

Marco Badagliacca \*

## Impedimenti alla partenza nel trasporto aereo di persone e COVID-19

*Impediments to the departure in carriage of passengers by air and COVID-19* §

*Il contributo esamina i diritti dei passeggeri in caso di impedimenti alla partenza sia da parte del vettore che del passeggero, nel periodo della pandemia Covid-19, alla luce della normativa europea e nazionale. – The essay analysis air passenger's rights in case of impediments on departure due to pandemic Covid-19, according to European and Italian law.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Impedimenti del vettore e cancellazione del volo. – 2. Diritto al rimborso o all'imbarco su un volo alternativo. – 3. Il diritto all'assistenza. – 4. Il diritto alla compensazione pecuniaria e la nozione di circostanza eccezionale. – 5. Impedimento del passeggero. – 6. L'intervento legislativo italiano. – Alcune considerazioni.

---

\* Professore associato nell'Università di Cassino e del Lazio meridionale – m.badagliacca@unicas.it.

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

*Premessa.*

Uno dei settori più colpiti dall'epidemia legata al coronavirus è stato senza dubbio quello dei trasporti. Al fine di limitare i contagi, infatti, tutti i Paesi hanno adottato misure per limitare i contatti tra le persone e, quindi, gli spostamenti.

In Italia, in data 23 febbraio 2020, è stato adottato il d.l. n. 6 recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19».

In forza dell'art. 3, che ha rimesso ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri l'attuazione delle misure di contenimento indicate negli art. 1 e 2, è stato emanato il d.P.C.M. 23 febbraio 2020, con cui, per la parte che qui interessa, venivano presi, *ex art. 1*, i seguenti provvedimenti: a) divieto di allontanamento da alcuni comuni delle Regioni Lombardia e Veneto, da parte di tutti gli individui comunque presenti negli stessi; b) divieto di accesso in tale Comuni; m) sospensione dei servizi di trasporto di merci e di persone, terrestre, ferroviario, nelle acque interne e pubblico locale, anche non di linea, con esclusione del trasporto di beni di prima necessità e deperibili e fatte salve le eventuali deroghe previste dai prefetti territorialmente competenti.

Successivamente, con la l. 5 marzo 2020 n. 13 di conversione del d.l. n. 6/2020, le misure di cui alla lett. m) venivano applicate anche al trasporto aereo.

Con l'aggravarsi della situazione epidemiologica, i provvedimenti si estendevano ad ulteriori Comuni fino ad applicarsi, con il d.P.C.M. del 9 marzo 2020, all'intero territorio nazionale. Le restrizioni venivano successivamente e gradatamente ridotte<sup>1</sup>.

A seguito di tali iniziative, nel settore aereo si è assistito alla cancellazione di migliaia di voli da parte dei vettori, sia perché impossibilitati a decollare, sia perché impossibilitati a recarsi negli aeroporti dell'originaria destinazione, per la chiusura delle frontiere da parte dei Paesi di sbarco, a passeggeri provenienti da aree geografiche considerate a rischio.

---

<sup>1</sup> Per la dettagliata cronologia dei provvedimenti adottati dal Presidente del Consiglio si rinvia al sito [www.governo.it/it/iorestoacasa-misure-governo](http://www.governo.it/it/iorestoacasa-misure-governo).

Parallelamente, si è determinata l'impossibilità da parte dei passeggeri di usufruire del volo in quanto colpiti dai provvedimenti restrittivi sopra ricordati.

In entrambe le fattispecie, dunque, l'esecuzione di trasferimento non si è potuta realizzare per cause non imputabili alle parti contrattuali, venendosi così a configurare le ipotesi di c.d. impedimenti alla partenza, che trovano disciplina negli art. 945 e 947 del codice della navigazione.

### 1. *Impedimenti del vettore e cancellazione del volo.*

In particolare, l'art. 947 c. nav., rubricato «Impedimenti del vettore», dispone che «in caso di negato imbarco, di soppressione o ritardo della partenza, di interruzione del viaggio, anche per cause di forza maggiore, il passeggero ha i diritti previsti dalla normativa comunitaria» (art. 947 comma 1). Il rinvio è da intendersi al reg. (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 – abrogativo del precedente reg. n. 295/1991<sup>2</sup> – 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<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Per la bibliografia relativa al precedente regolamento cfr. utilmente, tra i tanti, P. GIRARDI, *Riflessi giuridici dell'overbooking nel trasporto aereo di linea*, in *Dir. trasp.*, 1988, 174; G. GUERRERI, *Overbooking, overselling and denial of boarding*, in *Annals of Air and Space Law*, 1989, 191; L. VERDE, *La prenotazione nel traffico passeggeri marittimo ed aereo*, in *Dir. trasp.*, 1991, 41; E. GIEMULLA - R. SCHMID - N. EHLERS, *Warsaw Convention*, Deventer/Boston, 1992, Suppl. 11 (September 1999), sub *Art 19*, 17; P. GIRARDI, *Recenti sviluppi della regolamentazione dell'overbooking ed applicazione degli schemi di indennizzo per mancato imbarco*, in *Dir. trasp.*, 1992, 424; S. BUSTI, *La responsabilità del vettore aereo per overbooking*, in *Dir. trasp.*, 1993, 315; M. COMENALE PINTO, *Considerazioni in tema di sovrapprenotazione nei servizi di trasporto aereo*, in *Studi in memoria di M.L. Corbino*, Milano, 1999, 160; S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu - F. Messineo, continuato da L. Mengoni, vol. XXVI, Milano, 2001, 753.

<sup>3</sup> Per la bibliografia sul reg. (CE) n. 261/2004 nei suoi aspetti generali cfr., tra i tanti, E. ROSAFIO, *Il negato imbarco, la cancellazione del volo e il ritardo nel trasporto aereo di persone: il regolamento n. 261/2004/CE*, in *Giust. civ.*, 2004, 469; AA.VV.,

Ai sensi dell'art. 3, il regolamento si applica a) ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato; b) ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato in un paese terzo a destinazione di un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato, salvo se i suddetti passeggeri hanno ricevuto benefici o una compensazione pecuniaria e assistenza nel paese terzo in questione, qualora il vettore aereo operante il volo in questione sia un vettore comunitario<sup>4</sup>.

La fattispecie che interessa in questa sede è pertanto quella relativa alla cancellazione del volo (o soppressione per usare le parole dell'art. 947 c. nav.), dovendosi intendere con tale espressione, *ex art. 2, lett. l)*, del reg. (CE) n. 261/2004, la mancata effettuazione di un volo originariamente previsto e sul quale sia stato prenotato almeno un posto.

La Corte di Giustizia, interpellata per dirimere la controversia incardinata da alcuni passeggeri che, giunti a destinazione 25 ore dopo l'orario previsto, chiedevano che la fattispecie fosse ricondotta ad una cancellazione del volo e non al ritardo, al fine di poter ottenere la compensazione pecuniaria all'uopo prevista, ha inoltre chiarito che «Gli artt.

---

*Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo*, a cura di M. Deiana, Cagliari, 2005; L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, in *Dir. trasp.*, 2009, 367; M. BRIGNARDELLO, *La tutela del passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, Torino, 2013.

<sup>4</sup> Il par. 2 dell'art. 3 specifica inoltre che il par. 1 si applica a condizione che i passeggeri: a) dispongano di una prenotazione confermata sul volo in questione e, tranne nei casi di cancellazione di cui all'art. 5, si presentino all'accettazione: – secondo le modalità stabilite e all'ora precedentemente indicata per iscritto (anche per via elettronica) dal vettore aereo, operatore turistico o agente di viaggio autorizzato, oppure, qualora non sia indicata l'ora – al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata; o b) siano stati trasferiti da un vettore aereo o da un operatore turistico dal volo per il quale possedevano una prenotazione ad un altro volo, indipendentemente dal motivo. Sull'ambito di operatività del reg. (CE) n. 261/2004 vedi Corte di Giustizia UE, 10 luglio 2008, in causa C-173/07, Emirates Airlines c. Schenkel, in *Dir. trasp.*, 2009, 157, con nota di B. BIANCHINI, *Sull'ambito di applicazione del reg. (Ce) n. 261/2004 su negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*. Su tale sentenza vedi anche le osservazioni di L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, cit., 367.

2 lett. 1, 5 e 6 del reg. (CE) n. 261/2004 devono essere interpretati nel senso che un volo ritardato, a prescindere dalla durata del ritardo e quand'anche essa sia stata significativa, non può essere considerato cancellato quando è realizzato in conformità della programmazione originariamente prevista dal vettore aereo»<sup>5</sup>.

## 2. *Diritto al rimborso o all'imbarco su un volo alternativo.*

Così individuata la corretta nozione di cancellazione del volo, occorre ora soffermarsi su quali siano le tutele che il Regolamento accorda ai passeggeri.

Ai sensi della normativa comunitaria, il passeggero ha innanzi tutto diritto ad ottenere, *ex art. 5, par. 1, lett. a)*, le forme di assistenza individuate nell'art. 8, che possono tradursi in una scelta tra le seguenti opzioni:

a) il rimborso entro sette giorni del prezzo pieno del biglietto, allo stesso prezzo al quale è stato acquistato, per la o le parti di viaggio non effettuate e per la o le parti di viaggio già effettuate, se il volo in questione è divenuto inutile rispetto al programma di viaggio iniziale del passeggero, nonché, se del caso, un volo di ritorno verso il punto di partenza iniziale, non appena possibile;

b) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, non appena possibile; o

---

<sup>5</sup> Corte di Giustizia UE, 19 novembre 2009, in causa C-402/07 e C-432/07, *Sturgeon c. Air France*, in *Dir. trasp.*, 2010, 113, con nota di V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia*; in *Dir. mar.*, 2011, 109, con nota di M. STUCCHI, *La Corte di Giustizia interviene nuovamente in tema di cancellazione del volo*. In forza di questa sentenza è stata, inoltre, parificata la posizione del passeggero vittima di un volo cancellato a quella di un volo ritardato per la durata uguale o maggiore di tre ore. In materia vedi anche J. BALFOUR, *Eu Regulation 261 and Compensation for Delay: the Advocate General's Opinion in the References re Sturgeon*, in *Air & Space Law*, 2012, 377; U. STEPPLER, K. S. MEIGEL, *Compensation for Delay further to Sturgeon only if Delay occurs Cumulatively upon Departure and Arrival*, in *ASL*, 2012, 497.

c) l'imbarco su un volo alternativo verso la destinazione finale, in condizioni di trasporto comparabili, ad una data successiva di suo gradimento, a seconda delle disponibilità di posti<sup>6</sup>.

Appare inopinabile che la scelta tra il rimborso del prezzo del biglietto o l'imbarco su un volo successivo – non appena possibile o ad una data successiva di gradimento del passeggero – sia rimessa alla mera discrezionalità di quest'ultimo.

Né a diversa interpretazione si giunge a seguito della lettura della Comunicazione del 18 marzo 2020 resa dalla Commissione Europea<sup>7</sup> la quale, rilevata la difficoltà applicativa dell'opzione relativa al diritto di scegliere il servizio alternativo di trasporto «non appena possibile» (in quanto per i vettori potrebbe risultare impossibile offrire al passeggero il servizio alternativo di trasporto verso la destinazione prevista entro un breve periodo di tempo, a causa dell'incertezza in merito ai tempi entro i quali potrà essere effettuato il servizio alternativo di trasporto), conclude affermando che «Il rimborso del prezzo del biglietto oppure il servizio alternativo di trasporto in una data successiva “a discrezione del passeggero” potrebbe rappresentare un'opzione preferibile per il passeggero medesimo».

Anche nel testo della Comunicazione, dunque, il diritto di scelta è attribuito unicamente al passeggero.

Per quanto attiene all'ulteriore aspetto, relativo alle modalità di erogazione del rimborso, l'art. 8, par. 1, lett. a), afferma che al passeggero è

---

<sup>6</sup> L'articolo specifica al par. 2 che «il paragrafo 1, lettera a), si applica anche ai passeggeri i cui voli rientrano in un servizio «tutto compreso», ad esclusione del diritto al rimborso qualora tale diritto sussista a norma della direttiva 90/314/CEE»; e nel par. 3 specifica che «Qualora una città o regione sia servita da più aeroporti ed un vettore aereo operativo offra ad un passeggero l'imbarco su un volo per un aeroporto di destinazione diverso da quello prenotato dal passeggero, le spese di trasferimento del passeggero dall'aeroporto di arrivo all'aeroporto per il quale era stata effettuata la prenotazione o ad un'altra destinazione vicina, concordata con il passeggero, sono a carico del vettore aereo operativo».

<sup>7</sup> Bruxelles, 18.3.2020 C (2020) 1830: «Comunicazione per rendere degli Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19».

offerta la possibilità di ottenere il rimborso, entro sette giorni, «secondo quanto previsto nell'articolo 7, paragrafo 3». Sebbene il testo in lingua italiana avrebbe potuto impiegare un'espressione più felice, ad esempio «secondo le modalità indicate nell'art. 7, par. 3»<sup>8</sup>, per non generare un dubbio di rinvio ad una disposizione non pertinente (posto che l'art. 7, par. 3, si riferisce alle modalità di pagamento della diversa ipotesi relativa alla compensazione pecuniaria<sup>9</sup>) si può in effetti affermare che anche per il pagamento del rimborso dovuto in ipotesi di cancellazione del volo possano essere scelte dal passeggero quelle modalità ivi indicate, tra cui assumono rilievo il rimborso per così dire *cash*, o il *voucher*, qualora accettato dal passeggero.

Sulla questione è, peraltro, intervenuta anche l'Unione Europea, con una raccomandazione del 13 maggio 2020<sup>10</sup>.

Già nel comunicato stampa di pari data si legge che «*Under EU rules, travellers have the right to choose between vouchers or cash reimbursement for cancelled transport tickets (plane, train, bus/coach, and ferries)*»<sup>11</sup>, affermazione che trova riscontro nella Raccomandazione. In particolare, nel suo considerando numero 8, si legge che «A norma della legislazione dell'Unione, il rimborso può essere effettuato in denaro o sotto forma di buono. Il rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta», rinviando a quanto previsto dall'art. 7, par. 3, del reg. (CE) n. 261/2004.

---

<sup>8</sup> In effetti, nelle versioni in lingua inglese (*by the means provided for in Article 7, 3*), francese (*selon les modalités visées à l'article 7, paragraphe 3*), spagnola (*según las modalidades del apartado 3 del artículo 7*), portoghese (*de acordo com as modalidades previstas no n. 3 do artigo 7*) si impiega il termine modalità.

<sup>9</sup> Art. 7, par. 3, «La compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1 è pagata in contanti, mediante trasferimento bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, o, previo accordo firmato dal passeggero, con buoni di viaggio e/o altri servizi».

<sup>10</sup> Raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione del 13 maggio 2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19.

<sup>11</sup> Comunicato stampa del 13 maggio 2020 rinvenibile sul sito: [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_854](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_854).

Coerentemente, anche nell'art. 1 della raccomandazione si argomenta in merito a buoni che i vettori possono proporre ai passeggeri, ferma restando la loro volontaria accettazione, come alternativa al rimborso in denaro in caso di cancellazione del volo, a partire dal 1 marzo 2020, per motivi legati alla pandemia di COVID-19, nel quadro dell'art. 8, par. 1, lett. a), in combinato disposto con l'art. 7, par. 3, del reg. (CE) n. 261/2004.

Così come, dunque, il passeggero ha il diritto di scegliere il tipo di tutela, tra rimborso, volo alternativo appena disponibile, o volo alternativo in una data di suo gradimento, ha altresì il diritto di scegliere la modalità del rimborso.

### *3. Il diritto all'assistenza.*

Tra gli ulteriori diritti che il reg. (CE) n. 261/2004 riconosce in capo al passeggero rientra quello all'assistenza di cui all'art. 9, consistente in somministrazione di pasti e bevande, sistemazioni in albergo, telefonate gratuite, alle condizioni, termini e modi indicati nell'art. 5, par. 1, lett. b), e nello stesso art. 9<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. b), «è offerta l'assistenza del vettore operativo a norma dell'art. 9, paragrafo 1, lett. a), e dell'art. 9, paragrafo 2, nonché, in caso di volo alternativo quando l'orario di partenza che si può ragionevolmente prevedere per il nuovo volo è rinviato di almeno un giorno rispetto all'orario di partenza previsto per il volo cancellato, l'assistenza di cui all'art. 9, paragrafo 1, lettere b) e c)»; l'art. 9 dispone che «Quando è fatto riferimento al presente articolo, il passeggero ha diritto a titolo gratuito: a) a pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa; b) alla sistemazione in albergo: qualora siano necessari uno o più pernottamenti, o qualora sia necessario un ulteriore soggiorno, oltre a quello previsto dal passeggero; c) al trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione (albergo o altro). 2. Inoltre, il passeggero ha diritto ad effettuare a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica. 3. Nell'applicare il presente articolo il vettore aereo operativo presta particolare attenzione ai bisogni delle persone con mobilità ridotta e dei loro accompagnatori, nonché ai bisogni dei bambini non accompagnati».

Tale disposizione può assumere rilevanza nell'ipotesi in cui ad essere cancellato sia stato il volo di ritorno ed il passeggero si trovi in una località lontana dalla propria residenza in attesa di dovervi rientrare, con conseguente spese di vitto ed alloggio, che, a seconda della data di rientro, possono divenire anche considerevoli. In simili circostanze la scelta di un volo successivo non appena possibile, di cui all'art. 5, par. 1, lett. b), appare essere quella preferibile. In effetti, siffatte situazioni, più che episodiche nella circostanza emergenziale legate al COVID-19, sono state risolte sia mediante l'impiego di voli militari che di voli civili in deroga alla programmazione ordinaria<sup>13</sup>.

Anche in queste circostanze persiste il diritto all'assistenza *ex art.* 9 del regolamento in favore dei passeggeri, fino al momento dell'imbarco sul volo di rientro, a prescindere dalla durata del tempo intercorso tra il volo cancellato e quello successivo appena possibile. La stessa Commissione ha precisato a tal proposito nella Comunicazione interpretativa<sup>14</sup> come il fine della disposizione regolamentare sia quello di tutelare il passeggero che si trovi in attesa del volo alternativo, anche se dovesse intercorrere un lungo lasso temporale, a prescindere dal costo del biglietto aereo, tenendo in considerazione, al fine di commisurare le forme di assistenza da erogare, solo le esigenze del passeggero nelle circostanze del caso, quali ad esempio la durata del tempo di attesa, proprio perché è in simili circostanze che il passeggero è più vulnerabile<sup>15</sup>.

Né può assumere rilevanza, per esonerare il vettore dal dovere di provvedere a dette forme assistenziali, il fatto che la cancellazione del

---

<sup>13</sup> Per maggiori dettagli si può consultare la pagina [www.governo.it/it/coronavirus-operazioni-rientro-italia](http://www.governo.it/it/coronavirus-operazioni-rientro-italia).

<sup>14</sup> Par. 4.3 della Comunicazione «Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19».

<sup>15</sup> Sul punto cfr. in motivazione Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, in causa C-12/11, McDonagh c. Ryanair, in *Dir. traspr.*, 2015, 791, con nota di D. RAGAZZONI, *Assistenza illimitata in caso di cancellazione del volo dovuta a circostanze eccezionali: l'eruzione del vulcano Eyjafjallajökull*; in argomento vedi anche M. COMENALE PINTO, *Obblighi del vettore e diritti del passeggero nei casi di impossibilità del trasporto aereo, con specifico riferimento al caso delle ceneri vulcaniche del 2010*, in *Cuestiones actuales del derecho aéreo* (coordinato dal M. J. Guerrero Lebròn), Madrid, 2012, 219.

volo sia dipesa da circostanze eccezionali. Infatti, tale esonero, menzionato nell'art. 5, par. 3, è posto in relazione unicamente al pagamento della compensazione pecuniaria di cui all'art. 7, che rappresenta l'ulteriore forma di tutela per il passeggero, diversa dal diritto all'assistenza di cui all'art. 9<sup>16</sup>.

In effetti, la struttura del Regolamento prevede l'obbligo dell'assistenza prescindendo dall'imputabilità in capo al vettore della causa che ha determinato la cancellazione e, quindi, dalla presenza o meno di una circostanza eccezionale, tanto che l'omessa assistenza nei confronti del passeggero legittima quest'ultimo ad ottenere il risarcimento del danno, come chiarito dalla Corte di Giustizia, secondo cui «quando un vettore viene meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli art. 8 e 9, i passeggeri possono legittimamente far valere un diritto al risarcimento sulla base degli elementi di cui ai citati articoli»<sup>17</sup>.

Né può assumere rilevanza l'assenza di limitazioni temporali o pecuniarie all'obbligo di prestare assistenza in circostanze che comportano anche lunghi periodi di attesa prima della partenza su un volo alternativo, in quanto le conseguenze economiche non possono essere considerate sproporzionate rispetto allo scopo di un elevato livello di protezione dei passeggeri, sebbene, come precisa l'organo di giustizia,

---

<sup>16</sup> Ancora Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, in causa C-12/11, McDonagh c. Ryanair, cit., 791; in proposito vedi anche Cass. civ., Sez. III, 10 giugno 2015, n. 12088, in *Dir. trasp.*, 2016, con nota di A. CARDINALI, *La risarcibilità d ei danni non patrimoniali derivanti da inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo*, secondo cui «L'obbligo di assistenza a terra in favore del passeggero, in caso di significativi ritardi o di cancellazione del volo, sussiste anche nel caso in cui il ritardo o la cancellazione siano dovuti ad eventi eccezionali non imputabili al vettore, diversamente dal diritto del passeggero alla compensazione pecuniaria prevista dall'art. 7 del reg. (CE) 261/2004».

<sup>17</sup> Corte di Giustizia UE, 13 ottobre 2011, in causa C-83/10, Rodriguez ed altri c. Air France, in *Dir. trasp.*, 2012, 193, con nota di V. CORONA, *Il risarcimento per l'inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo*. Sulla natura giuridica degli obblighi di assistenza cfr. L. Tullio, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (ce) n. 261/2004*, cit., 368; V. CORONA, *La natura delle prestazioni di assistenza del vettore aereo in caso di ritardo*, nota a C. Giust., 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, IATA e altri c. Department of Transport, in *Dir. trasp.*, 2006, 851.

le spese affrontate da questi devono essere necessarie, appropriate e ragionevoli<sup>18</sup>.

Occorre, peraltro, ricordare che ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 69/2006 il vettore aereo che viola le disposizioni previste dall'art. 5 del Regolamento, non rispettando le procedure ivi indicate, che prevedono quindi anche le forme di assistenza di cui all'art. 9, è punito con la sanzione amministrativa da euro diecimila ad euro cinquantamila<sup>19</sup>.

#### 4. *Il diritto alla compensazione pecuniaria e la nozione di circostanza eccezionale.*

Un'ulteriore tutela accordata al passeggero in caso di cancellazione del volo è individuata nell'art. 5, lett. c), e nell'art. 7, con la previsione del diritto ad una compensazione pecuniaria<sup>20</sup> – sebbene subordinato ad

---

<sup>18</sup> La già citata Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, in causa C-12/11, McDonagh c. Ryanair, cit., 791. Secondo la Corte, inoltre, non si viola il principio di parità di trattamento rispetto alle disposizioni contenute nei Regolamenti dettati per altre modalità di trasporto, ove viene accordata al vettore una limitazione all'esposizione economica dovuta come forma di assistenza in quanto «la situazione delle imprese intervenienti nel settore di attività dei diversi mezzi di trasporto non è paragonabile, nella misura in cui, alla luce delle loro modalità di funzionamento, delle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti, le diverse modalità di trasporto non sono, quanto alle loro condizioni di utilizzazione, intercambiabili». In dottrina su tale punto vedi le osservazioni di R. GENOVESE, *Il concetto di "circostanza eccezionale" e i diritti dei passeggeri aerei*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, 554, anche in riferimento a quanto previsto dalla proposta di modifica del reg. (CE) n. 261/2004 che prevede proprio delle disposizioni in favore del vettore in ordine alla somma da corrispondere al passeggero a titolo di assistenza per vitto e alloggio.

<sup>19</sup> Si fa riferimento al d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 69. In materia cfr. V. CORONA, *L'(in)efficacia del reg. (CE) n. 261/2004 sui poteri degli organismi nazionali*, nota a C. Giust. 17 marzo 2016, in cause riunite C-145/15 e C-146/15, Ruijsenaars c. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, in *Dir. trasp.*, 2016, 791.

<sup>20</sup> Sulla natura giuridica di tale compensazione cfr. le riflessioni di L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, cit., 367.

alcuni inadempimenti agli obblighi di informazione cui avrebbe dovuto provvedere il vettore<sup>21</sup> – il cui importo varia in relazione al chilometraggio della tratta del volo, da un minimo di 250,00 euro ad un massimo di 600,00 euro<sup>22</sup>, con la previsione di una riduzione del 50% dell'importo previsto al verificarsi di ulteriori condizioni<sup>23</sup>.

Senza soffermarsi sulla ipotesi in cui il vettore abbia rispettato i doveri di comunicazione di cui all'art. 5, par. 1, lett. c), appare più interes-

---

<sup>21</sup> L'articolo in effetti specifica che il diritto ad ottenere la compensazione viene meno se i passeggeri: «i) siano stati informati della cancellazione del volo almeno due settimane prima dell'orario di partenza previsto; oppure ii) siano stati informati della cancellazione del volo nel periodo compreso tra due settimane e sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di due ore prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di quattro ore dopo l'orario d'arrivo previsto; oppure siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario d'arrivo previsto 2. Insieme alla cancellazione del volo, i passeggeri sono informati delle eventuali alternative di trasporto possibili».

<sup>22</sup> In particolare, l'art. 7, par. 1, prevede l'erogazione di «250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1500 chilometri; b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1500 e 3500 chilometri; c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b)». Per la corretta determinazione delle distanze si veda quanto deciso da Corte di Giustizia UE, 7 settembre 2017, in causa C-559/16, Bossen e altri c. Brussels Airlines, in *Dir. trasp.*, 2017, 991, con nota di A. CARDINALI, *Computo delle distanze ai fini della compensazione pecuniaria in caso di coincidenza di voli nel reg. (CE) n. 251/2004*.

<sup>23</sup> L'art. 7, par. 2, dispone infatti che «Se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo a norma dell'articolo 8, il cui orario di arrivo non supera: a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1500 km; o b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1500 e 3500 km; o c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b), l'orario di arrivo previsto del volo originariamente prenotato, il vettore aereo operativo può ridurre del 50 % la compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1».

sante esaminare la seconda ipotesi di esonero dall'obbligo di corrispondere la compensazione: la dimostrazione da parte del vettore che la cancellazione del volo sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero comunque potute evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso (art. 5, par. 3).

In ragione dell'assenza di una definizione resa dal regolamento, la Corte di Giustizia è stata interpellata più volte per chiarire se le fattispecie sottoposte di volta in volta alla sua attenzione rientrassero nel novero delle circostanze eccezionali, creando in realtà un elenco di precedenti interpretativi per quella medesima fattispecie, più che giungere ad un chiaro risultato esplicativo della nozione<sup>24</sup>.

Se è vero, infatti, che alcuni esempi potrebbero ricavarsi dall'elencazione contenuta nel considerando n. 14 (che parla di instabilità politica, condizioni meteorologiche incompatibili con l'effettuazione del volo in questione, rischi per la sicurezza, improvvise carenze del volo sotto il profilo della sicurezza e scioperi che si ripercuotono sull'attività di un vettore aereo operativo), occorre tuttavia sottolineare che detti accadimenti non possono essere interpretati di per sé come circostanze eccezionali, essendo in realtà solo una esemplificazione di avvenimenti in presenza dei quali esse potrebbero sorgere<sup>25</sup>.

Pertanto, al fine di comprendere se una emergenza sanitaria come il c.d. coronavirus possa rientrare nell'ambito di operatività dell'art. 5, par. 3, è preliminare la corretta determinazione dell'espressione impiegata dal legislatore comunitario.

---

<sup>24</sup> Rileva la problematicità sin dall'emanazione del regolamento della nozione di circostanza eccezionale, R. GENOVESE, *Il concetto di "circostanza eccezionale" e i diritti dei passeggeri aerei*, cit., 554, alla quale si rimanda anche per le osservazioni sulla proposta di modificazione del reg. (CE) n. 261/2004.

<sup>25</sup> In tal senso cfr. in motivazione Corte di Giustizia UE, 22 dicembre 2008, in causa C-549/07, Wallentin-Hermann c. Alitalia, in *Dir. trasp.*, 2009, 801, con nota di V. CORONA, *Le circostanze eccezionali e le prestazioni del vettore aereo in caso di cancellazione del volo*. Su tale sentenza vedi anche L. TULLIO, *Interventi interpretativi della Corte di giustizia europea sul reg. (CE) n. 261/2004*, cit., 367; C. DI PALMA, *Responsabilità del vettore aereo nel caso di cancellazione del volo: i problemi tecnici non sempre escludono il diritto al risarcimento del ritardo del passeggero*, in *Danno resp.*, 2009, 827; F. VALERINI, *La compagnia aerea risponde del ritardo dovuto a "problemi tecnici"*, in *Dir. giust.*, 2009.

Alcune indicazioni in tal senso si possono trarre dalla stessa Corte di Giustizia, che, chiamata a pronunciarsi su tale nozione nell'ipotesi di un guasto tecnico al motore di un aeromobile, ha spiegato, nelle motivazioni, quali siano le modalità da seguire per comprendere se la fattispecie possa rientrare in una circostanza eccezionale<sup>26</sup>. Spiega la Corte che la determinazione del significato deve operarsi conformemente al senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui i termini sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte, dovendosi inoltre procedere con una interpretazione restrittiva nel caso in cui l'espressione ricorra in disposizioni che costituiscono una deroga a norme comunitarie dirette a tutelare i consumatori. Precisa, inoltre, la Corte, che il fine perseguito dalla normativa lo si rinviene nel preambolo dell'atto comunitario.

Seguendo l'iter argomentativo della Corte, gli obiettivi perseguiti dal reg. (CE) n. 261/2004 si rinvergono nel primo e secondo considerando, ove si precisa che l'intervento comunitario in materia di trasporti mira ad assicurare un adeguato livello di protezione a favore del passeggero. Proprio al fine di limitare il più possibile i disagi per i passeggeri causati dalla cancellazione del volo, si è voluto garantire in loro favore una serie di tutele, tra cui, al verificarsi di determinate condizioni, anche la compensazione pecuniaria, salva l'eventualità che la cancellazione del volo sia dovuta a circostanze eccezionali che non si sarebbero potute comunque evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso.

Poiché, pertanto, tale esonero rappresenta una deroga alle norme dirette a tutelare il passeggero consumatore, ne consegue che tale espressione deve essere interpretata in modo restrittivo<sup>27</sup>.

Ponendo alla base del suo ragionamento tali principi, la Corte<sup>28</sup> giunge a statuire che «un problema tecnico occorso ad un aeromobile e che

---

<sup>26</sup> Il riferimento è a Corte di Giustizia UE, 22 dicembre 2008, in causa C-549/07, Wallentin-Hermann c. Alitalia, *cit.*, 801.

<sup>27</sup> Per alcuni rilievi critici in ordine all'interpretazione restrittiva proposta dalla Corte cfr. V. CORONA, *Le circostanze eccezionali e le prestazioni del vettore aereo in caso di cancellazione del volo*, *cit.*, 801.

<sup>28</sup> Corte di Giustizia UE, 22 dicembre 2008, in causa C-549/07, Wallentin-Hermann c. Alitalia, *cit.*, 801, spiega che spetta al vettore che eccepisce la circostanza eccezionale l'onere di provare che queste «non si sarebbero comun-

que potute evitare con misure idonee alla situazione, ossia mediante le misure che, nel momento in cui si sono verificate (...) rispondono a condizioni tecnicamente ed economicamente sopportabili per il vettore aereo», specificando inoltre che il vettore dovrà «dimostrare che, anche avvalendosi di tutti i mezzi di cui disponeva, in termini di personale, di materiale e di risorse finanziarie, egli non avrebbe palesemente potuto evitare – se non a pena di acconsentire a sacrifici insopportabili per le capacità della sua impresa nel momento pertinente – che le circostanze eccezionali cui doveva far fronte comportassero la cancellazione del volo». Sulla medesima sentenza cfr. anche A. MILNER, *Regulation EC 261/2004 and “Extraordinary Circumstances”*, in *ASL*, 2009, 216; sulla nozione di circostanze eccezionali vedi anche M. CIMMINO, *Responsabilità del vettore aereo, esonero dall’obbligo della compensazione pecuniaria e nozione di circostanze eccezionali*, in *Giur. it.*, 2010, 304; M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, cit., 57. Le sentenze rese sulla nozione di circostanze eccezionali sono molteplici: Corte di Giustizia UE, 27 settembre 2007, in causa C-396/06, Kramme c. SAS Scandinavian Airlines Danmark, con nota di M. STUCCHI, *Cancellazione del volo e diritto del passeggero*, in *Dir. tur.*, 2008, 378; Corte di Giustizia UE, 19 novembre 2009, in causa C-402/07 e C-432/07, Sturgeon c. Air France, cit., 113; Corte di Giustizia UE, 12 maggio 2011, in causa C-294/10, Eglitis e Ratnieks c. Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija, in *Riv. it. dir. tur.*, 2012, 15, con nota di E. ORRÙ, *La nozione di “circostanze eccezionali” nell’ambito del reg. (Ce) n. 261/2004*; ed in *Dir. trasp.*, 2012, 169, con nota di A. LIARDO, *Cancellazione del volo e compensation: l’obbligo di organizzazione del vettore in caso di circostanze eccezionali*; Corte di Giustizia UE, 4 ottobre 2012, in causa C-22/11, Finair Oyi c. T. Lassooy, in *Dir. mar.*, 2013, 564, con nota di M. STUCCHI, *La Corte di giustizia interviene sulla nozione di negato imbarco e sulla correlazione tra questo e le “circostanze eccezionali”* ed in *Dir. trasp.*, 2013, 471, con nota di L. ANCIS, *Negato imbarco, capacità di sintesi e rigore lessicale della Corte di giustizia UE*; Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, in causa C-12/11, McDonagh c. Ryanair, cit., 791; Corte di Giustizia UE, 14 novembre 2014, in causa C-394/14, Siewert c. Condor Flugdienst, in *Dir. trasp.*, 2016, 155, con nota di L. LEONE, *Ancora sulle circostanze eccezionali in caso di cancellazione del volo: una carente risposta per una circostanza riferita ad un volo precedente*; Corte di Giustizia UE, 17 settembre 2015, in causa C-257/14, van der Lans c. KLM, in *Riv. dir. nav.*, 2016, 253, con nota di G. ROSATO, *Una nuova pronuncia interpretativa della Corte di giustizia dell’Unione europea sugli artt. 3, §1, lett. b) e 5, § 3, del reg. Ce n. 261/2004*; in *Dottrina e Giurisprudenza*, 2015, 40, con nota di G. MILIZIA, *Il passeggero è indennizzato per il volo in ritardo o soppresso per pro-*

comporta la cancellazione di un volo non rientra nella nozione di circostanze eccezionali (...) a meno che detto problema non derivi da eventi che, per la loro natura o la loro origine, non siano inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo e sfuggano al suo effettivo controllo», quale sarebbe un vizio di fabbricazione nascosto che incide sulla sicurezza dei voli o danni causati agli aeromobili da atti di sabotaggio o di terrorismo. Tale ulteriore precisazione si rende necessaria in quanto l'esonero dall'esborso della somma di denaro è legato anche all'ulteriore requisito richiesto dall'art. 5, par. 3, che impone non solo la presenza della circostanza eccezionale, ma altresì che questa non si sarebbe potuta evitare anche se fossero state adottate tutte le misure del caso<sup>29</sup>.

Sembrerebbe potersi affermare, pertanto, che l'esonero di cui si discute sorga quando si sia in presenza di accadimenti che ordinariamente non si verificano e non si presentino nella quotidiana attività imprenditoriale svolta dal vettore aereo, ai quali questi non può far fronte, nonostante le proprie capacità imprenditoriali in termini finanziari, di perso-

---

*blemi tecnici*; in *Dir. trasp.*, 2016, 175, con nota di V. CORONA, *Ancora sulla portata delle circostanze eccezionali*; S. VERNIZZI, *La non immediata nozione di "circostanza eccezionale" di cui al reg. (Ce) n. 261/04: conferme e puntualizzazioni della Corte lussemburghese*, in *Resp. civ. prev.*, 2016, 137; Giud. pace Gorizia, 24 marzo 2016, n. 101, in *Dir. trasp.*, 2017, 579, con nota di A. TURCO, *Lo sciopero del personale non sempre è "circostanza eccezionale" volta ad esimere il vettore aereo dal pagamento del compenso per la cancellazione del volo*; Corte di Giustizia UE, 4 maggio 2017, in causa C-315/15, *Peskovà e altri c. Travel Service a.s.*, in *Dir. trasp.*, 2017, 973, con nota di V. CORONA, *Il bird strike e le circostanze eccezionali*, con le osservazioni critiche dell'Autrice; Corte di Giustizia UE, 17 aprile 2018, in causa C-195/17, *Krüseman e altri c. TUIfly*, in *Dir. trasp.*, 2018, 759, con nota di V. CORONA, *Lo sciopero selvaggio e le circostanze eccezionali*; Corte di Giustizia UE, 26 giugno 2019, causa C-159/18, *Moens c. Ryanair*, in *Dir. trasp.*, 2019, 877, con nota di V. CORONA, *Le circostanze eccezionali per «F.O.D.» (Foreign Object Damage) e «Fuel»*.

<sup>29</sup> Sulla nozione di «misure del caso» di cui all'art. 5, par. 3, del reg. (CE) n. 261/2004 che dovrebbero essere adottate per far fronte alle circostanze eccezionali vedi Corte di Giustizia UE, 12 maggio 2011, in causa C-294/10, *Eglitis e Ratnieks c. Latvijas Republikas Ekonomikas ministrija*, *cit.* Sulla indeterminatazza di tale nozione vedi R. GENOVESE, *Il concetto di "circostanza eccezionale" e i diritti dei passeggeri aerei*, *cit.*, 554.

nale a disposizione e di conoscenze tecnologiche, in quanto per la loro natura od origine, non sono proprie del normale esercizio dell'attività vettoriale sulle quali può essere esercitato un suo potere di controllo.

Si può dunque ritenere che la situazione emergenziale del coronavirus possa effettivamente rientrare nella nozione di circostanza eccezionale, non potendo il vettore esercitarvi alcuna forma di controllo. A conferma di ciò è sufficiente rilevare come il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità abbia dichiarato il COVID-19 una «emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale» e, successivamente, in data 11 marzo 2020 sia stata definita una pandemia<sup>30</sup>. Né appare verosimile che i vettori in simili circostanze avrebbero potuto adottare delle «misure del caso», come indicato dal regolamento, in forza della propria organizzazione imprenditoriale per impedire le cancellazioni dei voli, a prescindere dalla già rilevata indeterminatezza di tale nozione (cfr. nota 29).

Appare, dunque, corretto affermare che la compensazione pecuniaria di cui agli articoli 5, lett. c, e 7 del reg. (CE) n. 261/2004 non debba essere corrisposta, dovendo trovare applicazione l'esonero di cui all'art. 5, comma 3.

### *5. Impedimento del passeggero.*

Il reg. (CE) n. 261/2004 non contempla l'ipotesi in cui sia il passeggero a non poter viaggiare per causa a lui non imputabile.

La fattispecie relativa all'impedimento alla partenza del passeggero nel trasporto aereo trova la sua norma di riferimento nel codice della navigazione, ove all'art. 945 dispone, per la parte che qui interessa, che «se la partenza del passeggero è impedita per causa a lui non imputabile, il contratto è risolto ed il vettore restituisce il prezzo di passaggio già pagato». La norma subordina, al terzo comma, il diritto all'ottenimento del rimborso del prezzo del biglietto alla tempestiva notizia resa al vettore dell'impedimento, pena il risarcimento del danno in favore del vet-

---

<sup>30</sup> [www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen](http://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen).

tore, che provi di averlo sopportato, nel limite massimo del prezzo del biglietto stesso<sup>31</sup>.

Il codice della navigazione, dunque, con una disposizione qualificata dalla dottrina di natura imperativa<sup>32</sup>, parla unicamente di restituzione del prezzo a semplice richiesta del passeggero, sebbene subordinato alla comunicazione dell'impedimento, principio ribadito anche in tempi relativamente recenti dalla giurisprudenza, che ha statuito che «Nel trasporto aereo di persone, nei casi in cui sussista un impedimento del passeggero alla partenza per cause allo stesso non imputabili, il rimborso del biglietto è dovuto, anche se non previsto dal tipo di biglietto acquistato e anche se non sussiste copertura assicurativa (art. 945 c. nav.), a condizione che sia data alla compagnia aerea tempestiva comunicazione dell'impedimento sopravvenuto. Tale condizione viene meno quando il passeggero sia stato impossibilitato a comunicare l'impedimento»<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Per la dottrina sugli impedimenti alla partenza da parte del passeggero si rinvia a E. ROSAFIO, *La disciplina degli impedimenti anteriori alla partenza nel trasporto marittimo di persone*, in *Giust. civ.*, 2005, 470; E. ROSAFIO, *Gli impedimenti prima della partenza e la sostituibilità del veicolo nel trasporto di linea*, in *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo*, a cura di A. Antonini - B. Franchi, Milano, 2005, 241; A. ZAMPONE, *Il rischio dell'impossibilità della prestazione nel contratto di passaggio*, Napoli, 2008, 82; S. BEVILACQUA, *Gli impedimenti ascrivibili alla sfera giuridica del passeggero*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio - M. Deiana, Milano, 2011, 1061; C. INGRATOCCI, *La responsabilità del vettore aereo per in esecuzione della prestazione*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di R. Tranquilli Leali - E. Rosafio, Milano, 2011, 165; G. BENELLI, *Gli impedimenti del passeggero alla partenza nel trasporto aereo e la clausola di non rimborsabilità del biglietto emesso a tariffa speciale*, nota a *Giud. pace Torino*, 27 gennaio 2016, n. 505, in *Riv. dir. nav.*, 2016, 711.

<sup>32</sup> A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2019, 499. In effetti la norma sembra perseguire l'interesse pubblico migliorando il livello di tutela dei diritti in favore del passeggero.

<sup>33</sup> *Giud. pace Parma*, 12 gennaio 2016, n. 17, in *Dir. trasp.*, 2018, 217, con nota di G. RASI, *Sugli impedimenti del passeggero alla partenza nel trasporto aereo e sull'impedimento ad effettuare la tempestiva comunicazione al vettore*. Cfr. anche in precedenza *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*; *Giud. pace Sassari*, 24 ottobre 2003, in *Dir. trasp.*, 2005,

Come sopra precisato, appare inopinabile che la quarantena disposta dalle Autorità nazionali a causa dell'epidemia sia da qualificare come causa non imputabile al passeggero, con il suo conseguente diritto di ottenere il rimborso del prezzo del biglietto a semplice richiesta.

#### 6. *L'intervento legislativo italiano.*

Occorre ora esaminare quali siano le conseguenze determinate dall'entrata in vigore della l. 24 aprile 2020 n. 27, di conversione del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, sull'assetto normativo delineato nei paragrafi precedenti.

L'impatto deve essere valutato sotto due profili.

##### A) Impedimento alla partenza lato vettore.

Il Parlamento italiano, con l'emanazione dell'art. 88-*bis*, comma 4, legge n. 27/2020, come modificato dalla legge n. 77/2020, sembra essere venuto incontro alle esigenze dei vettori. La norma, infatti, dispone che «In relazione ai contratti stipulati dai soggetti di cui al comma 1, (ndr fra cui i contratti di trasporto aereo) il diritto di recesso può essere esercitato dal vettore, previa comunicazione tempestiva all'acquirente,

---

1066, con nota di S. GIACOBBE, *Recesso del passeggero e legittimità della clausola di non rimborsabilità del prezzo del biglietto acquistato a tariffa speciale*, Giud. pace S. Cipriano Picentino, 16 gennaio 2008, in *Dir. trasp.*, 2009, 224, con nota di P. PIRONTI, *Sull'impedimento alla partenza per causa non imputabile al passeggero nel trasporto aereo*, Giud. pace Bari, 7 marzo 2011, n. 1600, in *Dir. trasp.*, 2012, 813, con nota di M. BASILE, *Impedimento alla partenza per causa non imputabile al passeggero e rimborsabilità del biglietto aereo acquistato a tariffa ridotta*, Giud. pace Roma, 4 marzo 2013, n. 7898, in *Dir. trasp.*, 2014, 622, con nota di F. PRADA, *Impedimento incolpevole del passeggero aereo alla partenza: risoluzione del contratto, rimborso del biglietto e onere di informare tempestivamente il vettore*. Sulle clausole vessatorie nel contratto di trasporto aereo cfr. utilmente D. BOCHESE, *Problemi di conoscibilità e di esclusione delle clausole vessatorie ed abusive nelle condizioni generali di contratto e di trasporto Alitalia*, in *Spunti di studio su: Le condizioni generali del trasporto aereo*, Cagliari, 1997, 159; E. ROSAFIO, *Contrattazione "on line", trasporto "low cost" e tutela del consumatore*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, 667.

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 tali casi il vettore ne dà tempestiva comunicazione all'acquirente e, entro i successivi trenta giorni, procede al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio oppure all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione», termine successivamente prorogato a 18 mesi dal comma 3-*bis* dell'art. 182 della legge n. 77/2020, anche per i *voucher medio tempore* emessi.

Nel testo normativo non si compie, dunque, più alcun riferimento, contrariamente a quanto previsto dal reg. (CE) n. 261/2004, alla necessaria accettazione da parte del passeggero del *voucher* offerto dal vettore in luogo del rimborso in contanti, in assenza della quale la compagnia aerea ha l'obbligo della restituzione *cash* del corrispettivo.

Una lieve modifica della posizione originaria del Governo si è avuta solo a metà luglio con la l. art. 182 della legge n. 77/2020, che, modificando l'art. 88-*bis*, nel ribadire al comma 12, che l'emissione dei *voucher* a seguito di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020 non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario, precisa nel comma 12-*bis* che il rimborso del corrispettivo può essere richiesto decorsi dodici mesi dall'emissione e sarà corrisposto entro quattordici giorni dalla richiesta. Dunque, il Parlamento, riconosce, sebbene dopo 12 mesi dall'emissione del *voucher*, il diritto in capo al passeggero ad ottenere il rimborso *cash*, in tal modo avvicinandosi, ma non conformandosi, al precetto comunitario.

In effetti, l'Unione Europea, nella menzionata Raccomandazione, si è limitata solo ad incoraggiare lo strumento dei buoni, come valida alternativa alla restituzione del corrispettivo<sup>34</sup>, rimettendo, tuttavia, la decisione ultima al passeggero, con la previsione, peraltro, di diversi strumenti di protezione in suo favore nell'eventuale insolvenza del vettore, in parte previsti nella normativa italiana solo a seguito dell'intervento legislativo di metà luglio<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. a tal proposito i considerando n. 13 e 15 della raccomandazione.

<sup>35</sup> Per il dettaglio delle misure si rinvia alla lettura del testo della raccomandazione ed alla lettura degli art. 12 ter e quater dell'art. 88 bis come modificato dalla legge n. 77/2020.

Ulteriore punto a favore dei vettori è quello relativo alla possibilità di cancellare i voli programmati fino al 30 settembre 2020 *ex art. 88-bis*, comma 11, e di concedere loro, nell'ipotesi in cui la cancellazione dovesse avvenire entro il 31 luglio 2020, per cause comunque riconducibili all'emergenza COVID-19, la possibilità di offrire il *voucher* senza necessità dell'accettazione da parte del passeggero, al quale comunque spetterebbe il diritto, decorsi dodici mesi, di ottenere il rimborso *cash* secondo il disposto del comma 12 sopra ricordato. Sembra, pertanto, che in tal modo il Governo abbia voluto prorogare lo stato emergenziale nel campo del trasporto aereo alla data successiva a quella del 3 giugno 2020, data a partire dalla quale sono stati nuovamente ammessi gli spostamenti nel territorio nazionale, Unione Europea e nell'area Schengen, oltre a Regno Unito e Irlanda del Nord<sup>36</sup>. In tale materia l'ENAC era già intervenuta il 18 e 22 giugno 2020 precisando, al contrario, che le cancellazioni dei voli successive alla data del 3 giugno 2020 dovessero considerarsi avulse dal contesto emergenziale coronavirus e dunque disciplinate dal reg. (CE) 261/2004<sup>37</sup>.

Peraltro, il comma 13 dell'art. 88-*bis*, non modificato dalla legge n. 77/2020, dispone che «Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme di applicazione necessaria ai sensi dell'articolo 17 della l. 31 maggio 1995, n. 218, e dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008»<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. l'art. 6 del d.P.C.M. del 17 maggio 2020.

<sup>37</sup> Cfr. i comunicati stampa dell'ENAC n. 32/20 e 31/20 rispettivamente del 22 giugno 2020 del 18 giugno 2020: «le cancellazioni operate dalle compagnie a partire da tale data non sembra possano essere ricondotte, salvo casi specifici, alle fattispecie di impedimento determinate dal Covid-19, previste dall'art. 88-*bis* della legge n. 27 del 24 aprile 2020, bensì determinate da scelte attribuibili alla volontà del vettore».

<sup>38</sup> Per alcuni riferimenti sulle norme di applicazione necessaria, senza alcuna pretesa di completezza e rinviando alla letteratura specifica in argomento, si possono rinvenire utili spunti in G. BIAGIONI, *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali* ("Roma I"), in *Nuove leggi civ. comm.*, 2009, 788; G. ZARRA, *Autonomia negoziale e norme inderogabili secondo il regolamento "Roma I"*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 229.

L'art. 9 del citato reg. (CE) n. 593/2008 chiarisce che «Le norme di applicazione necessaria sono disposizioni il cui rispetto è ritenuto cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici, quali la sua organizzazione politica, sociale o economica, al punto da esigerne l'applicazione a tutte le situazioni che rientrino nel loro campo d'applicazione, qualunque sia la legge applicabile al contratto secondo il presente regolamento» e prosegue nel secondo comma statuendo che «Le disposizioni del presente regolamento non ostano all'applicazione delle norme di applicazione necessaria della legge del foro»<sup>39</sup>.

La *ratio*, dunque, per poter qualificare una norma «di applicazione necessaria» appare risiedere nell'interesse pubblico che lo Stato vuole perseguire in quella materia in forza di quella legge.

#### B) Impedimento alla partenza lato passeggero.

Le leggi n. 27/2020 e n. 77/2020 hanno inoltre determinato delle conseguenze nell'ipotesi in cui sia stato il passeggero a non poter più usufruire del volo a causa della pandemia. Anche sotto questo profilo l'intervento legislativo appare peggiorativo della sua posizione.

Infatti, prendendo in esame le ipotesi in cui il legittimato al viaggio non possa più presentarsi all'imbarco a causa dell'epidemia, in quanto colpito da uno dei provvedimenti restrittivi della circolazione e, pertanto, incluso nella categoria dei soggetti individuati dall'art. 88-*bis*, comma 1 delle leggi citate, il medesimo comma 1 ha disposto che «Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, ai contratti di soggiorno e ai contratti di pacchetto turistico» da loro stipulati. Secondo la norma, il vettore – ottenuta dal passeggero la comunicazione della situazione di isolamento forzato secondo le modalità indicate nel comma 2 dell'articolo – entro trenta giorni procede, ai sensi del comma 3, al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio ovvero all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro 18 mesi dall'emissione.

---

<sup>39</sup> Tale definizione è stata mutuata dalla c.d. “sentenza Arblade”: Sentenza della Corte di Giustizia UE, 23 novembre 1999, in causa C-369/96 e 376/96, Arblade e altri c. Leloup e altri, in *Raccolta*, 1999, I-8453.

Come sopra esaminato, l'articolo di riferimento per il trasporto aereo sarebbe stato il 945 c. nav., con la possibilità quindi per il passeggero impedito alla partenza per causa a lui non imputabile, come l'epidemia, di ottenere il rimborso del prezzo del biglietto. Il Parlamento, invece, ha rimesso al vettore la scelta tra l'emissione del *voucher* o il rimborso *cash*, ponendo il passeggero in una posizione di mera soggezione, ribaltando quanto l'art. 945 c. nav. dispone a tutela del contraente debole. Tale articolo, infatti, adoperando l'espressione restituzione «del prezzo di passaggio», lascia intendere che la restituzione del corrispettivo debba avvenire in contanti, non essendoci alcun riferimento ad altre modalità con le quali tale restituzione possa avvenire, come al contrario previsto dall'art. 7, par. 3, del reg. (CE) 261/2004.

*Alcune considerazioni.*

Così delineato il quadro normativo pre COVID-19 e post COVID-19, sembra, che, di fronte ad una situazione emergenziale che ha determinato gravi problemi ad un settore nevralgico delle economie nazionali, il Governo abbia tentato di farvi fronte forzando i dati normativi, come se le fonti tradizionali del diritto venissero accantonate e sostituite dagli interessi economici, che divengono produttrici di diritto.

In considerazione dei diritti che il regolamento comunitario riconosce in capo al passeggero, è chiara la difficoltà in cui potrebbero venire a trovarsi i vettori se tutti i passeggeri, vittime di voli cancellati, chiedessero il rimborso in contanti: l'assenza di acquisti di biglietti per un periodo prolungato di oltre 3 mesi dovuta alla pandemia ed alla chiusura degli spazi aerei ha infatti determinato l'assenza di liquidità nelle casse dei vettori, con il concreto rischio dell'impossibilità, per quest'ultimi, di far fronte alle potenziali contemporanee molteplici richieste di rimborso in contanti avanzate dai passeggeri.

Se sono comprensibili le ragioni economiche che hanno indotto il Governo prima, ed il Parlamento dopo in sede di conversione in legge, ad adottare tale decisione, è agevole replicare che le medesime giustificazioni economiche possono essere impiegate in favore dei passeggeri, anche loro vittime della pandemia, colpiti da perdite economiche, in molti casi ingenti, ai quali avrebbe fatto comodo ottenere della liquidità.

La scelta del legislatore ha di fatto ribaltato il precetto del Regolamento, rimettendo l'opzione tra il rimborso e l'erogazione del *voucher* alla mera discrezionalità del vettore, ponendosi in tal modo in posizione antitetica a quella comunitaria.

A seguito dell'emanazione dell'art. 88-*bis*, segnatamente nella parte in cui si consente al vettore di liberarsi dall'obbligo di rimborso del prezzo del biglietto aereo in forza dell'emissione di un *voucher*, si è eliminato il diritto riconosciuto al passeggero dalla normativa vigente [il reg. (CE) n. 261/2004] di poter scegliere tra il rimborso in contanti ed il *voucher*, collocando così il passeggero in una posizione peggiore rispetto a quella garantita dal regolamento. In effetti, colui che ha beneficiato del disposto dell'art. 88-*bis*, appare essere il vettore, già contraente forte, che può imporre al contraente debole l'emissione del *voucher* come misura satisfattiva.

Se è verosimile che il fine del legislatore sia stato quello di evitare il rischio di insolvenza delle imprese vettrici di fronte alle molteplici domande di rimborso *cash* che si sarebbero potute verificare, è anche vero che in tal modo il "costo" di tale finalità è stato fatto ricadere interamente sulla parte debole del contratto, ossia sui passeggeri.

In effetti, l'Unione europea non ha tardato ad inviare, in data 2 luglio 2020, una lettera di costituzione in mora *ex art.* 258 TFUE, avuto riguardo alla non corretta applicazione del reg. (CE) n. 261/2004, aprendo la procedura numero 2020/2252.

Non appare superfluo ricordare che le norme poste a tutela degli interessi dei singoli – collocati nella posizione contrattuale più debole – come il reg. (CE) 261/2004 o l'art. 945 c. nav., possono rappresentare anch'esse un utile strumento per tutelare l'organizzazione sociale ed economica del Paese, in quanto impiegate per ricomporre uno squilibrio contrattuale che si potrebbe determinare tra le parti, nel momento in cui una di queste non abbia la possibilità di discutere le condizioni contrattuali predisposte dall'altra e la sua autonomia negoziale si traduca in un mero potere di accettazione di quanto già deciso dall'altra, come accade nel trasporto aereo<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. S. MARINO, *Metodi di diritto internazionale privato e tutela del contraente debole nel diritto comunitario*, Milano, 2010, 6; P. PIRODDI, *La tutela del contraente de-*

Invero, l'equilibrio sociale probabilmente perseguito dal Governo e dal Parlamento con la qualificazione dell'art. 88-*bis* di norma di applicazione necessaria, era esistente sulla base della normativa già in vigore, che rimette, come più volte già chiarito, il diritto di scelta della modalità del rimborso al passeggero: quest'ultimo avrebbe potuto dare, ove lo avesse liberamente desiderato, il proprio contributo solidaristico al vettore, scegliendo il *voucher*, nella consapevolezza che avrebbe potuto compiere successivamente quel viaggio cancellato a causa del COVID-19 od ottenere il rimborso *cash*. Imporre al contrario al passeggero l'accettazione del *voucher*, appare stonare con le scelte legislative finalizzate ad eliminare le distorsioni tra le parti contrattuali.

---

*bole nel Regolamento Roma I*, Milano, 2012, 11. Rileva l'esistenza di norme di applicazione necessaria che hanno la funzione di proteggere interessi non collettivi ma privatistici, come quelle dirette alla tutela dei lavoratori, consumatori, minori, G. BIAGIONI, *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali* ("Roma I"), cit., 791.