

Alessio Claroni *

Trasporto ferroviario, turismo e COVID-19: problematiche attuali

Rail transport, tourism and COVID-19: Current issues §

In passato, il trasporto ferroviario ha assunto un ruolo di preminente rilievo in relazione all'evoluzione del turismo. Dopo un periodo di declino, dovuto soprattutto all'emergere di trasporti alternativi (in particolare, di quello aereo), il trasporto ferroviario, negli ultimi anni, ha riacquisito importanza nel settore turistico. Attualmente il trasporto ferroviario, oltre a poter essere funzionale al turismo, ha anche favorito la nascita di una nuova tipologia di turismo, il c.d. turismo ferroviario. Il presente contributo intende indagare alcune questioni giuridiche riguardanti il trasporto ferroviario, che assumono rilievo sotto il profilo del diritto del turismo e che, in termini applicativi, si collocano, altresì, entro il contesto emergenziale provocato dalla pandemia COVID-19. – In the past, rail transport has been very important for tourism development. After a period of decline, due to the use of alternative transport (in particular, air transport), rail transport has been regaining importance in the tourism sector in recent years. Currently rail transport, in addition to being functional to tourism, has also given rise to a specific type of tourism, the so-called rail tourism. This scientific paper intends to investigate, from a legal point of view, some problems of rail transport directly related to the theme of tourism and the COVID-19 emergency situation.

* Ricercatore (RTDb) di Diritto della navigazione nell'Università di Trento – alessio.claroni@unitn.it.

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

SOMMARIO: 1. Premessa: dal trasporto ferroviario funzionale all'esercizio del turismo al trasporto ferroviario quale forma di turismo. – 2. Diritto alla mobilità e sicurezza del trasporto ferroviario. – 3. Sul rimborso dei titoli di viaggio nel trasporto ferroviario ai sensi dell'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020. – 4. Il turismo ferroviario.

1. *Premessa: dal trasporto ferroviario funzionale all'esercizio del turismo al trasporto ferroviario quale forma di turismo.*

Nella evoluzione del turismo da fenomeno d'*élite* a fenomeno di massa il trasporto ferroviario ha assunto un ruolo di preminente rilievo.

In tal senso, è stato evidenziato che «lo sviluppo del trasporto ferroviario ha costituito una rivoluzione nel concetto di turismo dal suo avvento e per tutto il XIX secolo e oltre, passando dal turismo elitario dei *tour*, su carrozze o diligenze, a un turismo popolare di massa grazie alla maggiore capienza dei convogli ferroviari»¹.

Va detto che l'utilizzo del trasporto ferroviario per fini turistici si è, certamente, attenuato nel corso del ventesimo secolo a fronte dell'emergere di trasporti alternativi e, in particolare, di quello aereo, che ha consentito il raggiungimento di destinazioni nazionali ed internazionali in tempi ridotti e a prezzi estremamente accessibili.

Nel contempo, è altrettanto vero che, specie in questi ultimi anni, il trasporto ferroviario ha assunto nuovamente una posizione di rilievo nel contesto turistico, favorendo addirittura la nascita di una nuova tipologia di turismo «basato sulla riattivazione delle linee dismesse a carattere storico, culturale e paesaggistico e sul riutilizzo di locomotive e convogli d'epoca»²: trattasi, in particolare, del c.d. «turismo ferroviario».

¹ C.I. ASTRELLA, *Il turismo ferroviario nella Val d'Orcia: alla (ri)scoperta di borghi e paesaggi*, in G. Belli - F. Capano - M.I. Pascariello (a cura di), *La città, il viaggio, il turismo. Percezione, produzione e trasformazione*, CIRICE – Centro Interdipartimentale di Ricerca sull'Iconografia della Città Europea. Università di Napoli Federico II, 2017, 2961.

² C.I. ASTRELLA, *Il turismo ferroviario nella Val d'Orcia: alla (ri)scoperta di borghi e paesaggi*, cit., 2961.

Si è venuta, così, a consolidare una «forma autonoma di turismo, in cui il viaggio in treno (...) costituisce il *fine* stesso della vacanza»³.

Un turismo, dunque, di tipo esperienziale, che permette di «compiere viaggi permeati da un'atmosfera d'altri tempi»⁴ ed in cui, tra l'altro, il treno consente di «incentivare il “turismo dolce”, ovvero quella forma di turismo sostenibile adatta a chi vuole trascorrere una giornata lontano dai ritmi frenetici della vita di tutti i giorni e senza effetti negativi sull'ambiente»⁵.

Nel turismo ferroviario, in altri termini, si assiste ad un mutamento della natura stessa del trasporto ferroviario, che da fattispecie (eventualmente) funzionale al turismo diventa, esso stesso, manifestazione di quest'ultimo.

Due facce della stessa medaglia, il trasporto ferroviario utilizzato per fini turistici ed il turismo ferroviario, accomunate da potenzialità crescenti in ambito turistico.

In merito al trasporto ferroviario utilizzato per fini turistici può osservarsi come in un recente documento dal titolo «Movimento turistico in Italia», elaborato dall'Istituto Nazionale di Statistica, si sia evidenziato che «il treno e l'aereo sono più utilizzati per gli spostamenti di lavoro (rispettivamente 27,7% e 19,0%) che per le vacanze (8,9% e 5,5%). L'utilizzo di entrambi i mezzi di trasporto aumenta di circa il 23% nel 2018»⁶.

A ciò si aggiunga che, circa il fenomeno del turismo ferroviario, a fine 2019, nel corso dell'audizione alla Commissione attività produttive della Camera dei Deputati, il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo ha annunciato che «il 2020 sarà l'Anno del treno turistico»⁷.

³ G. ROCCA, *Dal prototurismo al turismo globale. Momenti, percorsi di ricerca, casi di studio*, Torino, 2013, 491-492.

⁴ M. MATTO, *Cenni sul turismo ferroviario (Scheda integrativa n. 2)*, in M.M. FAVRO-PARIS, *Turismo. Teoria economica e applicazioni*, Torino, 2016, 147.

⁵ M. MATTO, *Cenni sul turismo ferroviario (Scheda integrativa n. 2)*, cit., 148-149.

⁶ ISTAT-Istituto Nazionale di Statistica, *Movimento turistico in Italia*, novembre 2019 (www.istat.it/it/files//2019/11/Movimento-turistico-in-Italia-2018.pdf).

⁷ Ufficio Stampa MiBACT, *Turismo, Franceschini: Il 2020 sarà l'Anno del treno turistico*, 11 dicembre 2019 (www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_642418588.html). Come, altresì, precisato nel comunicato, «dopo il 2016 Anno nazionale

Dati e previsioni che, purtroppo, si sono imbattuti, a partire dai primi mesi del 2020, in una situazione sanitaria emergenziale di dimensioni planetarie, che ha bruscamente interrotto il fenomeno turistico, anche naturalmente sotto il profilo in questa sede considerato.

2. Diritto alla mobilità e sicurezza del trasporto ferroviario.

L'Italia è un Paese che «vive di turismo» ed in cui «ogni anno, d'estate, 70.000 turisti norvegesi vengono a vedere le rovine dell'impero romano, con un rotolo di dollari in tasca».

Così descriveva l'Italia Gabriel García Márquez (*Dall'Europa e dall'America. 1955-1960*), rendendo bene l'idea di quanto il turismo, anche sotto il profilo economico, sia rilevante per il nostro Paese.

Dati più concreti circa la consistenza del fenomeno, questa volta anche in termini di perdite economiche subite a causa della situazione pandemica, sono stati recentemente offerti dall'Istituto Nazionale di Statistica, il quale ha precisato che «uno degli effetti economici più immediati della crisi associata al Covid-19 è stato il blocco dei flussi turistici. I primi effetti sono già emersi a febbraio, con il diffondersi dell'epidemia in molti paesi, ma è agli inizi di marzo che si è giunti all'azzeramento dell'attività in corrispondenza dei provvedimenti gene-

dei cammini, il 2017 Anno nazionale dei borghi, il 2018 Anno del cibo italiano e il 2019 Anno del turismo lento è ora di promuovere un'altra forma di turismo che permetta al viaggiatore di percorrere il nostro paese in modo sostenibile e lungo le tratte storiche delle ferrovie, ammirando paesaggi magnifici e toccando località di struggente bellezza. Esistono 800 chilometri di tratte ferroviarie in disuso e abbandonate che attraversano parchi nazionali, aree protette e territori densi di storia e cultura. Nel 2020 investiremo per potenziare, promuovere e valorizzare questa forma di turismo, rispondendo all'esigenza di governare la crescita impetuosa dei flussi turistici che registreremo nei prossimi anni e che non potrà concentrarsi nelle sole grandi città d'arte, che già stanno vivendo fenomeni di sovraffollamento e che vanno tutelate. Dobbiamo promuovere un turismo sostenibile, fatto di persone che vengano in Italia a cercare le eccellenze e rispettino la fragilità del nostro patrimonio».

ralizzati di distanziamento sociale»⁸. Orbene, secondo l'Istituto Nazionale di Statistica «senza l'emergenza Covid-19, nel trimestre marzo-maggio 2020 si sarebbero realizzate più o meno... 81 milioni di presenze (18,5% del totale annuale), 23,0% delle presenze annuali di stranieri, 20,3% delle presenze annuali in strutture alberghiere; si sarebbero guadagnati più o meno... 9,4 miliardi (euro) - la spesa dei turisti stranieri, 21,4% della spesa annuale dei turisti stranieri, 16,0% della spesa annuale dei turisti italiani»⁹.

Alla luce di quanto precede, ben si comprende come la ripresa economica *post* COVID-19 del nostro Paese debba, necessariamente, passare da una ripresa del settore turistico, a sua volta inscindibilmente connessa con una ripartenza del settore dei trasporti.

Onde giustificare quest'ultima affermazione, sia sufficiente menzionare il «Piano Straordinario per la Mobilità Turistica 2017-2022» del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in cui si evidenzia chiaramente che «non c'è turismo senza mobilità: i trasporti costituiscono un presupposto fondamentale e giocano un ruolo chiave per la qualità dell'offerta turistica nazionale»¹⁰.

Il concetto di «mobilità», associato dal suddetto Piano Straordinario a quello di «turismo», induce, ora, a riflettere sulla eventualità di un possibile riconoscimento del diritto alla mobilità anche in favore del turista.

La dottrina ha sottolineato che «il diritto alla mobilità trae origine dal diritto costituzionale europeo, è strettamente connesso alla cittadinanza europea e al diritto alla libertà di circolazione (...). In particolare, secondo la Corte di giustizia, il diritto che deriva dall'essere cittadino europeo consiste in primo luogo nella parità di trattamento, che deriva dall'art. 12 tr. Ce (divieto di qualunque discriminazione fondata sulla nazionalità). Da questo discendono una serie di limiti alle legislazioni nazionali che regolano lo status dei cittadini europei che si spo-

⁸ Comunicato Stampa ISTAT, *Una stagione mancata: impatto del Covid-19 sul turismo*, 29 aprile 2020 (www.istat.it/it/archivio/242017).

⁹ Comunicato Stampa ISTAT, *Una stagione mancata: impatto del Covid-19 sul turismo*, cit.

¹⁰ www.mit.gov.it/node/7368

stano in un altro Stato membro per ragioni di studio, lavoro, turismo, o altro»¹¹.

La mobilità sembra, poi, assurgere a diritto del turista nell'ambito del *Global Code of Ethics for Tourism* (GCET), adottato nel 1999 dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione Mondiale del Turismo.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 8 del Codice che, nel contemplare espressamente la «Liberty of tourist movements», stabilisce che «tourists and visitors should benefit, in compliance with international law and national legislation, from the liberty to move within their countries and from one State to another, in accordance with Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights; they should have access to places of transit and stay and to tourism and cultural sites without being subject to excessive formalities or discrimination» (par. 1).

Fatte queste premesse, va ora detto che, entro il contesto nazionale, il diritto alla mobilità è stato qualificato come «non soltanto uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione della Repubblica ma una prerogativa che incide direttamente nell'ambito della persona»¹².

Richiamando, a tal proposito, l'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, la predetta dottrina ha posto in evidenza un aspetto estremamente attuale del diritto alla mobilità concernente, nello specifico, il rapporto che intercorre tra detto diritto ed il diritto ad essere trasportati in condizioni di sicurezza.

È stato, in particolare, rilevato che «l'art. 2 deve (...) considerarsi una norma aperta nel senso di estendere la tutela ivi prevista alla persona stessa in relazione allo sviluppo economico e sociale della società. Non può dubitarsi che tale progresso investa, non soltanto dal punto di vista economico ma anche intellettuale e culturale, il diritto alla disponibilità dei mezzi di trasporto. In tal modo non soltanto si attribuisce al

¹¹ G.G. CARBONI, *Il diritto alla mobilità dei cittadini europei*, in *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M.M. COMENALE PINTO, Ariccia (RM), 2015, 7. Si precisa che l'Autrice aggiunge che «un secondo principio fondamentale posto alla base del diritto alla mobilità è la libera circolazione dei servizi».

¹² G. RINALDI BACCELLI, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo. Atti del Convegno (Sassari-Alghero, 15-16 ottobre 1999)*, Torino, 2002, 25.

diritto alla mobilità un rango chiaramente sovraordinato rispetto agli altri diritti di carattere economico (...) ma si connota il diritto stesso delle caratteristiche legate al diritto della persona, nel senso di imporre all' esercente del servizio il rispetto delle garanzie connesse alla persona nell' adempimento della prestazione del trasporto. (...) Si tratta cioè di ribadire che la prestazione del trasporto deve rispettare», tra l' altro, le « esigenze di sicurezza (...). Chi viaggia in treno o in aereo non è soltanto un cliente che deve essere trattato secondo le esigenze di carattere commerciale ma anche un cittadino che vanta un diritto costituzionalmente protetto che merita di essere garantito non soltanto con gli strumenti di natura privatistica ma con tutti i mezzi di cui l' ordinamento giuridico dispone»¹³.

A questo punto può osservarsi che una interessante manifestazione, in termini pratici, della considerazione che precede è possibile coglierla nella circostanza che, a fronte della situazione emergenziale attuale, la sicurezza del passeggero è stata garantita mediante l' individuazione di stringenti regole comportamentali da adottarsi fuori e a bordo del mezzo, anche in termini di distanziamento sociale tra le persone.

Per quanto concerne, in particolare, le misure di sicurezza relative anche al settore ferroviario, può richiamarsi il d.P.C.M. 17 maggio 2020, recante « Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l' emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l' emergenza epidemiologica da COVID-19 »¹⁴, poi sostituito dal d.P.C.M. 11 giugno 2020, che ha introdotto « Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l' emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33,

¹³ G. RINALDI BACCELLI, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, cit., 28.

¹⁴ Si precisa che, ai sensi dell' art. 11 del d.P.C.M. 17 maggio 2020, « le disposizioni del presente decreto si applicano dalla data del 18 maggio 2020 in sostituzione di quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 aprile 2020 e sono efficaci fino al 14 giugno 2020 ».

recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»¹⁵.

L'allegato 14 («Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica») del decreto da ultimo citato, nello specifico, in relazione al «settore ferroviario», ha, tra l'altro: imposto «restrizioni al numero massimo dei passeggeri ammessi nelle aree di attesa comuni e comunque nel rispetto delle disposizioni di distanziamento fra le persone di almeno un metro»; garantito la «disponibilità nelle sale comuni di attesa e a bordo treno di gel igienizzante lavamani»; stabilito che «in caso di passeggeri che a bordo treno presentino sintomi riconducibili all'affezione da COVID-19, la Polizia Ferroviaria e le Autorità sanitarie devono essere prontamente informate: all'esito della relativa valutazione sulle condizioni di salute del passeggero, a queste spetta la decisione in merito all'opportunità di fermare il treno per procedere ad un intervento»; previsto che «l'impresa ferroviaria procederà successivamente alla sanificazione specifica del convoglio interessato dall'emergenza prima di rimmetterlo nella disponibilità di esercizio»¹⁶.

Ulteriori misure volte alla protezione del passeggero in relazione al «settore ferroviario» sono contenute nell'allegato 15 («Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico») del

¹⁵ L'art. 11, co. 1, del d.P.C.M. 11 giugno 2020 stabilisce che «le disposizioni del presente decreto si applicano dalla data del 15 giugno 2020 in sostituzione di quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020 e sono efficaci fino al 14 luglio 2020». A quest'ultimo proposito, è d'uopo precisare che, con d.P.C.M. 14 luglio 2020, con cui sono state introdotte «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», le misure di cui al succitato d.P.C.M. 11 giugno 2020 sono state «prorogate sino al 31 luglio 2020».

¹⁶ Per completezza, si precisa che il summenzionato allegato 14 si occupa, altresì, del «settore trasporto pubblico locale stradale e ferrovie concesse».

medesimo decreto¹⁷, che distingue tra misure relative alla infrastruttura e misure relative al mezzo¹⁸.

Circa le prime, specifiche misure sono contemplate con riferimento alle «principali stazioni», in relazione alle quali si prevedono, per esempio: «percorsi a senso unico all'interno delle stazioni e nei corridoi fino ai binari, in modo da mantenere separati i flussi di utenti in entrata e uscita; attività di igienizzazione e disinfezione su base quotidiana e sanificazione periodica degli spazi comuni delle stazioni; installazione di dispenser di facile accessibilità per permettere l'igiene delle mani dei passeggeri; regolamentazione dell'utilizzo di scale e tappeti mobili favorendo sempre un adeguato distanziamento tra gli utenti; annunci di richiamo alle regole di distanziamento sociale sulle piattaforme invitando gli utenti a mantenere la distanza di almeno un metro; limitazione dell'utilizzo delle sale di attesa e rispetto al loro interno delle regole di distanziamento».

Per quanto concerne, invece, le misure da adottarsi a bordo treno, si rammentano, a titolo esemplificativo, quelle relative al «distanziamento fisico a bordo con applicazione di marker sui sedili non utilizzabili»; al «posizionamento di dispenser di gel igienizzanti su ogni veicolo, ove ciò sia possibile»; alla «eliminazione della temporizzazione di chiusura delle porte esterne alle fermate, al fine di facilitare il ricambio dell'aria all'interno delle carrozze ferroviarie»; al «potenziamento del personale dedito ai servizi di igiene e decoro». Inoltre, si stabilisce l'obbligo, a carico dei passeggeri, di «indossare necessariamente una mascherina, anche di stoffa, per la protezione del naso e della bocca».

Sempre relativamente alle misure da adottarsi a bordo treno, ma con specifico riferimento ai «treni a lunga percorrenza (con prenotazione online)», oltre al «distanziamento interpersonale di un metro a bordo assicurato anche attraverso un meccanismo di preventiva prenotazione», si prevede l'«adozione del biglietto nominativo al fine di identificare tutti i passeggeri e gestire eventuali casi di presenza a bordo di sospetti o concla-

¹⁷ Ora, allegato 2 del d.P.C.M. 14 luglio 2020.

¹⁸ Analogamente, si prevedono misure relative all'infrastruttura e misure relative al mezzo anche in relazione al «settore trasporto pubblico locale automobilistico, lacuale, lagunare, costiero e ferrovie non interconnesse alla rete nazionale».

mati casi di positività al virus covid-19” nonché la possibilità di “usufruire dei servizi di ristorazione/assistenza a bordo treno per i viaggi a media lunga percorrenza con modalità semplificate che evitino il transito dei passeggeri per recarsi al vagone bar¹⁹. È, inoltre, contemplata la «previsione obbligatoria, nelle stazioni di partenza dei treni ad Alta Velocità di ingressi dedicati per l’accesso ai treni AV e agli IC al fine di procedere alla misurazione della temperatura corporea da effettuarsi prima dell’accesso al treno. Nel caso in cui sia rilevata una temperatura corporea superiore a 37,5 C non sarà consentita la salita a bordo treno»²⁰.

Continuando a riflettere sul diritto alla mobilità e sulla funzione di garanzia che esso svolge in termini di sicurezza del trasporto, sembra giungersi alla conclusione che le misure adottate per fronteggiare la situazione emergenziale attuale, financo attraverso l’imposizione di limiti alla possibilità di usufruire del servizio di trasporto²¹, finiscono per ripercuotersi, limitandolo, anche sul medesimo diritto alla mobilità.

E, d’altra parte, detta conclusione parrebbe essere coerente con quanto stabilito dall’art. 16 Cost. che, in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno²², fa comunque salve «le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza».

¹⁹ A quest’ultimo proposito, il d.P.C.M. 11 giugno 2020 stabilisce, in particolare, che, «il servizio è assicurato con la consegna “al posto” di alimenti e bevande in confezione sigillata e monodose, da parte di personale dotato di mascherina e guanti».

²⁰ Rispetto all’allegato 15 del d.P.C.M. 11 giugno 2020, l’allegato 2 del d.P.C.M. 14 luglio 2020 contempla, inoltre, specifiche ipotesi in presenza delle quali, a bordo dei treni a lunga percorrenza, è consentito derogare al distanziamento interpersonale di un metro.

²¹ È questo il caso, per esempio, della regola, poc’anzi citata, del distanziamento interpersonale di un metro a bordo del treno, idonea a condurre ad una limitazione del numero di passeggeri che possono usufruire del servizio di trasporto.

²² Sul rapporto tra il diritto alla mobilità e l’art. 16 Cost. cfr. M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume I. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, 25; S. BUSTI, *Le sanzioni amministrative a carico degli utenti-passeggeri ferroviari*, in di A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - C. POZZI (a cura di), *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Torino, 2012, 719.

3. *Sul rimborso dei titoli di viaggio nel trasporto ferroviario ai sensi dell'art. 88-bis del d.l. n. 18/2020.*

Attraverso il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, sono state elaborate «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Orbene, in tale contesto, l'art. 88-*bis* del predetto decreto legge ha introdotto regole, anche in relazione al trasporto ferroviario, concernenti il «Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici».

In particolare, il primo comma della norma citata riconosce, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 c.c., la sussistenza della sopravvenuta impossibilità della prestazione (anche) in relazione ai contratti di trasporto ferroviario conclusi: «a) dai soggetti nei confronti dei quali è stata disposta la quarantena con sorveglianza attiva ovvero la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva da parte dell'autorità sanitaria competente, in attuazione dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, con riguardo ai contratti da eseguire nel medesimo periodo di quarantena o permanenza domiciliare; b) dai soggetti residenti, domiciliati o destinatari di un provvedimento di divieto di allontanamento nelle aree interessate dal contagio, come individuate dai decreti adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, con riguardo ai contratti da eseguire nel periodo di efficacia dei predetti decreti; c) dai soggetti risultati positivi al virus COVID-19 per i quali è disposta la quarantena con sorveglianza attiva ovvero la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva da parte dell'autorità sanitaria competente ovvero il ricovero presso le strutture sanitarie, con riguardo ai contratti da eseguire nel medesimo periodo di permanenza, quarantena o ricovero; d) dai soggetti che hanno programmato soggiorni o viaggi con partenza o arrivo nelle aree interessate dal contagio come individuate dai decreti adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni,

dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, con riguardo ai contratti da eseguire nel periodo di efficacia dei predetti decreti; e) dai soggetti che hanno programmato la partecipazione a concorsi pubblici o procedure di selezione pubblica, a manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, a eventi e a ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico, annullati, sospesi o rinviati dalle autorità competenti in attuazione dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, con riguardo ai contratti da eseguire nel periodo di efficacia dei predetti provvedimenti; f) dai soggetti intestatari di titolo di viaggio o acquirenti di pacchetti turistici, acquistati in Italia, aventi come destinazione Stati esteri, dove sia impedito o vietato lo sbarco, l'approdo o l'arrivo in ragione della situazione emergenziale epidemiologica da COVID-19».

Ai fini dell'applicazione della norma, i predetti soggetti sono tenuti a comunicare al vettore ferroviario la situazione che li coinvolge nel senso sopra descritto, «allegando la documentazione comprovante il titolo di viaggio» (art. 88-*bis*, co. 2, d.l. n. 18/2020).

Circa, invece, l'ipotesi di cui alla lett. e) del comma 1, la norma impone di allegare «la documentazione attestante la programmata partecipazione ad una delle manifestazioni, iniziative o eventi indicati nella medesima lettera e)»; in tal caso, nulla pare essere prescritto (quantomeno esplicitamente) circa la necessità di allegare, altresì, la documentazione «comprovante il titolo di viaggio».

Va, ora, precisato che la predetta comunicazione deve essere effettuata, a pena di decadenza²³, entro il termine di trenta giorni decorrenti

²³ A. PEPE, *Contratti di viaggio e del tempo libero: tutele e rimedi a fronte dell'emergenza sanitaria da coronavirus*, Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Ferrara (giuri.unife.it/it/coronavirus/diritto-virale/contratti-di-viaggio-e-del-tempo-libero-tutele-e-rimedi-a-fronte-dell2019emergenza-sanitaria-da-coronavirus), 4, precisa che «la previsione di un termine di decadenza, in relazione a tali casi, si giustifica al fine di garantire un minimo di certezza agli operatori economici in ordine alle richieste di rimborso che gli stessi potranno essere chiamati a soddisfare, evitando il rischio del verificarsi di inattese sopravvenienze passive di bilancio».

da momenti differenti, a seconda della specifica ipotesi di sopravvenuta impossibilità della prestazione contemplata dalla norma.

In particolare, i suddetti trenta giorni decorrono: «a) dalla cessazione delle situazioni di cui al comma 1, lettere da a) a d); b) dall'annullamento, sospensione o rinvio del concorso o della procedura selettiva, della manifestazione, dell'iniziativa o dell'evento, nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera e); c) dalla data prevista per la partenza, nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera f)» (art. 88-*bis*, co. 2, d.l. n. 18/2020).

Infine, entro trenta giorni dall'avvenuta comunicazione, il vettore è tenuto a procedere «al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio (...) ovvero all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione» (art. 88-*bis*, co. 3, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 182, co. 3-*bis*, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77).

A questo punto è opportuno precisare che, in relazione ai contratti stipulati dai soggetti indicati al comma 1 dell'art. 88-*bis* in commento, il vettore può esercitare il diritto di recesso «quando le prestazioni non possono essere eseguite in ragione di provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19». In tal caso, il vettore è tenuto a comunicare tempestivamente all'acquirente la volontà di esercitare tale diritto, procedendo, «entro i successivi trenta giorni, (...) al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio oppure all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione» (art. 88-*bis*, co. 4, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 182, co. 3-*bis*, d.l. n. 34/2020).

L'analisi della norma di cui all'art. art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020 può essere completata evidenziando quanto espresso, in argomento, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Nella specie, l'Autorità, con propria segnalazione AS1665 del 28 maggio 2020²⁴, ha posto l'accento sul contrasto sussistente tra la norma

²⁴ Segnalazione AGCM AS1665 del 28 maggio 2020 concernente «Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetti turistici causa emergenza Covid 19», in *Boll. n. 22/2020*.

in parola e la disciplina eurounitaria vigente che, a differenza del considerato art. 88-*bis*, «in caso di cancellazione del viaggio» riconosce «ai passeggeri la scelta immediata tra il rimborso in denaro o modalità alternative per la restituzione del costo integrale del biglietto, incluso un buono sostitutivo»²⁵.

Il suesposto principio può ravvisarsi anche nel trasporto ferroviario, segnatamente alla luce di quanto stabilito dal reg. (CE) n. 1371/2007²⁶.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 16, lett. a), del succitato regolamento²⁷, che riconosce al passeggero, in caso di cancellazione del viag-

²⁵ L'art. 182, co. 3-*bis*, d.l. n. 34/2020 ha introdotto, tra l'altro, un nuovo comma 12-*bis* all'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020, secondo cui «la durata della validità dei voucher pari a diciotto mesi prevista dal presente articolo si applica anche ai voucher già emessi alla data di entrata in vigore della presente disposizione. In ogni caso, decorsi diciotto mesi dall'emissione, per i voucher non usufruiti né impiegati nella prenotazione dei servizi di cui al presente articolo è corrisposto, entro quattordici giorni dalla scadenza, il rimborso dell'importo versato. Limitatamente ai voucher emessi, in attuazione del presente articolo, in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, il rimborso di cui al secondo periodo può essere richiesto decorsi dodici mesi dall'emissione ed è corrisposto entro quattordici giorni dalla richiesta». Sembra, in proposito, potersi osservare come la norma in parola non consenta di superare le criticità ravvisate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione all'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020, posto che continua a non contemplarsi - riprendendo le parole dell'Autorità, citate nel testo - «la scelta immediata tra il rimborso in denaro o modalità alternative per la restituzione del costo integrale del biglietto, incluso un buono sostitutivo».

²⁶ Trattasi del reg. (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Per un approfondimento sul reg. (CE) n. 1371/2007 si rinvia a S. BUSTI, *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Dir. trasp.*, 2008, 30 ss.; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia, 2. Il contratto di trasporto di persone nella disciplina dell'Unione europea*, in L. TULLIO - M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, 1354 ss.; M. BRIGNARDELLO, *I diritti dei passeggeri nel trasporto marittimo e nelle altre modalità: uniformità e differenze*, in *Dir. mar.*, 2012, 786 ss., anche per la bibliografia citata alla nota 14; A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, in F. MORANDI (a cura di), *I contratti del trasporto. Tomo secondo. Nautica da diporto, trasporto terrestre e ferroviario*, Bologna, 2013, 1426 ss.

gio, la possibilità di ottenere²⁸ il rimborso integrale del biglietto in denaro oppure, in ipotesi di mancata richiesta del passeggero medesimo nel senso che precede ed alla luce del rinvio operato all'art. 17²⁹, «mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili».

Secondo la disciplina eurounitaria, quindi, il vettore ferroviario soggiace all'obbligo³⁰, a fronte della richiesta espressa dal passeggero, di provvedere al rimborso integrale del biglietto in denaro.

²⁷ Cfr., sul punto, nota 10 della raccomandazione della Commissione europea, di data 13 maggio 2020, «relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19» (C(2020) 3125 final).

²⁸ Se non ha optato per il servizio alternativo di trasporto, di cui all'art. 16, lett. b) e c), reg. (CE) n. 1371/2007. Come precisato nella già citata raccomandazione della Commissione europea, di data 13 maggio 2020, «relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19», «i regolamenti (CE) n. 261/2004, (CE) n. 1371/2007, (UE) n. 1177/2010 e (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (“i regolamenti dell’Unione sui diritti dei passeggeri”) stabiliscono i diritti dei passeggeri in caso di cancellazioni. In caso di cancellazione da parte del vettore, questo deve offrire ai passeggeri la possibilità di scegliere tra un rimborso e un trasporto alternativo. Siccome il trasporto alternativo è difficilmente applicabile nelle circostanze attuali, la scelta di fatto è principalmente tra le varie possibilità di rimborso» (Considerando 7).

²⁹ Come indicato nel testo, l'art. 16, lett. a), reg. (CE) n. 1371/2007 rinvia, in merito alle modalità di rimborso, all'art. 17 il quale, al §2, stabilisce che «il risarcimento può essere effettuato mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili (per quanto riguarda in particolare il periodo di validità e la destinazione). Il risarcimento è effettuato in denaro su richiesta del passeggero». Cfr., in argomento, nota 3 della già citata segnalazione AGCM AS1665 del 28 maggio 2020. Come precisato da M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume II. La disciplina contrattuale*, Milano, 2012, 165-166, «l'indennità deve essere corrisposta (...) in buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili e se il passeggero non ha espressamente richiesto un rimborso in denaro».

³⁰ L'art. 6, reg. (CE) n. 1371/2007 stabilisce che «1. Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti nel presente regolamento non possono essere soggetti a limitazioni o esclusioni, segnatamente mediante l'introduzione di clausole dero-

D'altronde, per sgombrare il terreno di indagine da dubbi, la Commissione, nel formulare «Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19»³¹, ha precisato che, nel caso in cui il vettore annulli il viaggio, «l'offerta di un buono da parte del vettore non può pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in alternativa, per il rimborso» (punto 2.2.)³².

Il quadro sin qui tracciato, unitamente alla circostanza che «il trasporto nazionale ferroviario di persone [è] regolato ad oggi dal reg. CE 1371/2007 (...) in virtù della prevalenza del diritto comunitario sulle norme interne difformi»³³, pone in luce l'opportunità dell'intervento dell'Autorità.

Intervento, peraltro, non privo di effetti giuridicamente rilevanti dato che, «a fronte del permanere del descritto contrasto, in presenza di condotte in cui al consumatore viene negato il diritto al rimborso e offerto unicamente il *voucher*, l'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa spettanti a tutela dei diritti dei consumatori, interverrà per assicurare la cor-

gatorie o restrittive nel contratto di trasporto. 2. Le imprese ferroviarie possono offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli delle condizioni fissate nel presente regolamento».

³¹ Trattasi della comunicazione della Commissione dal titolo «Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19», di data 18 marzo 2020 (C(2020) 1830 final).

³² Nell'ambito della già citata raccomandazione «relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19» del 13 maggio 2020, la Commissione ha elaborato una serie di «caratteristiche raccomandate dei buoni» tali da contribuire a renderli «un'alternativa attraente e affidabile al rimborso in denaro» (cfr. punti da 3 a 12 della raccomandazione). Secondo la Commissione, in particolare, «ciò contribuirebbe ad attenuare i problemi di liquidità dei vettori e degli organizzatori e potrebbe portare in ultima analisi a una migliore tutela degli interessi dei passeggeri e dei viaggiatori». La raccomandazione si sofferma, altresì, sul profilo delle misure di sostegno, utili anche al fine di «garantire ai passeggeri o ai viaggiatori il rimborso in caso di insolvenza dell'emittente dei buoni».

³³ A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, cit., 1428.

retta applicazione della normativa di fonte comunitaria disapplicando la normativa nazionale con essa contrastante»^{34 35}.

4. *Il turismo ferroviario.*

La completezza della ricerca esige un approfondimento in merito al turismo ferroviario, la cui rilevanza è confermata dal fatto che, come si è accennato all'inizio del presente contributo, il 2020 rappresenta «l'Anno del treno turistico».

Può osservarsi, a tal proposito, che il concreto esercizio del turismo ferroviario transita attraverso la legge. 9 agosto 2017, n. 128³⁶, tesa alla istituzione delle ferrovie turistiche ed il cui fine è «da salvaguardia e la valorizzazione delle tratte ferroviarie di particolare pregio culturale, paesaggistico e turistico, che comprendono i tracciati ferroviari, le stazioni e le relative opere d'arte e pertinenze, e dei mezzi rotabili storici e turistici abilitati a percorrerle, nonché la disciplina dell'utilizzo dei ferrocicli» (art. 2).

³⁴ Cfr., sul punto, anche nota 25.

³⁵ Deve osservarsi che l'art. 88-*bis* del d.l. n. 18/2020 è ritenuta norma di applicazione necessaria (art. 88-*bis*, co. 13, d.l. n. 18/2020). Circa il rapporto tra norme interne di applicazione necessaria e disciplina europea, si è, tuttavia, osservato che «il ricorso a norme di applicazione necessaria di Stati membri potrebbe porre un ulteriore problema di compatibilità con l'ordine pubblico dell'Unione europea. In tali casi (...) si potrebbe ritenere la prevalenza dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, facendo leva, in questo caso, anche sul principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto interno» (O. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012, 60, nota 101). Quanto al reg. (CE) n. 1371/2007, il problema del mancato coordinamento della disciplina interna di applicazione necessaria con quella europea appare essere destinato a non sussistere in presenza di ipotesi di non applicazione del Regolamento in parola (v. art. 2, reg. (CE) n. 1371/2007).

³⁶ Trattasi della l. 9 agosto 2017, n. 128, recante «Disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico».

Giova precisare che le tratte ferroviarie ad uso turistico sono rappresentate dalle «tratte, dismesse o sospese, caratterizzate da particolare pregio culturale, paesaggistico e turistico» (art. 2, co. 1).

Circa la gestione dell'infrastruttura, «le tratte ferroviarie, le stazioni e le relative opere d'arte e pertinenze delle ferrovie (...) restano nella disponibilità dei soggetti proprietari o concessionari». Detti soggetti, in particolare, «sono responsabili del mantenimento in esercizio nonché della manutenzione, della funzionalità e della sicurezza delle medesime infrastrutture» (art. 4, co. 1).

Sulle tratte ferroviarie ad uso turistico è consentita la circolazione dei rotabili ordinari e dei rotabili storici e turistici³⁷ iscritti, ai sensi del d.m. 12 aprile 2018, n. 191, nell'ambito del registro di immatricolazione nazionale, istituito dal d.lgs. 8 ottobre 2010, n. 191³⁸ (art. 6, co. 1).

Va precisato che, «al fine di svolgere il servizio di trasporto sulle tratte ferroviarie ad uso turistico», i predetti rotabili storici e turistici «possono circolare anche su tratti dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e regionale, previa disponibilità della relativa traccia oraria» (art. 7, co. 1). In proposito, è opportuno osservarsi come sia l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) a stabilire «le misure di sicurezza che devono essere adottate per la circolazione dei rotabili storici e turistici sull'infrastruttura ferroviaria nazionale e regionale, determinando misure per la circolazione equivalenti in termini di sicurezza complessiva a quelle prescritte per la circolazione dei rotabili ad uso commerciale e che comunque devono

³⁷ Si precisa che i rotabili storici sono: «a) i mezzi ferroviari, motori e trainati, non più utilizzati per il normale esercizio commerciale, che abbiano compiuto il cinquantesimo anno dall'entrata in esercizio del primo esemplare o che abbiano compiuto il venticinquesimo anno dall'entrata in servizio del primo esemplare e che, per particolari caratteristiche tecniche, estetiche e industriali, siano testimonianza di significative evoluzioni nel campo del trasporto ferroviario nazionale; b) le locomotive a vapore circolanti sulle ferrovie regionali, anche a scartamento ridotto». Sono, invece, rotabili turistici «i mezzi che hanno un utilizzo esclusivamente turistico, quali carrozze panoramiche o scoperte» (rispettivamente, art. 3, co. 1 e 2).

³⁸ Oggi abrogato dal d.lgs. 14 maggio 2019, n. 57. Cfr., in argomento, l'art. 22 del d.lgs. n. 57/2019.

garantire la piena operatività dei rotabili storici unitamente a condizioni di marcia che rendano sostenibile e attrattiva l'offerta commerciale derivante dai viaggi turistici» (art. 7, co. 2).

I servizi di trasporto turistico possono essere esercitati sia da imprese ferroviarie³⁹, che da «altri soggetti, quali musei ferroviari e associazioni, purché posti sotto la responsabilità dei [predetti] soggetti (...) in possesso di certificato di sicurezza o altro titolo di idoneità all'esercizio» (art. 5, co. 1-*bis*).

Rimane da precisare che, ai sensi dell'art. 5, co. 2, legge n. 128/2017, «i soggetti che intendono manifestare il proprio interesse ovvero candidarsi alla gestione dei servizi di trasporto turistico e delle attività commerciali connesse [ivi compresi l'allestimento di spazi museali e le iniziative di promozione turistico-ricreativa, sia a bordo che nelle stazioni⁴⁰] ne fanno domanda: a) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per le tratte di competenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale; b) alle regioni interessate per le ferrovie regionali». Sono, poi, i gestori dei servizi di trasporto turistico e delle attività commerciali connesse a dover assicurare «l'integrazione delle iniziative turistico-ricreative connesse ai servizi con le attività di promozione e valorizzazione del territorio svolte dagli enti locali interessati» (art. 9).

Giunti a questo punto può, conclusivamente, osservarsi che entro la categoria del turismo ferroviario rientra, altresì, la pratica dei cc.dd. ferrocicli (anche conosciuta come *velorail* o *bikerail*), espressamente contemplata dalla legge di cui si tratta.

Il ferrociclo, che tecnicamente si traduce in un veicolo «a pedalata naturale o assistita»⁴¹, «è un mezzo pensato per utilizzare in modo

³⁹ Nello specifico, l'art. 5, co. 1-*bis*, legge n. 128/2017 si riferisce a: «a) imprese ferroviarie di cui al capo II del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per l'infrastruttura ferroviaria nazionale e le linee ad essa interconnesse; b) imprese ferroviarie di cui al capo II del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, ovvero soggetti che già esercitano servizi ferroviari ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, sulle reti ferroviarie isolate dal punto di vista funzionale dal resto del sistema ferroviario, con riferimento alle medesime reti».

⁴⁰ Cfr., sul punto, l'art. 5, co. 1, legge n. 128/2017.

⁴¹ Art. 10, legge n. 128/2017.

estremamente economico le linee ferroviarie sospese o dismesse evitano lo smantellamento e contribuendo al mantenimento delle linee stesse»⁴².

Orbene, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 128/2017, è consentita la circolazione dei ferrocicli «sulle linee ferroviarie dismesse o sospese, con modalità definite dal proprietario o dal gestore dell'infrastruttura, evitando comunque ogni forma di promiscuità con la circolazione dei treni».

⁴² A.C. 1178-A – Ordini del giorno (documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0729/leg.17.sed0729.allegato_a.pdf).