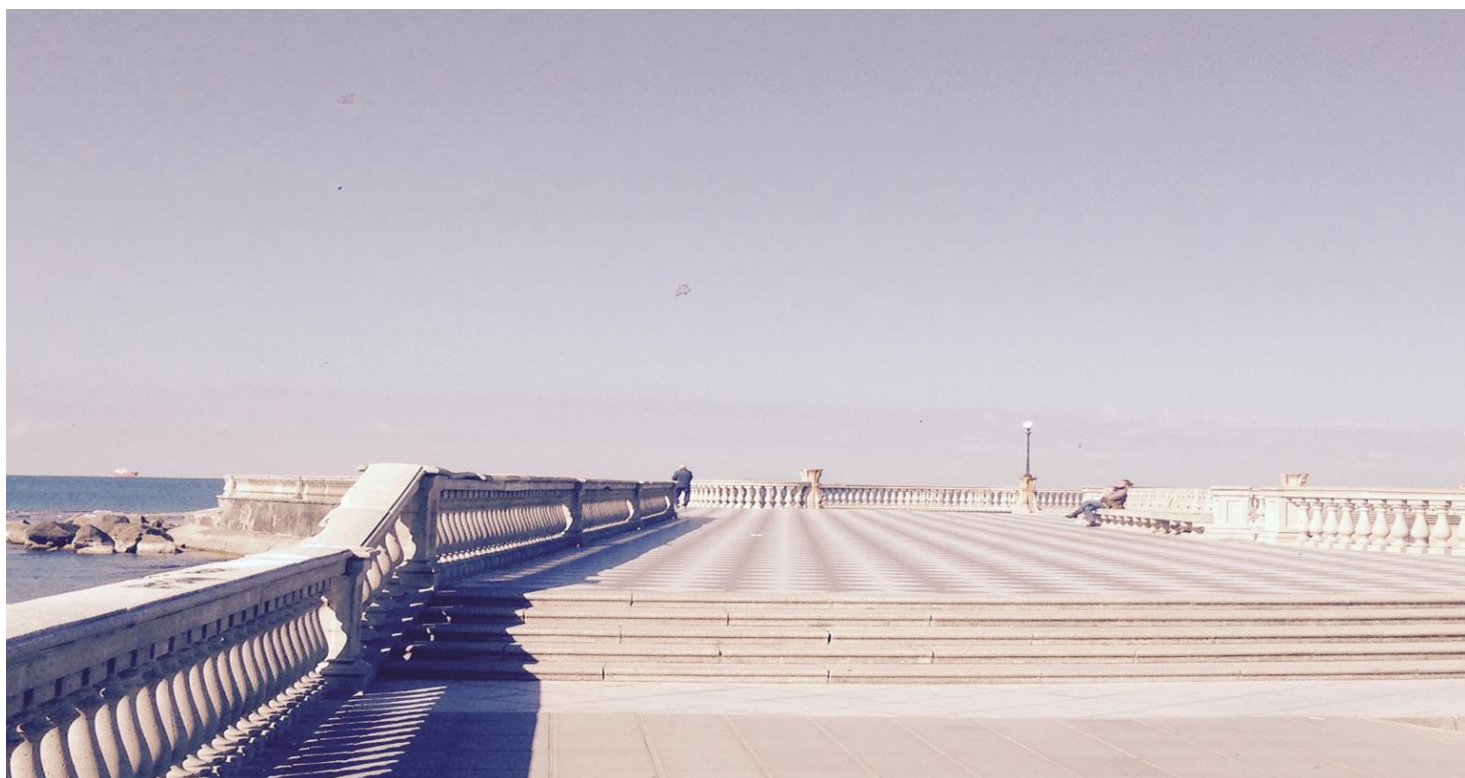


# News-topia magazine



*Luogo di diritto, place of law, lieu de droit*

***I voucher ad un bivio tra “Cura Italia” e normativa europea?***



## I voucher turistici ad un bivio tra “Cura Italia” e normativa europea?

di Andrea Pappalardo e Rocco Travaglino

La raccomandazione della Commissione europea pubblicata il 13.05.2020<sup>1</sup> – per quanto per sua natura non vincolante – assume un peso politico significativo agli occhi degli Stati dell’Unione Europea, degli operatori dell’industria turistica e della comunità di viaggiatori e passeggeri.

Nel solco di una posizione espressa all’indomani dell’inizio dell’emergenza COVID-19<sup>2</sup>, la Commissione ha individuato, come si vedrà in maggiore dettaglio, una serie di criteri atti a riconoscere i buoni (“voucher”) quale possibile (legittima) alternativa al rimborso in denaro nei casi di impossibilità della prestazione causa COVID-19, sulla rigorosa premessa che siano passeggeri e viaggiatori a poter scegliere tra i due rimedi.

La citata raccomandazione trova i propri riferimenti normativi in varie fonti di diritto derivato dell’Unione Europea sia in materia di trasporti<sup>3</sup> che di turismo; ai fini della presente riflessione, ci si soffermerà – principalmente - sulla disciplina in materia di pacchetti turistici (di cui alla Direttiva n. 2015/2302/UE, di seguito la “Direttiva UE”), mentre alcun cenno sarà fatto alle fattispecie dei contratti di soggiorno (questi ultimi, pure oggetto di interesse del legislatore nazionale durante l’emergenza).

Fatta tale premessa, per quanto qui compete, la Direttiva UE sancisce (*rectius*, ribadisce, in linea con la precedente – ed abrogata – direttiva UE n. 314/1990) il principio per cui - nei casi di non esecuzione o modifica sostanziale del contratto per motivi non imputabili al viaggiatore (tra cui circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze) – il viaggiatore ha comunque diritto al rimborso di quanto versato, salvo non preferisca un pacchetto alternativo equivalente<sup>4</sup>.

Per completezza, si segnala altresì che:

- a) il Considerando 31 della Direttiva UE indica esplicitamente quali «*circostanze inevitabili e straordinarie*» i «*rischi significativi per la salute umana quali il focolaio di una grave malattia nel luogo di destinazione del viaggio ...che impediscono di viaggiare in modo sicuro verso la destinazione come stabilito nel contratto di pacchetto turistico*»;
- b) la Direttiva UE, all’art. 4, dispone che «*Salvo che la presente direttiva disponga altrimenti, gli Stati membri non mantengono o introducono nel loro diritto nazionale disposizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente direttiva, incluse le disposizioni più o meno severe per garantire al viaggiatore un livello di tutela diverso*».

---

<sup>1</sup> 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”, C(2020) 3125 final.

<sup>2</sup> Il 18 marzo 2020 la Commissione ha adottato orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell’evolversi della situazione connessa al Covid-19 (GU C 89I del 18.3.2020).

<sup>3</sup> Come riportato nel Considerando 7 della raccomandazione: *I regolamenti (CE) n. 261/20046, (CE) n. 1371/20077, (UE) n. 1177/20108 e (UE) n. 181/20119 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.*

<sup>4</sup> Cfr. artt. 10, 11, 12 Direttiva UE

Stante il suo carattere di massima armonizzazione, la Direttiva UE è stata (doverosamente) recepita dal legislatore italiano nel Codice del Turismo (di cui al d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79, modificato dal d.lgs. 21 maggio 2018 n. 62), la cui disciplina – per le fattispecie trattate - ricalca puntualmente le previsioni di ispirazione europea<sup>5</sup>, affiancando le norme di carattere generale del codice civile<sup>6</sup>.

In un tale panorama normativo “ordinario”, il contesto di emergenza COVID-19 ha indotto il legislatore nazionale (in ultimo, per il tramite dell’articolo 88-bis “Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici”, introdotto dalla conversione in legge del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 “Cura Italia”, di seguito “l’art. 88-bis”) a riconoscere agli operatori turistici (segnatamente, organizzatori di pacchetti turistici e strutture ricettive), nonché ai vettori (di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne e terrestri) la facoltà – pur *quando le prestazioni non siano rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19* - di rimborsare passeggeri e viaggiatori in denaro oppure per mezzo di un “voucher” da riscattarsi in un termine stabilito.

Di conseguenza, in nome dell’esigenza di tutela di liquidità dell’industria turistica e dei trasporti, il legislatore italiano ha chiaramente optato (si ribadisce, pur in assenza della prestazione turistica o di trasporto), per un’allocazione del rischio in capo al passeggero o viaggiatore, il quale – salvo diversa volontà dell’organizzatore o vettore – dovrà (in realtà, non potrà che) augurarsi di poter beneficiare in altro momento del servizio di trasporto o del pacchetto turistico acquistato; sul punto, alcun obbligo di rimborso in denaro è previsto, ivi inclusi i casi di mancato riscatto, per qualsivoglia motivo, del *voucher*.

Alla luce di quanto sopra, dunque, è di tutta evidenza il punto di collisione tra la recente normativa italiana (ma non solo) adottata in fase di emergenza e la normativa europea di riferimento.

Non casualmente, parallelamente alla pubblicazione della raccomandazione (volta a tutti gli Stati membri dell’Unione Europea), la Commissione ha indirizzato una lettera di “incoraggiamento” a rivedere le proprie posizioni – entro il 26 maggio 2020 - a dodici Stati membri dell’UE (tra cui l’Italia), “rei” di aver assunto disposizioni in rottura con i principi di tutela del consumatore.

Al di là, a parere di chi scrive, dell’infelicità politica e dei forti dubbi di legittimità giuridica della scelta del legislatore italiano (già espressi, per la verità, in fase di decretazione d’urgenza), l’impianto del “Cura Italia” (per quanto qui interessa) si trova quindi ad un bivio.

---

5 Con particolare riferimento al diritto di recesso, l’art. 41, comma 4, d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 prevede che «*in caso di circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un’incidenza sostanziale sull’esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione, il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto, prima dell’inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, ed al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare*»; inoltre, ai sensi del comma 6, è previsto l’obbligo dell’organizzatore di procedere ai rimborsi laddove, come recita il comma 5 lett. b) *l’organizzatore 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*.

6 Il riferimento è, in particolare, all’art. 1463 c.c. in materia di impossibilità totale sopravvenuta.

Giova, allo scopo, segnalare che la Commissione - nel cd. “pacchetto per il turismo” (culminato, appunto, nella raccomandazione del 13.05.2020) - ha individuato una serie di (doverosi) *caveat* a tutela dei passeggeri e viaggiatori e di (possibili) misure a sostegno delle imprese.

Per quanto concerne i *voucher* in particolare, la Commissione ha chiaramente puntualizzato che, per pacchetti o viaggi a partire dal giorno 1.3.2020:

- a) è necessario il consenso da parte del viaggiatore o passeggero affinché i *voucher* possano validamente rappresentare un’alternativa al rimborso in denaro;
- b) è opportuno uno schema di garanzie a tutela del passeggero o viaggiatore per le ipotesi di insolvenza del vettore o organizzatore;
- c) è raccomandato un periodo minimo di validità (12 mesi), unitamente alla possibilità di un rimborso (totale o parziale) in caso di mancato (o parziale) riscatto del *voucher*;
- d) è augurata un’ampia libertà di riscatto (nonché trasferibilità) dei *voucher*, da utilizzare quindi anche per prestazioni diverse da quelle inizialmente concordate.

Sotto un diverso profilo, invece – segnatamente di supporto alle imprese da parte degli Stati membri - la Commissione ha delineato un "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19"<sup>7</sup> (poi aggiornato<sup>8</sup>), mettendo a fuoco una serie di criteri per (ri)conoscere le:

- a) misure soggette a notifica ai sensi dell'articolo 107 TFUE (in quanto costituenti aiuti di Stato), nonché i parametri ai fini di una (rapidissima) valutazione da parte della Commissione;
- b) misure che, invece, non necessitano di alcun avallo (perché non costituenti aiuti di Stato).

In tale ultima prospettiva, con riferimento all’industria turistica e dei trasporti (identificate espressamente tra le più colpite dall’emergenza COVID-19), dalle comunicazioni pubblicate si evincerebbe dunque la possibilità – per gli Stati - di adottare:

- a) regimi di garanzia dei *voucher* a beneficio di viaggiatori e passeggeri, in caso di insolvenza dell'emittente dei *voucher* (misure da notificare per valutazione alla Commissione);
- b) regimi di sostegno alla liquidità - anche sotto forma di garanzie pubbliche o prestiti agevolati - a favore degli operatori dei settori dei viaggi e dei trasporti (misure da notificarsi alla Commissione, nei casi in cui il sostegno non sia concesso a condizioni di mercato);
- c) strumenti di rimborso da parte degli Stati a viaggiatori o passeggeri, in caso di insolvenza di organizzatori o vettori (misure che non necessiterebbero di preve valutazioni da parte della Commissione, laddove intervenissero successivamente alle procedure di liquidazione);
- d) interventi a sostegno delle PMI nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti.

Dalla disamina della raccomandazione, pertanto, emerge la chiara volontà della Commissione di:

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione – Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (GU C 91I del 20.3.2020).

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione – Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19 (GU C 112I del 4.4.2020).

- a) confermare il carattere inderogabile delle esigenze di tutela del viaggiatore o passeggero, quale soggetto debole;
- b) identificare nell'alveo delle misure economico-finanziarie e nella disciplina in materia di aiuti di Stato, le possibilità di sostegno all'industria turistica e dei trasporti;
- c) sulle salde premesse di cui a) e b), anche per il tramite delle rispettive associazioni di categoria, incoraggiare fortemente le imprese a rendere appetibili i *voucher* e sensibilizzare i consumatori ad approfittarne.

Allo stato, è arduo immaginare la posizione che assumerà il legislatore italiano in vista della data indicata del 26 maggio dalla Commissione, per far conoscere gli intenti del Governo: tuttavia, una breve riflessione si impone sui possibili scenari, a seconda se le indicazioni europee vengano rispettate o meno.

Da questo punto di vista, nel caso di un (augurato) ripensamento delle scelte da parte del legislatore nazionale, aspetteremo con ansia di sapere come e quando verranno adottati provvedimenti che derogano all'art. 88-bis; e, a quel punto, sarà necessario valutare l'efficacia delle recenti disposizioni normative sulle vicende contrattuali nel frattempo maturate tra operatori turistici o vettori e consumatori, alla luce delle (eventuali) future novità legislative (si pensi, ad esempio, a chi abbia già ricevuto un *voucher* perché "obbligato" dal regime attualmente in vigore).

Diversamente, in assenza di un asseccamento delle indicazioni della Commissione da parte dell'Italia, si potrebbe stagliare all'orizzonte l'inizio di una procedura di infrazione per (presunta) violazione del diritto dell'Unione Europea; inoltre, in tale secondo ordine di ipotesi, l'Italia presterebbe ragionevolmente (e legittimamente) il fianco al proliferarsi di rinvii pregiudiziali dinanzi alla Corte europea di giustizia allo scopo di stabilire la compatibilità della (attuale) normativa nazionale (di emergenza) con il diritto dell'Unione Europea.

D'altronde, la stessa Corte Costituzionale potrebbe essere chiamata in causa per valutare eventuali profili di incostituzionalità dell'art. 88-bis di cui si discute, così offrendo una possibile occasione di dialogo tra Corte di Lussemburgo e Giudice delle leggi su temi di straordinaria attualità e delicatezza dal punto di vista economico e sociale.

In ogni caso, resta ferma l'impellente necessità di massicci sostegni alle imprese in carenza di liquidità: da tali leve, anche sulla scorta dei buoni propositi della Commissione (attesi, peraltro, alla prova dei bilanci nazionali), deve partire il salvagente alle persone ed alle imprese.

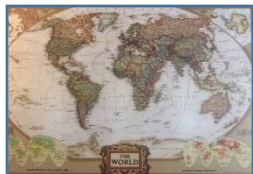
Nell'attesa di evoluzioni, mentre i palazzi della politica subiranno le (legittime) pressioni dei vari *stakeholders*, staremo a vedere quanta (e quale) acqua scorrerà sotto i ponti nel prossimo futuro; non dimenticando che – al cospetto di possibili lacerazioni di tessuti sociali ed economici – il faro dei valori fondamentali dell'impianto normativo europeo permette di ridurre i margini (ed i rischi) di approcci locali in ordine sparso, dalle verosimili conseguenze nefaste: nel segno di una tale opportunità, va volto – a parere di chi scrive - lo sguardo alla raccomandazione della Commissione europea del 13.05.2020, in uno scenario - nelle sue diverse sfumature – inesorabilmente (e drammaticamente) paneuropeo.

Ginevra-Napoli, 19.05.2020



*News-topia* è un piccolo laboratorio di informazione curato dallo studio legale *Iustopia*: il materiale dei seminari, dei “talks” online, del “magazine” è disponibile sul sito [www.iustopia.com](http://www.iustopia.com)

### Iniziative



*News-topia* magazine  
*News-topia* talks  
LIDI - Laboratori Internazionali di Diritto Italiano  
Blutopia

### Responsabile



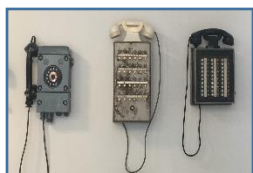
Andrea Pappalardo  
Studio legale *Iustopia* (Ginevra, Livorno)  
Avocat, Genève - Avvocato, Livorno

### Contributi



Rocco Travaglino  
Studio legale *Di Salvo, Marchese, Travaglino* (Napoli)  
Avvocato del foro di Napoli

### Contatti



[www.iustopia.com](http://www.iustopia.com)  
[andrea.pappalardo@iustopia.com](mailto:andrea.pappalardo@iustopia.com)  
LinkedIn  
Youtube



*Luogo di diritto, place of law, lieu de droit*