

NOTA INFORMATIVA N. 7/2020

– Sommario –

- 1) *Decreto Rilancio- Art. 202, co.1-bis, Legge 17 luglio 2020, n. 77- Proroga concessioni aeroportuali*
- 2) *Delibera ART n. 136/2020- Approvazione nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.*
- 3) *Art. 182 Legge 17 luglio 2020, n. 77- Voucher*
- 4) *Ordinanza Ministro della Salute 24.07.2020- Ingresso in Italia da Bulgaria e Romania*
- 5) *Sentenza n. 74/2020- GDP Sora - Risarcimento del danno da inadempimento del pacchetto turistico per negato imbarco su volo operato da vettore extra-UE*

* * * * *

- 1) **Il decreto cd. “Rilancio”, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77 prevede, all’interno del Capo III Misure per le infrastrutture e i trasporti della legge, una serie di disposizioni dedicate al trasporto aereo.**

In sede di conversione in legge, con modificazioni, del cd “Decreto Rilancio” recante Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19, oltre alla conferma delle previsioni relative ad Alitalia, al fondo per la compensazione dei danni subiti dal settore aereo ed al trattamento economico minimo per il personale del trasporto aereo (artt. 198, 202 e 203) di cui si è parlato nella precedente informativa, è stato introdotto l’art. 202, co.1-bis, della Legge 17 luglio 2020, n. 77, che proroga di 2 anni la durata delle concessioni aeroportuali già in essere.

L’art. 202 *bis*, co.1-bis, della Legge 17 luglio 2020, n. 77 ha disposto che “*In considerazione del calo del traffico negli aeroporti italiani derivante dall’emergenza*

epidemiologica da COVID-19 e dalle misure di contenimento del contagio adottate dallo Stato e dalle regioni, al fine di contenere i conseguenti effetti economici, è prorogata di due anni la durata delle concessioni per la gestione e lo sviluppo dell'attività aeroportuale, in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

Sicchè, va segnalato che il legislatore nazionale, consapevole che l'emergenza sanitaria da Covid-19 in corso sta determinando una crisi del settore che potrà protrarsi per un lungo periodo prima che possa riscontrarsi la ripresa di una tendenziale crescita esponenziale degli scorsi anni, ha ritenuto di colmare questa “parentesi” critica con l'estensione delle concessioni aeroportuali di due anni.

Al riguardo, è da evidenziare che la crisi epidemiologica porta ad un ripensamento ed aggiornamento del Piano Nazionale degli Aeroporti, tanto che il MIT ha dato mandato all'ENAC per avviarne una revisione, tenuto conto che le più accreditate analisi economiche portano a ritenere che la crescita del traffico stimato sarà realizzato con 5 anni di ritardo.

In tale critico contesto, è da ritenere che l'analisi sviluppata in questi anni sulla ridotta capacità aeroportuale sconterà una stasi che potrà essere utilizzata dagli operatori quale opportunità per adeguare le infrastrutture aeroportuali senza doversi confrontare con i problemi di saturazione.

In conclusione, la misura a sostegno dei gestori interviene in un momento particolarmente complesso del sistema aeroportuale caratterizzato da calo del traffico, carenza di ricavi e costi difficilmente recuperabili. La proroga pur non agendo nell'immediato ha grande valore per il sostegno e la ripresa degli investimenti e può contribuire alla crescita del sistema, che resta strategico per l'economia nazionale con particolare riferimento alle positive ricadute nel settore turistico.

Di seguito il testo del provvedimento:

[DECRETO RILANCIO N. 32-2020.pdf](#)

2) Si è concluso il procedimento avviato dall'ART con delibera n. 84/2018 che ha condotto all'approvazione dei nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

Al riguardo, il Centro Studi, all'esito di una prima lettura, ritiene utile evidenziare le principali novità del documento, con riserva di procedere ad un approfondimento tecnico dei nuovi modelli rispetto a quelli vigenti.

Anzitutto, si segnala che i nuovi modelli troveranno applicazione alle consultazioni tariffarie avviate a partire dal 1° luglio 2021 per i diritti aeroportuali esigibili nel 2022, con la precisazione che il gestore è tenuto agli obblighi informativi in materia di contabilità regolatoria e incentivazioni ai vettori dal 2022, con riferimento al bilancio d'esercizio 2021, in linea con i termini di entrata in vigore dell'Atto di regolazione.

In tal caso, l'anno base è individuato nel 2020, tuttavia, tenuto conto che non è rappresentativo della gestione ordinaria aeroportuale, è consentito considerare un anno base rettificato ed oggetto di certificazione, oppure l'Anno 2019.

Nel corso di vigenza del periodo tariffario, è prevista la possibilità di promuovere l'avvio di nuove consultazioni ed in particolare di riavviare le consultazioni per cause riconducibili a dichiarazioni di stato d'emergenza da parte delle Autorità competenti e ciò al fine di garantire una maggiore flessibilità dei sistemi tariffari alle mutate condizioni economiche attuali e prospettiche, agevolando le gestioni aeroportuali nell'azione di adattamento al mutato quadro di mercato e di recupero dell'equilibrio economico-finanziario, grazie alla efficiente calibrazione dei livelli tariffari.

E' confermato il tariffario di tipo *dual till* vigente, a condizione che siano rispettati specifici obblighi di trasparenza nei confronti degli Utenti. E' previsto il coinvolgimento degli utenti mediante consultazione con la specifica che in tale sede permangono una serie di obblighi informativi in capo al gestore.

Restano immutati i criteri per la designazione delle Reti aeroportuali ed eliminati i criteri soggettivi ed oggettivi per la costituzione dei Sistemi aeroportuali (es. gestione da parte dello stesso gestore, densità abitativa e bacini di utenza di ciascuno scalo).

Infine, da sottolineare che tali misure di regolazione economica sono suscettibili di applicazione agli aeroporti regolati con contratti di programma in deroga, previa sottoscrizione di atti aggiuntivi connessi alla revisione delle pattuizioni contrattuali o

diverso accordo tra concedente e concessionario.

Di seguito il link al testo della delibera ART ed al relativo allegato:

[Delibera-n.-136_2020_signed.pdf](#)

[All.-A-delibera-n.-136_2020.pdf](#)

3) L'art. 182 Legge 17 luglio 2020, n. 77 di conversione con modificazioni del dl Rilancio, dedicato alle misure di sostegno per il settore turistico, conferma la linea dura del Governo in materia di voucher in luogo dei rimborsi ed espone l'Italia alle sanzioni di cui alle procedure di infrazione recentemente aperte dall'UE.

Le modifiche apportate dalla legge di conversione appena adottata all'articolo 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, prevedono la sostituzione dei commi 11 e 12¹ e l'introduzione dei commi 12-bis, 12-ter e 12-quater², ponendosi in linea con la preferenza espressa dal Governo per

¹ «11. Nei casi previsti dai commi da 1 a 7 e comunque per tutti i rapporti inerenti ai contratti di cui al presente articolo instaurati con effetto dall'11 marzo 2020 al 30 settembre 2020, in caso di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020, anche per le prestazioni da rendere all'estero e per le prestazioni in favore di contraenti provenienti dall'estero, quando le prestazioni non sono 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 emesso entro quattordici giorni dalla data di esercizio del recesso e valido per diciotto mesi dall'emissione.

12. L'emissione dei voucher a seguito di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020 non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario. Il voucher può essere emesso e utilizzato anche per servizi resi da un altro operatore appartenente allo stesso gruppo societario. Può essere utilizzato anche per la fruizione di servizi successiva al termine di validità, purchè le relative prenotazioni siano state effettuate entro il termine di cui al primo periodo».

² «12-bis. 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 terrestri, il rimborso di cui al secondo periodo può essere richiesto decorsi dodici mesi dall'emissione ed è corrisposto entro quattordici giorni dalla richiesta.

12-ter. Nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo è istituito un fondo, 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 emessi ai sensi del presente articolo, non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore. L'indennizzo è riconosciuto nel limite della dotazione del fondo di cui al periodo precedente. I criteri e le modalità di attuazione e la misura dell'indennizzo di cui al presente comma sono definiti con regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

12-quater. Agli oneri derivanti dal comma 12-ter, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2020 e a 1 milione di euro per l'anno 2021, si provvede, per l'anno 2020, mediante corrispondente riduzione del Fondo per la promozione del turismo in Italia

l'offerta dei voucher in luogo del rimborso del corrispettivo versato dai consumatori.

In particolare, si prevede che in relazione ai contratti stipulati dall'11 marzo 2020 al 30 settembre 2020, in ipotesi di recesso della prestazione effettuata entro il 31 luglio 2020 (nulla si dice in relazione ai recessi successivi) nei casi di sorveglianza sanitaria per coronavirus e non, sia che si tratti di un volo, di un viaggio in treno, in nave, in autobus, il corrispettivo verrà restituito, entro 14 giorni dalla data di esercizio del recesso, attraverso un voucher con validità 18 mesi e non più annuali. La durata dei voucher è di 18 mesi anche per quelli emessi prima della legge.

Rimane ferma l'impossibilità per il consumatore di rifiutare l'accettazione del voucher, se il recesso è esercitato entro il 31 luglio 2020 ed è data la possibilità di utilizzare il voucher anche per servizi erogati da un altro operatore dello stesso gruppo societario.

Nel caso in cui il voucher di 18 mesi non venga utilizzato né per usufruire né per prenotare dei servizi, entro 14 giorni dalla scadenza, è corrisposto al consumatore il rimborso dell'importo versato.

Solo per i voucher emessi in relazione al trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, il rimborso può essere richiesto allo scadere del dodicesimo mese dall'emissione ed il vettore sarà tenuto a corrisponderlo entro 14 giorni dalla richiesta. Sarà quindi il consumatore a doversi attivare per richiederlo.

Si prevede l'istituzione di un fondo, 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 emessi ai sensi del presente articolo, non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore. L'indennizzo è riconosciuto nel limite della dotazione del fondo di cui al periodo precedente. I criteri e le modalità di attuazione e la misura dell'indennizzo sono definiti con regolamento adottato dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Inoltre, al fine di sostenere le agenzie di viaggio e i tour operator a seguito delle misure di contenimento del COVID-19, nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo è istituito un fondo con una dotazione di 25 milioni di euro per

di cui all'articolo 179, comma 1, del presente decreto e, per l'anno 2021, mediante corrispondente utilizzo delle risorse di cui all'articolo 2, comma 98, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286».

l'anno 2020, rinviando ad un decreto successivo del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo le modalità di ripartizione e assegnazione delle risorse agli operatori, tenendo conto dell'impatto economico negativo conseguente all'adozione delle misure di contenimento del COVID-19.

Al riguardo, come già sottolineato precedentemente (cfr. note informative n. 5 e 6), si sottolinea che il venir meno del diritto al rimborso del corrispettivo versato a fronte di una prestazione non resa è in palese contrasto con norme di carattere sovranazionale, per cui tali disposizioni aprono concretamente la strada alla procedura di infrazione paventata nei mesi passati ed ufficialmente aperta mediante l'avvio di due procedure di infrazione nei confronti dell'Italia.

La prima richiesta è scattata nei confronti dell'Italia (e anche della Grecia) perché è stata adottata una legge - il decreto Cura Italia - che, a partire dal 13 marzo, consente alle compagnie aeree e di navigazione di offrire voucher come unica forma di rimborso. I voucher sono utilizzabili come un credito per acquistare biglietti futuri. Invece il regolamento comunitario n. 261 del 2004 stabilisce che sono i passeggeri ad avere il diritto di scegliere tra il rimborso in denaro ed eventuali altre forme di rimborso, come i voucher. Secondo il regolamento, il rimborso deve essere pagato entro 7 giorni dalla cancellazione del viaggio.

La seconda richiesta di procedura d'infrazione, che oltre a Italia e Grecia riguarda altri otto Paesi, concerne le norme nazionali sui pacchetti di viaggi «tutto compreso» che consentono agli organizzatori di emettere voucher invece del rimborso in denaro per viaggi annullati, o di posticipare il rimborso oltre il periodo di 14 giorni, come stabilito nella direttiva sui viaggi tutto compreso.

A fronte dell'invio della lettera di costituzione in mora, l'Italia ha due mesi per rispondere alle argomentazioni sollevate dalla Commissione.

Si rammenta altresì che, nella segnalazione n. ST23 al Parlamento e al Governo, l'Antitrust aveva evidenziato il contrasto tra l'art. 88-bis e la vigente normativa europea che, nel caso di cancellazione per circostanze inevitabili e straordinarie, prevede il diritto del consumatore ad ottenere un rimborso, richiamando la posizione dalla Commissione europea nella Raccomandazione del 13 maggio 2020 che aveva evidenziato la possibilità per l'operatore di offrire legittimamente un buono, ma a condizione che i viaggiatori non siano privati del diritto al rimborso in denaro e rappresentando che, a fronte del permanere

del descritto conflitto, sarebbe intervenuta per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni di fonte comunitaria disapplicando la normativa nazionale con esse contrastanti.

In conclusione, va detto che le modifiche introdotte con la legge di conversione non appaiono, di per sè, sufficienti a superare le contestazioni comunitarie e, sostanzialmente, confermano la linea del Governo italiano contrario al diritto al rimborso di matrice europea, esponendo concretamente il Paese al rischio di sanzioni.

4) Nelle more dell'adozione di un DPCM, il Ministro della Salute con ordinanza 24.07.2020 ha ritenuto opportuno disporre misure urgenti al fine di limitare la diffusione della pandemia sul territorio nazionale e, a tal fine, ha esteso l'obbligo di sorveglianza sanitaria e di isolamento fiduciario a coloro che negli ultimi quattordici giorni abbiano soggiornato e transitato in Bulgaria e Romania con efficacia sino al 31 luglio p.v.

In considerazione dell'evoluzione della situazione epidemiologica a livello internazionale e del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia da Covid-19, con nota del 24 luglio la Direzione generale della prevenzione sanitaria aveva suggerito l'applicazione di tali misure urgenti atteso l'incremento dei casi covid-19 in Bulgaria e Romania ai soggetti che facciano ingresso in Italia e provengano da tali Paesi.

Resta ferma l'esclusione per l'equipaggio dei mezzi di trasporto ed il personale viaggiante dei mezzi di trasporto.

Di seguito il testo del provvedimento:

[Ordinanza MIN SALUTE 24 luglio 2020.pdf](#)

5) La sentenza del GDP di Sora depositata in data 28.07.2020 ha condannato in solido la società controllata e la holding, quali tour operator, al risarcimento del danno per negato imbarco su volo operato da compagnia extra-UE applicando alla fattispecie in via analogia i parametri di cui al Reg. n. 261/2004 ai fini della quantificazione del danno.

La controversia trae origine dalla domanda di una passeggera del volo diretto Sharm-Roma operato da compagnia aerea extracomunitaria, cui illegittimamente era negato l'imbarco sul volo e l'assistenza del caso, con riprotezione su volo in partenza al giorno successivo e dirottamento presso scalo.

Il caso di specie appare interessante sotto molteplici aspetti.

Anzitutto, l'azione era promossa non ai sensi del Reg. CE, bensì invocando una patente violazione del Codice del Turismo a fronte della stipula di un contratto di pacchetto turistico.

In linea di principio, tale strategia processuale consentiva da un lato di convenire in giudizio più agevolmente un soggetto avente sede in Italia, quale il tour operator, evitando il dispendio di tempo e costi in termini di notifica estera e traduzione dell'atto e di evitare l'eccezione relativa all'inapplicabilità al caso di specie del Reg. 261.

Ed invero, tale normativa non si applica ai voli con destinazione un aeroporto comunitario quando siano operati da vettori extra-Ue (art. 3 Reg. CE 261/2004 recante ambito di applicazione).

Tale questione è stata superata convenendo in giudizio il tour operator risultante *ex contractu* quale organizzatore del pacchetto turistico giacchè aveva realizzato la combinazione del servizio di trasporto e di alloggio e, come tale, responsabile dell'inadempimento dei terzi fornitori dei singoli servizi inclusi nel pacchetto.

Nello specifico, il servizio di trasporto operato da compagnia extracomunitaria era risultato difforme rispetto alle pattuizioni giacchè, a cagione dell'illegittimo negato imbarco della passeggera sul volo su cui disponeva di regolare prenotazione, la stessa giungeva presso la destinazione finale con circa 24 ore di ritardo, dopo aver subito altresì un dirottamento presso altro scalo.

La difesa della passeggera invocava l'applicazione del Codice del Turismo il quale fa salva

l'applicazione della Convenzione di Montreal che sancisce la responsabilità del vettore in ipotesi di ritardo sino a 4694 DSP (art. 17 e 22) e ai fini della quantificazione del pregiudizio subito faceva espresso richiamo ai parametri previsti dall'art. 7 del Reg. CE 261 per il riconoscimento della compensazione pecuniaria in base alla distanza chilometrica.

In tal modo, viene estesa la tutela dei diritti del passeggero anche a quelle ipotesi in cui, nonostante il viaggiatore subisca i medesimi disagi, la previsione normativa non troverebbe applicazione.

La pronuncia assume rilievo altresì sotto un ulteriore profilo.

Orbene, la difesa di parte attrice decideva di convocare in giudizio quale tour operator non solo la società controllata, ma anche la controllante sul presupposto dell'omessa specifica indicazione all'interno del contratto di pacchetto turistico del soggetto agente nella veste di organizzatore del viaggio e come tale direttamente responsabile dell'inadempimento e dell'assistenza del viaggiatore in difficoltà.

Tale omissione, oltre ad essere palesemente in contrasto con gli obblighi informativi di cui al Codice del Turismo, come novellato nel 2018, è tale da ingenerare confusione nel turista, parte debole del rapporto, il quale non è messo nella condizione di conoscere la controparte contrattuale.

Nella fattispecie, il contratto recava l'indicazione del marchio leader nella programmazione dei viaggi, appartenente alla holding quotata in borsa, oltre che al tour operator figurante nel contratto.

Inoltre, il medesimo marchio era utilizzato da entrambe le società che esercitavano la medesima attività consistente nella combinazione di soluzioni di viaggio, come risulta agevolmente da visura camerale prodotta agli atti.

La tesi trovava pieno accoglimento con dichiarazione di inadempimento contrattuale delle convenute e condanna in solido al risarcimento del danno ed alle spese di lite.