

Laura Masala \*

## La decretazione d'urgenza in materia di contratti relativi ai viaggi di istruzione \*\*

*The urgent decree on contracts relating to educational travel §*

*Il contributo esamina gli effetti della decretazione di urgenza sui contratti relativi ai viaggi di istruzione, esaminando le norme speciali previste dal Governo italiano anche in relazione alla nuova disciplina del contratto di pacchetto turistico. – The essay analyses the effects of the urgent decrees on contracts relating to educational travel, examining the special rules envisaged by the Italian Government also in relation to the new discipline of the package travel contract.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. I primi provvedimenti del Governo relativi ai viaggi di istruzione. – 2. Le disposizioni della decretazione d'urgenza e delle leggi di conversione. – 3. Viaggi di istruzione e pacchetti turistici. – 4. Alcune considerazioni conclusive.

---

\* Ricercatrice confermata nell'Università di Sassari – lmasala@uniss.it.

\*\* Il presente contributo è pubblicato nell'ambito della ricerca finanziata a valere sul "Fondo di Ateneo per la ricerca 2019" dell'Università di Sassari.

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

*Premessa.*

Le misure urgenti adottate dal Governo nazionale per fronteggiare l'emergenza conseguente alla pandemia di COVID-19 hanno interessato anche i contratti relativi ai “viaggi di istruzione” ed alle “iniziative di istruzione”.

L'intervento dei pubblici poteri si è dispiegato in un lungo arco di tempo, a fare tempo dall'inizio della situazione di crisi epidemiologica nel mese di febbraio, sino a giungere al mese di luglio 2020, attraverso una serie di provvedimenti normativi di natura diversa, adottati prima per decreto, poi con legge.

Le misure adottate tendono ad estendere ai viaggi di istruzione la nuova disciplina dei pacchetti turistici relativa ai diritti dei viaggiatori, salvo poi introdurre disposizioni a favore degli operatori commerciali che non sempre appaiono rispettose del corretto equilibrio contrattuale e degli interessi degli utenti.

*1. I primi provvedimenti del Governo relativi ai viaggi di istruzione.*

A norma dell'art. 1, comma 1, lett. b, del d.P.C.M. 25 febbraio 2020<sup>1</sup>, «i viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sono sospese»<sup>2</sup>. L'art. 2 del

---

<sup>1</sup> Si tratta del d.P.C.M. 25 febbraio 2020, che ha introdotto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”, che si sono aggiunte al d.P.C.M. 23 febbraio 2020 con cui sono state individuate le prime misure di contenimento della diffusione del nuovo coronavirus nei comuni interessati dal contagio.

<sup>2</sup> Il Consiglio dei Ministri del 22 febbraio 2020, aveva definito apposite misure per evitare la diffusione del COVID-19 e ulteriori misure di contenimento, fra cui anche quelle relative alla sospensione delle uscite didattiche e dei viaggi di istruzione delle scuole, in Italia e all'estero. Secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Istruzione, in attesa dell'adozione formale dell'ordinanza prevista dal decreto approvato in Consiglio dei Ministri, per

d.l. 8 aprile 2020, n. 22<sup>3</sup>, dispone poi che «per tutto l'anno scolastico 2019/2020, sono sospesi i viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado».

Per l'effetto, secondo il decreto del Governo, «quanto previsto dall'art. 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, in ordine al diritto di recesso del viaggiatore prima dell'inizio del pacchetto di viaggio, trova applicazione alle fattispecie previste dalla presente lettera» (seconda parte dell'art. 1, comma 1, lett. b, del d.P.C.M. indicato). In altri termini, in ordine ai viaggi di istruzione già programmati che non potranno svolgersi a causa della situazione di emergenza conseguente alla pandemia di COVID-19, si riconoscere ai «viaggiatori» il «diritto di recesso» senza spese dal contratto stipulato con l'operatore e la restituzione delle somme già versate.

Già nella fase iniziale di gestione dell'emergenza, al momento dell'adozione del primo provvedimento normativo in materia di viaggi e iniziative di istruzione, l'intervento governativo si è orientato in una duplice direzione.

Da un lato, si assiste all'estensione ai contratti in oggetto della disciplina stabilita dal codice del turismo per il nuovo contratto di pacchetto turistico, con particolare riferimento agli effetti del verificarsi di circostanze inevitabili e straordinarie che abbiano un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto dei passeggeri. Il disposto dell'art. 41, comma 4, cod. tur. – riferito in realtà ai soli fatti occorsi «nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze» che si riflettono sullo svolgimento del viaggio o del trasporto «verso la destinazione» – viene infatti piegato alle esigenze di gestione straordinaria di fattispecie che, a stretto rigore, potrebbero considerarsi estranee all'ambito di applicazione «diretta» della disciplina dell'Unione europea relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati. Gli studenti, gli insegnanti e

---

motivi precauzionali, i viaggi di istruzione sono stati comunque sospesi a partire già dal 23 febbraio 2020.

<sup>3</sup> Il d.l. n. 22/2020, che introduce «Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato», è stato convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2020, n. 41.

gli accompagnatori, quindi, prima dell'inizio del viaggio di istruzione avrebbero il diritto di recedere dal contratto, senza essere tenuti a corrispondere spese di recesso, e ad ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati, senza tuttavia che spetti loro alcun indennizzo supplementare.

Dall'altro lato, è singolare notare come si sia preteso di intervenire con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, un provvedimento normativo di rango secondario, per regolare un profilo particolare dei contratti relativi ai viaggi e alle iniziative di istruzione. L'anomalia sarà di fatto sanata dalle disposizioni adottate in progresso di tempo mediante la decretazione di urgenza e la successiva conversione in legge, questa sì effettivamente in grado di incidere sull'assetto del vincolo che lega l'organizzatore del viaggio e gli utenti dei servizi offerti. La disposizione, tuttavia, è indicativa di una tendenza molto evidente ad invadere per decreto anche la sfera giuridica dei rapporti tra privati, con misure volte a stabilire un nuovo equilibrio nell'assetto contrattuale tra le parti alterato dall'emergenza sanitaria.

## *2. Le disposizioni della decretazione d'urgenza e delle leggi di conversione.*

L'art. 88-*bis*, comma 8, della legge 24 aprile 2020, n. 27<sup>4</sup>, come modificato dall'art. 182, comma 3-*bis*, della legge 17 luglio 2020, n. 77<sup>5</sup>, ha introdotto una nuova disciplina temporanea dei contratti relativi ai «viaggi e iniziative di istruzione», che si applica entro confini limitati nel tempo e nello spazio, in relazione ad una serie di fattispecie definite sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

---

<sup>4</sup> La legge n. 27/2020 reca “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi”.

<sup>5</sup> La legge n. 77/2020 provvede alla “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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”.

In apertura viene dichiarato, anzitutto, che «per la sospensione dei viaggi e delle iniziative di istruzione disposta in ragione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020, si applica l'articolo 1463 del codice civile». Dal punto di vista sostanziale, la disposizione in oggetto riafferma con chiarezza quanto già previsto dall'art. 88, comma 1, legge n. 27/2020 in relazione al “Rimborso di titoli di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura” e dall'art. 88-*bis*, comma 1, stessa legge in merito al “Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici”. Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 c.c., quindi, ricorre un'ipotesi di sopravvenuta impossibilità totale della prestazione, dichiarata per legge, dalla quale deriva lo scioglimento di diritto del vincolo obbligatorio, l'estinzione delle obbligazioni a carico delle parti e l'obbligo di restituzione delle prestazioni eventualmente già ricevute. Dal punto di vista formale, invece, la formulazione della norma appare difettosa sin dall'inizio, considerato come la “sospensione” dei viaggi e delle iniziative di istruzione stabilita dal Governo sembrerebbe indicare la possibilità che gli stessi possano essere effettuati in un momento successivo, mentre il richiamo dell'art. 1463 c.c. evoca al contrario la definitiva estinzione del contratto.

Di seguito, la prima parte del comma 8 prevede che trovi applicazione, altresì, «quanto previsto dall'articolo 41, comma 4, del codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, in ordine al diritto di recesso del viaggiatore prima dell'inizio del pacchetto di viaggio». La disposizione in oggetto, per così dire, “sana” il *vulnus* determinato dall'art. 1, comma 1, lett. b, del d.P.C.M. 25 febbraio 2020, producendo l'effetto di estendere al caso di specie le nuove norme introdotte dal codice del turismo in favore del viaggiatore nel caso in cui ricorrano «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». Gli studenti, gli insegnanti e gli accompagnatori, pertanto, avrebbero il diritto di recedere dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, e di ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati, senza comunque beneficiare di un eventuale indennizzo supplementare. Anche sotto questo profilo la previsione appare sostanzialmente contraddittoria: da una parte, dichiara il contratto risolto di diritto per impossibilità sopravvenuta della presta-

zione; dall'altra, invece, sembra riconoscere agli utenti un diritto minore, rimettendo alla scelta dell'interessato l'esercizio del diritto di recedere dal contratto. In realtà, ciò che interessa il legislatore sembrano essere soprattutto gli effetti dell'art. 41, comma 4, cod. tur. e così, segnatamente, il diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati senza spese di recesso.

La disposizione di maggiore rilevanza è rappresentata, comunque, dal secondo periodo del comma 8, in forza del quale «il rimborso può essere effettuato dall'organizzatore anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo in favore del proprio contraente, da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione». In deroga all'art. 41, comma 6, cod. tur., inoltre, il rimborso è corrisposto o il voucher è emesso non appena ricevuti i rimborsi o i voucher dai singoli fornitori di servizi e comunque non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio del viaggio. Il riconoscimento del diritto potestativo di procedere all'emissione di un voucher a fronte di un contratto già dichiarato risolto di diritto per impossibilità sopravvenuta della prestazione costituisce un'evidente deviazione dai principi generali, che troverebbe giustificazione nella necessità di consentire alle imprese del settore di mantenere una relativa liquidità in presenza di una situazione di grave crisi finanziaria. La possibilità di evitare il rimborso dei corrispettivi già ricevuti e l'eventualità di ottenere una sorta di reviviscenza legale dei contratti estinti per effetto della risoluzione *ex lege* devono essere sembrate scelte obbligate per garantire la sopravvivenza stessa degli operatori del mercato. In effetti, gli operatori hanno visto completamente azzerata l'attività e definitivamente compromesso il fatturato dell'anno in corso a seguito del diffondersi della pandemia, del divieto di spostamento e della chiusura delle attività economiche.

Si tratta tuttavia di una disciplina che si connota per alcuni significativi profili problematici<sup>6</sup>. Salvo quanto meglio si avrà modo di mettere in rilievo, la previsione in oggetto pare anzitutto attribuire all'organizzatore di viaggi e iniziative di istruzione il diritto potestativo di trasformare un contratto estinto in un nuovo rapporto intercorrente tra le stesse parti. Sem-

---

<sup>6</sup> Cfr. anche quanto già messo in rilievo con riferimento all'art. 1, comma 1, lett. b, del d.P.C.M. 25 febbraio 2020, *supra*, § 1.

brerebbe trattarsi di un'obbligazione alternativa – procedere al rimborso del corrispettivo o emettere un voucher di pari importo – in forza della quale il debitore è liberato adempiendo una delle prestazioni dedotte in contratto, che diviene semplice quando il debitore esercita il potere di scelta. Può essere discutibile che il nuovo equilibrio dei rapporti tra l'operatore commerciale e il viaggiatore passi attraverso il preminente sacrificio dell'interesse di quest'ultimo, specie in una materia, quale quella dei viaggi di istruzione, che risente fortemente del momento temporale in cui l'attività è programmata. D'altra parte, nonostante la formula impropria utilizzata dal legislatore, secondo cui «il rimborso può essere effettuato dall'organizzatore anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo in favore del proprio contraente», la vera natura del voucher è chiarita dallo stesso art. 88-*bis*, comma 12, legge n. 27/2020. Si stabilisce, infatti, che «l'emissione dei voucher previsti dal presente articolo assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario».

A ciò si aggiunga come il riferimento alla nuova disciplina dei pacchetti turistici contenuta nel codice del turismo possa apparire tutt'altro che scontato in relazione ad un contratto che non sembra direttamente riconducibile ai “contratti del turismo organizzato” di cui agli artt. 32 ss. cod. tur. Ancora, sembrano potere avere quale riflesso sulla fattispecie in oggetto le questioni problematiche relative alla disciplina dei voucher prevista dagli artt. 88 e 88-*bis* legge n. 27/2020 con riferimento ai biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi della cultura ed ai contratti di soggiorno e di pacchetto turistico, così come evidenziate dalla posizione assunta dalla Commissione europea<sup>7</sup> e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>8</sup>. Tanto è vero che l'art. 88-*bis*, comma 12-*bis*,

---

<sup>7</sup> In proposito cfr. la Comunicazione della Commissione del 18 marzo 2020, C(2020) 1830 final, Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19, nonché la Raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione del 13 maggio 2020, C/2020/3125 final, 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.

<sup>8</sup> Cfr. la Segnalazione ST23 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, del 28 maggio 2020, “in merito alle criticità della disciplina

secondo periodo, legge n. 27/2020, come introdotto dall'art. 182, comma 3-*bis*, lett. d, legge n. 77/2020, dispone che «in ogni caso, decorso 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». Il legislatore quindi, sembra avere cercato una soluzione ai problemi di compatibilità delle norme speciali in materia di contratti di trasporto<sup>9</sup> e di contratti di pacchetto turistico<sup>10</sup> rispetto alla corrispondente disciplina dell'Unione europea che hanno dato luogo all'avvio delle procedure di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia. In sostanza, mentre la formulazione originaria dell'art. 88-*bis* legge n. 27/2020 non prevedeva alcuna possibilità di restituzione delle somme corrisposte in caso di mancata utilizzazione del voucher, si è introdotta da ultimo una sorta di “sospensione” dell'obbligazione restitutoria. Il rimborso del corrispettivo versato non è precluso dall'emissione del voucher ma è semplicemente differito ad un momento successivo all'eventuale mancata utilizzazione della prestazione offerta in sostituzione dell'originario adempimento. La soluzione adottata sembra in qualche modo in grado di rispondere ai rilievi della Commissione euro-

---

d'emergenza di cui all'art. 88-*bis* del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27”.

<sup>9</sup> Sono note le vicende che accompagnano la procedura di infrazione avviata contro l'Italia e la Grecia, relativa alla violazione dell'art. 8 del reg. (CE) n. 261/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, che non consente emissione di voucher in deroga al diritto al rimborso o all'imbarco su un volo alternativo.

<sup>10</sup> Si tratta della procedura di infrazione promossa contro l'Italia, oltre che nei confronti di Francia, Croazia, Cipro, Grecia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, in ordine alla violazione della disciplina dettata in materia di pacchetti turistici dall'art. 12, par. 4, della dir. (UE) 2015/2302, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che non prevede la possibilità di accordare all'organizzatore alcun diritto di emettere un voucher a favore del viaggiatore anziché procedere alla riprotezione o al rimborso del corrispettivo.

pea, sacrificando solo temporaneamente l'interesse del passeggero o del viaggiatore. Il contrasto tra la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione dichiarata *ex lege* e la reviviscenza del vincolo tra le stesse parti a seguito dell'emissione del voucher da parte dell'organizzatore appare tuttavia ancor più evidente<sup>11</sup>.

Giova ricordare, infine, che l'art. 88-*bis*, comma 8, legge n. 27/2020, come modificato dall'art. 182, comma 3-*bis*, lett. b, legge n. 77/2020, prevede altresì che sia sempre corrisposto il rimborso con restituzione del corrispettivo versato, senza possibilità che sia emesso un voucher, quando il viaggio o l'iniziativa di istruzione riguardi la scuola dell'infanzia o le classi terminali della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado. La disposizione tende a temperare gli effetti negativi delle norme derogatorie alla disciplina generale che presiede all'assetto contrattuale dei rapporti tra le parti per talune categorie di utenti, tralasciando tuttavia altre fattispecie che, al pari di quelle considerate, avrebbero potuto meritare attenzione. Si pensi, ad esempio, a tutti i casi in cui il viaggio di istruzione non possa essere riprogrammato o il voucher non sia utilizzato a causa di un impedimento a ricevere la prestazione o in presenza di altre circostanze che escludano la possibilità di usufruirne. Si stabilisce, inoltre, che siano fatti salvi, con effetto per l'anno scolastico 2020/2021, i rapporti instaurati alla data del 24 febbraio 2020 dagli istituti scolastici committenti con gli organizzatori aggiudicatari, nonché per i soggiorni di studio degli alunni del quarto anno delle scuole secondarie di secondo grado nell'ambito dei programmi internazionali di mobilità studentesca riferiti agli anni scolastici 2019/2020 e 2020/2021. Nell'ambito degli stessi rapporti con ciascun organizzatore, poi, gli istituti scolastici committenti possono modificare le modalità di svolgimento di viaggi, iniziative, scambi, gemellaggi, visite e uscite didattiche comunque denominate, anche riguardo alle classi di studenti, ai periodi, alle date e alle destinazioni.

---

<sup>11</sup> Nella consapevolezza che occorra predisporre adeguate misure per la tutela dei passeggeri e dei viaggiatori è stata prevista l'istituzione di un fondo presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, 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 non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore.

### 3. *Viaggi di istruzione e pacchetti turistici.*

Il riferimento alle disposizioni in materia di contratti del turismo organizzato, di cui agli artt. da 32 a 51-*quater* cod. tur., costituisce una costante nella decretazione d'urgenza in tema di contratti relativi ai viaggi di istruzione. Il legislatore è intervenuto più volte con l'obiettivo di estendere a studenti, insegnanti e accompagnatori la disciplina relativa ai diritti del viaggiatore o al fine di introdurre norme derogatorie rispetto a quelle relative al contratto di pacchetto turistico. La normativa di riferimento è rappresentata dalle nuove regole introdotte dal d. lgs. 21 maggio 2018, n. 62<sup>12</sup>, di attuazione in Italia della dir. (UE) 2015/2302 del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Per una prima analisi delle modifiche introdotte ai “Contratti del turismo organizzato” di cui al Capo I del Titolo VI dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011 (Codice del turismo), si veda A. FINESSI, *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio (d.lgs. 21 maggio 2018, n. 62)*, in *Nuove leggi civili comm.*, 2018, 1307; F. MORANDI, *Le nuove regole dell'Unione europea sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati nell'esperienza italiana - I parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 1102, e *II parte*, *ivi*, 1422; commento al *D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, Codice del turismo*, in *Codice del consumo*, a cura di V. Cuffaro, coordinato da A. Barba e A. Barengi, V ed., Milano, 2019, 1159; nella manualistica, v. G. GRISI - S. MAZZAMUTO, *Diritto del turismo*, II ed., Torino, 2018, 202; R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, IV ed., Torino, 2018, 267; G. CIURNELLI, *I contratti del turismo organizzato*, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, VII ed., Torino, 2019, 359; A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XV ed., Milano, 2019, 527.

<sup>13</sup> Si tratta della dir. Ue 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il reg. Ce n. 2006/2004 e la dir. 2011/83/Ue e che abroga la dir. 90/314/Cee; cfr. A. FINESSI (a cura di), *La nuova disciplina europea dei contratti di viaggio. La direttiva 2015/2302/UE e le prospettive della sua attuazione nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2017; M. LOPEZ DE GONZALO, *La nuova direttiva sui pacchetti turistici e la normativa internazionale e comunitaria in tema di trasporto di persone*, in *Dir. mar.*, 2016, 405; F. MORANDI, *The new european regulation of package travel and linked travel arrangements*, in *Dir. trasp.*, 2017, 99; G. TERLIZZI, *Modifiche unilaterali e cancellazione del pacchetto turistico. La normativa in vigore e le novità in-*

In proposito, tuttavia, occorre ricordare che sulla questione dell'applicabilità ai viaggi di istruzione della disciplina propria dei contratti di pacchetto turistico ha avuto modo di pronunciarsi espressamente la Corte di Giustizia dell'Unione europea. Con la sentenza pronunciata l'11 febbraio 1999, in causa C-237/97, *AFS Intercultural Programs Finland ry*, erano state sollevate due questioni pregiudiziali in merito all'applicazione della direttiva del Consiglio, del 13 giugno 1990, n. 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso». Pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte, la Corte di Giustizia concludeva con l'affermare che la disciplina relativa ai pacchetti turistici «non si applica a viaggi: che consistono in scambi scolastici della durata approssimativa di sei mesi oppure di un anno; che hanno come finalità il fatto che lo studente frequenti un istituto scolastico in un paese ospitante affinché familiarizzi con la sua società e la sua cultura; durante i quali lo studente soggiorna gratuitamente presso una famiglia ospitante, come se fosse un membro della stessa». La questione è rilevante anche ai fini ora considerati, soprattutto laddove in motivazione si legge che «la scelta di una scuola da parte dell'organizzatore del viaggio tutto compreso non può di per sé essere considerata come un servizio turistico ai sensi dell'art. 2, sub 1, lett. c), della direttiva. Infatti questo servizio, proposto agli studenti che partecipano a scambi scolastici internazionali, ha come scopo specifico l'educazione dei partecipanti» (punto 30 della motivazione).

In altri termini, per quanto maggiormente interessa, la Corte di Giustizia ha fatto leva sulla causa del contratto che lega lo studente e l'organizzatore del viaggio di istruzione, operando una netta distinzione tra la “finalità di studio” e la “finalità turistica”<sup>14</sup>, per giungere

---

*trodotte dalla direttiva 2015/2302 UE, in Oss. dir. civ. comm.*, 1/2018, 147; A. ZAMPONE, *Riflessioni sulla dir. (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi turistici collegati*, in *Dir. trasp.*, 2018, 1.

<sup>14</sup> Sulla complessa questione della causa del contratto di viaggio è intervenuta in passato a più riprese la giurisprudenza di legittimità, valorizzando il significato della “finalità turistica”: cfr. Cass. civ., Sez. III, 24 luglio 2007, n. 16315, in *Dir. tur.*, 2007, 375, con nota di G. BENELLI, *La risoluzione del contratto di viaggio per impossibilità sopravvenuta di utilizzazione della vacanza*, in *Contr.*, 2008, 241, con nota di C. CAVAJONI, *La «finalità turistica» come causa concreta del*

*contratto di viaggio*, in *Dir. mar.*, 2009, 725, con nota di C. ROSSELLO, *Nel contratto di viaggio «tutto compreso» la mancata realizzazione della finalità turistica comporta l'estinzione del contratto*, in *Danno resp.*, 2008, 845, con nota di L. DELLI PRISCOLI, *Contratti di viaggio e rilevanza della finalità turistica*, in *Dir. prat. soc.*, 2008, 87, con nota di C.S. CARRASSI, *Contratto di viaggio turistico e causa concreta*, in *Giur. it.*, 2008, 1133, con nota di B. IZZI, *Causa in concreto e sopravvivenze nel contratto di viaggio vacanza tutto compreso*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, 531, con nota di S. NARDI, *Contratto di viaggio “tutto compreso” e irrealizzabilità della sua funzione concreta*, in *Obbl. contr.*, 2008, 13, con nota di F. PAROLA, *Recesso dal contratto di compravendita di pacchetti turistici e impossibilità di utilizzazione della prestazione*, Cass. civ., Sez. III, 20 dicembre 2007, n. 26958, in *Contr.*, 2008, 786, con nota di L. BARBIERA, *Risoluzione per impossibilità sopravvenuta e causa concreta del contratto a confronto*, in *Corr. giur.*, 2008, 921, con nota di F. ROLFI, *Funzione concreta, interesse del creditore ed inutilità della prestazione: la Cassazione e la rielaborazione del concetto di causa del contratto*, Cass. civ., Sez. III, 24 aprile 2008, n. 10651, in *Corr. giur.*, 2008, 1399, con nota di V. MARICONDA, *Contratto di viaggio, mare sporco e diritti del consumatore*, in *Dir. tur.*, 2008, 349, con nota di V. CORONA, *La tipizzazione della «finalità turistica» tra presupposizione e criteri di ripartizione del rischio*, in *Contr.*, 2009, 309, con nota di A. GALATI, *Contratto di viaggio all inclusive e «causa concreta»*, in *Danno resp.*, 2009, 661, con nota di M. LAGHEZZA, *Viaggio «tutto compreso». Se il mare è calmo come l'olio*, in *Dir. traspr.*, 2009, 825, con nota di A. ZAMPONE, *Sull'obbligo del tour operator di garantire la riuscita della vacanza*, in *Giur. it.*, 2009, 336, con nota di F. ESPOSITO, *Impossibilità di effettuazione dei servizi e obblighi del tour operator*, in *Giust. civ.*, 2009, 2775, con nota di M. COCUCCIO, *Un mare «fuori servizio»: mancanza di soluzioni alternative e ristoro per la «vacanza rovinata»*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, 1257, con nota di S. NARDI, *Una vacanza al mare. Il tour operator è Poseidone?*, Trib. Salerno, 13 gennaio 2009, in *Giur. merito*, 2009, 2767, con nota di M. DI MARZIO, *Il danno non patrimoniale da inadempimento dopo le Sezioni Unite*, Cass. civ., Sez. III, 20 marzo 2012, n. 4372, in *Contr.*, 2012, 769, con nota di F. SANGERMANO, *La funzione economico individuale del contratto e il danno non patrimoniale da inadempimento*, in *Danno resp.*, 2012, 848, con nota di L. CAPUTI, in *Dir. giust.*, 2012, 430, con nota di E. GRAZIUSO, *Risarcimento del danno dal tour operator per una luna di miele irripetibile*, ed in *Riv. dir. nav.*, 2012, 835, con nota di M. CIMMINO, *Contratto turistico a scopo di immersioni subacquee, informazioni rilevanti e responsabilità del tour operator*, per ulteriori indicazioni giurisprudenziali e riflessioni critiche si veda L. AMBROSINI, *Finalità turistica e allocazione del rischio di impossibilità della prestazione*, in *Riv. it. Dir. tur.*, 2014, 269.

all'esclusione dell'applicazione diretta della disciplina relativa ai contratti di pacchetto turistico alla fattispecie in oggetto.

In effetti, i contratti relativi «ai viaggi e alle iniziative di istruzione» sembrano sostanzialmente riconducibili allo schema tipico della *locatio operis*, nella specie del contratto di appalto di servizi di cui all'art. 1655 c.c.<sup>15</sup>. Ne consegue che, a differenza di quanto prefigurato dalla decretazione di urgenza emanata per fronteggiare gli effetti derivanti dalla crisi causata dall'emergenza sanitaria, non sembra possibile dare applicazione immediata della disciplina in materia di pacchetti turistici al caso di specie. Peraltro, se l'oggetto del contratto comprende anche prestazioni accessorie alla fornitura di “servizi di istruzione” – quali il trasporto, l'alloggio e altri servizi complementari – le norme del codice del turismo e quelle relative ai contratti di trasporto o di albergo possono essere riferite anche ai contratti relativi ai viaggi e alle iniziative di istruzione. Vale, infatti, la considerazione che l'inquadramento del rapporto «nell'ampia categoria dei contratti di appalto-somministrazione, consente di assoggettare il rapporto negoziale alla disciplina speciale dei contratti cui corrispondono le singole prestazioni: in altre parole, sulla normativa genericamente prevista in materia di appalto, prevarranno le disposizioni speciali sulla prescrizione, sulla responsabilità, sulla ritenzione, sulla forma del contratto, sulle tariffe, ecc.»<sup>16</sup>.

Sotto altro profilo, qualora ricorrano i presupposti dell'art 12, comma 2, preleggi, è possibile applicare per analogia anche ai contratti che abbiano ad oggetto viaggi e iniziative di istruzione la disciplina relativa ai contratti di pacchetto turistico. In questo senso, secondo una tanto recente quanto interessante decisione del Tribunale di Roma dell'11

---

<sup>15</sup> Per l'analogia qualificazione del contratto di pacchetto turistico – in precedenza ricondotto di volta in volta, a trasporto, mediazione, vendita, negozio misto, contratto innominato *sui generis*, promessa del fatto del terzo – si veda soprattutto G. SILINGARDI - F. MORANDI, *La «vendita di pacchetti turistici»*, II ed., Torino, 2008, 21.

<sup>16</sup> In questi termini, sia pure con riferimento alla diversa questione della qualificazione del contratto di logistica, si è espresso G. SILINGARDI, *Il cosiddetto contratto di servizi di logistica: prime considerazioni giuridiche*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1997, 268; ID., voce: *Contratto di servizi di logistica*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1977, 3.

maggio 2018, n. 9595<sup>17</sup>, pronunciata in relazione ad una vacanza-studio all'estero, la preminente "finalità di studio" non priva di rilevanza la "finalità turistica", al punto da consentire il risarcimento del danno da vacanza rovinata attraverso l'interpretazione analogica dell'art. 46 cod. tur.. Si giunge così ad attribuire comunque rilevanza alle nuove disposizioni in materia di contratto di pacchetto turistico, nella condivisibile prospettiva di estendere i diritti riconosciuti al viaggiatore anche agli studenti, agli insegnanti e agli accompagnatori che stipulino contratti relativi a viaggi di istruzione con organizzatori e agenti di viaggio.

#### 4. *Alcune considerazioni conclusive.*

In conclusione, la decretazione di urgenza emanata dal Governo per fronteggiare gli effetti derivanti dalla crisi causata dall'emergenza sanitaria ha interessato direttamente i contratti relativi ai viaggi e alle iniziative di istruzione.

Il tentativo di disciplinare le conseguenze della pandemia di COVID-19 si è dispiegato secondo due linee di intervento parallele e tra loro difficilmente compatibili. Da una parte, la dichiarazione formale della sussistenza di un caso di impossibilità sopravvenuta della prestazione e l'estensione ai viaggiatori dei diritti previsti dal codice del turismo in materia di contratti di pacchetto turistico ha mostrato la sensibilità del legislatore verso le esigenze di tutela degli utenti. Dall'altra parte, al contrario, la necessità di sostenere le imprese del settore evitandone il collasso finanziario ha portato ad un parziale sacrificio degli interessi dei fruitori del servizio, consentendo agli operatori del mercato di evitare il rimborso del corrispettivo e di beneficiare di una sorta di reviviscenza legale dei contratti dichiarati estinti.

---

<sup>17</sup> Cfr. Trib. Roma, 11 maggio 2018, n. 9595, in questa *Rivista*, 2020, 101, con il commento di M. COCUCCIO, *Viaggio studio all'estero e danno da "vacanza rovinata"*, secondo cui «se è vero che nella fattispecie la finalità turistica non era l'unica del pacchetto acquistato, essendo certamente rilevante la finalità di studio, ciò non toglie che rivestisse importanza anche la finalità turistica atteso che i viaggi di studio evidentemente comportano la duplice utilità dello studio e della vacanza».

In una prima fase, la ricerca di un difficile bilanciamento della posizione delle parti ha fatto propendere per l'introduzione di una disciplina di maggiore favore per gli organizzatori, con l'attribuzione a questi ultimi del diritto potestativo di emettere un voucher anziché procedere alla restituzione delle somme già ricevute (*ex art. 88-bis*, comma 8, legge n. 27/2020). In un momento successivo, l'assetto definitivo dei rapporti tra le parti è stato ricondotto ad una soluzione maggiormente equilibrata, che risente probabilmente della posizione assunta dalla Commissione europea oltre che dell'Autorità antitrust nazionale, operando una sorta di sospensione del contratto, al termine della quale si prevede il rimborso dell'importo versato relativo ai voucher non usufruiti (*ex art. 88-bis*, comma 12-*bis*, legge n. 27/2020, introdotto dall'art. 182, comma 3-*bis*, lett. d, legge n. 77/2020).

Si tratta di una soluzione che è in linea con quanto è stato previsto in ogni altro settore economico, sociale e nella stessa pubblica amministrazione. Lo spostamento temporale in avanti dei termini per l'adempimento è preordinato a consentire agli operatori di mantenere quella liquidità necessaria a permettere la sopravvivenza stessa dell'impresa. La crisi conseguente alla pandemia di COVID-19 ha sostanzialmente determinato il venire meno di quello che normalmente si presenta come il contraente forte. La legislazione di emergenza ha quindi inteso tutelare anche le attività economiche, senza tuttavia pregiudicare definitivamente gli interessi degli utenti. La situazione di difficoltà ha imposto quasi un'inversione del ruolo delle parti, rendendo necessaria una salvaguardia specifica della posizione degli operatori del mercato, quando di norma l'attenzione è invece rivolta alla figura del viaggiatore.

Pur se in qualche modo ricollegabili per via interpretativa ai contratti di pacchetto turistico – attraverso l'inquadramento nella categoria dei contratti di appalto-somministrazione o mediante l'applicazione per analogia della relativa disciplina – i contratti relativi ai viaggi e alle iniziative di istruzione presentano in effetti caratteristiche del tutto specifiche. Sotto il profilo soggettivo, gli studenti, gli insegnanti e gli accompagnatori sono viaggiatori del tutto singolari, che appaiono particolarmente vulnerabili sul piano contrattuale. Dal punto di vista dell'oggetto, i rapporti possono prevedere prestazioni eterogenee, assai differenti tra loro e non sempre immediatamente riconducibili a obbligazioni proprie

di contratti tipici. In relazione alla causa, la “finalità di istruzione” non appare direttamente o comunque integralmente riferibile alla “finalità turistica” che secondo una parte della dottrina caratterizza il contratto di pacchetto turistico.

In definitiva, rinunciando ad intervenire sul piano contrattuale, si sarebbe invece potuto adottare misure diverse per sostenere gli operatori del settore, evitando di sacrificare gli interessi di una moltitudine frammentata di utenti la cui posizione appare decisamente fragile e altrettanto meritevole di tutela.