:2013:43.

3. Le misure adottate dall'Unione europea a sostegno (anche) dei vettori e degli organizzatori di pacchetti turistici.

Certo, è innegabile che l'emergenza Covid-19 abbia avuto e stia avendo un impatto finanziario per gli operatori di settori, quali quello dei trasporti e turistico, tale da richiedere l'adozione di misure eccezionali di sostegno per tali soggetti, idonee a bilanciare la rigida applicazione delle norme poste a tutela dei consumatori di cui si è dato conto.

La Commissione ha, così, esortato gli Stati membri a introdurre regimi specifici di aiuti alle imprese, proprio allo scopo di consentire loro di soddisfare le richieste di rimborso, da parte di passeggeri o viaggiatori, i quali, a seguito della pandemia di Covid-19, non hanno potuto fruire dei servizi acquistati.

Si tratta di misure che devono essere notificate direttamente dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE alla Commissione, la quale sarà chiamata a una loro valutazione che, peraltro, è facile prevedere sarà di compatibilità con il diritto UE¹⁴.

Inoltre, la Commissione ha adottato il 19 marzo 2020 un quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19¹⁵. Il quadro temporaneo, poi modificato il 3 aprile¹⁶ e l'8 maggio 2020¹⁷ per includervi ulteriori misure di aiuto, si presta a fare fronte al fabbisogno urgente di liquidità anche degli operatori dei settori dei viaggi e dei trasporti.

Il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato consente agli Stati membri di concedere, fino al valore nominale di 800.000 euro per impresa, prestiti a tasso zero o garanzie su prestiti che coprano il 100 % del rischio, abbuoni di interessi oppure li autorizza a partecipare al capitale di tali imprese.

Senza dimenticare che gli Stati membri potrebbero, inoltre, sostenere gli operatori dei settori dei viaggi e dei trasporti concedendo loro aiuti c.d. "de minimis" a norma del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013¹⁸. Le misure di

14 Ad oggi (29 maggio 2020) sono state approvate a favore del settore dei trasporti otto misure ai sensi dell'art. 107, par. 3, lettera b) del TFUE, che consente di porre rimedio a un grave turbamento dell'economia degli Stati membri, di cui due, adottate da Francia e Danimarca a favore del settore dei trasporti. Invece, nessuna delle sette misure approvate ai sensi dell'art. 107, par. 2, lettera b) del TFUE ha riguardato questo settore o quello dei viaggi (v. il documento della Commissione, *Coronavirus Outbreak - List of Member State Measures approved under Article 107(2)b TFEU, Article 107(3)b TFEU and under the Temporary State Aid Framework*, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2_b_and_107_3_b.pdf).

15 Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, in *GUUE* C 91I del 20.3.2020, p. 1.

16 Comunicazione della Commissione, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, in *GUUE* C 112I del 4.4.2020, p. 1.

17 Comunicazione della Commissione, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19*, in *GUUE* C 164 del 13.5.2020, p. 3. Ad oggi (9 maggio 2020) sono state adottate nel quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato ben centoventicinque misure (v. il documento della Commissione, *Coronavirus Outbreak - List of Member State Measures approved under Article 107(2)b TFEU, Article 107(3)b TFEU and under the Temporary State Aid Framework*, cit.).

18 In *GUUE* L 352 del 24.12.2013, p. 1.

aiuto previste dal quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato possono essere, infatti, cumulate con gli aiuti che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento *de minimis*¹⁹

Al contempo, la Commissione, con la Raccomandazione (UE) n. 2020/648, afferma che anche l'utilizzo di vouchers potrebbe contribuire ad attenuare i problemi di liquidità del settore. Poiché, sulla base della normativa UE, i buoni non possono essere imposti al consumatore, ma devono essere da quest'ultimo liberamente scelti, essi, secondo la Commissione, dovrebbero avere caratteristiche, di durata, di utilizzo e qualitative, tali da renderli una valida soluzione alternativa al rimborso in denaro dei pagamenti effettuati.

Inoltre, suggerisce la Commissione, dovrebbe essere prevista una copertura assicurativa per il possibile fallimento del tour operator o del vettore.

4. L'articolo 88-bis (Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici) del d.l. n. 18/2020 (c.d. "decreto cura Italia") e i profili di contrasto con le norme di diritto dell'Unione

Fino a qui, le disposizioni di diritto UE, giuridicamente vincolanti e non. Il legislatore nazionale ha, invece, scelto un'altra strada che si pone in evidente contrasto proprio con tali disposizioni.

L'articolo 88-bis (*Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici*) del d.l. n. 18/2020²⁰ (c.d. "decreto cura Italia"), inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, prevede che, a partire dal 30 aprile 2020, data in cui il provvedimento è entrato in vigore, in caso di cancellazioni di viaggi o pacchetti turistici, il vettore o l'organizzatore possa scegliere se procedere al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio e per il soggiorno ovvero all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno dalla sua emissione.

L'art. 88-bis, che ha sostituito l'articolo 28 del d.l. n. 9 del 2020²¹, non dissimile nel contenuto, ma applicabile ai soli contratti di trasporto e non anche ai contratti di soggiorno e ai contratti di pacchetto turistico, richiama l'articolo 1463 del codice civile, il quale stabilisce che, nei casi di impossibilità sopravvenuta, la parte liberata non possa chiedere la controprestazione e debba restituire quanto ha già ricevuto.

Solo che, ai sensi dell'art. 88-bis, la restituzione, a prescindere da chi eserciti il diritto di recesso, può avvenire, a discrezione del vettore o dell'organizzatore di pacchetti turistici

19 Comunicazione della Commissione, [Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19](#), in *GUUE* C 164 del 13.5.2020, p. 3, cit., punto 20.

20 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*, in *GURI* del 17 marzo 2020, n. 70, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 24 aprile 2020, n. 27, in *GURI* 29 aprile 2020, n. 110, S.O.

21 V., per un primo commento, G. ZARRA, *Alla riscoperta delle norme di applicazione necessaria brevi note sull'art. 28, co. 8, del dl 9/2020 in tema di emergenza Covid-19*, in Sidi blog, consultabile all'indirizzo internet <http://www.sidiblog.org>.

(anche acquistati o prenotati per il tramite di un'agenzia di viaggio o di un portale di prenotazione) sotto forma di un buono anziché di una somma di denaro.

Il comma 11 dell'articolo 88-*bis*, inoltre, afferma che «[f]uori dei casi previsti dai commi da 1 a 7, per tutti i rapporti inerenti ai contratti di cui al presente articolo e instaurati con effetto dall'11 marzo 2020 al 30 settembre 2020 nell'intero territorio nazionale, anche per le prestazioni da rendere all'estero e per le prestazioni in favore di contraenti provenienti dall'estero, quando le prestazioni non siano rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, la controprestazione già ricevuta può essere restituita mediante un *voucher* di pari importo valido per un anno dall'emissione».

Insomma, semplificando, la novella normativa consente ai vettori e agli organizzatori di sostituire il rimborso con l'emissione di un buono senza la necessità di un'apposita accettazione da parte del consumatore.

Non vi è dubbio che l'art. 88-*bis* si discosti da quanto prevedono le norme UE di cui si è dato conto in precedenza. In base ai regolamenti relativi alle varie modalità di trasporto e alla direttiva (UE) n. 2015/2302, peraltro, su questo punto, correttamente recepita nel nostro ordinamento, spetta unicamente ai passeggeri e ai viaggiatori la scelta fra la richiesta di un rimborso o di un buono. Tale scelta, dunque, non è attribuita né ai vettori né ai tour operator o alle agenzie di viaggio.

Di pari avviso è l'AGCM che, a seguito di numerose denunce da parte di consumatori, lo scorso 28 maggio scorso, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 21 della legge 287/1990, una segnalazione alle Camere e al Governo proprio per evidenziare il contrasto fra l'articolo 88-*bis* e la normativa dell'Unione in precedenza richiamata.

Ebbene, se, come sembra, il contrasto c'è, in che modo lo si deve risolvere?

Superfluo ricordare che, in forza del principio generale del primato, la norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione direttamente applicabile o cui si possa riconoscere efficacia diretta va disapplicata, salvo l'antinomia possa essere risolta attraverso il ricorso al criterio ermeneutico²². L'interpretazione conforme si pone, infatti, come strumento idoneo a

22 L'obbligo d'interpretare il diritto interno in modo conforme all'ordinamento giuridico dell'Unione è stato affermato dalla Corte di giustizia, oramai quasi quarant'anni fa, con la sentenza del 10 aprile 1984, *von Colson e Kamann*, 14/83, ECLI:EU:C:1984:153. Tale principio prevede che il giudice nazionale debba interpretare il diritto interno per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva « onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'articolo [288], paragrafo 3, e, dunque, garantire la protezione giuridica degli individui in base alle disposizioni di diritto comunitario » (punto 26 della sentenza *von Colson e Kamann*, cit.). Come si evince dalla giurisprudenza consolidata della Corte, l'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale è inerente al sistema dei trattati in quanto consente ai giudici nazionali di assicurare, nell'ambito della loro competenza, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando essi decidono le controversie di cui sono investiti. Esso richiede che il giudice nazionale prenda in considerazione, se del caso, il diritto nazionale nel suo complesso per valutare in che misura quest'ultimo possa ricevere un'applicazione tale da non sfociare in un risultato in contrasto con il diritto dell'Unione, (v., *inter alia*, le sentenze della Corte dell'8 novembre 2016, *Ognyanov*, C-554/14, ECLI:EU:C:2016:835, punti 59 e 66 e del 5 settembre 2012, *Lopes Da Silva Jorge*, C-42/11, ECLI:EU:C:2012:517, punto 54, nonché la giurisprudenza ivi citata). È importante precisare che l'obbligo di interpretazione conforme include quello, per i giudici nazionali, ivi compresi i giudici di ultima istanza, di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza della Corte dell'11 settembre 2018, *IR*, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

garantire una prima realizzazione della fonte di derivazione «comunitaria», come affermato dalla Corte costituzionale, sin dalla sentenza *Granital*²³.

Poi laddove il contrasto non possa essere dissipato con il ragionamento, poiché si configura una «irriducibile incompatibilità» tra la fonte interna e quella «comunitaria», direttamente applicabile o, altrimenti, dotata di diretta efficacia, il contrasto dovrà essere risolto sempre a vantaggio della seconda.

Insomma, nei limiti del possibile vanno salvaguardati gli effetti della norma interna, mentre l'applicazione prioritaria della norma di diritto dell'Unione in luogo di quella nazionale va considerata l'ultima soluzione.

Con riguardo all'articolo 88-*bis*, si è portati a escludere che il principio dell'interpretazione conforme possa trovare applicazione, in quanto il comma 12 prevede espressamente che «[l]emissione dei *voucher* [...] assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

Sostenere, invece, che il destinatario del voucher debba espressamente accettare di ricevere il buono, come richiede la normativa dell'Unione, si tradurrebbe in un'interpretazione della norma interna *contra legem* e, dunque, non ammessa.

Non resta, quindi, che il rimedio della disapplicazione della norma nazionale nella parte in cui prevede ciò che le regole UE escludono. Ne è ben conscia anche l'AGCM, che chiude la propria segnalazione con un monito: « a fronte del permanere del descritto contrasto, in presenza di condotte in cui al consumatore venisse negato il diritto al rimborso e offerto unicamente il voucher, l'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa spettanti a tutela dei diritti dei consumatori, interverrà per assicurare la corretta applicazione della normativa di diritto UE, disapplicando all'occorrenza normativa nazionale con essa contrastante ».

Beninteso, analogo obbligo, poiché di obbligo si deve parlare, incombe su qualsiasi giudice nazionale avanti al quale il consumatore dovesse fare valere i propri diritti.

5. Considerazioni conclusive

Certo, andrebbe aggiunto, l'antinomia tra la norma interna e il diritto dell'Unione sussiste solo nella misura in cui la fattispecie considerata rientri nell'ambito di competenza di quest'ultimo. Diversamente, potrebbe, eventualmente, trovare applicazione il comma 13 dell'art. 88-*bis* che, con una formula inusuale, autodefinisce le proprie disposizioni, senza alcuna distinzione, norme di applicazione necessaria ai sensi dell'articolo 17 della legge 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, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), intendendosi con questa espressione quelle norme che, in considerazione del loro oggetto e del loro scopo, ovvero la tutela di interessi che lo Stato reputa essenziali, devono essere applicate a prescindere dalla legge straniera²⁴. Va, peraltro,

Per altra giurisprudenza, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 178 ss.

²³ Corte cost., sentenza dell'8.6.1984, n. 170, in *Rivista di diritto internazionale*, 1984, 360.

²⁴ V., per un approfondimento del tema, A.-LUIS CALVO CARAVACA, *Le norme di applicazione necessaria nel Regolamento Roma I*, in (a cura di) L. S. ROSSI, E. BARONCINI, *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli*:

ricordato che l'eccezione relativa all'esistenza di una « norma di applicazione necessaria », ai sensi della normativa dello Stato membro interessato, deve essere interpretata restrittivamente²⁵. In ogni caso, secondo la giurisprudenza della Corte, è compito del giudice nazionale, in sede di valutazione del carattere di « norma di applicazione necessaria » della legge nazionale, tener conto, non soltanto dei termini precisi di tale legge, ma anche del suo impianto sistematico e dell'insieme delle circostanze in cui la legge in parola è stata adottata per poter trarre la conclusione che essa riveste carattere imperativo, dal momento che risulta che il legislatore nazionale l'ha adottata per tutelare un interesse ritenuto essenziale dallo Stato membro interessato. Nel caso del regolamento Roma I, la possibilità di qualificare una data norma come norma di applicazione necessaria dipende dal fatto che essa abbia i caratteri descritti all'art. 9, par. 1, del medesimo regolamento. Se quei caratteri fanno difetto, la norma interna, anche se presentata dal legislatore come norma di applicazione necessaria, non avrà titolo per alterare gli effetti delle norme di collegamento del regolamento²⁶.

L'esistenza di norme di applicazione necessaria, tuttavia, non incide sull'obbligo degli Stati membri di garantire l'osservanza delle norme di diritto UE, pena la violazione del principio del primato²⁷.

Con l'ulteriore conseguenza, permanendo il contrasto normativo, di indurre la Commissione ad avviare una procedura d'infrazione *ex art. 258 del TFUE* nei confronti dell'Italia e degli altri Stati membri (tredici secondo quanto dichiarato dal portavoce per gli Affari giuridici della Commissione Christian Wigand) che hanno adottato norme in contrasto con le regole stabilite dall'UE. Ad oggi l'Italia, stando a quanto dichiarato dal commissario Ue alla Giustizia, Didier Reynders, alla stampa nazionale, ha già ricevuto una lettera di avvertimento con cui il governo è stato invitato a rivedere la normativa in vigore²⁸.

La manifesta violazione di regole di diritto UE poste a tutela dei diritti dei singoli e, al contempo, l'eccezionalità del contesto in cui è avvenuta tale violazione, che, peraltro, come si è detto, viene imputata a metà degli attuali Stati membri, suggerisce alla Commissione un approccio fermo, ma dialogico e, in quest'ottica, la c.d. "lettera pre-infrazione" era la soluzione più idonea; non, invece, l'apertura di un caso *EU Pilot*, meccanismo deflattivo²⁹ il cui utilizzo, a seguito della comunicazione del gennaio 2017, *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, (2017/C 18/02)³⁰, viene dalla Commissione limitato a presunte violazioni del diritto dell'Unione di natura prevalentemente tecnica.

studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi, Napoli, 2010, p. 341; A. BONOMI, *Prime considerazioni sul regime delle norme di applicazione necessaria nel nuovo Regolamento Roma I sulla legge applicabile ai contratti*, in (a cura di) S. BARIATTI, G. VENTURINI, *Liber Fausto Pocar*, Vol. 2, Milano 2009, p. 107; P. DE CESARI, *Disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente e "norme di applicazione necessaria" nel Regolamento Roma I*, *ibidem*, p. 257 e F. SALERNO, P. FRANZINA, P. BERTOLI, *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ("Roma I"): commentario*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Anno XXXII (2009), n. 3-4, p. 521.

25 Corte giust., 17 ottobre 2013, causa C-184/12, *Unamar*, ECLI:EU:C:2013:663, punti 49 e 50.

26 Corte giust., 31 gennaio 2019, causa C-149/18, *Da Silva Martins*, ECLI:EU:C:2019:84, punti 29 e 30.

27 Corte giust., 17 ottobre 2013, causa C-184/12, *United Antwerp Maritime Agencies (Unamar) NV contro Navigation Maritime Bulgare*, ECLI:EU:C:2013:663.

28 V. le dichiarazioni del commissario Ue alla Giustizia, Didier Reynders, rilasciate al Sole 24 Ore (https://www.ilsole24ore.com/art/viaggi-cancellati-ue-all-italia-rimborsi-garantiti-o-avviamo-procedura-ADLL2rQ?refresh_ce=1).

29 Il sistema EU Pilot, che consiste in uno scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri su possibili criticità che possano scaturire dalla mancata o incorretta applicazione del diritto dell'Unione, è stato introdotto nel 2008 con la Comunicazione della Commissione, *Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario*, COM(2007)502.

30 In *GUUE* C 18 del 19.1.2017.

L'auspicio è che il dialogo sia proficuo e possa portare a una rapida modifica dell'art. 88-bis in senso conforme al diritto UE.

L'auspicio è, altresì, che i viaggiatori stessi, con spirito di solidarietà, contribuiscano a salvare un settore seriamente in sofferenza anche nell'ottica, di lungo periodo, di averne loro stessi un beneficio (il possibile fallimento di molti operatori si tradurrebbe in una ridotta offerta e, come conseguenza, in un inevitabile aumento dei prezzi dei servizi offerti). Beninteso, sempre e soltanto su base volontaria. Altrimenti, ci dovrà pensare lo Stato cui soccorre il temporaneo allentamento nell'applicazione, altrimenti assai rigorosa, delle regole in materia di aiuti di Stato e le varie misure di sostegno all'economia degli Stati membri adottate e annunciate dall'Unione europea.