



UNIVERSITY
OF TRENTO - Italy
Faculty of Law
Department of Legal Sciences

Trento Law and Technology Research Group Student Paper n. 59

IL TURISMO ALLA PROVA DEL COVID-19: UNA RICERCA INTERDISCIPLINARE

**Da quali dati partire e quali risposte
dare alla più grande crisi che il
comparto turistico abbia mai affrontato**

a cura di Umberto Izzo

Giulia Andreatta, Elisa Andreoli, Simone Ardu,
Fabio Bortolotto, Pierluigi Bruzzo, Giulia Calzolari,
Diego Campos Santos, Pietro Carlino, Lorenzo Cavallera,
Giacomo Cepparotti, Antonia Ciabrelli, Giorgia Dalle Palle,
Valentina Daprà, Diego De Santis, Silvia Favaro,
Eleonora Favero, Laura Ferrari, Veronica Gatti,
Christian Gazzì, Marianna Gismondo, Anna Giudiceandrea,
Giovanni Guida, Andrea Incarnato, Roberta Maraner,
Marta Micheli, Laura Elena Morarasu, Maria Chiara Nardelli,
Emanuele Pallotta, Niccolò Panichi, Laura Pellizzari,
Andrii Plaksii, Samantha Raniero,
Emanuele Regno Simoncini, Sara Russo, Sara Schiavone,
Antonio Serafino, Luca Silenzi, Elena Tironzelli,
Cynthia Peggy Tsafack, Ayla Vigliotti, Giulia Zinetti

ISBN: 978-88-8443-903-1

COPYRIGHT © 2020 DEL CURATORE E DEGLI AUTORI INDICATI NEL FRONTESPIZIO

This paper can be downloaded without charge at:

The Trento Law and Technology Research Group Student Papers Series Index
<http://lawtechnew.jus.unitn.it/main-menu/paper-series/student-paper-series-of-the-trento-lawtech-research-group/2/>
IRIS: <http://hdl.handle.net/11572/266711>

Questo paper

Copyright © 2020 DEL CURATORE E DEGLI AUTORI INDICATI NEL FRONTESPIZIO
è pubblicato con Licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere
derivate 4.0 Internazionale.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

THE COVID-19 CHALLENGE TO TOURISM: AN INTERDISCIPLINARY RESEARCH

**Which data and solutions should we consider to cope
with the worst crisis in the history of the touristic field?**

ABSTRACT

This publication offers the outcome of a research carried out by a group of students of the first year of the Master Degree in Sustainability and Tourism Management (MaST) of the University of Trento, who attended the course of Tourism law held by Umberto Izzo, Associate professor of Private law in the Faculty of Law of University of Trento during the distance learning period imposed by the Covid-19 pandemic flu.

This research offers an analysis of crucial issues and topics connected with the impact of Covid-19 on the touristic field, as proposed by the editor of the work to the eight groups of students who were assigned this task. While responding enthusiastically to a didactic project which was carried out during the lockdown period of March thru May 2020 and had to be performed using only the web and the electronic resources of Trento University, the Authors managed to address the assigned tasks with remarkable commitment. This work canvasses the global impact of the Covid-19 pandemic flu on tourism, discussing eight interdisciplinary research topics corresponding the 8 chapters of this work: 1) Tourism, pandemics and health emergencies: historical major learnings to deal with Covid-19; 2) Data on the impact of local and global lockdown on the touristic field: the crisis framework and projections in a situation of uncertainty at local, national, European and world level; 3) Tourism without freedom to travel? The legal framework of social distancing rules (at regional and national level plus some foreign experiences) and the current proposals to enable a progressively increasing return to the freedom to travel; 4) Covid-19 and contractual relations in the touristic field: withdrawals, cancellations and renegotiations; 5) Digital touristic platforms in the Covid-19 era; 6) “New” touristic services in the Covid-19 era: guarantees for tourists and liability of the service provider concerning locations sterility, safety devices, compliance with distancing rules; 7) Avoiding the collapse of an economic field. Public welfare actions for tourism’s workers and support to the firms of the field: the current situation at a local, national and European level; 8) Possible scenarios in the touristic field until the implementation of vaccination: range of possible offers and solutions, marketing choices, product construction.

KEYWORDS

Tourism – Tourism Law – Covid-19 – Pandemic flues – Crisis

ABOUT THE AUTHORS

Giulia Andreatta, Elisa Andreoli, Simone Ardu, Fabio Bortolotto, Pierluigi Bruzzo, Giulia Calzolari, Diego Campos Santos, Pietro Carlino, Lorenzo Cavallera, Giacomo Cepparotti, Antonia Ciabrelli, Giorgia Dalle Palle, Valentina Daprà, Diego De Santis, Silvia Favaro, Eleonora Favero, Laura Ferrari, Christian Gazzi, Veronica Gatti,

Marianna Gismondo, Anna Giudiceandrea Giovanni Guida, Andrea Incarnato, Roberta Maraner, Marta Micheli, Laura Elena Morarasu, Maria Chiara Nardelli, Emanuele Pallotta, Niccolò Panichi, Laura Pellizzari, Andrii Plaksii, Samantha Raniero, Antonio Serafino, Luca Silenzi, Emanuele Regno Simoncini, Sara Russo, Sara Schiavone, Elena Tironzelli, Cynthia Peggy Tsafack, Ayla Vigliotti, Giulia Zinetti at the time of this publication are first year students of the Master Degree in Management of Sustainability and Tourism (MaST) of the University of Trento, who attended the course of Tourism Law held March thru May 2020 by Umberto Izzo, Associate professor of Private law at the Faculty of Law of the University of Trento. Opinions and possible mistakes are the Authors' only.

IL TURISMO ALLA PROVA DEL COVID-19: UNA RICERCA INTERDISCIPLINARE

**Da quali dati partire e quali risposte dare alla più grave crisi
che il comparto turistico abbia mai affrontato**

ABSTRACT

Questa pubblicazione raccoglie gli esiti di una ricerca svolta da un gruppo di studenti del primo anno della laurea specialistica in Management della Sostenibilità e del Turismo (MaST) dell'Università di Trento, durante la frequenza a distanza – dovuta al deflagrare della pandemia indotta dal Covid-19 – del corso di Diritto del turismo impartito dal prof. Umberto Izzo, Associato di diritto privato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento. In essa trovano trattazione e approfondimento vari aspetti problematici legati all'impatto del Covid-19 sul settore del turismo, che il curatore del lavoro ha proposto di indagare agli otto gruppi di studenti che si sono voluti impegnare nella ricerca. Aderendo con entusiasmo a una iniziativa didattica che – svolgendosi in periodo di lockdown (marzo-maggio 2020) – ha dovuto essere svolta servendosi esclusivamente della rete e delle risorse elettroniche dell'Università di Trento, gli Autori hanno saputo affrontare con rimarchevole impegno il compito loro affidato, esitato in una pubblicazione che affronta l'impatto della pandemia influenzale da coronavirus sul turismo facendo il punto su otto temi di indagine, cui corrispondono gli otto capitoli del presente lavoro: 1) Turismo, epidemie ed emergenze sanitarie: cosa può insegnarci la storia nel fronteggiare il Covid-19; 2) I dati sull'impatto del lockdown locale e globale nel settore turistico: i contorni di una crisi e le proiezioni in una situazione di incertezza a livello locale, nazionale, europeo e mondiale; 3) Turismo senza libertà di movimento? Il quadro normativo delle misure di distanziamento sociale (a livello regionale, nazionale e in alcune esperienze straniere) e le ipotesi allo studio per consentire una graduale ripresa della libertà di viaggiare; 4) Covid-19 e rapporti contrattuali nel settore del turismo: recessi, annullamenti e rinegoziazioni; 5) Le piattaforme digitali turistiche ai tempi del Covid-19; 6) I «nuovi» servizi turistici nell'era del Covid: garanzie da offrire al turista e responsabilità del prestatore fra asetticità dei luoghi, equipaggiamento di sicurezza e rispetto di regole del distanziamento; 7) Far sopravvivere un comparto economico al collasso. Misure di welfare pubblico per lavoratori del settore e di sostegno per le imprese: il quadro della situazione fra livello locale, nazionale ed europeo; 8) Scenari possibili del turismo, da oggi al vaccino: tipologie di offerte possibili, scelte di marketing, costruzione del prodotto.

PAROLE CHIAVE

Turismo – Diritto del turismo – Covid-19 – Pandemie influenzali – Crisi

INFORMAZIONI SUGLI AUTORI

Giulia Andreatta, Elisa Andreoli, Simone Ardu, Fabio Bortolotto, Pierluigi Bruzzo, Giulia Calzolari, Diego Campos Santos, Pietro Carlino, Lorenzo Cavallera, Giacomo Cepparotti, Antonia Ciabrelli, Giorgia Dalle Palle, Valentina Daprà, Diego De

Santis, Silvia Favaro, Eleonora Favero, Laura Ferrari, Christian Gazzi, Veronica Gatti, Marianna Gismondo, Anna Giudiceandrea Giovanni Guida, Andrea Incarnato, Roberta Maraner, Marta Micheli, Laura Elena Morarasu, Maria Chiara Nardelli, Emanuele Pallotta, Niccolò Panichi, Laura Pellizzari, Andrii Plaksii, Samantha Raniero, Antonio Serafino, Luca Silenzi, Emanuele Regno Simoncini, Sara Russo, Sara Schiavone, Elena Tironzelli, Cynthia Peggy Tsafack, Ayla Vigliotti e Giulia Zinetti alla data di pubblicazione di questo lavoro sono studenti del primo anno della laurea specialistica in Management della Sostenibilità e del Turismo (MaST) dell'Università di Trento, che hanno frequentato il corso di Diritto del turismo impartito fra marzo e maggio 2020 dal prof. Umberto Izzo, Associato di diritto privato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento. Le opinioni e gli eventuali errori sono ascrivibili esclusivamente agli Autori.

IL TURISMO ALLA PROVA DEL COVID-19: UNA RICERCA INTERDISCIPLINARE

**Da quali dati partire e quali risposte dare alla più grave crisi che
il comparto turistico abbia mai affrontato***

PREFAZIONE DEL CURATORE..... 15

CAPITOLO I

TURISMO, EPIDEMIE ED EMERGENZE SANITARIE: COSA PUÒ INSEGNARCI LA STORIA NEL FRONTEGGIARE IL COVID-19

1.	DALLA SPAGNOLA AL CORONAVIRUS: LA LEZIONE DELLE EMERGENZE SANITARIE (<i>Giulia Zinetti</i>).....	18
1.1	Fragilità e resistenza del settore	18
1.2	Diffusione delle pandemie nella storia contemporanea	19
1.3	Impatto delle crisi epidemiche sul turismo: breve introduzione	21
1.4	Covid-19: nuova crisi per il comparto	21
2.	CRISI PANDEMICHE NELLA STORIA CONTEMPORANEA: L'IMPATTO SUL COMPARTO ECONOMICO E SUL SETTORE DEL TURISMO	24
2.1	Influenza Spagnola (<i>Samantha Raniero</i>)	24
2.2	Influenza Asiatica (<i>Elisa Andreoli</i>)	26
2.3	Influenza di Hong Kong (<i>Elisa Andreoli</i>)	27
2.4	Influenza Suina (<i>Emanuele Pallotta</i>)	29
2.5	SARS (<i>Diego Campos Santos</i>)	31
3.	STRUMENTI INTERNAZIONALI ADOTTATI PER FRONTEGGIARE LE CRISI PANDEMICHE	36
3.1	Regolamento sanitario internazionale (<i>Elisa Andreoli</i>)	36
3.2	Tourism Emergency Response Network (<i>Elisa Andreoli, Giulia Zinetti</i>)	38
4.	CONCLUSIONI (<i>Giulia Zinetti</i>)	40

CAPITOLO II

I DATI SULL'IMPATTO DEL LOCKDOWN LOCALE E GLOBALE NEL SETTORE TURISTICO: I CONTORNI DI UNA CRISI E LE PROIEZIONI IN UNA SITUAZIONE DI INCERTEZZA A LIVELLO LOCALE, NAZIONALE, EUROPEO E MONDIALE

	INTRODUZIONE	42
1.	IL COVID-19: ORIGINE E SVILUPPO DI UNA PANDEMIA (<i>Giulia Calzolari</i>)	43
1.1	Panoramica generale sul Covid-19	43

* Le attribuzioni autoriali si riferiscono ai paragrafi e ai sotto paragrafi che in essi sono inclusi. Quando nelle partizioni dell'indice non è indicata l'attribuzione, i testi sono da riferire congiuntamente agli autori di ciascun capitolo.

1.2	La situazione del contagio in Cina	44
1.3	La risposta cinese al contagio	44
1.4	Misure di prevenzione e di contenimento della World Health Organization....	46
2.	IL LOCKDOWN ED IL SUO IMPATTO SU LIBERTÀ E TURISMO (<i>Giulia Calzolari</i>)	49
2.1	Lockdown e la situazione europea	49
2.2	Le misure di isolamento adottate in Italia	50
2.3	Il lockdown nel resto del mondo	51
2.4	Le limitazioni che il virus ha imposto a livello individuale	52
2.5	Gli effetti della pandemia sul settore turistico	55
3.	INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE (<i>Giorgia Dalle Palle</i>)	57
3.1	Le decisioni a livello internazionale	57
3.2	Interventi per contrastare il Covid-19 a livello internazionale	58
3.3	Gli effetti del Covid-19 sull'economia globale	62
3.4	Gli effetti del Covid-19 sul settore turistico	65
4.	INTERVENTI A LIVELLO EUROPEO (<i>Roberta Maraner</i>)	69
4.1	Breve inquadramento storico	69
4.2	Dichiarazione di Pandemia e risposta europea	69
4.3	Ripartenza	70
4.4	Mercato turistico europeo	71
5.	INTERVENTI A LIVELLO ITALIANO (<i>Andrea Incarnato</i>)	74
5.1	Le misure di restrizione in Italia	74
5.2	I contorni della crisi	74
5.3	Le risposte attese dal comparto del turismo del turismo	76
6.	INTERVENTI A LIVELLO LOCALE (<i>Pierluigi Bruszo</i>)	80
6.1	Un breve riepilogo della normativa riguardante Covid-19 a un livello regionale e locale	80
6.2	Le conseguenze generali del lockdown sul turismo a livello locale	82
6.3	Un caso di studio: l'impatto del lockdown sul turismo su una città unica come Venezia	86
7.	CONCLUSIONI	90

CAPITOLO III

TURISMO SENZA LIBERTÀ DI MOVIMENTO? IL QUADRO NORMATIVO DELLE MISURE DI DISTANZIAMENTO SOCIALE (A LIVELLO REGIONALE, NAZIONALE E IN ALCUNE ESPERIENZE STRANIERE) E LE IPOTESI ALLO STUDIO PER CONSENTIRE UNA GRADUALE RIPRESA DELLA LIBERTÀ DI VIAGGIARE

1.	LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI (<i>Eleonora Favero</i>)	91
2.	LA LIBERTÀ (<i>Antonia Ciabrelli</i>)	98
2.1	Limitazioni al Trattato di Schengen e alla libertà di viaggiare. Cenni su quadranti extraeuropei	99
2.2	Potere Stato-Regioni e blocco dei confini regionali: la Fase 2 in Italia e nel mondo.....	104
2.3	Misure di contenimento e sanzioni	106
3.	I TRASPORTI AI TEMPI DEL COVID-19 (<i>Sara Russo</i>)	108
3.1	Settore aereo	109
3.2	Settore ferroviario	113
3.3	Settore trasporto pubblico locale stradale e ferrovie oggetto di concessione....	115

3.4	Settore marittimo e portuale	116
4.	TECNOLOGIA E MONITORAGGIO DEGLI SPOSTAMENTI (<i>Andrii Plaksii</i>)	120
4.1	Il contesto internazionale	120
4.2	L'approccio adottato a livello europeo	121
4.3	Le misure adottate in Italia	122
5.	VERSO UNA RIPRESA GRADUALE: QUALI MISURE PER VIAGGIARE IN SICUREZZA? (<i>Christian Gazzzi</i>)	124
5.1	Le difficoltà del settore	124
5.2	Misure adottate dal settore trasportistico nella Fase 2	124
5.3	Ulteriori misure per la mobilità	126
5.4	Sostenibilità economica delle misure adottate nei trasporti	127

CAPITOLO IV

COVID-19 E RAPPORTI CONTRATTUALI NEL SETTORE DEL TURISMO: RECESSI, ANNULLAMENTI E RINEGOZIAZIONI

	INTRODUZIONE (<i>Elena Tironzelli</i>)	129
1.	I RAPPORTI CONTRATTUALI E LA TUTELA DEL CONSUMATORE NEL TURISMO ALLA LUCE DEL PROBLEMA COVID-19 (<i>Elena Tironzelli</i>)	131
2.	GLI ISTITUTI CONTRATTUALI RILEVANTI NEL QUADRO DELLA TUTELA DEL TURISTA (<i>Giulia Andreatta</i>).....	134
3.	RECESSO (<i>Simone Ardu</i>).....	139
4.	RINEGOZIAZIONE (<i>Simone Ardu</i>).....	142
5.	IMPOSSIBILITÀ DI RICEVERE LA PRESTAZIONE (<i>Simone Ardu</i>).....	146
6.	I VOUCHER E I PROBLEMI CHE DETERMINANO (<i>Simone Ardu</i>).....	149
7.	FOCUS	153
7.1	Contratto di trasporto (<i>Giacomo Cepparotti</i>).....	153
7.2	Locazioni turistiche (<i>Giacomo Cepparotti</i>).....	155
7.3	Prenotazioni alberghiere (<i>Veronica Gatti</i>)	157
7.4	Pacchetti turistici (<i>Veronica Gatti</i>).....	159
8.	CONCLUSIONI	164

CAPITOLO V

LE PIATTAFORME DIGITALI TURISTICHE AI TEMPI DEL COVID-19

	INTRODUZIONE	166
1.	PRINCIPALI PIATTAFORME PEER TO PEER (<i>Diego De Santis, Sara Schiavone</i>).....	168
2.	REGOLAMENTAZIONE DELLE PIATTAFORME DIGITALI (<i>Giovanni Guida</i>)	174
2.1	Le OTA e alcuni dei loro modelli di vendita	174
2.2	Il modello di mercato delle piattaforme turistiche digitali	175
2.3	I provvedimenti Antitrust	175
2.4	La disciplina delle OTA	177
3.	CRITICITÀ E POTENZIALITÀ DELLE PIATTAFORME TURISTICHE PRIMA E DOPO LO SCOPPIO DELLA PANDEMIA (<i>Valentina Daprà, Sara Schiavone</i>)	179
3.1	Le criticità pre Covid-19	179

3.2	Le criticità post Covid-19	185
4.	REAZIONE DELLE PIATTAFORME TURISTICHE P2P ALLA PANDEMIA COVID-19: L'OPPOSTO APPROCCIO DI AIRBNB E BOOKING.COM (<i>Maria Chiara Nardelli</i>)	189
4.1	La “causa di forza maggiore”	189
4.2	La reazione di Airbnb	190
4.3	La reazione di Booking.com	192
4.4	Confronto tra le due policy	195
5.	INIZIATIVE DI ALTRE PIATTAFORME MINORI (<i>Cynthia Peggy Tsafack</i>).....	196
5.1	Piattaforme digitali nel settore delle seconde case	196
5.2	Iniziative territoriali	198
6.	CONCLUSIONI	200

CAPITOLO VI

I «NUOVI» SERVIZI TURISTICI NELL'ERA DEL COVID: GARANZIE DA OFFRIRE AL TURISTA E RESPONSABILITÀ DEL PRESTATORE FRA ASETTICITÀ DEI LUOGHI, EQUIPAGGIAMENTO DI SICUREZZA E RISPETTO DI REGOLE DEL DISTANZIAMENTO

	INTRODUZIONE (<i>Laura Ferrari, Marta Micheli</i>)	201
1.	RAPPORTO DI LAVORO E SICUREZZA DEI LUOGHI DI LAVORO (<i>Fabio Bortolotto, Laura Elena Morarasu</i>).....	203
1.1	Normativa in materia di sicurezza sul lavoro	203
1.2	Le nuove disposizioni volte a tutelare datore di lavoro e dipendenti ai tempi del Covid-19	205
1.3	I contratti esistenti nel settore turistico e le nuove proposte nell'era Covid-19..	207
2.	LA SICUREZZA DAL COVID-19 IN AMBITO TURISTICO: OBBLIGAZIONI CONTRATTUALI E CERTIFICAZIONI	210
2.1	Il contratto di albergo (<i>Emanuele Regno Simoncini</i>)	210
2.2	Il contratto di ristorazione (<i>Emanuele Regno Simoncini</i>)	216
2.3	Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le certificazioni per persone fisiche (<i>Federico D'Auria</i>)	216
2.4	Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le certificazioni per ambienti chiusi (<i>Federico D'Auria</i>)	219
2.5	Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: idee, proposte e nuovi spunti (<i>Federico D'Auria</i>)	219
3.	VIAGGIARE SENZA CONTRARRE IL COVID-19: LA SICUREZZA NEL CONTRATTO DI TRASPORTO (<i>Laura Ferrari, Marta Micheli</i>)	221
3.1	Inquadramento normativo del contratto di trasporto: responsabilità, sicurezza, tutele al viaggiatore	221
3.2	Riferimenti normativi a tutela dei viaggiatori nella situazione Covid-19	223
3.2.1	Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19	223
3.2.2	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri	224
3.3	Modifiche proposte: accesso ai mezzi di trasporto, distanziamento interno, norme igieniche	225
4.	RESPONSABILITÀ CIVILE E PENALE DEL PRESTATORE DI SERVIZI TURISTICI DI FRONTE AL RISCHIO DI CONTAGIO (<i>Emanuele Regno Simoncini</i>).....	231

CAPITOLO VII

FAR SOPRAVVIVERE UN COMPARTO ECONOMICO AL COLLASSO. MISURE DI WELFARE PUBBLICO PER LAVORATORI DEL SETTORE E DI SOSTEGNO PER LE IMPRESE: IL QUADRO DELLA SITUAZIONE FRA LIVELLO LOCALE, NAZIONALE ED EUROPEO

INTRODUZIONE (<i>Luca Silenzi</i>)	233
1. LE PRINCIPALI MISURE DI SOSTEGNO PER IL SETTORE TURISTICO NEI RECENTI DECRETI DEL GOVERNO ITALIANO (<i>Anna Giudiceandrea</i>)	235
1.1 Misure temporanee per la liquidità delle imprese	235
1.2 Fondo centrale di garanzia per le PMI	236
1.3 Misure fiscali e di welfare pubblico per lavoratori del settore	237
1.3.1 Il Decreto Legge 17 marzo 2020, nr. 18 (c.d. Decreto Cura Italia)	238
1.3.2 Voucher	239
1.3.3 Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali	239
1.3.4 Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	239
1.3.5 Sostegno alle imprese della cultura, dello spettacolo e del turismo	239
1.3.6 Tutele e ammortizzatori sociali	239
2. INTERVENTI LOCALI E REGIONALI A SOSTEGNO DEL COMPARTO (<i>Laura Pellizzari</i>)	240
2.1 Appelli al Governo e al MIBACT da parte degli assessori al turismo e delle associazioni di categoria	240
2.2 Il ruolo delle Regioni	241
2.3 Esempi di misure di Welfare Regionali per lavoratori ed imprese turistiche ...	242
2.3.1 Regione Liguria	242
2.3.2 Regione Campania	243
2.3.3 Provincia Autonoma di Trento	243
2.3.4 Regione Veneto	244
2.4 Il dialogo tra Stato e Regioni	245
3. UNIONE EUROPEA: FONDI STANZIATI, SOSTEGNO ALLE IMPRESSE E AI LAVORATORI DEL SETTORE (<i>Ayla Vigliotti</i>)	247
3.1 Premessa: l'importanza del turismo nell'UE	247
3.2 Gli aiuti finanziari per contrastare la crisi derivante dal coronavirus	247
3.2.1 Finanziamenti ordinari	247
3.2.2 Recovery Fund	248
3.2.3 Misure finanziarie ad hoc	248
3.2.4 Rifinanziamento di strumenti già esistenti	250
3.3 Iniziative non finanziarie per contrastare la crisi derivante dal coronavirus	251
3.3.1 Linee guida della Commissione Europea	252
3.3.2 Protocolli comuni	252
3.3.3 Covid Passport	253
3.3.4 Corridoi turistici.....	253
3.4 Dichiarazione congiunta dei Ministri del Turismo	254
4. I BUONI VACANZA PER FAR RIPARTIRE L'ECONOMIA TURISTICA (<i>Antonio Serafino</i>)	255
5. CONCLUSIONI (<i>Antonio Serafino</i>)	259

CAPITOLO VIII

SCENARI POSSIBILI DEL TURISMO, DA OGGI AL VACCINO: TIPOLOGIE DI OFFERTE POSSIBILI, SCELTE DI MARKETING, COSTRUZIONE DEL PRODOTTO

1.	IL TURISMO NELLA SITUAZIONE ATTUALE E IN QUELLA A VENIRE (<i>Lorenzo Cavallera</i>)	260
2.	UNO SGUARDO ALLA DOMANDA (<i>Silvia Favaro</i>)	265
2.1	Caratteristiche del cliente-consumatore all'epoca del Covid-19	265
2.2	Chi deciderà di essere turista nell'estate del Covid-19	266
3.	PROSPETTIVE FUTURE DEL TURISMO AI TEMPI DEL COVID-19...	271
3.1	Premessa: inquadramento della fattispecie (<i>Pietro Carlino</i>)	271
3.2	Turismo lento (<i>Pietro Carlino</i>)	272
3.3	Turismo domestico (<i>Niccolò Panichi</i>)	274
4.	COSTRUZIONE DEL PRODOTTO E SCELTE DI MARKETING AI TEMPI DEL COVID-19 (<i>Niccolò Panichi</i>)	278
4.1	Turismo montano (<i>Marianna Gismondo</i>)	281
4.2	Turismo balneare (<i>Silvia Favaro</i>)	284
4.2.1	La gestione del demanio marittimo prima del Covid-19 (<i>Silvia Favaro</i>)	284
4.2.2	Norme e direttive per la gestione del demanio marittimo ai tempi del Covid- 19 (<i>Silvia Favaro</i>)	285
4.2.3	Nuove regole per un turismo balneare ai tempi del Covid-19 (<i>Silvia Favaro</i>)....	288
4.3	Turismo termale (<i>Maria Rosj Parisi</i>)	289
4.4	Turismo culturale (<i>Maria Rosj Parisi</i>)	292
4.5	Turismo enogastronomico (<i>Marianna Gismondo</i>)	295
4.6	Turismo sportivo (<i>Pietro Carlino</i>)	298
5.	CONCLUSIONI (<i>Lorenzo Cavallera</i>)	301
	BIBLIOGRAFIA	303
	SITOGRAFIA	311

PREFAZIONE

Non è la prima volta che ho il piacere di presentare un lavoro, redatto da studenti che hanno frequentato un corso universitario da me impartito, che viene pubblicato nella LawTech Student Paper Series, una collana di papers curata dai responsabili del gruppo di ricerca LawTech operante nell'Università di Trento¹.

Si tratta del cinquantanovesimo lavoro pubblicato in questa collana, avviata esplorativamente nel 2010 con l'intento di valorizzare e divulgare i migliori e più interessanti scritti redatti dagli studenti, rielaborando le proprie tesi di laurea o altri contributi predisposti in occasione della frequenza dei vari corsi impartiti dai docenti curatori della collana.

In questo caso, l'interesse alla celere divulgazione del lavoro è davvero fuori dall'ordinario: mentre queste righe vengono scritte gli organi di informazione non cessano di interrogarsi quotidianamente su come il turismo italiano potrà risollevarsi nei mesi a venire dopo la drammatica battuta d'arresto che il comparto ha dovuto subire in conseguenza del lockdown decretato per contenere gli effetti della pandemia.

Il tema, con la sua sferzante e drammatica attualità, ha fatto irruzione nella programmazione del corso di diritto del turismo che mi accingevo a cominciare nel mese di marzo 2020. Ricorderemo tutti a lungo i giorni nei quali le fosche previsioni diventate via via più nitide nel corso del mese di febbraio si sono drammaticamente inverate, determinando il lockdown totale (con limitate eccezioni dettate da situazioni di necessità) decretato il 9 marzo 2020.

Mentre ci si interrogava sul se e sul come quel settore economico, improvvisamente annichilito dalla pandemia, avrebbe potuto un giorno tornare a vivere, il percorso di apprendimento a distanza sulle regole giuridiche che sovrintendono l'economia del turismo non poteva rinunciare a coinvolgere gli studenti in una ricerca per mappare in tempo reale cosa stesse accadendo al settore e quali ricette, mediate come sempre dal diritto, potessero essere messe in campo per alimentare la speranza di una ripresa.

Il cimento, peraltro, poteva funzionare come pungolo per suscitare interesse nella materia, stimolando la partecipazione di quanti per la prima volta erano costretti a frequentare un corso universitario da casa, con tutti i problemi che la c.d. «DaD» ha imposto ai protagonisti della relazione didattica, in un tempo che sul piano personale ed esistenziale non è stato facile per nessuno.

Di là dal contesto emergenziale, qualsiasi percorso di apprendimento non può fare a meno di proporre al discente l'opportunità di avvicinarsi – in presa diretta e in modo da favorire la propria elaborazione creativa – alle fonti su cui si basa il sapere di cui quel percorso mira ad agevolare l'apprendimento.

Senza contare che la capacità di elaborare un testo scritto, non solamente in campo giuridico, è un passaggio quasi necessario, non solo per padroneggiare un'abilità essenziale per il bagaglio formativo di uno studente destinato ad entrare nel mondo del lavoro, ma per vedere sedimentare le nozioni che sono oggetto di rielaborazione attraverso il cimento della scrittura.

Per realizzare questo lavoro si è proceduto per fasi.

Dapprima si è provveduto ad enucleare i temi da proporre all'approfondimento degli studenti interessati a partecipare a questo esercizio didattico (che sono quelli attraverso i quali si articola l'indice del lavoro qui introdotto), costruendo attraverso la piattaforma

¹ Si veda U. Izzo (a cura di), *Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione*, Università di Trento, 2015, anche elencato, assieme a tutti gli altri lavori pubblicati nella collana dei LTSP, nelle pagine finali di questa pubblicazione. In rete: <https://iris.unitn.it/handle/11572/130202#.VqH4w1PhCMI>.

moodle un ambiente idoneo a governare il numero non esiguo di studenti (41) dichiaratisi interessati al cimento, con la predisposizione di un forum atto ad agevolare la comunicazione in tempo reale da remoto e con la possibilità di segnalare materiali di interesse e di interagire a distanza, diffondendo fonti e informazioni a beneficio di tutti i partecipanti all'impresa.

Sempre attraverso il moodle si è fornito agli autori un documento idoneo a fungere da modello del testo da redigere, con formattazioni, convenzioni e standard citazionali (i quali, per la verità, neanche in questa versione che viene pubblicata hanno potuto essere rispettati come il curatore avrebbe voluto, ma per queste mancanze si chiede fin d'ora al lettore la più ampia indulgenza plenaria, senza la quale questo lavoro attenderebbe la pubblicazione in tempi inconciliabili con l'attualità del tema che in esso trova approfondimento).

In seguito, non senza aver dedicato il tempo necessario alla illustrazione del cospicuo patrimonio di banche dati, giuridiche e non, aperte alla fruizione in remoto di tutti gli studenti dell'Università di Trento, si sono svolte ripetute sessioni di incontro a distanza via piattaforma per la didattica a distanza con ciascun gruppo formatosi attorno ai temi proposti, aggiuntive rispetto alla didattica del corso, che hanno permesso serrate discussioni intorno alla struttura del lavoro e ai temi che in ciascun elaborato venivano approfonditi.

Gli studenti hanno potuto valersi in questa fase della preziosa collaborazione di alcuni colleghi del corso di laurea, cui hanno potuto rivolgere domande necessarie ad approfondire temi funzionali alla stesura di un lavoro, che, già in sede di programmazione, era concepito per incrociare gli aspetti giuridici dell'indagine con temi di altre discipline proprie del corso di studi MaST (desidero a tal fine ringraziare in modo particolare la prof.ssa Mariangela Franch e il prof. Umberto Martini, che si sono resi disponibili alle sollecitazioni degli studenti impegnati nel lavoro qui pubblicato).

Si è fin da principio fissato un termine finale per l'allestimento della bozza, su cui chi scrive avrebbe operato correzioni e integrazioni per quanto possibile, chiedendo agli autori, se necessario, un supplemento di impegno redazionale. Consegnata la versione pre-finale del lavoro, i suoi contenuti sono stati oggetto di presentazione con l'allestimento di schede di sintesi, in occasione di un webinar tenutosi il 4 maggio 2020, durante il quale gli autori hanno potuto esporre in modo necessariamente sincopato il lavoro svolto alla presenza virtuale di altri docenti del corso di laurea MaST².

In seguito, anche in considerazione dell'andamento tumultuoso degli eventi legati all'evoluzione della pandemia, con l'approdo alla salvifica e lungamente attesa Fase 2, e la continua modifica dei dati su cui la più parte degli elaborati erano stati costruiti, è stato chiesto agli autori di operare – per quanto possibile e compatibilmente con i propri numerosi impegni didattici – gli aggiornamenti del caso.

Infine, a chi scrive è toccato il compito, non agevole (e posso assicurare: non istantaneo), mentre era impegnato nel terzo corso impartito nel semestre, di editare gli scritti di 41 autori per presentarli nella forma che il lettore potrà verificare nelle pagine che seguono.

Come ho avuto modo di anticipare e ripetere ai giovani autori mentre, nonostante i tanti concomitanti impegni, li spronavo a rivedere i propri testi e a fare quanto fosse possibile per migliorarsi, quando si acconsente a pubblicare un testo di cui si ha la paternità autoriale, la valutazione della qualità di quanto è stato oggetto di elaborazione (e l'impegno che si è profuso per farlo) restano iscritti nel testo che si pubblica a proprio nome, che è affidato al sovrano apprezzamento di chi avrà la ventura di leggere.

² Si veda il webinar «Il Turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare», in rete: https://webmagazine.unitn.it/evento/economia/78620/il-turismo-alla-prova-del-covid-19-una-ricerca-interdisciplinare?fbclid=IwAR3_WQr37Uili-PVhuUhNt5NB6bMW-AmE1FrQYIYkGVIy7IYWoc3kCJFGfv

Con questo *caveat*, ritengo che tutti gli autori abbiano dato prova di ammirevole impegno, in un frangente temporale che è stato difficile per tutti, con risultati che il lettore potrà apprezzare da sé, considerando che questo lavoro è stato redatto in circa cinque settimane, mentre gli autori seguivano più corsi universitari e si preparavano ad affrontare più prove di profitto.

Al non nuovo auspicio che questo cimento, oltre alla soddisfazione personale di vedere circolare le proprie idee, abbia permesso a chi vi ha preso parte di veder nascere una (magari anche solo breve e temporanea) passione per quello che stavano studiando e, auspicabilmente, una passione ancor più intensa per quello che costoro decideranno di fare mettendo a frutto il proprio studio specialistico (che a rigore è destinato a non terminare mai; l'espressione «completati i propri studi in» dopo la laurea si rivela per quello che è: poco più di una convenzione linguistica), si aggiunge l'auspicio che il meraviglioso mondo del turismo possa al più presto lasciarsi alle spalle questa parentesi buia, traendo però dall'accaduto la capacità di riflettere sul modo attraverso cui riprendere a svilupparsi.

Nella tragicità dei fatti accaduti, il lascito del COVID-19, in questo come in altri campi di attività umane, sarà verosimilmente quello di rendere strutturali, nelle scelte giuridiche ed economiche che ogni società è chiamata a compiere nella faticosa ripresa che le attende, due parole che non ci si può più permettere di continuare a pronunciare invano, senza dare ai valori cui esse alludono il significato pregnante, operativo e concreto che questi valori devono ricevere.

Le metto in neretto: **solidarietà** e **sostenibilità**.

Lavis, 4 giugno 2020

Umberto Izzo

CAPITOLO I

TURISMO, EPIDEMIE ED EMERGENZE SANITARIE: COSA PUÒ INSEGNARCI LA STORIA NEL FRONTEGGIARE IL COVID

Sommario: 1. Dalla spagnola al Corona Virus: le lezioni inascoltate del passato – 1.1 Fragilità e resistenza del settore – 1.2 Diffusione delle pandemie nella storia contemporanea – 1.3 Impatto delle crisi epidemiche sul turismo: breve introduzione - 1.4 COVID-19: nuova crisi per il comparto – 2. Crisi pandemiche nella storia contemporanea: l’impatto sul comparto economico e sul settore del turismo – 2.1 L’Influenza spagnola – 2.2 Influenza Asiatica – 2.3 Influenza di Hong Kong – 2.4 Influenza Suina – 2.5 SARS – 3. Strumenti internazionali adottati per fronteggiare le crisi pandemiche – 3.1 Regolamento sanitario internazionale – 3.2 Tourism Emergency Response Network – 4. Conclusioni

1. DALLA SPAGNOLA AL CORONAVIRUS: LA LEZIONE DELLE EMERGENZE SANITARIE *(Giulia Zinetti)*

Ad oggi, il settore dei viaggi e del turismo risulta essere uno dei motori fondamentali per l’economia mondiale; da solo contribuisce infatti al 10,4% del PIL. In Italia, il segmento vale in totale 232,2 miliardi di euro: una cifra pari a circa il 13% del Pil nazionale, generata da una filiera di 216 mila esercizi ricettivi e 12mila agenzie di viaggio. Il turismo rappresenta inoltre il 14,9% dell’occupazione totale, per 3,5 milioni di occupati³. L’industria turistica rappresenta dunque un settore strategico di primaria importanza, il cui volume di affari ha assistito ad una crescita quasi costante a partire dal secondo dopoguerra. Tuttavia, come si vedrà nella trattazione dell’elaborato, il comparto risulta essere particolarmente legato a flussi periodici di contingenze di varia natura, le quali nel corso della storia hanno esposto il settore a crisi più o meno marcate. In tale contesto, l’analisi qui proposta intende indagare i profili delle più diffuse pandemie scoppiate nel corso della storia contemporanea, sottolineando come un’attenta rilettura di quanto accaduto nella storia recente possa aiutare a comprendere quelli che saranno gli effetti economici e sociali dovuti alle future emergenze di salute pubblica.

1.1 Fragilità e resistenza del settore

Come accennato in precedenza, il settore del turismo è regolarmente soggetto a crisi o rallentamenti dovuti ad eventi non prevedibili e di causa maggiore, come catastrofi naturali, atti terroristici, instabilità politica ed epidemie, essendo lo stesso il primo comparto che soffre per il blocco della mobilità che tali eventi producono. Il concetto di vulnerabilità si pone dunque come condizione esistenziale del turismo; difatti come dimostrato dalla storia, all’emergere di minacce per la sicurezza dei turisti, non vi è modo di ristabilire i flussi prima della risoluzione dello stato di emergenza. I viaggi ed il turismo dipendono fortemente da un ambiente intatto, sia esso naturale, culturale, sociale o sanitario, ed è stato verificato come, in mancanza di esso, il mercato turistico subisca un brusco e definitivo arresto⁴.

³ ENIT, U. S. (2019). *Panoramica turismo in Italia - Turismo in cifre*.

⁴ Battilani, P. (2009). *Vacanze di pochi, vacanze di tutti*, Bologna.

Tuttavia, come riportato da una recente ricerca (ottobre 2019) del World Travel & Tourism Council, il settore Travel & Tourism risulta essere anche uno tra i più resilienti. I dati mostrano infatti come i tempi di recupero in esito a gravi situazioni di crisi impattanti sul fenomeno turistico siano diminuiti in modo significativo negli ultimi vent'anni; la capacità del settore di tornare ai livelli pre-crisi è passata dai 26 mesi del 2001 (anno dell'attentato alle Torri Gemelle) ai 10 mesi del 2018. In particolar modo si è posta attenzione alle difficoltà legate a dissesti naturali ed epidemie, per le quali ad oggi sono richiesti rispettivamente 16,2 e 19,4 mesi per tornare allo stato di normalità⁵. Lo studio del WTTC mostra come i recuperi, se ben gestiti, siano dunque possibili e siano sempre più rapidi, e talvolta possono anche essere visti come un'opportunità per innovare e migliorare i flussi per una data destinazione. Sviluppare una strategia di resilienza per il comparto risulta perciò essenziale per garantire la minimizzazione degli impatti ed è particolarmente importante per sostenere le imprese del settore e prepararle ad una celere ripartenza.

1.2 Diffusione delle pandemie nella storia contemporanea

A partire dal ventesimo secolo si sono verificate tre principali pandemie influenzali, rispettivamente negli anni 1918, 1957, e 1968, le quali sono state comunemente denominate in base alla presunta area di origine: Spagnola, Asiatica e Hong Kong⁶. Studi scientifici hanno identificato l'origine dei virus da tre sottotipi antigenici differenti del virus dell'influenza A, rispettivamente: H1N1, H2N2, e H3N2⁷. Il loro impatto dal punto di vista della mortalità varia da devastatore a moderato o tenue (tabella 1). L'inizio del ventunesimo secolo, oltre a mantenere elevato il numero di casi o focolai delle suddette patologie, ha visto deflagrare nuove *emerging infectious diseases*, ovvero malattie causate da un agente sconosciuto e malattie nate dall'introduzione nella specie umana di patogeni che in precedenza colpivano altre specie animali⁸. La SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*) e l'influenza suina sono due esempi di tali malattie emergenti.

Tabella 1 Antigenic shifts e Pandemie*

	Designazione	Pandemia	Mortalità
1889	H3N2	Moderata	?
1918	H1N1 ("Spagnola")	Devastatrice	50-100 milioni
1957	H2N2 ("Asiatica")	Moderata	1 milione
1968	H3N2 ("Hong Kong")	Tenue	1 milione
?			

Senza entrare in specifiche trattazioni medico-scientifiche si può affermare che il recente sviluppo di tali crisi epidemiche sia stato probabilmente alimentato soprattutto dalla

⁵ WTTC (2019). *Global Rescue and World Travel & Tourism Council: Crisis Readiness*. Il WTTC è l'organismo internazionale che rappresenta a livello globale il settore privato del Travel & Tourism. Il consiglio è composto da presidenti e amministratori delegati di 200 delle organizzazioni turistiche più rilevanti, scelte in rappresentanza delle varie nazioni e dei diversi settori dell'industria. Negli ultimi 30 anni, il WTTC ha condotto ricerche sull'impatto economico dei viaggi e del turismo in più di 185 paesi.

⁶ Al contrario dalle epidemie, le pandemie sono occasionali e occorrono con una frequenza che va dai 10 ai 50 anni. Sono documentate storicamente fin dal XVI secolo. Negli ultimi 400 anni sono state documentate almeno 31 pandemie.

⁷ EpiCentro, i. P. (2010). *Le Pandemie Influenzali del Ventesimo Secolo*. in EpiCentro, in rete: <https://www.epicentro.iss.it/passi/storiePandemia>, accesso il 28 aprile 2020.

⁸ Nell'ambito delle malattie emergenti una particolare rilevanza rivestono le zoonosi, ovvero malattie che colpiscono sia uomini che animali.

globalizzazione⁹ e dall'aumento dei viaggi internazionali¹⁰. L'improvvisa accelerazione nella diffusione del contagio è dunque riconducibile alla maggiore facilità e rapidità di spostamento di persone e merci. Si stima, infatti, che la velocità media di spostamento degli esseri umani sia aumentata di circa mille volte negli ultimi due secoli e che il numero di passeggeri internazionali sia cresciuto a ritmi costanti fino a giungere a 700 milioni per anno nel 2000, con una previsione di un miliardo per anno nel 2018¹¹. L'espansione del mercato globale del turismo ha innegabilmente aumentato il pericolo di esposizione a nuove malattie, magnificando il rischio di trasmissione. Risulta perciò evidente l'importanza di considerare i viaggiatori e i turisti come parte integrante della rete globale di sorveglianza delle nuove infezioni in via di diffusione; l'industria del turismo non è solo una potenziale vittima delle pandemie, ma con l'esplosione dei viaggi intercontinentali essa stessa può divenire parte del problema¹².

Le precauzioni generali di gestione e prevenzione del contagio, se attuate con tempistiche congrue, sono necessarie per ridurre efficacemente il rischio di esposizione agli agenti infettivi e dovrebbero sempre essere imposte ai viaggiatori entranti o diretti verso destinazioni interessate da un significativo rischio di contagio. A tale proposito la storia ci insegna come gli sforzi di contenimento e di prevenzione siano risultati essenziali nel limitare l'impatto delle crisi sanitarie sull'economia locale e internazionale. A titolo di esempio si veda come la decisione del *confinement*, per prima attuata in periodo medievale dagli italiani nel 1348 come metodo per controllare l'epidemia di peste nera, abbia avuto un ruolo significativo nel bloccare la diffusione della stessa¹³. Il modello della quarantena è stato in seguito riproposto anche in tempi recenti con le epidemie di SARS, nel 2003, e di Ebola nel 2014 e oggi, in piena emergenza COVID-19, dobbiamo nuovamente subire gli effetti del *lockdown*. Istituire parallelismi storici risulta pertanto utile anche a comprendere quali siano gli aspetti strategici essenziali per gestire le crisi sanitarie.

Tutti i Paesi dovrebbero dunque guardare al passato e investire nella preparazione alla gestione di eventi pandemici, facendo di ciò una priorità assoluta. Solo introducendo misure assai stringenti per mitigare l'impatto economico del virus sulle imprese e sui lavoratori, integrando l'utilizzo di atti emergenziali come decreti-legge e ordinanze con l'impiego di strumenti di finanziamento globale, si potrà rispondere rapidamente ed efficacemente ad eventuali future epidemie mortali, scongiurando così i tragici costi umani ed economici da esse derivanti.

⁹ S. Knobler, A. M. (2006). *The impact of globalization on infectious disease emergence and control. Exploring the consequences and opportunities*. Washington D.C.

¹⁰ Secondo il direttore dell'European Center for Disease Control, Zsuzsanna Jakab, «in futuro assisteremo con molta probabilità alla diffusione di malattie in luoghi dove non sono mai state presenti. La causa non è solo legata ai cambiamenti climatici. Anche la globalizzazione, l'aumento dei viaggi e dei commerci stanno rapidamente incrementando il tasso con cui le malattie possono diffondersi in nuove aree geografiche. È necessario comprendere meglio come questi cambiamenti stanno alterando il rischio di malattie, per indirizzare meglio sorveglianza e controlli e potenziare la reattività nei Paesi dell'Ue». in EpiCentro, i. p. (2019). *L'Europa deve affrontare un rischio sempre più alto di epidemie trasmesse da vettori*. disponibile su https://www.epicentro.iss.it/chikungunya/comunicato_ccdc08.

¹¹ Ippolito, G. G.-P. (2010). *Malattie infettive emergenti del XXI secolo*, in rete: http://www.treccani.it/enciclopedia/malattie-infettive-emergenti_%28XXI-Secolo%29/.

¹² Baker, D. M. (2015). *Tourism and the Health Effects of Infectious Diseases: Are There Potential Risks for Tourists?* in International Journal of Safety and Security in Tourism/Hospitality, Vol.12.

¹³ Simone, C. (2020). *Breve storia della quarantena, dalla peste bubbonica al coronavirus*, in rete <https://www.esquire.com/it/lifestyle/tecnologia/a31280857/quarantena-storia/>.

1.3 Impatto delle crisi epidemiche sul turismo: breve introduzione

Le malattie infettive, nonostante i significativi progressi medici avvenuti negli ultimi secoli, hanno da sempre rappresentato e rappresentano tuttora una minaccia significativa per la società. Difatti, sebbene alcuni ceppi siano stati contrastati con successo, altri hanno acquisito la capacità di diffondersi rapidamente e di resistere nel tempo, passando da focolai circoscritti a vere e proprie pandemie. Come ampiamente dimostrato dal passato, la diffusione di tali malattie virali, oltre ad essere causa di sofferenza e di perdite di vita umana, impatta pesantemente l'economia mondiale.

In particolar modo, data l'importanza economica dell'industria del turismo, gli effetti di una crisi sanitaria possono essere potenzialmente devastanti e possono avere ripercussioni economiche a lungo termine su una destinazione turistica. Come si vedrà, tali effetti possono variare a seconda del periodo storico in cui avviene il contagio e in base alla regione in cui il virus, o il vettore portatore dello stesso, ha avuto origine. A titolo di esempio, durante l'epidemia di SARS del 2003 gli arrivi a Hong Kong diminuirono drasticamente di più del 65%; le imprese di trasporti dell'Asia Pacifica subirono inoltre in quello stesso periodo una perdita di 6 miliardi di dollari, così come le compagnie aeree nordamericane, che a causa della restrizione alla circolazione subirono una perdita netta di 1 miliardo di dollari. Anche gli arrivi a Singapore scesero di oltre il 70%, causando alla Singapore Airlines la messa in congedo non retribuito di 6600 dipendenti di volo¹⁴. Gli effetti si manifestarono pesantemente anche a livello del turismo locale, dove fu stimata una perdita di reddito derivante dal settore di 3,5 miliardi di dollari in Cina e 1,7 miliardi di dollari in Malesia¹⁵. Simile destino ebbero le regioni colpite dal virus H1N1, il cui impatto economico in tutto il mondo è stato stimato tra i 45 e i 55 miliardi di dollari, con una perdita per l'industria del turismo messicano valutata in più di 5 miliardi di dollari¹⁶ (per contestualizzare il dato, si ricorda come le entrate derivanti dai viaggi in Messico nel 2018 ammontavano a 22,5 miliardi di dollari). Ulteriori crisi epidemiche verificatesi nel passato meno recente come l'influenza spagnola del 1918, e a seguire l'influenza asiatica del 1957, nonché l'influenza di Hong Kong del 1968 hanno avuto impatti di gravità differente, ma assai significativi sul comparto turistico.

1.4 COVID-19: nuova crisi per il comparto

La crisi attuale legata al Coronavirus in Italia appare un evento senza precedenti¹⁷; al momento della stesura di tale elaborato è ancora difficile prevedere gli sviluppi e soprattutto

¹⁴ Smith K., M. C. (2019). *Infectious disease and economics: The case for considering multi-sectoral impacts*. Ed. One Health, Vol.7.

¹⁵ Keogh-Brown M.R., S. R. (2008). *The economic impact of SARS: How does the reality match the predictions?* in Health Policy, Vol.20, pg.110-120.

¹⁶ Rassy D., S. R. (2013). *The economic impact of H1N1 on Mexico's tourist and pork sectors.*, in Health Economics, Vol.22, pg.824-834.

¹⁷ Il virus COVID-19 è un nuovo ceppo di coronavirus che non è mai stato precedentemente identificato nell'uomo. In particolare, quello denominato SARS-CoV-2 (Sindrome respiratoria acuta grave coronavirus 2), non è mai stato identificato prima di essere segnalato a Wuhan, in Cina, a dicembre 2019. Il nuovo SARS-CoV-2 è stato catalogato come un virus respiratorio, il quale si diffonde prevalentemente attraverso il contatto con le goccioline del respiro delle persone infette. Ad oggi non esiste un trattamento specifico per la malattia causata dal nuovo coronavirus, in quanto al momento non sono disponibili vaccini in grado di proteggere dal virus. Per una trattazione scientifica più dettagliata si veda Chih-Cheng Lai, Tzu-Ping Shih, Wen-Chien Ko, Hung-Jen Tang, Po-Ren Hsueh, *Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2) and coronavirus disease-2019*

gli esiti della pandemia. Infatti, essendo il turismo un'industria del domani gli impatti saranno valutabili solo nel medio-lungo termine e dipenderanno oltre che dalla durata della crisi, anche dalle potenziali variazioni del comportamento dei viaggiatori nel tempo. Attualmente, secondo una sintesi pubblicata da Federterziario¹⁸, realizzata su dati Eurostat e Citi Research, è stato stimato a causa Coronavirus un impatto economico totale pari al 3.6% del Pil annuale italiano. È evidente come uno dei settori su cui l'epidemia sta maggiormente scaricando i suoi effetti sia quello del turismo. Ad inizio marzo 2020 il comparto sembra essere stato colpito dalle conseguenze del Covid-19 con dati allarmanti. Per l'anno 2020 sono state stimate circa 22 milioni di presenze in meno con una perdita di spesa di 2,7 miliardi di euro e si conta già un calo 200 milioni di euro derivanti da prenotazioni disdette¹⁹. Inoltre, i più recenti dati del World Travel & Tourism Council (WTTC), suggeriscono che i viaggi globali potrebbero subire un drastico calo fino al 25% nel 2020, con una corrispondente riduzione dei posti di lavoro nell'industria del turismo tra il 12% e il 14%²⁰.

In seguito all'emanazione del testo del decreto-legge n. 6 del 23/2/2020 *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*²¹, il 28 febbraio il Consiglio dei Ministri ha approvato le prime misure a livello nazionale a sostegno delle imprese turistiche a seguito della crisi causata dall'epidemia di COVID-19. Le misure di cui sopra sono state individuate in tre principali piani di azione da attuarsi nell'immediato:

i) le strutture ricettive, le agenzie di viaggio e i tour operator operanti in Italia verranno esonerati dal pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali. Inoltre, come misura di soccorso a breve termine, alle agenzie di viaggio verrà data la possibilità di rimborsare i clienti con buoni spesa a valenza annuale.

ii) Sono state predisposte misure a sostegno alle imprese della cultura, dello spettacolo e del turismo tramite erogazione di fondi emergenza.

iii) Sono state improntate campagne specifiche per il periodo post-coronavirus, le quali hanno come finalità il rilancio del comparto e dell'immagine turistica del Paese²².

Date le circostanze attuali, la ripresa del settore sarà inevitabilmente lenta e difficile²³; ad oggi infatti ci confrontiamo nuovamente con una situazione economica e sociale caratterizzata da

(COVID-19): *The epidemic and the challenges*, in International Journal of Antimicrobial Agents, Volume 55, Issue 3, 2020.

¹⁸ FederTerziario (2020). *Studio sull'impatto economico del Covid-19 sul settore turismo e proposte per contenere gli effetti dell'emergenza*. In rete: <http://www.federterziario.it/studio-sullimpatto-economico-del-covid-19-sul-settore-turismo-e-proposte-per-contenere-gli-effetti-dellemergenza/>.

¹⁹ I dati sono forniti da Confturismo su un'indagine condotta tra il 18 e il 20 febbraio con SWG su un campione di 1.000 italiani. Il 20% degli stessi dichiara che avrebbe previsto l'annullamento o il cambio di destinazione dei viaggi previsti per timore del virus, mentre il 27% avrebbe preso solo delle precauzioni in viaggio senza però effettuare alcun cambiamento.

²⁰ WTTC. (2020). *WTTC now estimates over 100 million jobs losses in the Travel & Tourism sector and alerts G20 countries to the scale of the crisis*, in rete: <https://wtcc.org/News-Article/WTTC-now-estimates-over-100-million-jobs-losses-in-the-Travel-&-Tourism-sector-and-alerts-G20-countries-to-the-scale-of-the-crisis>.

²¹ Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

²² OCSE. (2020). *Covid-19: Risposte di policy per il turismo*. Nota redatta dal Centro per l'Imprenditorialità, le PMI, le Regioni e le Città (CFE) appartenenti all'OCSE per essere discussa dal Comitato Turismo dell'OCSE, in rete: https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT_25%20marzo.pdf.

²³ In futuro, particolare attenzione dovrà essere posta alle norme di distanziamento sociale e alla preoccupazione per l'igiene e la sanificazione degli ambienti. Gli operatori dovranno dunque non soltanto insistere sulla ripresa del loro cammino di crescita, ma saranno anche chiamati a ripensare completamente la loro offerta, la quale dovrà abbandonare i paradigmi del fenomeno del turismo di massa, per caratterizzarsi

una spiccata instabilità, riscoprendoci estremamente fragili come comunità globale e impreparati di fronte al propagarsi di un nuovo agente patogeno. Sorge dunque spontaneo chiedersi per quali motivi, nonostante le numerose discussioni sorte in passato sulla necessità del prepararsi a eventuali crisi pandemiche future, ancora oggi non si sia imparato a leggere le lezioni della storia anche recente e a trarre da esse utili consigli. In particolare, il comparto turistico italiano ha mostrato e continua a mostrare tuttora scarsa preparazione alla pandemia di COVID-19, evidenziando come lo studio di esperienze epidemiche passate sia stato sostanzialmente ignorato.

invece verso pratiche più sostenibili, come quelle peculiari del cosiddetto turismo lento. Per una trattazione più esauriente rispetto a tali tematiche si veda il capitolo 8 di questo studio.

2. CRISI PANDEMICHE NELLA STORIA CONTEMPORANEA: L'IMPATTO SUL COMPARTO ECONOMICO E SUL SETTORE DEL TURISMO

2.1 Influenza Spagnola (*Samantha Raniero*)

L'influenza spagnola è stata una pandemia influenzale diffusasi su scala planetaria tra il 1918 e il 1920. Il *Merriam Webster's Dictionary* definisce pandemia come "il verificarsi su una vasta area geografica e interessano una percentuale eccezionalmente alta della popolazione."²⁴

L'influenza spagnola venne definita pandemia a causa della sua letalità, che causò tra gli 80 e i 100 milioni di morti in tutto il mondo, più della peste nera del XIV secolo o di entrambe le Guerre Mondiali.²⁵ Il suo tasso di letalità stimato si attesta tra il 2% e il 10%.²⁶ L'influenza spagnola ridusse l'aspettativa di vita di 13 anni negli anni della sua diffusione. L'Italia, assieme al Portogallo furono i paesi più colpiti in Europa. In Italia si registrarono tra i 350.000 e i 600.000 morti.²⁷

Il virus provocava inizialmente febbre e polmonite che originava difficoltà nella respirazione. A causa della mancanza di ossigeno, i pazienti assumevano un colorito bluastrò. Poi, l'emorragia dovuta alla polmonite, riempiva i polmoni di sangue e causava vomito ed epistassi facendo soffocare le persone nei propri fluidi nel giro di tre giorni. L'inspiegabile tragicità di questo virus era dovuta al fatto che colpiva maggiormente la popolazione giovane e sana. Ad oggi non sono ancora del tutto chiare le cause per cui il virus era più letale verso i giovani. Alcuni studiosi hanno ipotizzato che la causa fosse dovuta alla reazione del sistema immunitario, troppo aggressivo nei soggetti sani²⁸. Un'altra ipotesi suppone che la popolazione anziana avesse già affrontato un virus simile, ma meno letale nel corso dell'800 e che quindi avesse già formato gli anticorpi.²⁹ Infatti, è stato riscontrato che in alcune aree i soggetti più anziani sopravvivevano più facilmente alla malattia.

L'influenza è causata dal virus H1N1 proveniente dagli uccelli. Anche in questo caso nel corso della storia si sono susseguite varie teorie sull'origine del virus. Il virologo John Oxford è convinto che si sia originato in un campo di battaglia dell'esercito inglese a Etaples in Francia nel 1916. Un'altra ipotesi suppone che la malattia fu importata in Europa dagli americani sbarcati per combattere la Grande Guerra. Si riscontra un caso di influenza con gli stessi sintomi della spagnola in un campo di addestramento nella contea di Haskell in Kansas tra i soldati pronti a imbarcarsi per l'Europa nel marzo 1918. Il virus si sarebbe poi diffuso molto facilmente lungo le trincee europee a causa delle pessime condizioni igieniche, della malnutrizione dei soldati e del continuo spostamento delle truppe. Sebbene le origini del

²⁴ Merriam Webster Dictionary.

²⁵ Greene, J. D. (2006). *The bird flu pandemic: can it happen? will it happen? how to protect yourself and your family if it does*, Thomas Dunne Books, p. 11- 33

²⁶ Casella, N. (2020). *Covid-19 e influenza spagnola del 1918: analogie, differenze e lezioni del passato valide anche per il presente*, in Pharmastar, il giornale online sui farmaci, disponibile su <https://www.pharmastar.it/news/covid19/covid-19-e-influenza-spagnola-del-1918-analogie-differenze-e-lezioni-del-passato-valide-anche-per-il-presente-31859>.

²⁷ Patriarca C, C. C. (2018). *Pathologica ai tempi della Spagnola*. in Pathologica, Journal of the Italian Society of Anatomic Pathology and Diagnostic Cytopathology, Vol.110, pg.316.

²⁸ E, T. (2003). *Scientific Triumphalism and Learning from Facts: Bacteriology and the 'Spanish Flu' Challenge of 1918*. Social History of Medicine, p.97-110.

²⁹ Bencivelli, S. (2018). *Spagnola, radiografia di un killer di un secolo fa*. in La Repubblica, in rete: https://www.repubblica.it/venerdi/articoli/2018/01/03/news/spagnola_il_killer_di_100_anni_fa-185743877/.

virus non siano chiare, questa influenza si diffuse dapprima negli Stati Uniti e in Europa per poi sbarcare in India, Australia e nelle isole del pacifico³⁰.

La diffusione della Spagnola viene suddivisa in tre ondate. La prima fase comprende la prima apparizione del virus nel marzo 1918 in Kansas. La seconda fase, la più feroce e letale, va dal settembre al dicembre 1918, periodo nel quale la malattia si diffuse in tutta Europa. Alla fine del 1918 ci fu una breve pausa della diffusione del virus che però riprese con la terza fase nel gennaio 1919. In questa ultima fase la malattia fu meno devastante grazie alle mutazioni del virus intervenute nel frattempo.³¹

Il nome Influenza Spagnola deriva dal fatto che la stampa spagnola fu la prima a parlare di questa nuova malattia in quanto non era soggetta a censura a causa della guerra. La Spagna infatti non partecipò al primo conflitto mondiale e quando il Re Alfonso XIII fu colpito dall'infezione la stampa ne riportò la notizia. Al contrario, le altre potenze europee, nascosero il diffondersi della malattia e ne sminuirono i rischi. È per questo motivo che si pensava che la malattia si fosse generata in Spagna. Molto probabilmente l'influenza venne portata in Spagna dalla Francia tramite il traffico ferroviario di lavoratori spagnoli e portoghesi che andavano in Francia a sostituire i lavoratori francesi durante la Guerra.³² È necessario specificare che la censura dovuta alla guerra rende inattendibili i dati registrati di morti a causa della Spagnola. Le stime che abbiamo oggi sono frutto di stime che vengono periodicamente riviste.

Le cause principali della diffusione e dell'alto tasso di mortalità della Spagnola sono da ricercarsi principalmente nella mancanza delle conoscenze scientifiche e dei mezzi tecnologici per contenerla. All'epoca della diffusione dell'influenza non esistevano i mezzi per capire l'origine della malattia e nemmeno per trovare delle cure. Nel 1918 si attribuiva la causa della malattia a un batterio. Gli antibiotici, necessari a curare la polmonite, vennero scoperti dieci anni dopo la pandemia così come i farmaci antivirali. Nel 1918 non era ancora stata creata l'OMS, organismo sovranazionale che avrebbe potuto dare delle direttive mondiali sulla gestione della pandemia. Inoltre, le risorse finanziarie dei paesi coinvolti nel conflitto mondiale erano state prosciugate dallo sforzo bellico. Il sistema sanitario pubblico di questi paesi era traballante e solo le persone appartenenti alle classi sociali elevate potevano permettersi l'accesso alle cure.

Le misure adottate dai vari paesi per contenere la diffusione del virus furono: l'uso obbligatorio della mascherina, la quarantena, l'isolamento, la chiusura delle scuole e di tutti gli esercizi ad uso ricreativo come ristoranti e cinema, i divieti di riunioni³³, orari lavorativi scaglionati e il divieto di viaggiare³⁴. Addirittura, a Chicago la polizia aveva l'ordine di arrestare chiunque starnutisse o tossisse in pubblico³⁵.

Da un'analisi degli effetti economici causati dalla pandemia del 1918 è emerso che le città che hanno implementato sistemi di contenimento non farmacologico (l'unico rimedio in un'epoca in cui non esistevano cure medicinali adeguate) hanno avuto da un lato elevati costi

³⁰ John M. Barry, (2004). *The great influenza, the epic story of the deadliest plague in history*, Ed. Viking Press, New York.

³¹ Saul, T. (2020). *La Spagnola: la grande pandemia del 1918*. in Limes, rivista italiana di geopolitica, in rete: <https://www.limesonline.com/cartaceo/la-strage-della-spagnola?prv=true>.

³² Trilla A, T. G. (2008). *The 1918 "Spanish Flu" in Spain*. Clinical infectious diseases., volume 47, Issue 5.

³³ Casella, N. (2020). *op.cit.*

³⁴ P, P. (2020). *How a fragmented country fights a pandemic*. in The Atlantic, in rete: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/how-fragmented-country-fights-pandemic/608284/>.

³⁵ S, F. (2003). *The Great Flu of 1918*, in The Magazine of the Pan American Health Organization, Volume 8, Number 3.

economici a causa del blocco delle attività, registrando di contro una forte riduzione della mortalità e scenari economici migliori dovuti alla rapidità della ripresa. In uno studio di Correia, Luck e Verner (2020)³⁶ sono stati indagati gli effetti economici della spagnola negli Stati Uniti. I risultati mostrano che le città che avevano attuato misure di contenimento più tempestive e aggressive non sperimentarono cali dell'attività economica maggiori. Al contrario, altre aree che intervennero in maniera più blanda e tardiva sperimentarono un alto livello di mortalità e una crescita economica più bassa.

Secondo i dati del Maddison Project, basato sui lavori dell'economista Angus Maddison, che ha ricalcolato i Pil del passato, il Pil Pro capite dell'Europa occidentale era calato del 3,38% nel 1918 e del 5,86% nel 1919, per poi risalire nel 1920 del 4%. In due anni cioè il Pil Pro capite era crollato del 7,78%. Nel caso dell'Europa risulta però molto difficile isolare gli effetti del calo dovuti alla pandemia e quelli dovuti alla riconversione all'economia di pace.

2.2 Influenza Asiatica (*Elisa Andreoli*)

La pandemia influenzale del 1957, detta comunemente influenza asiatica, venne accertata per la prima volta nel febbraio 1957 in Asia Orientale, nella provincia di Guizhou (Cina); la sua diffusione fu rapida e raggiunse Corea, Giappone, India e Asia Sudorientale. Alla fine di agosto arrivò perfino in America, in Europa e in Africa Meridionale³⁷. Questa epidemia determinò, secondo le stime, da uno a due milioni di morti in tutto il mondo; viene quindi considerata la meno grave tra le tre pandemie del XX secolo. Causata da un virus noto come influenza A del sottotipo H2N2, la malattia poteva presentare sintomi lievi (come tosse e febbre leggera), ma anche complicanze pericolose, come, ad esempio, la polmonite.

Il rapido sviluppo di un vaccino contro il virus e la disponibilità di antibiotici per il trattamento delle infezioni secondarie limitarono la sua diffusione e quindi la mortalità della pandemia, sebbene la copertura inadeguata della distribuzione dei farmaci impedì che la vaccinazione avesse un impatto significativo sulle tendenze pandemiche³⁸. L'influenza asiatica fu la prima pandemia che si verificò in un ambiente dotato di sistemi di sorveglianza globale e capacità di laboratorio per studiarla; si ricorse infatti ad un metodo di una sorveglianza completa per tracciarne gli impatti e la diffusione. Sebbene fosse stato sviluppato velocemente un vaccino, non si riuscì a produrne in quantità necessarie al pieno contrasto dell'epidemia, che, al momento della possibile vaccinazione globale, aveva già passato il picco di contagi. Inoltre, molti vaccini sperimentati furono inutilizzati e la distribuzione non riuscì ad arrivare nei paesi poveri.

La scarsa attenzione da parte delle autorità in materia di prevenzione e limitazione dei danni sanitari, sia dei paesi colpiti inizialmente, sia di quelli colpiti in seguito, permise al virus di diffondersi in tutto il mondo; infatti non furono adottati particolari interventi restrittivi che limitassero lo spostamento di persone o merci e promuovessero il distanziamento sociale.

In Gran Bretagna, sei settimane prima che arrivasse il virus, la stampa riportava quasi quotidianamente, contro il parere dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), che era del tutto improbabile che il virus cinese sarebbe arrivato all'inverno; infatti, l'opinione pubblica aveva l'impressione che non si potesse fare nulla per prevenire la calamità del morbo che stava colpendo il Medio Oriente. Tuttavia, come confermato anche in uno studio

³⁶ Correia, L. V. (2020). *Pandemics Depresses the Economy Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu* in MIT-GCFP, in rete: <https://gcfp.mit.edu/pandemics-depress-the-economy-public-health-interventions-do-not-evidence-from-the-1918-flu/>.

³⁷ Agence France Presse. (2007). *Asian Flu pandemic of 1957: A factfile*.

³⁸ Rogers, K. (2020). *1957 flu pandemic*, in Britannica,

disponibile su <https://www.britannica.com/event/Asian-flu-of-1957>, consultata il 29 aprile 2020.

apparso sul BMJ, l'azione preventiva del governo avrebbe potuto essere di vitale importanza nell'arginare il contagio³⁹. Nel suddetto studio si invitavano le autorità governative ad organizzare un piano d'azione volto a garantire l'adozione di misure che potessero diminuire e contenere il contatto tra medici e pazienti malati, evitando così la diffusione del virus tra operatori sanitari. Tuttavia, l'unico strumento implementato dal Regno Unito al fine di contenere la malattia fu la trasmissione di un comunicato radiofonico, che si limitò a consigliare gli ascoltatori di non recarsi dal medico in caso si avvertissero i primi sintomi della malattia; una raccomandazione assai poco utile al contenimento, per giunta basata su una "autodiagnosi" da parte dei pazienti.

Un'ulteriore problema che permise il dilagare del virus fu la sicuramente la tardiva manifestazione dei sintomi, soprattutto con riferimento ai viaggi delle persone malate; infatti, il virus richiedeva circa tre giorni per manifestare i suoi sintomi patologici, quindi, una persona infetta poteva facilmente contagiare altri individui nel suo periodo di asintomaticità. Infatti, nel 1957, mentre in Asia si assisteva alla comparsa della nuova influenza, il resto del mondo non stava ancora valutando nessuna possibile strategia di prevenzione nei confronti della sua diffusione, limitandosi a osservare come esso si stesse propagando⁴⁰. Gli stati, rispetto a una scelta di prevenzione e arresto della diffusione del virus tramite strategie di contenimento e distanziamento sociale, puntarono sullo sviluppo precoce del vaccino e sulla determinante che l'epidemia fosse relativamente poco mortale e quindi facilmente gestibile senza ulteriori manovre. Le scuole e gli uffici pubblici restarono dunque aperti, non vi furono limitazioni agli spostamenti e alla circolazione di merci e persone e non furono adottate manovre di contenimento⁴¹.

Ovviamente il virus causò alcuni sconvolgimenti sociali dovuti principalmente all'assenteismo scolastico e sul posto di lavoro, anche se questo si è concentrato soprattutto tra bambini, insegnanti e operatori sanitari. L'impatto economico fu modesto; la ripresa dell'economia fu infatti quasi immediata, data la poca mortalità della malattia e il fatto che non si fossero prese misure di contenimento, sia nei confronti di chiusura di aziende che di limitazioni agli spostamenti⁴².

2.3 Influenza di Hong Kong (*Elisa Andreoli*)

L'influenza di Hong Kong fu un'epidemia di influenza che ebbe origine, per l'appunto, presso la città di Hong Kong, in Cina, nel luglio 1968; l'epidemia si protrasse per un paio di anni. Questa epidemia ha causato, secondo le stime, da un milione a quattro milioni di morti; venne provocata da un virus, noto come influenza A sottotipo H3N2, probabilmente evoluto dal ceppo di influenza che causò la pandemia influenzale del 1957⁴³.

Sono infatti molte le similarità tra le due pandemie. Tuttavia, il virus dell'influenza di Hong Kong fu maggiormente contagioso e si diffuse più rapidamente a livello globale. Infatti, a

³⁹ "C'è molto che il governo può fare, agendo in una sola volta potrebbe salvare centinaia e migliaia di vite". Jackson, C. (2009). *History lessons: the Asian Flu pandemic* in British Journal of General Practice, in rete: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2714797/>.

⁴⁰ Washington Post Blogs. (2020). *In 1957, a new flu appeared in Asia. The world watched and waited for it to spread.; "This is where air travel turns up a new kind of health problem, noted one writer"*.

⁴¹ Morris, H. (2020). *Asian flu v. coronavirus: A different time, similar problem*. in News Decoder, in rete: <https://news-decoder.com/2020/03/05/asian-flu-coronavirus/>.

⁴² Saunders, P. -H.-K. (2016). *Reviewing the History of Pandemic Influenza: Understanding Patterns of Emergence and Transmission*. in Pathogens, in rete: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5198166/>.

⁴³ Rogers, K. (2020). *1968 flu pandemic*, in Britannica, in rete: <https://www.britannica.com/event/Hong-Kong-flu-of-1968>.

due settimane dalla comparsa del virus a Hong Kong, il contagio si estese velocemente in tutto il Sud Est Asiatico, per poi raggiungere Stati Uniti, Regno Unito ed Europa. Ciò fu dovuto anche al fatto che Hong Kong fosse, e sia ancora oggi, il principale luogo di contatto della Cina con il resto del mondo; inoltre, la città oltre ad essere porto marittimo è un centro turistico assai frequentato, quindi, luogo particolarmente predisposto al contagio dati i continui spostamenti di persone e merci⁴⁴. Inoltre, l'influenza di Hong Kong fu il primo virus a mostrare una diffusione accelerata a causa dei viaggi aerei estensivi, vista la vicinanza delle persone e l'alta trasmissibilità del virus.

La pandemia si verificò in due ondate, e nella maggior parte dei luoghi la seconda ondata causò un numero maggiore di morti rispetto alla prima. Questa pandemia influenzale si manifestò con sintomi differenti di varia gravità nelle diverse popolazioni; tra essi provocò problemi respiratori superiori tipici dell'influenza e produsse sintomi di brividi, febbre e dolori muscolari e debolezza; colpì soprattutto le fasce più deboli, tra cui neonati e anziani. L'aumento dei ricoveri, soprattutto della fascia anziana della popolazione, causò problemi in determinate aree in quanto mancavano strutture idonee all'alloggio dei pazienti e alla loro cura. Venne sviluppato velocemente un vaccino contro il virus, tuttavia si rese disponibile solo dopo che la pandemia raggiunse il suo l'apice e quindi si rivelò poco efficace nel contenimento dei danni ormai causati dall'espansione del virus.

Il peso sociale ed economico dell'influenza di Hong Kong fu modesto; il virus causò una riduzione del PIL mondiale dello 0,7%. Sebbene vi fu un certo impatto economico legato all'assenteismo scolastico e lavorativo, l'economia locale assistette ad una rapida ripresa dopo che le percentuali di contagio diminuirono⁴⁵. Anche il turismo, sebbene verso la fine degli anni '70 nelle zone del Medio Oriente non fosse ancora particolarmente praticato, non risentì di misure stringenti o limitative, riuscendo perciò facilmente a riprendersi negli anni immediatamente successivi. Gli Stati non intervennero con misure restrittive rigorose, vista la bassa gravità della malattia e i bassi tassi di mortalità; anche in questo caso non si adottarono misure di quarantena, di isolamento e di restrizione al pubblico esercizio. Poco venne fatto anche da parte dell'informazione giornalistica, la quale ha mantenuto sempre un tono di "business as usual"⁴⁶.

All'epoca la prospettiva di morire per un'epidemia era terribile, ma accettabile. Infatti, il costo della vita umana era molto diverso negli anni della pandemia di Hong Kong; non era ancora avvenuto quel cambiamento di mentalità, per cui la società odierna non accetta più la morte, privilegiando la salute rispetto all'economia e alla libertà della persona.⁴⁷

L'evolversi della pandemia di Hong Kong indica inequivocabilmente una mancanza di progressi, sia nelle strategie di intervento sanitario pubblico, che nella scienza medica. Le due pandemie asiatiche sono state entrambe affrontate allo stesso modo, attraverso la noncuranza dei governi e degli organismi sovranazionali, i quali non prevedendo specifiche misure di contenimento dei contagi, permisero il dilagare silenzioso della malattia.

⁴⁴ Chang, W. (1969). *National Influenza Experience in Hong Kong, 1968*. Bollettino OMS, in rete: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/262470/PMC2427693.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴⁵ Saunders, P. -H.-K. (2016). *Reviewing the History of Pandemic Influenza: Understanding Patterns of Emergence and Transmission*. in Pathogens, in rete: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5198166/>.

⁴⁶ Star Tribune. (2020). *Media played down past crises*.

⁴⁷ Barca Francesca (2019), *Note di confinement, Parigi: il (non) racconto dell'influenza di Hong Kong, il (non) racconto della morte*, Medium, in rete: https://medium.com/@barca_49451/note-di-confinement-parigi-13-il-non-racconto-dellinfluenza-di-hong-kong-il-non-racconto-8039d5fdebe6.

2.4 Influenza Suina (Emanuele Pallotta)

Influenza suina è il termine con cui ci si riferisce ai casi di influenza provocati da contagio di Orthomyxovirus nei suini con riferimento in particolare al ceppo H1N1. Il primo caso di influenza suina venne registrato in Messico il 12 aprile 2009 e nel giro di 15 giorni furono confermati casi anche in altri 12 paesi. In quattro mesi il virus H1N1 si diffuse nella maggior parte dei paesi del mondo fino a causare, secondo il Cidrap, più di 284.000 decessi⁴⁸. Trattandosi principalmente di persone sotto i 65 anni, l'onere pandemico della H1N1 è ricaduto pesantemente sui giovani, a differenza del modello di influenza stagionale.

Il governo messicano chiuse la maggior parte delle strutture pubbliche e private di Città del Messico per prevenire la diffusione del virus⁴⁹. A contribuire alla diffusione fu principalmente il trasporto aereo operante su tratte internazionali, così come avvenne con altre epidemie recenti (SARS); nei mesi di marzo ed aprile 2009 un totale di 2,35 milioni di passeggeri volarono dal Messico in 1018 città in 164 Paesi⁵⁰. Il trasporto aereo presentò un ambiente ideale per la diffusione dell'epidemia; infatti, sebbene gli aeromobili fossero dotati di impianti di filtraggio simili a quelli ospedalieri, le distanze ravvicinate tra i viaggiatori e il riciclo continuo di aria secca favorirono il diffondersi dell'agente patogeno⁵¹. Inoltre, gli aeromobili costruiti dopo la metà degli anni '80 riciclavano solamente il 50% dell'aria per evitare sovra consumi di combustibile.

Ai sensi della Convenzione di Montreal del 1999 il vettore aereo è responsabile per i danni subiti dai passeggeri in caso di morte o lesioni se l'incidente si è verificato a bordo dell'aeromobile o nel corso di una delle operazioni di imbarco o sbarco; è per tale motivo che le compagnie hanno un dovere di diligenza verso i passeggeri. Se un passeggero contrae una malattia contagiosa da un altro passeggero durante un volo, si può ritenere la compagnia responsabile del contagio in quanto ha deliberatamente permesso l'accesso a quest'ultimo senza indagare sui suoi sintomi⁵².

In risposta alla diffusione della epidemia, la Malaysian Airlines ad esempio adottò le seguenti pratiche: isolamento del paziente malato nella parte posteriore dell'aeromobile con conseguente distanziamento sociale di almeno due metri, fornitura di guanti e mascherina, designazione di un bagno usufruibile soltanto da lui e una volta arrivato in aeroporto il paziente verrà messo in quarantena e l'aereo disinfettato completamente.

Anche dagli albergatori sono state adottate serie misure volte a prevenire e contenere il contagio dell'influenza suina. Tra queste le più importanti sono: diffusione di informazioni sull'importanza dell'igiene e sugli effetti fatali del virus, installazione di termometri e di sanificanti per mani e uso obbligatorio delle mascherine per lo staff. Dal punto di vista legale gli ospiti potrebbero chiamare in causa la struttura per mancato esercizio della dovuta

⁴⁸ Dissertori, K. (2017). *Tourism providers' reactions to decreased demand following a crisis. The impact of the Swine Flu on the tourism market: a panel data approach*, Modul Vienna University, Vienna.

⁴⁹ S.n. (2017). "The Impact Of Epidemics And Pandemics Tourism Essay", in rete: <https://www.ukessays.com/essays/tourism/the-impact-of-epidemics-and-pandemics-tourism-essay.php?vref=1>.

⁵⁰ Khan, K. (2009). *Spread of a Novel Influenza A (H1N1) Virus via Global Airline Transportation*, in New England Journal of Medicine, Vol.361, No.2.

⁵¹ I ricercatori hanno attribuito alla scarsa qualità dell'aria molte fonti: filtri, flusso d'aria limitato, aria di ricircolo, mancanza di aria esterna e bassa umidità; esistono quindi diverse opinioni relative a cosa dovrebbe essere fatto per risolvere il problema. Clegg, C. (2010). *The aviation industry and the transmission of communicable* in Journal of Air and Commerce, Vol.75, Issue 2, Art. 5.

⁵² Per una trattazione più approfondita rispetto alla responsabilità del vettore si veda il capitolo 4 di questo studio.

diligenza se non prese le necessarie precauzioni per evitare il contagio⁵³. Tuttavia, è necessario che gli albergatori si mostrino uniti e con una logica di miglioramento continuo nelle strategie di battaglia alle epidemie in modo che qualora la situazione nel Paese diventi critica sappiano con preciso cosa fare e riescano così a difendersi dai reclami effettuati dagli ospiti⁵⁴.

Non è facile valutare gli impatti individuali della influenza suina sul turismo in quanto la pandemia è andata a sovrapporsi alla crisi economica globale iniziata nel primo quadrimestre del 2008. Secondo varie analisi nel campo della salute e della sicurezza dei turisti è noto che gli eventi terroristici e naturali inducono i visitatori a modificare le proprie destinazioni di viaggio a causa delle preoccupazioni e dei rischi percepiti. Gli impatti subiti dall'industria sono stati senza precedenti e sembrano essere ampiamente derivati dalle restrizioni ai viaggi internazionali, dai toni allarmistici dei media e dalle misure del governo.

I viaggi internazionali sembra abbiano contribuito alla diffusione dell'influenza H1N1; è per tale motivazione che per evitare di peggiorare la situazione molti governi attuarono misure restrittive in viaggi da e per il Messico e invitarono ad evitare spostamenti se non ritenuti necessari.

Inoltre, in data 28 aprile, oltre alle suddette restrizioni, il governo messicano attuò azioni di contenimento, imponendo la chiusura di oltre trentacinquemila ristoranti a Città del Messico e centosettantacinque zone archeologiche e musei, insieme poi a luoghi ad alto rischio di infezione come bar e locali notturni.

Le misure attuate dai vari governi internazionali, unite ai provvedimenti delle compagnie di viaggio e alla mancanza di fiducia dei viaggiatori comportarono una grave recessione per il comparto del turismo locale. Esso generava precedentemente alla crisi oltre dodici mila milioni di dollari e circa due milioni e duecentomila posti di lavoro diretti; i settori più colpiti durante l'epidemia furono quello alberghiero, della ristorazione e dell'aviazione a causa del flusso praticamente inesistente di turisti. I tassi di occupazione degli hotel scesero dall'84 al 30%; Nel settore dell'aviazione il basso numero di passeggeri, l'elevato numero di cancellazioni e la diminuzione delle prenotazioni comportò una riduzione del 70% degli utili per le compagnie nazionali. Di conseguenza, entro il 14 maggio, quasi la metà del personale delle compagnie aeree nazionali, sia meccaniche che di equipaggio, vennero imposte le ferie forzate; gli equipaggi di volo operativi riportarono inoltre una perdita del 50% delle entrate a causa della diminuzione del numero di voli. Le misure attuate dal governo messicano per ridurre l'impatto economico dell'epidemia riguardarono principalmente lo stanziamento di oltre 2700 milioni di dollari, volti a sostenere i settori più colpiti quali hotel, ristoranti e spazi per il tempo libero; Vennero inoltre imposti tagli fiscali e attribuiti oltre milleduecento milioni di dollari per la realizzazione di campagne pubblicitarie volte alla promozione delle principali destinazioni del Messico.

Vi sono dunque numerose lezioni che dovrebbero essere apprese dall'analisi degli effetti dell'influenza sul turismo messicano; innanzitutto dovrebbero essere scoraggiate le misure discriminatorie attuate da altri paesi nei confronti dei viaggiatori messicani in quanto comportano benefici minimi, ma possono altresì danneggiare le relazioni diplomatiche. Dovrebbero inoltre essere rivisti i costi e i benefici delle misure di controllo effettuati sui passeggeri presso gli aeroporti, così come il rafforzamento delle condizioni di rilascio dei visti. Sarebbe opportuno poi stanziare ulteriori investimenti per rafforzare le capacità di screening e di controllo delle infezioni anche nei punti di accesso al sistema sanitario.

⁵³ A tale riguardo si veda il capitolo 5 di questo studio.

⁵⁴ Abdullah, C. (2009). *Influenza a (h1n1): strategies and legal responsibilities of hoteliers, air carriers, travel agents and tour operators*. p. 3.

Ai viaggiatori dovrebbe inoltre essere consigliata l'adozione di comportamenti igienico sanitari responsabili sull'idea che le conoscenze, le attitudini e le pratiche dei viaggiatori possano svolgere un ruolo fondamentale nella prevenzione del contagio; per tale ragione le informazioni inerenti agli atti di prevenzione devono sempre essere veicolate in modo chiaro e trasparente.

Una simile attenzione infine dovrebbe essere prestata anche dai media e dai governi, in quanto è stato verificato come gli effetti negativi sperimentati sul comparto del turismo non vengano causati direttamente dall'epidemia, ma bensì dai toni allarmistici utilizzati dai giornalisti e dalle reazioni poco ponderate dei governi, le quali possono alimentare un sentimento di panico nei confronti dei potenziali viaggiatori⁵⁵.

2.5 SARS (*Diego Campos Santos*)

La “Sindrome Respiratoria Acuta Grave” (SARS: “*Severe Acute Respiratory Syndrome*”) è una malattia respiratoria virale causata dal virus SARS-CoV che appartiene alla famiglia dei coronavirus, così denominati per il loro aspetto simile a una corona. La trasmissione tra i soggetti avviene principalmente tramite contatto diretto con la persona infetta o con l'esposizione alle secrezioni respiratorie come ad esempio, colpi di tosse e starnuti.⁵⁶

I sintomi rilevati nei pazienti colpiti dalla SARS sono principalmente febbre, tosse, difficoltà nella respirazione e nei casi più gravi insufficienza respiratoria. Il trattamento per la cura della malattia consiste prima di tutto nell'isolamento del soggetto infetto, nell'erogazione di ossigeno e, in caso di difficoltà respiratorie, nella respirazione artificiale. La maggior parte delle persone guarisce dopo una o due settimane. Tuttavia, la malattia è fatale in circa il 10% dei casi. Tra il 2002 e il 2003 in tutto il pianeta il virus ha colpito 8.437 soggetti e causato 813 morti. Fortunatamente, dal 2004 non sono stati segnalati nuovi casi di malattia.

Nel 2012 in Arabia Saudita è stata identificata una nuova variante di coronavirus, il MERS-CoV, responsabile della “Sindrome Respiratoria del Medio Oriente” (MERS: “*Middle East Respiratory Syndrome*”).⁵⁷⁵⁸ A differenza della SARS, la MERS non è ancora stata debellata e ad oggi si registrano ancora alcuni casi di soggetti colpiti dal virus. Ciononostante, il tasso di infettività della MERS è sensibilmente inferiore rispetto a quella registrata dalla SARS. Infatti, a novembre 2019 il numero di casi totali dal 2012 ammontava a 2.494. Il tasso di mortalità calcolato per questa malattia è circa il 34%.

La SARS è stata individuata per la prima volta nel mese di novembre 2002, a Guangzhou, in Cina; al primo paziente che si presentò in ospedale con i sintomi classici dell'influenza (i quali peggiorarono rapidamente in una grave polmonite rivelatasi poi fatale) non fu tuttavia fatta nessuna diagnosi completa per comprendere le cause della malattia. La vicenda passò infatti del tutto inosservata, nessuna segnalazione venne indirizzata all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Nei mesi seguenti l'OMS individuò tramite un sistema online di analisi delle informazioni una crescita anomala di casi influenzali in Cina. Alla richiesta di

⁵⁵ Monterrubio, C. (2010). *Short-term economic impacts of influenza A (H1N1) and government reaction on the Mexican tourism industry: An analysis of the media*, in rete: https://www.researchgate.net/publication/249922736_Short-term_economic_impacts_of_influenza_A_H1N1_and_government_reaction_on_the_Mexican_tourism_industry_An_analysis_of_the_media/citations.

⁵⁶ Portale del Ministero della Salute. (2020). *Nuovo coronavirus e Covid 19*, in rete: <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&cid=5337&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto/>.

⁵⁷ Iodice, A. (2020). *Coronavirus e SARS, la storia che si ripete. Ecco cosa è successo nel 2003* in Sanità informazione, in rete: <https://www.sanitainformazione.it/salute/coronavirus-sars-storia-ripete/>.

⁵⁸ Pagella Politica di Agi. (2020). *Cosa fu la SARS e perché si torna a parlarne*, in Agi, in rete: https://www.agi.it/fact-checking/epidemia_influenza_cina_sars-6903677/news/2020-01-18/.

chiarimenti il governo cinese non fornì informazioni precise; solo nel febbraio 2003 le autorità sanitarie cinesi segnalavano all'OMS di avere identificato più di 300 casi di SARS. Tuttavia, i risultati delle analisi epidemiologiche indicavano che la malattia si stava ormai diffondendo lungo le principali rotte dei viaggi aerei internazionali. Il governo cinese fu duramente criticato per la scelta di non informare prontamente l'OMS e per aver comunicato solo in estremo ritardo i primi casi di contagio. Tale negligenza ha evidentemente complicato la risposta internazionale, provocando gravi ritardi nell'azione di contenimento a livello globale.

Difatti solo a metà marzo del 2003, vista la gravità della situazione, l'OMS riconobbe la malattia come una vera e propria minaccia globale. I viaggiatori e gli operatori sanitari vennero così avvertiti sui pericoli del contagio; ad essi venne inoltre caldamente consigliato di evitare o rimandare tutti gli spostamenti non prettamente necessari verso le aree ad alto rischio di contagio. Tale situazione non si era mai verificata in passato, fu infatti la prima volta che l'OMS emise raccomandazioni di viaggio per specifiche aree geografiche a causa dell'insorgenza di una malattia infettiva.

Il *travel advisory*⁵⁹ emanato l'OMS, sebbene abbia specificatamente raccomandato ai viaggiatori di non recarsi esclusivamente nelle destinazioni maggiormente colpite dalla SARS, ha comunque impattato negativamente sui flussi di viaggi internazionali. Difatti, è stato dimostrato come sia stata più la paura per l'epidemia in sé, piuttosto che il virus stesso a causare il disagio sociale e l'esitazione a viaggiare di molti. I dati dimostrano come l'impatto della malattia sull'economia del turismo sia stato considerevole, ma è interessante osservare come tali ripercussioni siano state quasi del tutto indirette, generate infatti dall'eccessivo comportamento preventivo della popolazione⁶⁰.

Hong Kong fu una delle città maggiormente colpite dall'epidemia di SARS, sia per costi di vite umane che per impatto sull'economia⁶¹. Il primo caso comprovato di SARS venne registrato in città il 10 marzo 2003. Fu un medico della provincia di Fushan (provincia meridionale del Guadong) a trasportare il virus fino ad Hong Kong. La trasmissione avvenne all'interno dell'Hotel Metropole⁶², struttura ricettiva a quattro stelle in cui esso soggiornava; il virus venne difatti diffuso tra gli ospiti dell'hotel, molti dei quali erano uomini d'affari e turisti internazionali. Una volta rientrati nelle regioni di appartenenza, essi veicolavano il virus in più di 20 paesi, tra cui i più colpiti furono Hong Kong, Singapore, Taiwan, India e

⁵⁹ Numerose questioni legali sorsero a seguito dell'emanazione del *global travel advisory*. In particolar modo in Canada vennero sollevate polemiche sulle modalità di scelta ottemperate dall'OMS per cui una determinata regione, rispetto ad un'altra doveva essere interdetta ai flussi turistici. Il governo canadese fu particolarmente critico nei confronti delle misure imposte; I criteri di valutazione furono infatti ritenuti poco validi e troppo oggettivi dal governo canadese, il quale accusò l'organizzazione di aver sviluppato le linee guida senza alcuna consultazione scientifica con i paesi interessati dall'epidemia. per una trattazione specifica sull'argomento si veda Collins, J. (s.d.). *Severe Acute Respiratory Syndrome (Sars) and International, Air Travel: A Survey of the Economic Impact and International Regulatory Changes* in Asper Review of International Business and Trade Law.

⁶⁰ Mundaca Shah, C. (2016). *The Neglected Dimension of Global Security: A Framework to Counter Infectious Disease Crises*. Commission on a Global Health Risk Framework for the Future, in rete: <https://nam.edu/wp-content/uploads/2016/01/Neglected-Dimension-of-Global-Security.pdf>.

⁶¹ È stato stimato come l'impatto economico del virus nella sola Hong Kong sia costato al territorio l'equivalente di sette miliardi di dollari canadesi.

⁶² È interessante notare come al termine della crisi epidemica l'Hotel Metropole, cambiò il suo nome in Metropark Hotel. La scelta di rebranding fu sicuramente ottemperata nel tentativo di allontanare le stigmate dell'epidemia dall'immagine dell'hotel.

Canada⁶³. L'epidemia di SARS si stava dunque già diffondendo ancora prima che l'OMS potesse prenderne conoscenza e agire di conseguenza. Non appena l'OMS emise il *travel advisory* per viaggi non essenziali verso Hong Kong, il tasso di occupazione della maggior parte degli alberghi scese drasticamente dal 79% al 18%. Tra aprile e giugno 2003 gli arrivi di turisti internazionali diminuirono inoltre del 57,9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. In città, gli effetti negativi dell'epidemia sull'industria turistica e in particolare su quella alberghiera si fecero dunque presto evidenti⁶⁴. Un ulteriore comparto fortemente colpito dalla crisi fu sicuramente quello del trasporto aereo. Molte compagnie di trasporto subirono flessioni a causa della SARS, tuttavia, nessuna venne impattata in modo così profondo come i vettori aerei di Hong Kong, Singapore e Canada, i quali subirono conseguenze economiche devastanti. Gli eventi pandemici del 2003 aggravarono infatti un contesto economico già difficile per il comparto della mobilità, il quale si stava appena riprendendo dal blocco causato dagli attentati terroristici del settembre 2001.

È evidente come l'industria del turismo non fu in alcun modo preparata alle dure conseguenze economiche della pandemia. Le statistiche dell'epoca mostrano come a fine 2003 la macroregione Asia e Pacifico registrò circa 119 milioni di turisti stranieri, segnalando dunque un calo del 10% rispetto al 2002. Ciò evidenzia una perdita netta di circa dieci milioni di turisti. Più nello specifico la Cina segnò una diminuzione del 10%, Taiwan del 24%, Singapore del 18% e Hong Kong del 6%. Gli impatti sull'economia occidentale furono tuttavia limitati, gli effetti disastrosi vedutosi sul turismo furono infatti avvertiti solo in Estremo Oriente. Negli anni immediatamente successivi al 2003 i movimenti turistici ripresero a crescere a ritmi costanti; gli effetti dell'epidemia sull'economia turistica si esaurirono in fretta (i flussi si ripresero infatti in circa tre-sei mesi), tanto che nel 2019 Asia e Pacifico registrarono quasi 364 milioni di viaggiatori *incoming*, il triplo rispetto al 2003.

Secondo un rapporto elaborato il 22 gennaio 2020 da Deutsche Welle, gran parte delle economie asiatiche si ripresero rapidamente grazie alle strategie di prevenzione approntate dal governo cinese. Durante l'epidemia vennero infatti attivate misure di contenimento eccezionali, improntate principalmente sull'isolamento forzato di tutti i colpiti presso strutture abitative adibite appositamente dal governo. Per verificare il rispetto della quarantena, fu inoltre istituito un sistema di controllo della presenza presso le strutture tramite telefonate casuali e installazione di telecamere di sorveglianza. In seguito ad alcune violazioni, i controlli da parte delle forze dell'ordine furono ulteriormente inaspriti tramite l'utilizzo di braccialetti elettronici. La SARS fu il primo caso di pandemia per cui venne istituito il reato di falsa testimonianza sulla propria condizione di salute e per cui furono individuate aree contaminate *off limits* e centri di trattamento separati per i pazienti infetti⁶⁵. Il contenimento fu quindi di vitale importanza per evitare che l'epidemia si espandesse su vasta scala in Cina e oltre i suoi confini.

Sebbene la SARS venne sottovalutata dai governi occidentali a causa del numero relativamente basso dei decessi e del modesto impatto economico rapidamente assorbito, l'esperienza della pandemia risulta quanto mai attuale nel periodo storico che stiamo vivendo. Risultano infatti evidenti le similitudini con la pandemia di COVID-19 che ad oggi sta gravemente colpendo il mondo intero. Procedendo ad un'analisi comparativa tra i due

⁶³ In Canada, il governo ha stimato che l'epidemia di SARS sia costata alla provincia dell'Ontario 1,1 miliardi di dollari.

⁶⁴ Per una trattazione dettagliata sull'impatto della SARS nel comparto ricettivo si veda: Lo, A. -C. (2006). *The survival of hotels during disaster: A case study of Hong Kong in 2003*. Asia Pacific Journal of Tourism Research, p.65-80.

⁶⁵ Dotti, G. (2020). *Coronavirus, quello che abbiamo imparato dalle epidemie del passato*. Wired, in rete: <https://www.wired.it/scienza/medicina/2020/01/25/coronavirus-imparato-epidemie-passato/>.

eventi si può notare come siano molti i principali segnali predittivi che avrebbero dovuto essere stati ascoltati per evitare lo scoppio di una nuova crisi pandemica. Ripercorrere e verificarne l'incidenza è essenziale per comprendere quanto ancora si possa apprendere in previsione dei prossimi mesi dell'evoluzione del Corona Virus. Utile per tale analisi è un documento di sintesi redatto nel 2007 dall'OMS sulle azioni intraprese (e non) dal governo cinese durante l'epidemia di SARS⁶⁶. In tale elaborato vengono evidenziate le lezioni apprese dal passato; le principali si possono riassumere nei seguenti punti:

1. L'esperienza della SARS ha evidenziato l'importanza in tempi di crisi di una comunicazione immediata e trasparente. I tentativi di negazione del problema per timore delle conseguenze economiche e sociali da parte delle autorità cinesi e la mancata comunicazione dello stato di emergenza all'OMS furono sicuramente uno dei motivi scatenanti della propagazione dell'epidemia. Una comunicazione scorretta e confusa concorre inoltre alla diffusione del panico tra la popolazione. In generale, con il passare del tempo la trasparenza dei report nazionali è divenuta esemplare.
2. L'esperienza della SARS dimostra inoltre l'importanza dell'attività dell'OMS e del suo ruolo nell'emanare allerte globali. La tempestiva individuazione dei casi e le raccomandazioni emanate dall'organizzazione permettono infatti di attuare rigide misure di controllo e confinamento della crisi epidemica.
3. L'esperienza della SARS ha evidenziato come le pratiche del commercio e consumo di animali selvatici abbiano un evidente impatto negativo sulla salute umana. Gli animali selvatici sono infatti in grado di portare pericolosi virus all'uomo per via alimentare o anche solo per semplice contatto. Nel caso della SARS le evidenze scientifiche hanno mostrato come la civetta delle palme della Cina meridionale svolse un ruolo fondamentale nella diffusione del virus. Anche nel caso del nuovo coronavirus, peraltro, il luogo ritenuto più probabile come punto di avvio del contagio è un mercato di Wuhan dove si trovano molte specie animali. Come nel caso dell'influenza aviaria e della suina, una soluzione consisterebbe nell'abbandonare le pratiche veterinarie e zootecniche più obsolete e meno igieniche⁶⁷.
4. L'esperienza della SARS fornisce importanti lezioni anche per il comparto turistico: durante la crisi epidemica si sono evidenziati numerosi squilibri nella cooperazione internazionale.

Nel pieno dell'epidemia sarebbe stato infatti essenziale per la presenza di quadro di gestione delle minacce derivanti da crisi sanitarie. All'indomani dell'epidemia, sono state intraprese a livello globale numerose azioni governative volte alla creazione di organi di supporto alla gestione della crisi. Un esempio virtuoso in tale contesto è la creazione del Tourism Emergency Response Network (TERN) avvenuta nel 2006. Gli impatti dello scoppio dell'epidemia di SARS avevano evidenziato la mancanza di una pianificazione interconnessa, sia sul piano governativo che su quello strettamente manageriale inerente al settore turistico. In futuro, il ruolo svolto dal TERN in stretta collaborazione con l'UNTWO è divenuto essenziale alla preparazione di piani di emergenza nazionali. Dalla crisi è emersa inoltre la necessità di rafforzare partnership

⁶⁶ WHO Regional Office for the Western Pacific Region (2007). *SARS: how a global epidemic was stopped*. Manila, Philippines.

⁶⁷ Il 10 aprile 2020 è stato annunciato dal governo cinese il divieto di consumo di cani e gatti. A. Sala., *la svolta dalla Cina: sarà vietato mangiare carne di cane o gatto*. In rete: https://www.corriere.it/animali/20_aprile_10/svolta-cina-sara-vietato-mangiare-carne-cane-o-gatto-7327ec2c-7b08-11ea-afc6-fad772b88c99.shtml.

tra pubblico-privato, così da garantire una risposta coordinata per il settore durante i momenti di gestione e di ripresa.

3. STRUMENTI INTERNAZIONALI ADOTTATI PER FRONTEGGIARE LE CRISI PANDEMICHE

L'organizzazione sovranazionale specializzata per le questioni sanitarie globali è l'Organizzazione Mondiale della Sanità, detta comunemente OMS.

Questa organizzazione, istituita nel 1948 con sede a Ginevra, è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata per le questioni sanitarie, a cui hanno aderito 194 stati membri di tutto il mondo. Secondo la Costituzione dell'OMS, l'obiettivo da perseguire è "il raggiungimento, da parte di tutte le popolazioni, del più alto livello possibile di salute", definita come "uno stato di totale benessere fisico, mentale e sociale" e non semplicemente "assenza di malattie o infermità"⁶⁸.

L'OMS è quindi l'organismo di indirizzo e coordinamento in materia di salute all'interno del sistema delle Nazioni Unite; tuttavia si trova oggi a operare in un contesto sempre più complesso e in rapido cambiamento, in cui confini d'azione della sanità pubblica sono diventati sempre più mutevoli, ampliandosi verso altri settori, che hanno un impatto sulle prospettive e sui risultati in ambito sanitario⁶⁹.

Attualmente l'OMS è l'unica organizzazione multilaterale incaricata della lotta alle malattie infettive a livello internazionale; tuttavia, pur potendo adottare regolamenti vincolanti per gli Stati membri, i poteri giuridici internazionali conferiti all'OMS sono stati trascurati ed essa ha perso credibilità nei confronti degli stessi gradi membri, soprattutto ricevendo accuse dai funzionari della sanità e del governo di inefficienza ed inefficacia. Per adempiere al suo ruolo di leader nel campo della salute internazionale, contrastando le malattie globali e rafforzando la collaborazione tra gli stati, OMS ha redatto il Regolamento sanitario internazionale, detto comunemente RSI, che presenta le regole in materia di epidemie infettive per gli Stati.

3.1 Regolamento sanitario internazionale (*Elisa Andreoli*)

Il Regolamento Sanitario Internazionale venne redatto dopo tre anni dalla nascita dell'OMS allo scopo di "fornire sicurezza contro la diffusione internazionale di malattia, evitando inutili interferenze con il traffico internazionale". Negli anni non subisce particolari modifiche, rimanendo praticamente invariato fino alla revisione del 2005, in seguito alla necessità di adattamento alle nuove esigenze scaturite dalle nuove epidemie riscontrate, soprattutto la SARS. Infatti, è maturata l'esigenza di una revisione del Regolamento Sanitario Internazionale, per superare i limiti principali sottostanti la precedente formulazione del RSI.

Il *nuovo* Regolamento Sanitario Internazionale è stato adottato dalla 58^o Assemblea Mondiale della Sanità (il più importante organo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità) nel maggio 2005 ed è entrato in vigore il 15 giugno 2007. Questa revisione ha aggiornato e modificato il testo del precedente Regolamento, approvato nel 1969, emendato nel 1973 e nel 1981, e reso esecutivo in Italia attraverso la legge del 6 febbraio 1982, n.106.

La novità principale della revisione è che, per la prima volta, i paesi sono concordi sulla necessità di un intervento a livello globale per evitare la diffusione di minacce per la salute pubblica, rispetto a solamente entro i propri confini nazionali, per poter mettere in atto misure collettive per supportare i Paesi coinvolti nel contenere l'epidemia, prevenirne la

⁶⁸ Organizzazione mondiale della sanità, in rete: https://it.wikipedia.org/wiki/Organizzazione_mondiale_della_sanit%C3%A0.

⁶⁹ Portale del Ministero della Salute. (s.d.). *Organizzazione Mondiale della Sanità*, in rete: <http://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=1784&area=rapporti&menu=mondiale>.

diffusione e salvare vite umane. Come ha sottolineato Margaret Chan, direttore generale dell'Oms, "oggi la minaccia principale alla salute globale è rappresentata dalla pandemia influenzale. Per quanto il rischio non sia diminuito, l'aggiornamento del regolamento potrà aiutare il mondo a essere più preparato a questa eventualità"⁷⁰.

I limiti sottostanti la precedente formulazione del regolamento sono di varia natura, riconducibili essenzialmente alle difficoltà di comunicazione e trasmissione delle informazioni tra gli stati e l'Oms, oltre al poco controllo che l'Oms può operare in merito al rispetto delle norme da parte degli stati. Innanzi tutto, il RSI rivolgeva la propria attenzione, e quindi le proprie norme, a un numero ristretto di malattie già conosciute, come colera, tifo, peste, febbre gialla... Quindi l'ambito di applicazione, oltre che il linguaggio utilizzato dal regolamento, era vago e limitato, non comprendendo la possibilità di nascita di nuove epidemie, causate da malattie differenti da quelle già scoperte e con effetti devastanti se non affrontate in tempo. Con la revisione del regolamento il campo di applicazione viene ampliato, comprendendo tutti gli eventi che possano costituire un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, inclusi eventi sconosciuti o causati da agenti di natura chimica e fisica. Inoltre, il regolamento presupponeva che ci fosse una stretta dipendenza con il sistema ufficiale di notifica dei diversi paesi, tuttavia, non erano presenti abbastanza incentivi per gli stati a rivelare la presenza di epidemie nel proprio territorio, temendo che la segnalazione avrebbe portato a riduzione di turismo, commercio e relative perdite economiche. Questo limite non viene propriamente affrontato, non venendo adottati strumenti di controllo di applicazione delle norme da parte di un organo sovranazionale, e quindi lasciando comunque agli Stati la possibilità di eludere gli obblighi vigenti in tema di comunicazione delle problematiche sanitarie all'interno dei propri confini.

Infine, è assente un meccanismo concordato a livello internazionale sul contenimento della diffusione delle epidemie, vista la carenza di comunicazione con gli stati; introduce allora l'idea di prendere in considerazione anche le segnalazioni di focolai di malattia da parte di organizzazioni non governative. Inoltre, viene implementato un meccanismo di collaborazione più attiva tra Oms e Stati Membri, attraverso l'emissione di specifiche raccomandazioni dell'Oms per il contenimento dell'evento in atto. Vengono identificati i criteri per la definizione delle raccomandazioni dell'Oms, prevedendo l'istituzione di un apposito Comitato di esperti con compito consultivo e di sostegno tecnico per il Direttore Generale dell'Oms.

Il nuovo Regolamento prevede la designazione di *Focal Points Nazionali* (in Italia rappresentato dal Ministero della Salute) che possano coordinare l'analisi dei rischi sanitari in termini di impatto internazionale, provvedere a notificare eventi di emergenza sanitaria al proprio Paese in merito alle raccomandazioni emesse dall'Oms. Vengono infine aggiornati i documenti sanitari, quali certificati di vaccinazione, dichiarazione marittima di sanità, sebbene le modifiche non siano sostanziali rispetto alla precedente formulazione del Regolamento.

Tuttavia, la modifica del regolamento non può sopperire alle inefficienze dell'Oms, e quindi comporta un impatto limitato sulla diffusione delle malattie; infatti, sarebbero necessari ulteriori cambiamenti nell'Organizzazione, soprattutto in merito alle debolezze interne della struttura e al ruolo meramente osservativo che essa assume. Infatti, la legislazione dell'Oms (tra cui, appunto, il Regolamento sanitario internazionale) è recepita dagli Stati come mere raccomandazioni, la cui conformità sarà valutata dagli stessi stati in relazione a un proprio interesse personale, visto che non c'è alcuna autorità sovranazionale o esecutiva che possa far

⁷⁰ EpiCentro, i. P. (2010). *Le Pandemie Influenzali del Ventesimo Secolo.*, in Epicentro, in rete: <https://www.epicentro.iss.it/globale/oms-Ihr>.

rispettare il regolamento OMS. Inoltre, l'OMS necessita di ingenti finanziamenti per poter equipaggiare le nazioni per affrontare l'imminente pericolo causato dalle possibili epidemie, ma, vista la sua poca credibilità agli occhi degli stati, sono presenti molte difficoltà nella raccolta di finanziamenti e contributi.

Per riuscire quindi nell'intento di creare un sistema integrato e efficace per poter affrontare globalmente la minaccia di malattie e disastri sanitari, essendo il ruolo dell'OMS fondamentale per il coordinamento e raccordo internazionale, sarà necessario un ripensamento e quindi un sacrificio da parte della stessa OMS, altrimenti si rischia di rimanere in uno stato di stallo, dove il RSI continuerà ad essere ignorato e l'Organizzazione rimarrà sotto finanziata e rischia di diventare obsoleta⁷¹. Questa revisione del RSI si è voluta accordare con l'Accordo sull'applicazione delle norme sanitarie e misure fitosanitarie, dell'Organizzazione mondiale del Commercio. Lo scopo dell'Accordo SPS è la riduzione delle barriere commerciali internazionali, garantendo che i paesi applichino misure per proteggere la salute umana, animale e vegetale sulla base della valutazione del rischio^{72,73}.

Come il RSI, anche l'accordo SPS soffre di debolezze nei meccanismi di applicazione, che possono limitare la sua efficacia; tuttavia, considerati insieme, il RSI e l'Accordo SPS creano un sistema più coerente e un quadro utile per una risposta internazionale ai disastri sanitari causati dalle malattie globali.

3.2 Tourism Emergency Response Network (*Elisa Andreoli, Giulia Zinetti*)

Per quanto concerne nello specifico il comparto del turismo, il Tourism Emergency Response Network (TERN) svolge un ruolo di vitale importanza nel gestire emergenze derivanti dallo scoppio di crisi pandemiche⁷⁴. Il TERN venne creato a Washington DC nell'aprile 2006 su volere di Geoffrey Lipman, l'allora sottosegretario generale dell'UNTWO, allo scopo di riunire in un'unica rete globale gli imprenditori più rilevanti del settore e le principali associazioni turistiche. L'azione del comitato è rivolta principalmente alla promozione della cooperazione internazionale, necessaria per un'efficace gestione degli effetti delle crisi di varia natura che possono gravare sull'economia del turismo.

La necessità di istituire un comitato di emergenza deriva dalla presa di coscienza del grave impatto economico che i numerosi eventi catastrofici verificatisi nei primi anni del nuovo millennio causarono sul comparto. Infatti, a partire dall'epidemia di SARS scoppiata nel 2003, numerosi furono i disastri naturali che colpirono direttamente o indirettamente località turistiche. Sicuramente i più infausti per il settore furono il maremoto e il conseguente tsunami nell'Oceano Indiano avvenuto il 26 dicembre 2004 e l'uragano Katrina che distrusse New Orleans nei giorni fra il 23 e il 30 agosto 2005.

Dalla sua nascita il ruolo del TERN ha avuto una graduale evoluzione; Infatti, esso nacque come organo meramente consultivo per contrastare la pandemia di SARS, per poi acquisire col tempo la capacità di elaborazione di concreti piani di azione anche per tutte le minacce

⁷¹ Bishop, D. (2005). *Lessons from Sars: Why the Who Must Provide Greater Economic Incentives for Countries to Comply with International Health Regulations*, Georgetown Journal of International Law., Vol.36, pp. 1173–1226.

⁷² Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, in rete: https://it.qwe.wiki/wiki/Agreement_on_the_Application_of_Sanitary_and_Phytosanitary_Measures.

⁷³ Una protezione di misura commerciale sanitaria soddisfa l'accordo SPS se e solo se "si basa su principi scientifici e non è mantenuto senza prove scientifiche evidenti". L'OMS ha l'autorità di risolvere qualsiasi controversia tra gli Stati membri in merito ai divieti commerciali riguardanti questioni scientifiche o tecniche[#].

⁷⁴ Il 6 aprile 2020, l'Organizzazione Mondiale del Turismo ha pubblicato le raccomandazioni approvate dal comitato di crisi del turismo globale. Si tratta di una guida per gestire la crisi, mitigarne l'impatto, e accelerare la ripresa, in rete: https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2020/04/COVID19_Recommendations_English.pdf

gravanti sull'industria del turismo. Pur non avendo alcun potere normativo, il TERN si propone oggi come valida base per comunicare e rappresentare gli interessi del turismo globale in tempi di crisi. Il comitato ha quindi acquisito una consapevolezza della responsabilità di ciascuna istituzione nel contribuire a migliorare il benessere dei viaggiatori e nel mitigare l'impatto dei disastri naturali (tra cui anche le pandemie e le emergenze sanitarie) sul settore ⁷⁵.

Attualmente, il compito di gestire le attività del TERN è di competenza del dipartimento di *Risk and Crisis Management* (RCM) dell'UNWTO. Anche in periodi non di crisi i membri del TERN sono regolarmente invitati a partecipare ad attività di simulazione al fine prevenire e mitigare l'impatto di eventuali catastrofi future.

In caso di scoppio di calamità naturali il TERN è prontamente chiamato a lavorare alla programmazione di possibili piani di gestione della crisi che rispettino determinate linee guida

imposte dall'UNWTO.

Prerogativa essenziale è quella di fornire informazioni affidabili e proposte di azione concrete a tutti i partner. Le informazioni devono essere chiare, concise e specifiche per ogni territorio interessato. Il TERN deve a tale scopo instaurare collaborazioni con i media locali, così da veicolare notizie e comunicazioni valide in tempo reale. La stretta collaborazione del TERN con altri organismi sovranazionali e agenzie appartenenti all'ONU come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO) è dunque di fondamentale importanza nel rafforzare il lavoro svolto dall'UNWTO nella preparazione alle crisi che potrebbero impattare negativamente sull'economia turistica globale.

⁷⁵ UNWTO (s.d.). *Tourism Emergency Response Network (TERN)*, in rete: <https://www.unwto.org/esilience-tourism-development>.

4. CONCLUSIONI (Giulia Zinetti)

Come si è visto, le ripercussioni di crisi pandemiche sul comparto economico e più nello specifico sul settore del turismo possono variare a seconda del periodo storico in cui la crisi si verifica. Ovviamente, a differenza delle pandemie scoppiate nel 1918, 1957 e 1968, le infezioni dilaganti nel ventunesimo secolo hanno avuto ripercussioni estremamente più intense sull'industria turistica. Il rischio di contrarre e veicolare nuove malattie in forma epidemica è infatti sensibilmente aumentato dalla diffusione del fenomeno della globalizzazione.

La pandemia di SarsCOV2 che sta attualmente affliggendo l'Italia è la seconda pandemia propagatasi nel mondo globalizzato (dopo quella verificata nel 2009, causata dal virus H1N1) e oggi sta provocando una crisi sanitaria ed economica senza precedenti. L'applicazione di insegnamenti provenienti dalla storia delle epidemie risulterebbe ora più che mai essenziale per fronteggiare i rischi derivanti dalla diffusione del nuovo virus.

Dall'analisi svolta sui profili storici delle più recenti crisi epidemiche sono state infatti estrapolate importanti strategie, utili a limitare gli impatti negativi sul settore dei viaggi e del turismo; tali lezioni possono essere applicate nell'immediato, nella gestione effettiva dell'epidemia, tanto dal punto di vista economico quanto a livello sociale, ma anche per inibire l'*out break* di ulteriori infezioni che potrebbero presentarsi in futuro. Evidenziare le *best practices* e gli errori commessi nel passato permette dunque di evidenziare i punti focali su cui agire per rafforzare i meccanismi di gestione della crisi e per preparare al meglio il settore del turismo nella risposta a possibili *shock* futuri.

Guardando al passato è stata dunque evidenziata la necessità:

1. Di adottare un approccio governativo maggiormente integrato, in modo da identificare e promuovere iniziative di risposta efficaci e complementari ai pacchetti di ripresa economica rivolti al settore (ad esempio, misure di sostegno per le PMI e per i lavoratori).
2. Di una maggiore cooperazione tra le autorità sanitarie (OMS) e le istituzioni e gli operatori del turismo, soprattutto in termini di scambio di informazioni.
3. Di enfatizzare l'importanza del lavoro svolto dagli organismi sovranazionali quali OMS e UNTWO.
4. Di rafforzare i meccanismi di coordinamento tra le aree di *policy*, i livelli di governo e il settore privato.
5. Di implementare piani di gestione della crisi specifici per le industrie appartenenti al settore.
6. Di una comunicazione trasparente sia da parte dei governi che dai professionisti dell'informazione. Le pandemie sono eventi caratterizzati dall'incertezza e dalla vulnerabilità, per tale motivazione una comunicazione affidabile e coerente viene identificata come fattore essenziale per evitare fenomeni di psicosi incontrollata e per ricostruire la fiducia nel settore.

Analizzando i dati attuali, la possibilità che la pandemia di COVID-19 determini nell'immediato futuro una recessione globale è sempre più concreta ed è evidente come il turismo sia una delle industrie ad oggi più vulnerabili alla crisi.

Esaminando le politiche di azione e di contenimento approntate negli scorsi mesi da diversi governi non si può non ammirare l'esemplare modello di Taiwan, uno dei pochi paesi del sud-est asiatico che ha registrato un numero relativamente basso di persone infette. L'analisi sui contagi mostra come Taiwan abbia beneficiato al meglio degli insegnamenti appresi dal suo recente passato; esso è stato infatti in grado di allestire un sistema in grado di reprimere sul nascere una minaccia analoga a quella già affrontata diciassette anni prima con l'epidemia di SARS. La precocità e la precisione delle azioni di contenimento apportate dal paese hanno

dimostrato un elevato livello di preparazione alla crisi, solidificatosi grazie alle tragiche esperienze passate. Tuttavia, se confrontiamo le misure attuate da altri paesi, si può notare come ancora una volta siano stati commessi errori già ripetuti più volte nel corso della storia. È il caso della Cina, che nuovamente con il COVID-19 ha sottovalutato l'emergenza, non comprendendo l'importanza dei concetti di trasparenza e tempestività, ma è anche il caso dell'Italia, la quale non essendo mai stata direttamente colpita in tempi recenti dalle gravi epidemie che hanno afflitto l'Oriente, si è ritrovata totalmente impreparata a gestire una crisi di tale portata. L'iniziale sottovalutazione del fenomeno ha sicuramente rallentato la comprensione della gravità degli impatti della pandemia, comportando ingenti perdite umane ed economiche.

Attualmente anche il settore del turismo sta subendo un grave periodo di recessione. Sebbene rispetto al passato siano stati fatti molti passi avanti nella prevenzione degli impatti che le crisi epidemiche possono avere sul comparto, molto ancora rimane da fare. È auspicabile, una volta che l'emergenza sarà rientrata, ripartire da quell'umiltà che aiuterebbe a ripensare, a mettere in discussione e ad ascoltare le preziose lezioni forniteci dalla storia, disciplina che soprattutto in questi momenti ha molto da insegnare. La sfida per il turismo post-epidemia sarà dunque quella di riscoprire, le fragilità proprie del settore, traendo ispirazione in particolar modo dagli insegnamenti derivanti dagli eventi pandemici passati.

CAPITOLO II

I DATI SULL'IMPATTO DEL LOCKDOWN LOCALE E GLOBALE NEL SETTORE TURISTICO: I CONTORNI DI UNA CRISI E LE PROIEZIONI IN UNA SITUAZIONE DI INCERTEZZA A LIVELLO LOCALE, NAZIONALE, EUROPEO E MONDIALE

Sommario: Introduzione – 1. Il Covid-19: origine e sviluppo di una pandemia – 1.1 Panoramica generale sul Covid-19 – 1.2 La situazione del contagio in Cina - 1.3. La risposta cinese al contagio - 1.4. Misure di prevenzione e di contenimento della World Health Organization - 2. Il lockdown ed il suo impatto su libertà e turismo - 2.1 Lockdown e la situazione europea - 2.2 Le misure di isolamento adottate in Italia - 2.3 Il lockdown nel resto del mondo - 2.4 Le limitazioni che il virus ha imposto alle libertà individuali - 2.5 Gli effetti della pandemia sul settore turistico - 3. Interventi a livello internazionale - 3.1 Le decisioni a livello internazionale - 3.2 Interventi per contrastare il Covid-19 a livello internazionale - 3.3 Gli effetti del Covid-19 sull'economia globale - 3.4 Gli effetti del Covid-19 sul settore turistico - 4. Interventi a livello europeo - 4.1 Breve inquadramento storico - 4.2 Dichiarazione di Pandemia e riposta europea - 4.3 Ripartenza - 4.4 Mercato turistico europeo - 5. Interventi a livello italiano - 5.1 Le misure di restrizione in Italia - 5.2 I contorni della crisi - 5.3 Le risposte attese dal comparto del turismo - 6. Interventi a livello locale - 6.1 Un breve riepilogo della normativa riguardante l'emergenza Covid-19 a un livello regionale e locale - 6.2 Le conseguenze generali del lockdown sul turismo a livello locale - 6.3 Un caso di studio: l'impatto del lockdown sul turismo su una città unica come Venezia - 7. Conclusioni

INTRODUZIONE

La situazione di emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 ha generato un fortissimo impatto su uno dei settori trainanti dell'economia: il turismo, su cui la crisi si riflette inevitabilmente a causa delle limitazioni della libertà della persona, fondamentale in questo settore. Abbiamo analizzato in primo luogo come il virus abbia impattato la politica e la società degli Stati colpiti, approfondendo in particolare la situazione della Cina, il primo Stato colpito dall'emergenza. Si definiscono quindi i contorni della crisi che sta subendo il turismo dall'avvento dell'emergenza, analizzando i flussi turistici, la contrazione e le perdite di settore, le mancate presenze e arrivi per ogni livello suddetto. La ricerca si suddivide in più livelli di approfondimento attraverso un'analisi dei dati sul turismo; partendo con una descrizione delle conseguenze della pandemia sul settore a livello globale, discende a definire la situazione ai livelli europeo, nazionale e locale.

A livello internazionale si evince come questa condizione riguarderà non solo i paesi più colpiti, ma anche i paesi che al momento non riportano alcun caso di contagio. Infatti, anche i paesi meno colpiti, nonostante possano continuare a beneficiare di un turismo interno, sicuramente perderanno una grossa fetta di turisti stranieri data la condizione di lockdown. In Europa, la chiusura delle frontiere e il divieto di effettuare voli non necessari da Paesi terzi, insieme alle politiche di chiusura effettuate dai vari Stati comunitari in cui si imponevano divieti di intraprendere viaggi esteri, hanno messo in grande difficoltà il settore turistico provocando perdite ingenti. La crisi che ora pervade questo settore si prevede porterà grandi incertezze sulle modalità con cui si potrà tornare a operare.

L'Italia è stato il primo paese dell'UE a fronteggiare la crisi. È stata effettuata una breve panoramica a livello nazionale sulle fonti e sulle leggi che hanno normato la situazione attuale, al fine di delineare i binari sui quali si muove il turismo. Vengono trattati i settori fondamentali per poter usufruire appieno di questo mercato e gli effetti delle restrizioni dovute dal Covid-19 su di essi. Successivamente, in uno scenario di respiro locale, sono state introdotte alcune ordinanze regionali che potessero rappresentare disposizioni ancor più restrittive rispetto alla legislazione precedentemente esaminata. Inoltre, si fornisce una disamina delle perdite e della contrazione che subirà il turismo di diverse regioni e comuni, mettendo in luce quali realtà si mostrino più dipendenti alle presenze turistiche straniere. Infine, si esamina il caso di Venezia alla luce del suo alto tasso di internazionalità del turismo della città lagunare, verificando il calo di presenza subito in esito al lockdown.

1. IL COVID-19: ORIGINE E SVILUPPO DI UNA PANDEMIA (*Giulia Calzolari*)

1.1. Panoramica generale sul Covid-19

All'interno di un sistema globale sanitario apparentemente vigile e controllato sulle diffusioni di virus ed agenti infettivi, nel dicembre del 2019 si è osservato un caso di polmonite di gruppo, originato da cause sconosciute, a Wuhan, cittadina della provincia di Hubei, in Cina orientale⁷⁶. Inizialmente, questa polmonite era stata associata ad un virus comune proveniente dalla famiglia dei Coronavirus, ovvero una tipologia di virus respiratori soliti ad insediarsi all'interno di organi e vie polmonari causando, nei casi più lievi, raffreddore o influenza, mentre nei casi più gravi provocano sindrome respiratoria mediorientale (MERS) e sindrome respiratoria acuta grave (SARS)⁷⁷

Il 9 gennaio 2020 le autorità di Wuhan, insieme al Governo cinese, hanno annunciato all'intero Paese la comparsa di una nuova tipologia di Coronavirus, poiché i pazienti affetti da tale infezione riscontrano sintomi e manifestazioni totalmente singolari rispetto ai casi precedentemente registrati. I sintomi riportati nei casi di pazienti gravi erano riconoscibili in febbre molto alta, difficoltà respiratorie, forte tosse e presenza di organismi infiltrati in entrambi i polmoni⁷⁸; tale situazione divenne ingestibile per essere affrontata in un recupero domestico, in quanto le persone colpite dal virus necessitavano assolutamente di un ricovero immediato presso ospedali o strutture di cura apposite.

La modalità di trasmissione del virus è facile e veloce, essa avviene attraverso la ricezione di goccioline di saliva o secrezione nasale, tramite un colpo di tosse o uno starnuto, permettendo un rapido contagio tra i membri della popolazione.

La *World Health Organization* si è occupata dello studio e del monitoraggio della pandemia, raccogliendo e confrontando dati su fronti disparati per ricreare uno scenario complessivo più completo sulla pandemia.⁷⁹

Inizialmente, l'organizzazione aveva stimato un tasso di mortalità del virus intorno al 2%: analisi più recenti hanno alzato la percentuale del tasso al 3%. Il periodo di incubazione della malattia è compreso in un arco di tempo dai 2 giorni fino a 14 giorni, all'interno del quale il paziente risulta asintomatico, non percepisce e non dimostra alcun sintomo. Per quanto riguarda l'età media dei decessi, l'80% dei casi mortali risulta avere un'età superiore a 60 anni, di cui il 75% di essi presentava già problemi di salute come malattie cardiovascolari e diabete.

⁷⁶ “*Joint Statement on COVID-19*”, *Joint ICAO-WHO Statement on COVID-19*, febbraio 2020.

⁷⁷ “*Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak*”, febbraio 2020, *World Health Organization*.

⁷⁸ “*Coronavirus- Symptoms*”, *World Health Organization*, gennaio 2020.

⁷⁹ “*Worldometers- Coronavirus*”, aprile 2020.

Scientificamente, il virus può raggiungere soggetti di tutte le età, ma le persone anziane, soprattutto se già affette da altri disturbi o malattie, sono molto più vulnerabili: un esempio concreto si ritrova nei primi casi registrati a gennaio 2020 nella città di Parigi, per cui due turisti cinesi di 30 e 31 furono ricoverati per Covid-19.⁸⁰

1.2. La situazione del contagio in Cina

Nel giro di due mesi, l'intera città di Wuhan si trovò affetta e colpita dal nuovo virus, sottoponendo la città e le zone limitrofe a dure sfide di sopravvivenza e resistenza al contagio, il quale, piano piano, avrebbe raggiunto altre zone della Cina. Il 30 gennaio 2020 il Direttore Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (*World Health Organization*) dichiarò lo stato di allerta da emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale⁸¹. Il nuovo tipo di virus era stato studiato ed identificato. Il responsabile della pandemia di contagio è il SARS CoV 2, una nuova mutazione di coronavirus in grado di adattarsi all'organismo ospitante, con la conseguenza di un rapido contagio all'interno della popolazione⁸².

Il primo provvedimento della *World Health Organization* fu la raccomandazione alla popolazione mondiale di bloccare e cancellare eventuali viaggi o visite dirette verso la Cina.

Nel frattempo, la città di Wuhan si preparava all'isolamento ed alla chiusura di tutte le sue attività per prevenire l'effetto di contagio tra i cittadini. Il 22 gennaio 2020 il Governo cinese dichiarò l'inizio del periodo di quarantena per 60 milioni di persone, la più grande misura di restrizione mai applicata nella storia. All'interno del territorio cinese sono stati sospesi trasporti aerei, treni, autobus, navi e, ovviamente, è stata vietata la circolazione a tutti i mezzi privati e gli spostamenti a piedi, salvo situazioni di necessità sanitaria e reperimento di materie prime. Presto il virus dilaga anche nelle zone limitrofe a Wuhan, costringendo il WHO a dichiarare il 26 gennaio 2020 lo Stato della Cina come zona a "Rischio Molto Alto", ed il resto del mondo come zona a "Rischio Alto"⁸³. Il numero dei contagiati in Cina aumentava di centinaia ogni giorno, contando migliaia di infetti e quasi cinquemila morti. Vennero accertati i primi casi di infezione anche nei Paesi di Giappone e Mongolia e, alla fine di gennaio, comparvero casi di coronavirus in Italia. L'emergenza sanitaria denominata "Virus da Covid-19" ha raggiunto una dimensione mondiale, con alti numeri di contagi presenti in Europa, America, Africa, Oceania e nel resto dell'Asia⁸⁴.

1.3. La risposta cinese al contagio

Il 28 febbraio 2020 il WHO pubblica "*Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease*", all'interno del quale si esplicano le origini di natura zoologica che hanno causato la creazione e la diffusione del virus nella zona di Wuhan⁸⁵. Obiettivo del report è diffondere, a livello locale ed internazionale, informazioni riguardo le intenzioni e le modalità di ripresa della Cina per fronteggiare il problema sanitario:

- Migliorare la comprensione dell'epidemia Covid-19 ed il suo impatto.

⁸⁰ "Virus Cina, i pazienti ricoverati a Parigi", Giornale di Sicilia, 25 gennaio 2020..

⁸¹ "Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak", febbraio 2020, *World Health Organization*..

⁸² "Coronavirus: dov'è nato, quando si è diffuso e come è diventato un virus umano", Corriere Adriatico, marzo 2020.

⁸³ "La storia del coronavirus: tutte le tappe della Covid-19 dalla comparsa in Cina a oggi", V. Rita, Wired.it, 21 marzo 2020.

⁸⁴ "Storia della pandemia di COVID-19 del 2019-2020", Wikipedia. Accesso 20 aprile 2020.

⁸⁵ "Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease", pag.2-3, *World Health Organization*, febbraio 2020.

- Condividere le conoscenze sulle misure di risposta per contrastare il virus con i Paesi contagiati o a rischio contagio.
- Generare raccomandazioni per misure di contenimento in Cina e a livello internazionale.
- Stabilire un programma collaborativo di lavoro internazionale per la ricerca e sviluppo delle lacune presenti nello studio del virus.

La squadra di esperti era composta da venticinque medici, scienziati e ricercatori provenienti da Cina, Giappone, Corea, Nigeria, Russia, Singapore, Stati Uniti e, direttamente, dalla *Task Force* del WHO. Inizialmente vennero condotte delle visite di ricerca nelle Province cinesi più colpite dal Coronavirus Covid-19, quali Sichuan, Guangdong ed Hubei, per analizzare centri comunitari e cliniche sanitarie operanti della cura di pazienti infetti. Durante gli incontri e le visite, il *team* di ricercatori ha avuto l'opportunità di studiare in maniera più approfondita il caso, raccogliendo dati e campioni del virus, con la speranza di poterne ricavare un efficace vaccino.

È possibile distinguere l'andamento dell'epidemia in tre fasi⁸⁶.

La prima fase si concentra sulla prevenzione di importazione ed esportazione di casi di Covid-19 dalle province e verso altre province cinesi, con un coinvolgimento multisettoriale per le misure di prevenzione e controllo. Si è susseguita la chiusura di tutti i mercati e l'isolamento dell'intera popolazione.

La seconda fase del protocollo di azione si incentra sulla riduzione dell'intensità epidemica e nel numero dei casi degli infetti. Vennero spostati ed isolati gli spazi dedicati all'allevamento ed alla coltivazione delle materie prime destinate alla popolazione per evitare contagi, mentre aumentarono i controlli sanitari e di temperatura corporea per i lavoratori pubblici alle frontiere.

La terza fase si è concentrata sull'utilizzo di tecnologie di Big Data ed intelligenza artificiale per la tracciabilità dei contatti, fornitura di supporto e di cure cliniche tempestive; inoltre, venne implementato un programma di ricerca scientifica di emergenza per sviluppare diagnosi e terapie all'avanguardia.

La risposta cinese al contagio è stata segno di un tratto distintivo ed ammirevole del Governo cinese e degli aiuti a livello internazionale che hanno permesso un contenimento ed un controllo sul contagio. L'uso innovativo di tecnologie, piattaforme mediche ed assistenza sanitaria hanno contribuito ad affrontare l'emergenza sanitaria. I risultati ottenuti rispecchiano una grande solidarietà del popolo cinese, essendo riusciti ad obbedire alle stringenti e dure misure di contenimento, le quali sarebbero divenute modello di esempio per gli altri Stati mondiali nell'affrontare la pandemia nei mesi successivi.

L'approccio governativo adottato dalla Cina, e dalla società *in primis*, ha evitato, o in parte ritardato, centinaia di migliaia di casi Covid-19 nel Paese. Per quanto riguarda la situazione più recente (maggio 2020), la Cina sta investendo ed intensificando in maniera crescente i settori della sanità pubblica e del pronto intervento, per una rapida rilevazione dei casi: tale azione di ripresa deve divenire modello di imitazione per gli altri Paesi mondiali che stanno lavorando per affrontare il virus, con la speranza di ritrovare anche per quest'ultima un'efficace via di uscita. La Cina non rientra più nei Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia, registrando (al 16 maggio 2020) 82.920 casi di contagi e 4.634 decessi totali: attualmente si trova in una situazione di stabilità, non trovandosi più in una situazione di emergenza sanitaria. Il grafico che segue riporta l'attuale situazione cinese dall'inizio dell'emergenza fino al periodo attuale.

⁸⁶ "Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease", pag.14-15, *World Health Organization*, febbraio 2020.

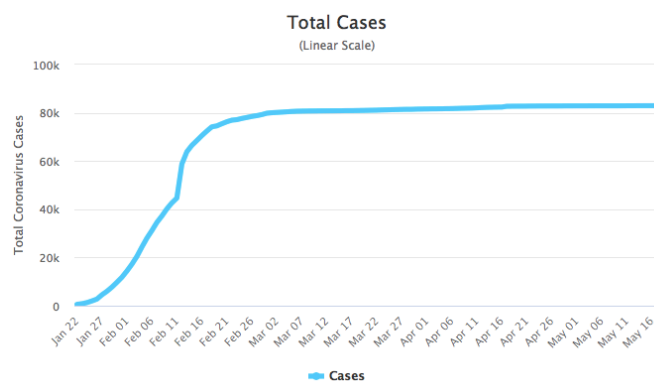


Grafico 1: Situazione attuale dei contagi in Cina⁸⁷

I numeri, per quanto riguarda decessi e contagi, sono notevolmente ridotti, riscontrando registrazioni minime di nuovi casi all'interno del Paese; attualmente si registrano 85 pazienti infetti in tutto il territorio cinese, di cui il 88% presenta condizioni di salute di emergenza medio-bassa e l'12% in situazione critica.

1.4. Misure di prevenzione e di contenimento della World Health Organization

A seguito degli interventi applicati in territorio cinese, la *World Health Organization* ha dovuto adottare provvedimenti e precauzioni per tutelare il resto della popolazione mondiale, a causa della rapida diffusione del virus a macchia d'olio nel resto del mondo.

La WHO, in diversi comunicati, sconsiglia l'intraprendimento di viaggi verso lo Stato cinese, ma non obbliga restrizioni verso i Paesi affetti da contagio, poiché la limitazione della circolazione di persone e merci può risultare inefficace, compromettendo l'arrivo e rifornimento di supporto tecnico, aiuti necessari e strumenti sanitari. Tuttavia, la limitazione della circolazione di persone per motivi diversi da quelli di emergenza è decisamente sconsigliata⁸⁸.

Nei casi di emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale, i divieti di viaggio da e verso le aree interessate al contagio sono applicate per la prevenzione dell'importazione dei futuri casi, nonostante sia inevitabile un impatto economico e sociale negativo. Conseguentemente la direttiva emessa dal WHO, trentotto Paesi hanno segnalato ulteriori misure sanitarie riguardanti il traffico internazionale contro la diffusione del Covid-19, tra cui:

- Negazione dell'ingresso di passeggeri nel Paese, salvo situazioni di emergenza.
- Restrizioni sui visti per i viaggiatori di ritorno presso il proprio Paese.
- Controlli rafforzati per ogni spostamento a livello nazionale.

Lo scopo principale dei regolamenti sanitari internazionali è proteggere, prevenire e controllare la salute pubblica: i Paesi che intendono adottare ulteriori misure sanitarie che interferiscono con il traffico internazionale, sono tenuti a dichiararlo espressamente al WHO entro quarantotto ore dall'attuazione. Il WHO provvederà a condividere queste informazioni con gli Stati debitamente interessati per le misure di restrizione dal Paese dichiarante, in materia di rifiuto di passeggeri, bagagli, merci, mezzi di trasporto⁸⁹.

⁸⁷ "Worldometric- Cina", aprile 2020.

⁸⁸ "WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China", WHO, Gennaio 2020.

⁸⁹ "Update WHO advice for international traffic in relation to the outbreak of the novel coronavirus 2019-nCov", WHO, Gennaio 2020.

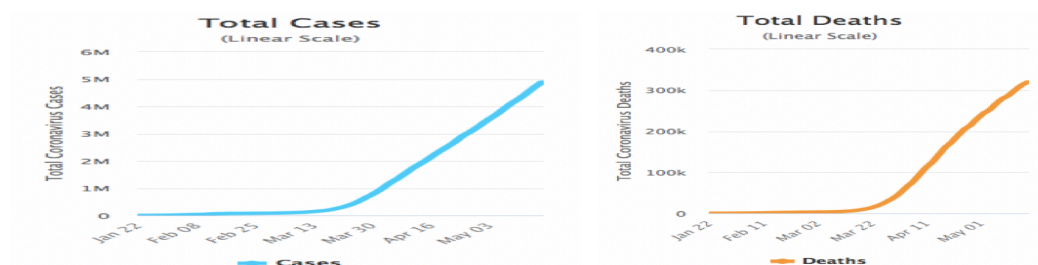
Il massimo consesso della sanità mondiale invita i capi di Stato e le autorità governative ad un attento monitoraggio dell'evoluzione del contagio, rafforzando l'informazione e la comunicazione verso i propri cittadini del reale rischio nella contrazione del virus. Sono necessari programmi e campagne di informazione riguardo le precauzioni e gli strumenti da adottare per la propria protezione personale. Al 3 giugno 2020 a livello globale si registrano 4.938.713 casi di Covid-19 e 321.567 decessi in 210 Stati nel mondo. Di seguito nella Tabella 1 si illustrano i dati dei Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia.

Tabella 1: casi e decessi totali per Paese ⁹⁰

Paese	Casi totali	Decessi Totali
Stati Uniti d'America	1,881,256	108,062
Brasile	558,237	31,309
Russia	432,277	5,215
Spagna	287,012	27,127
Gran Bretagna	277,985	39,369
Italia	233,515	33,530
Germania	184,091	8,674
Francia	151,325	28,940

Nei grafici che seguono (entrambi tratti da Worldometer) si registra l'andamento della curva dei contagi e della curva dei decessi a livello mondiale: ambedue le curve rappresentano un notevole incremento dei casi dalla metà del mese di marzo, con una prospettiva di crescita nel tempo, piuttosto che di una diminuzione dei numeri.

Grafici sulla curve dei casi e dei decessi mondiali



⁹⁰Worldometer- Report Coronavirus Cases”, aprile 2020.

Per quanto riguarda l'Italia, che si colloca al 3 giugno 2020 al sesto posto nella classifica degli Stati con il maggior numero di contagi a livello mondiale, si registrano 233.515 casi totali di contagi, di cui 39.893 casi ancora attivi, di cui solo 408 in condizioni critiche e sottoposti a terapie intensive. Dall'inizio della pandemia si contano ben 33.530 decessi; il picco della pandemia è avvenuto il 22 marzo 2020, quando in 24 ore sono stati contati 6.557 nuovi casi. Nel mese di maggio si è riscontrata una sensibile diminuzione dei casi di Covid-19 con un miglioramento della situazione sanitaria, anche grazie ai provvedimenti di isolamento emanati dal Governo italiano. Il Grafico 3 mostra l'andamento dei casi giornalieri del virus in territorio italiano, dai primi pazienti risultati positivi il 2 febbraio 2020, fino al 3 giugno 2020.

Daily New Cases in Italy

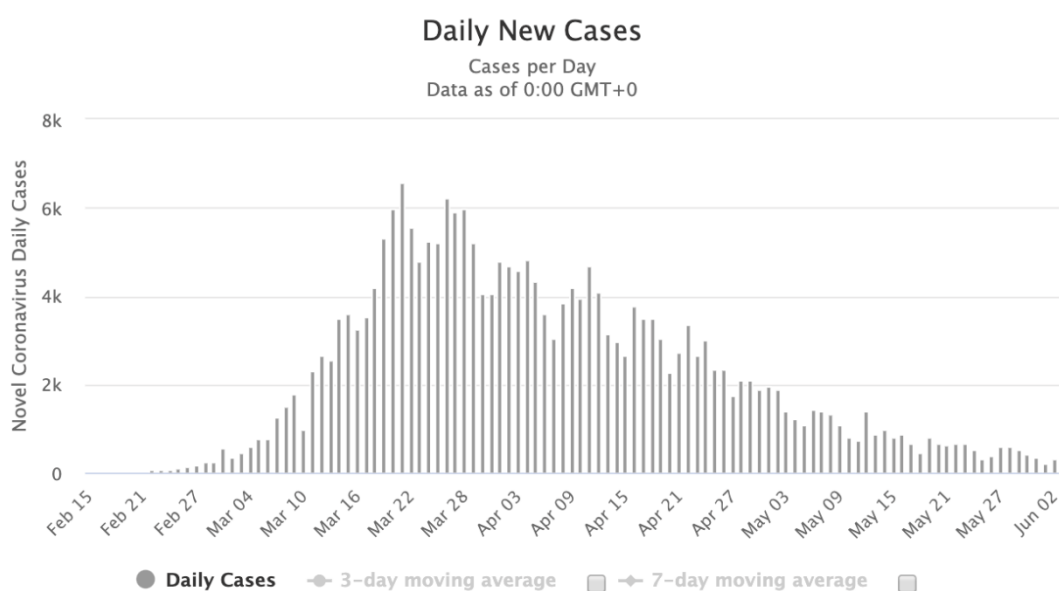


Grafico 4: Curva dei nuovi casi italiani⁹¹

⁹¹ "Worldometer. Italy", 3 giugno 2020.

2. IL LOCKDOWN ED IL SUO IMPATTO SU LIBERTÀ E TURISMO (Giulia Calzolari)

2.1 Lockdown e la situazione europea

Il *lockdown* (ovvero l'isolamento, il blocco) è un protocollo di emergenza, il quale consiste nella limitazione della circolazione di persone e/o informazioni e nell'impedimento di lasciare una determinata area: tale protocollo viene emesso durante situazioni di emergenza politica, sanitaria o di ragioni di sicurezza pubblica. Questo provvedimento impedisce assembramenti di persone, comportando un impedimento all'incontro e alla riunione di persone, anche all'interno della medesima zona isolata⁹².

I primi Stati ad aver adottato la strategia dell'utilizzo del protocollo di *lockdown*, come strumento preventivo e di contenimento del virus, sono stati la Cina (per le province di Hubei ed a Wuhan), la Corea del Sud, seguiti successivamente da Italia, Francia, India, alcuni Stati degli Stati Uniti d'America, Malesia e Regno Unito.

La decisione di bloccare gli spostamenti e la chiusura delle frontiere europee è avvenuta in seguito ad un coordinamento congiunto dei capi di Stati dell'Unione Europea, decidendo il 17 marzo 2020 di iniziare con le procedure di *lockdown*. L'Italia è stato il primo Paese europeo a riscontrare un caso di Covid-19 all'interno della propria popolazione e, di conseguenza, è stato il primo Stato ad avviare le procedure di isolamento definite dal protocollo. Secondo un'analisi comparativa eseguita da Politico.eu dalla "Politico Research ECDC"⁹³, l'Italia ha avviato il *lockdown* dopo quattordici giorni dalla comunicazione del terzo decesso: i restanti Paesi europei hanno adottato misure più o meno simili per stabilire l'inizio dell'avvio del protocollo. La Francia ha agito come l'Italia, la Gran Bretagna ha avviato le procedure quindici giorni dopo il terzo decesso, mentre la Spagna dopo dieci giorni. Paesi come Grecia, Portogallo, Polonia, Svezia Austria, Repubblica Ceca e Ungheria, potendo osservare e rilevare il grado di rischiosità della pandemia, hanno adottato le misure di contenimento ancora prima di registrare il terzo decesso. Per quanto riguarda il settore industriale, solo Italia e Spagna hanno sospeso l'attività dei processi produttivi non essenziali o non di prima necessità, mentre nel resto dell'Europa sono state adottate misure restrittive, come sospensione di tutti gli eventi pubblici, chiusura delle scuole ed università, chiusura dei negozi non essenziali, divieto degli spostamenti non necessari e chiusura dei confini nazionali.

Successivamente a queste prime misure di isolamento, nel mese di aprile in molti Paesi europei si avvia la "Fase 2", ovvero modalità di ripartenza e di riapertura di alcuni settori dell'economia nazionale. L'Austria è il primo Paese europeo ad aver raggiunto un calo molto rapido dei casi di coronavirus e, a partire dal 15 aprile, sono stati adottati provvedimenti di riapertura quali il ritorno all'operatività di negozi al dettaglio sotto i quattrocento metri quadrati e la possibilità ai cittadini di frequentare i parchi pubblici, pur sempre mantenendo le regole di distanziamento e l'obbligo di indossare strumenti protettivi, mentre dal 29 maggio è prevista la riapertura delle strutture ricettive.

La Danimarca è uno dei primi Paesi Europei che ha provveduto alla riapertura delle scuole, pur mantenendo la promessa che, se la situazione sanitaria dovesse peggiorare di nuovo, le restrizioni di contenimento sarebbero tornate immediatamente in vigore. La Norvegia ha annunciato un "epidemia sotto controllo", con una graduale riapertura di industrie ed istituti entro la fine di aprile. La Repubblica Ceca, dati i numeri casi riscontrati durante

⁹² "Lockdown: significato, cos'è e quando viene applicato il protocollo", D. Saraco, aprile 2020, Controcampus.it.

⁹³ "Come funziona il *lockdown* nei Paesi Europei", AGI Agenzia Italia, aprile 2020.

l'epidemia, ha indetto un test generale a campione sulla popolazione, per effettuare una stima approssimativa sul grado di pericolosità nazionale. La Germania ed altri Paesi Europei, gravemente colpiti, ancora non hanno delineato una politica definita riguardo le modalità di riapertura del Paese, temendo un'ondata di ritorno del virus. La Gran Bretagna e la Spagna stanno lottando con elevati numeri di vittime e disagi: se la Gran Bretagna sta affrontando un lieve calo dei decessi - pur rimanendo alta la preoccupazione per una seconda ondata di pandemia- la Spagna con il suo premier Sanchez propone l'istituzione di un fondo europeo con una donazione di 1.500 miliardi di euro finanziato da tutti 27 i Paesi UE, per favorire la ricostruzione economica dei Paesi europei maggiormente colpiti da Covid-19, finanziato da tutti 27 i Paesi UE⁹⁴.

2.2 Le misure di isolamento adottate in Italia

Dall'inizio della proclamazione dello stato d'emergenza sanitario a livello internazionale, a partire dal 23 febbraio il Governo italiano ha emesso nove decreti ministeriali per gestire le misure di prevenzione, coordinamento e circolazione del popolo italiano.

Il primo Dpcm risale al 23 febbraio 2020⁹⁵ il Consiglio dei Ministri emana urgenti misure di contenimento del contagio nei Comuni e nelle Regioni di Veneto e Lombardia, delineando le zone definite "aree rosse" di isolamento completo e totale in entrata ed in uscita, salvo per il trasporto di beni e necessità primarie. Il primo marzo 2020 il Presidente del Consiglio emana un secondo proprio Decreto⁹⁶, prorogando le misure già adottate in precedenza ed uniformando le misure preventive a tutto il territorio nazionale, introducendo programmi di profilassi. Le aree rosse vengono estese, oltre a Lombardia e Veneto, all'Emilia-Romagna ed alle Province di Pesaro-Urbino e Savona. L'8 marzo 2020 il Presidente del Consiglio firma un nuovo Decreto Ministeriale con ulteriori misure di contenimento e di gestione dell'epidemia⁹⁷. La zona rossa è estesa alle Regioni Lombardia e Veneto e alle Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro-Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanico-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia.

I numeri di contagi e di decessi registrati per coronavirus crescono esponenzialmente, diventando indispensabile l'adozione di severe norme di contenimento. Il 9 marzo 2020 il Presidente del Consiglio firma un nuovo Decreto per il quale tutte le misure citate nel Decreto dell'8 marzo vengono estese a tutto il territorio italiano⁹⁸. L'11 marzo 2020 è stato emanato un nuovo Dpcm⁹⁹, che dispone la chiusura di tutte le attività commerciali e vendite al dettaglio, fatta eccezione per i negozi di prima necessità, come beni alimentari, farmacie e parafarmacie. Il 22 marzo viene emanato un nuovo decreto emanato in concerto con il Ministero della Salute ed il Ministero degli Interni¹⁰⁰, consentendo alle persone fisiche la circolazione per spostamenti solamente all'interno del proprio Comune: è vietato, dunque, ogni spostamento all'interno dei Comuni limitrofi - salvo per motivi di salute o lavorativi. Il 25 marzo¹⁰¹ viene approvato un Decreto-Legge il quale, oltre a ribadire le precedenti ordinanze emesse, contiene misure più dettagliate e descrittive per i protocolli di

⁹⁴ "Coronavirus nel mondo", La Repubblica, 20 aprile 2020.

⁹⁵ "Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n°6".

⁹⁶ "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2020".

⁹⁷ "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020".

⁹⁸ "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020".

⁹⁹ "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 2020".

¹⁰⁰ "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2020".

¹⁰¹ Decreto-Legge 25 marzo 2020, n°19.

restrizione regionale, limitando la circolazione delle persone alla propria residenza, con un limite di duecento metri di distanza dalla propria abitazione; inoltre, sono ufficialmente sospese tutte le cerimonie civili e religiose. Il Decreto Ministeriale emesso l'1° aprile 2020¹⁰² proroga fino al 13 aprile le ordinanze contenute all'interno dei Dpcm del 8, 9, 11 e 22 marzo.

Le misure di contenimento e di gestione della crisi sanitaria sono in costante studio ed aggiornamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e dal suo collegio ministeriale, poiché il continuo mutamento della diffusione della pandemia non permette previsioni precise e intuitive per un corretto approccio ad essa. Nuovi decreti ministeriali sono in fase di lavorazione e, tali, verranno emessi nella futura Fase 2. Tenendo conto che quando questo scritto sarà pubblicato saranno stati pubblicati nuovi decreti, il decreto ministeriale approvato il 4 maggio esplica e annuncia i nuovi provvedimenti validi a partire dal 18 maggio, dando inizio alla "Fase 2", con la riapertura di tutte le imprese, negozi e piccole attività come parrucchieri, estetisti e bar.¹⁰³

2.3 Il lockdown nel resto del mondo

Il dato disponibile più recente per la stima delle vittime mondiali legate al Covid-19 risale al 3 giugno 2020, quando nel mondo si contano 382.927 decessi e 6.475.119 casi di contagio¹⁰⁴.

Gli Stati Uniti d'America sono il Paese con il più alto numero di contagi - pari a 1.881.256 casi e 108.062 decessi (3 giugno 2020) - con la dichiarazione di stato d'emergenza sanitario in tutti i suoi 50 Stati: il maggior numero di vittime si trova nello Stato di New York. Il Governo statunitense ha confessato che la l'approccio alle misure di precauzione adottato con tempistiche ritardate, rispetto ai tempi prefissati, ha sicuramente inciso sulla condizione attuale di salute della popolazione. Ogni Stato americano ha gestito le misure di *lockdown* in maniera abbastanza indipendente, sottostando alle linee guida principali emesse dalla Casa Bianca: le misure di isolamento non sono seguite e condivise da parte della popolazione americana - tra cui il Presidente Trump, motivo per cui il numero dei contagi aumenta esponenzialmente. Il Canada, seppur colpito dalla pandemia, non registra numeri preoccupanti come i vicini Stati Uniti, dichiarando un totale di 7.395 vittime e 92.410 contagi¹⁰⁵. La Cina sta vivendo un momento di ripresa dalla pandemia di Covid-19; la popolazione cinese è uscita dal confinamento e - seppure in maniera controllata e protetta - sono riaperti gli esercizi pubblici e la possibilità di lasciare la propria abitazione. I dati sul contagio, però, non sono totalmente rassicuranti, preoccupando le autorità per una seconda nuova ondata del virus e invitando i cittadini a limitare le uscite e prediligere il confinamento in casa. L'Iran è stato il Paese mediorientale più colpito dal virus, registrando 8012 decessi totali e più di 160.000 contagi avvenuti; il Paese si trova ancora in situazione di pieno isolamento, adottando le più caute misure di contenimento per la riduzione dell'espansione del virus sul proprio suolo nazionale.

In America Latina la situazione del contagio risulta molto grave in Brasile, all'interno del quale si registrano più di 558.000 contagiati e più di 31.300 decessi; dopo il gigante sudamericano i Paesi maggiormente colpiti sono Ecuador, Cile, Messico, Panama, Repubblica Dominicana, Colombia ed Argentina. Le modalità di limitazione alla

¹⁰² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2020.

¹⁰³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 maggio 2020.

¹⁰⁴ Worldometers.info/coronavirus, 3 giugno 2020.

¹⁰⁵ "Coronavirus, il mondo in lockdown", Rai News, aprile 2020.

circolazione sono applicate in tutti i Paesi, ma non sono stati emanati particolari decreti di confinamento restrittivo. Il continente africano, inizialmente salvo dalla pandemia, oggi conta numeri crescenti di contagi in tutto il territorio, con dati e previsioni pessimistiche riguardo all'espansione: lo stato maggiormente colpito è il Sudafrica, con 35.812 contagi totali. Molti Stati hanno ordinato blocchi completi, mentre altri hanno indotto solo regole di coprifuoco e limitazioni per le regolari attività commerciali.

L'India è il paese asiatico con il maggiore numero di contagi (più di 208.000 al 3 giugno 2020) e che per la sua enorme popolazione ha il maggiore potenziale di espansione per il virus. Ormai vicino alla Cina, di cui si è detto. Si colloca il Pakistan con più di 80.000 casi. Le misure di restrizione adottate dal Governo non hanno creato una situazione di *lockdown* tale da proteggere uniformemente la popolazione. I cittadini non hanno obbligo di isolamento nelle proprie abitazioni e molti negozi e ristoranti stanno esercitando il loro normale lavoro, nonostante le associazioni mediche siano in disaccordo con tali libertà e concessioni. Al contrario, Hong Kong non registra più alcun caso di contagio dal 5 marzo 2020: in ogni caso, rimangono vigili le norme di contenimento e di distanziamento sociale per i cittadini.

Il Nuovissimo Mondo ha una visione meno disastrosa della pandemia. La Nuova Zelanda, con soli 22 morti, ha dichiarato una revoca graduale delle restrizioni dal 28 aprile, con la ripresa del lavoro di molti settori aziendali e la riapertura delle scuole. In Australia la situazione dei contagi diminuisce nettamente, consentendo alle persone una limitazione all'isolamento e permettendo ai cittadini di praticare sport sulle spiagge¹⁰⁶.

Per quanto l'emergenza Covid-19 stia interessando tutto il mondo, l'epicentro della pandemia rimane il continente europeo, divenendo il nuovo epicentro del contagio con serie conseguenze sia sul livello sociale che su quello economico.

2.4 Le limitazioni che il virus ha imposto alle libertà individuali

Le restrizioni e le limitazioni emesse all'interno delle ordinanze governative da parte degli Stati, come prima conseguenza, modificano la sfera sociale della popolazione, ovvero le abitudini e la qualità della vita dei cittadini. La fase di quarantena, e del successivo isolamento presso le proprie abitazioni, comporta una modifica nell'applicazione dei diritti dei cittadini, sanciti dalla Costituzione mediante i suoi Articoli, come il diritto alla libertà individuale, alla libera circolazione, al diritto di riunione, di professione alle religioni, all'istruzione, all'attività sportiva ed all'esercizio delle attività commerciali. Il lockdown da emergenza sanitaria presuppone la collaborazione da parte della popolazione per affrontare congiuntamente una crisi collettiva, la quale potrà arrivare ad una soluzione solamente insieme alla cooperazione collettiva tra Governo-popolo.

La legislazione italiana prevede misure restrittive e di isolamento per malattie gravi - come sifilide, colera o vaiolo - applicabili solamente ai soggetti direttamente colpiti da tali malattie; per la prima volta nella storia della Costituzione, tali misure di contenimento sono applicate a tutta la popolazione italiana. Inoltre, l'emanazione di decreti-legge, nonostante siano strumenti eccezionali, riveste valore di legge provvisori, e come tali sono disposti alla limitazione dei diritti costituzionali.¹⁰⁷

I diritti costituzionali sanciscono diritti e libertà dei singoli individui di fronte allo Stato, ma in casi particolari di emergenza sanitaria, essi possono essere ridimensionati o limitati per il bene della comunità. Prendendo in esame l'articolo 16 della Costituzione: "Ogni cittadino

¹⁰⁶ "Coronavirus nel mondo", La Repubblica, 20 aprile 2020.

¹⁰⁷ L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it.*, p. 29.

può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge”. Tale articolo esplicita chiaramente la libera circolazione del cittadino all’interno della Nazione, salvo motivazioni riguardanti la sanità e la sicurezza comunitaria, rendendo puramente costituzionale la richiesta delle autorità governative ad una situazione di quarantena presso le proprie abitazioni, limitando gli spostamenti con mezzi propri solo per commissioni di prima necessità, potendo circolare solo all’interno del proprio Comune di residenza.

L’articolo 17 della Costituzione cita la libertà di riunione: “I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz’armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”. L’articolo si divide in due composizioni: per quanto riguarda la prima parte, la riunione pacifica tra cittadini ha subito restrizioni significative, in quanto non è ammesso l’incontro di altre persone al di fuori della propria sfera abitativa, incontri per motivi religiosi, politici, sindacali o artistici come concerti, spettacoli, mostre d’arte, cinema, teatro e manifestazioni sportive; per quanto concerne le riunioni organizzate in luoghi aperti, tali possono essere soppresse dalle autorità per ragioni di sicurezza ed incolumità collettiva, come in tal caso un’emergenza pandemica, provocando una vera e propria riduzione della socialità tra individui, componente essenziale per la vita di un essere umano.

Successivamente, l’articolo 32 prevede il diritto alla salute: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.” Come afferma l’articolo, la sanità è un diritto, non un dovere, in quanto il cittadino è libero di decidere autonomamente come curare il proprio organismo, se sottoporsi a cure mediche, se decidere di consumare alcol, tabacco o altre sostanze potenzialmente nocive per la salute. Le decisioni inerenti alla propria salute, però, non devono produrre effetti negativi e non devono compromettere la salute degli altri cittadini, poiché la sanità e la salute sono precondizioni per una cittadinanza attiva e per la partecipazione alla vita sociale. Al governo spetta di garantire un sistema sanitario efficace, stabile e gratuito, per rendere la sanità nazionale un servizio pubblico da rendere fruibile a tutti. I cittadini quindi, di fronte a tale emergenza sanitaria, hanno l’obbligo morale di curarsi della propria salute per non compromettere con la propria anche quella degli altri individui.

L’emergenza sanitaria incide soprattutto su un settore molto importante, ovvero l’economia e le sue attività connesse. A causa delle molteplici restrizioni, la maggior parte degli esercizi pubblici e privati sono stati dichiarati chiusi ed impossibilitati al continuamento del loro lavoro. L’articolo 41 della Costituzione sancisce che: “l’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”. Ad eccezione delle imprese ed attività produttrici beni e servizi di prima necessità, o necessarie al superamento della pandemia, le restanti categorie di imprese sono temporaneamente chiuse e impossibilitate alla produzione.

Il Governo, mediante aiuti ed agevolazioni quali disoccupazione e Cassa Integrazione, si impegna a garantire risorse economiche e finanziarie alla popolazione, affinché essa possa

godere di un reddito di sostegno. Tale restrizione influisce molto sulla qualità della vita dei cittadini, i quali si trovano privati delle proprie mansioni e costretti all'isolamento. Un forte spirito di unità e di collaborazione da parte dei cittadini risulta fondamentale per il superamento della situazione di emergenza sanitaria.

L'articolo 120 della Costituzione recita: "La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". L'articolo è inequivoco nel limitare azione degli enti locali, ovvero di Regioni, Province, città o comuni, in casi di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, includendo - ovviamente - gravi casi di emergenza sanitaria.

I Decreti e le ordinanze emesse dal Governo, in base a ciò che dispone l'art.120 Cost., conferiscono al potere ministeriale la gestione e la decisione di attività di ordinaria competenza degli enti pubblici, in quanto la situazione nazionale sanitaria necessita di una gestione di competenza gerarchica maggiore. Per quanto riguarda le restrizioni in ambito scolastico, l'articolo di riferimento è il 34: "La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso". La situazione creata dal Covid-19 non ha soppresso l'istruzione, ne ha modificato il metodo di esecuzione e coordinamento: il Governo ha introdotto nuove forme di insegnamento online, permettendo a studenti e docenti, di tutti i livelli di istituti di istruzione, di proseguire con la continuazione delle lezioni e metodi di verifica tramite piattaforme online, le quali permettono una didattica a distanza mantenendo il rapporto studente-docente. L'istruzione è un diritto imprescindibile per la popolazione, come tale necessita di un'attenta manovra del Governo per essere gestita in maniera efficiente ed efficace a beneficio di tutti gli studenti.

Se si procede a una comparazione con gli altri Stati, soprattutto con i membri dell'Unione Europea, l'Italia è stata la Nazione ad aver adottate le misure di quarantena più rigide con forze più ampie di restrizione, seguita dalla Spagna, mentre in Paesi come Francia, Germania e Stati Uniti le limitazioni esistono ma sono meno vincolanti per la popolazione¹⁰⁸. Il Governo italiano ha agito imitando le modalità di intervento del Governo cinese, il quale grazie alle sue stringenti restrizioni, sta proseguendo verso la riapertura del Paese, per tornare alla normale amministrazione, seguendo sempre le norme di precauzione e distanza per evitare un secondo contagio.

Nessuna autorità e nessun Governo è in grado di prevedere la durata dell'emergenza pandemica, non è possibile stabilire nemmeno per quanto tempo sarà necessario prolungare le misure di contenimento.

¹⁰⁸ "I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata", L. Cuocolo, *Federalismi.it*, pp. 9-10.

Il Codice della Protezione Civile (nell'art.24 n.3) prevede che la durata dello stato di emergenza di una Nazione non può superare i 12 mesi e, tale, non è prorogabile per altri 12 mesi.¹⁰⁹ L'azione congiunta tra Stato e cittadini, se attuata secondo i decreti, potrà portare in futuro ad un miglioramento della situazione nazionale e, di conseguenza, a una sicura e sorvegliata riapertura delle attività economiche, consentendo alla popolazione di riappropriarsi del pieno godimento delle libertà protette dalla Costituzione.

2.5 Gli effetti della pandemia sul settore turistico

Il turismo è un settore di notevole rilevanza per l'economia italiana, si tratta di un fenomeno molto influente nei canali occupazionali, della sicurezza, dell'ordine pubblico, della tutela e valorizzazione del territorio, poiché mira alla salvaguardia del patrimonio artistico-culturale nazionale¹¹⁰. Dalle ultime analisi svolte dall'Osservatorio Nazionale del Turismo relative all'anno 2018, da parte dell'Ufficio dell'Enit, il settore turistico incide per il 13,2% sul PIL del Paese, un valore pari a 232,2 miliardi di euro¹¹¹. All'interno del settore occupazionale, il turismo ne rappresenta il 14,9%, ovvero un valore traducibile in 3,5 milioni di occupati.

L'Italia è fra i Paesi mondiali più frequentati dal turismo europeo: al primo posto si trova la Spagna con 301 milioni di presenze, in seguito l'Italia con 216,5 milioni di turisti, poi la Francia con 140,7 milioni.¹¹² Il 49,5% del totale degli arrivi italiani proviene dal territorio europeo, mentre il 50,5% proviene da Stati internazionali. Gli arrivi aeroportuali italiani nel 2018 contano l'arrivo di 121 milioni di passeggeri, di cui 93 milioni derivano da Paesi europei: si tratta di un dato in crescita del +7,2% rispetto agli arrivi dell'anno 2017. Le entrate da viaggi internazionali dal settore turistico sono pari a 41,7 miliardi di euro, rispetto ai 25,5 miliardi di euro di spesa turistica degli italiani all'estero: la bilancia dei pagamenti chiude con un saldo decisamente positivo. Da un'analisi più approfondita sui tour operator, si evidenzia un aumento delle vendite di viaggi con destinazioni italiane in Europa del 61,9%, oltre ad un aumento del prodotto Italia in Paesi extraeuropei del 41,9%.¹¹³

Approfondendo il settore sotto il punto di vista internazionale, l'Italia si colloca come quinto Paese maggiormente visitato al mondo, preceduto da Stati Uniti, Spagna, Francia e Thailandia¹¹⁴. Le entrate turistiche italiane ammontano ad un totale 1.226 miliardi di euro nell'anno 2018, contando un incremento del 2,9% rispetto all'anno precedente: i dati finora esaminati concordano pienamente alla definizione del settore turistico come uno dei pilastri fondamentali dell'economia italiana.¹¹⁵

Per quanto tale settore possa considerarsi forte e stabile, la pandemia del coronavirus ha colpito in maniera devastante l'ecosistema turistico, dalle strutture ricettive fino ad agenzie di viaggio, tour operator e ogni tipo di compagnie di trasporto. Si stima un calo del 20-30%

¹⁰⁹ “Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile. Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale (Articoli 5 legge 225/1992; Articoli 107 e 108 decreto legislativo 112/1998; Articolo 5-bis, comma 5, decreto-legge 343/2001, conv. Legge 401/2001; Articolo 14 decreto-legge 90/2008, conv. legge 123/2008; Articolo 1, comma 422, legge 147/2013).

¹¹⁰ R. Santagata, *Diritto del turismo*, Milano, 2018, p. 3.

¹¹¹ “Panorama turismo in Italia- Italia in cifre”, Ufficio Studi Enit, Osservatorio Nazionale del Turismo, 2 agosto 2019.

¹¹² “Turismo in cifre”, Ufficio Studi Enit, Osservatorio nazionale del turismo, 2019.

¹¹³ “Turismo in cifre”, Ufficio Studi Enit, Osservatorio nazionale del turismo, 2019.

¹¹⁴ “Arrivi ed entrate turistiche nel 2017”, A. Rossini, *Viaggi-Online*, 11 maggio 2018.

¹¹⁵ “Bankitalia”, Assoturismo Federazione italiana del turismo, 19 giugno 2019.

del turismo internazionale, mentre l'OCSE prevede un declino dell'economia turistica globale fino al 45-70%. Dati così negativi ed impattanti non erano emersi nemmeno durante il periodo di pandemia della SARS nel 2003 e neppure a seguito della crisi economica mondiale del 2008. Le imprese turistiche stimano una perdita annuale dei profitti dai 29 fino a 64 miliardi di euro: se l'emergenza si prolungherà per tutto l'anno 2020, il settore turistico andrà incontro ad un vero e proprio crollo definitivo.

Attualmente, le regioni italiane hanno subito un grave impatto in termini di perdite turistiche, con una variazione del fatturato conseguito da una perdita di fatturato. Nella Tabella 2 che segue sono rappresentate tali variazioni e tali perdite per le regioni italiane.

Tabella 2:¹¹⁶

	2020/2019	2021/2020	Fatturato perso vs ante Covid-19 (mln €)
Lazio	-17,1%	18,8%	- 6.700
Lombardia	-21,9%	23,5%	- 6.023
Veneto	-23,8%	25,7%	- 2.146
Toscana	-21,9%	24,5%	- 1.951
Emilia Romagna	-19,7%	21,0%	- 1.861
Piemonte	-20,4%	22,0%	- 1.741
Campania	-23,7%	25,8%	- 1.556
Trentino Alto Adige	-24,3%	28,2%	- 1.436
Liguria	-18,6%	22,7%	- 1.321
Sicilia	-20,2%	23,8%	- 1.268
Puglia	-20,3%	22,1%	- 694
Sardegna	-25,5%	29,0%	- 629
Friuli Venezia Giulia	-17,7%	20,5%	- 507
Marche	-23,8%	25,8%	- 506
Abruzzo	-20,6%	22,3%	- 234
Calabria	-19,8%	21,9%	- 188
Umbria	-21,3%	22,8%	- 153
Valle d'Aosta	-18,5%	19,4%	- 87
Basilicata	-21,6%	23,6%	- 68
Molise	-21,1%	23,4%	- 37
Totale	-20,3%	22,4%	- 29.106

Non solo l'Italia, anche il resto dell'Europa si trova annichilita di fronte all'emergenza sanitaria, con conseguente pesanti sui settori turistici di ogni Paese. Per intervenire in aiuto ed affrontare il problema, la Commissione ha stanziato interventi a livello europeo per fornire aiuti e garanzie alle PMI - piccole medie imprese-, attraverso un fondo europeo sbloccando 1 miliardo di euro a titolo di garanzia per finanziamenti fino a 8 miliardi di euro destinati ai settori in difficoltà e, soprattutto, alle PMI. La Commissione incentiva banche e finanziatori a fornire liquidità per l'emergenza: tale strumento di fondo europeo non è da considerarsi una soluzione, ma un mezzo di supporto di integrazione ai Governi nazionali per affrontare il problema.¹¹⁷

¹¹⁶ "Gli impatti del Covid-19 sulla filiera del turismo e trasporti", *Cerved-Know*, marzo 2020.

¹¹⁷ "Introductory Speech of the Video Conference with the ministers of tourism", *European Commission*, 27 aprile 2020.

3. INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE (Giorgia Dalle Palle)

3.1 Le decisioni a livello internazionale

L'Italia come altre nazioni del mondo secondo l'art. 11 della Costituzione "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Proprio partendo da questo articolo della Costituzione possiamo capire come la nostra nazione lasci ampio spazio alle istituzioni sovranazionali e rinunci ad una parte della propria sovranità. Questo articolo oltre ad essere di fondamentale importanza per l'adesione dell'Italia all'Unione Europea lo è anche per la sua partecipazione ad altre organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite o la NATO¹¹⁸.

Le Nazioni Unite in particolar modo sono un'organizzazione intergovernativa a carattere internazionale e nascono il 24 Ottobre 1945 seguendo le orme della vecchia Società delle Nazioni, i paesi aderenti all'ONU sono attualmente 193. All'interno dei primi due articoli del suo statuto possiamo trovare gli scopi e i principi dell'organizzazione, mentre all'art. 7 dello stesso documento possiamo trovare la sua composizione che la suddivide in Assemblea Generale, Consiglio di Sicurezza, Segretariato, Consiglio economico e sociale, Corte internazionale di giustizia e Consiglio dei diritti umani¹¹⁹.

Proprio all'interno del Consiglio economico e sociale viene fondata nel 1948 con sede a Ginevra l'Organizzazione Mondiale per la Sanità, che è un'agenzia speciale dell'ONU per la salute e come specificato all'interno della relativa costituzione, il suo scopo è quello di raggiungere da parte di tutte le popolazioni il livello più alto di salute, definita come l'assenza di malattie o di infermità e il benessere fisico, mentale e sociale. Per raggiungere questo fondamentale obiettivo, l'OMS si avvale dei suoi organi di governo ovvero il Segretariato, l'Assemblea Mondiale ed il Consiglio Esecutivo, nonché dei sei uffici regionali, dei propri uffici dislocati negli Stati Membri e dei centri collaborativi che supportano le sue attività¹²⁰.

L'OMS è l'organismo di indirizzo e coordinamento in materia di salute all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Le sue funzioni principali sono quelle di fornire una guida sulle questioni sanitarie globali, indirizzare la ricerca sanitaria, stabilire norme e standard e formulare scelte di politica sanitaria. "Inoltre, garantisce assistenza tecnica agli Stati Membri, monitora e valuta le tendenze in ambito sanitario, finanzia la ricerca medica e fornisce aiuti di emergenza in caso di calamità".

Attraverso i propri programmi, l'OMS lavora anche per migliorare in tutto il mondo la nutrizione, le condizioni abitative, l'igiene e le condizioni di lavoro. L'OMS opera in uno scenario mondiale in rapido mutamento e per questo motivo e i confini della sanità pubblica sono diventati sempre più fluidi, estendendosi ad altri settori, che hanno un impatto sulle prospettive e sui risultati in ambito sanitario. La risposta dell'OMS a queste sfide si articola in un'agenda di sei punti, i primi due obiettivi riguardano la salute ovvero la promozione dello sviluppo e l'aumento della sicurezza sanitaria, i secondi due riguardano invece la necessità di un potenziamento dei sistemi sanitari in modo da far migliorare la

¹¹⁸ Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 263-288.

¹¹⁹ Capocchi G., Parisi N., Santini N., *L'organizzazione delle Nazioni Unite*, in "Liuc Papers" n. 102, serie "Impresa e Istituzioni", 18, marzo 2002.

¹²⁰ Dati del Ministero della Salute, in <http://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=1784&area=rapporti&menu=mondiale>.

ricerca, le informazioni e soprattutto le evidenze scientifiche, gli ultimi due sono invece degli approcci operativi ovvero intensificare i partenariati e migliorare le performance.

A metà aprile 2020 il presidente degli Stati Uniti Trump ha accusato l'OMS di aver sottovalutato assieme alla Cina l'emergenza coronavirus causando così molte più vittime di quelle che ci sarebbero realmente state nel caso in cui la pandemia fosse stata dichiarata in tempo¹²¹. Gli USA, che sono il primo contribuente al mondo per fondi devolti all'OMS hanno così deciso di interrompere le risorse a favore dell'organizzazione ovviamente provocando molte critiche da parte di Cina, Russia, ONU e Unione Europea che ritengono inadeguato il tempismo con cui il presidente degli Stati Uniti ha deciso di muovere queste accuse e di ritirare le risorse messe a disposizione di un'organizzazione così importante e strategica per riuscire a combattere il Covid-19 e per mantenere un forte coordinamento internazionale.

3.2 Interventi per contrastare il Covid-19 a livello internazionale

Il 30 gennaio 2020, il direttore generale dell'OMS ha dichiarato lo scoppio della malattia del coronavirus, un'emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale e il 4 febbraio 2020, il medesimo direttore generale ha informato il segretario generale delle Nazioni Unite e ha chiesto l'attivazione della politica per la gestione delle crisi al fine di istituire un gruppo di supporto per fornire a livello internazionale un sistema di coordinamento per aiutare i paesi a prepararsi e rispondere a Covid-19¹²². Proprio in questo contesto d'azione l'OMS il 12 febbraio 2020 ha deciso di pubblicare un piano d'azione a supporto delle nazioni. All'interno di questo piano d'azione in primo luogo l'organizzazione sottolinea l'importanza che tutte le nazioni oltre a seguire e instaurare un piano per la tutela della salute dei cittadini e il contenimento della pandemia, debbano creare in parallelo un altro piano che assicuri la fornitura dei servizi essenziali e che mitighi il più possibile gli effetti sociali ed economici. Il piano inoltre ha una durata di tre mesi a partire dal 12 febbraio 2020 e successivamente sono state stilate altre linee guida dall'OMS in base all'evolversi della situazione. L'OMS all'interno di questo primo piano d'azione individua poi otto pilastri fondamentali che tutti i paesi devono implementare prima di procedere a stilare un piano più dettagliato e che prenda in considerazione le particolarità di ogni nazione quindi tenendo conto ovviamente del livello di contagi, della disponibilità di strutture sanitarie adeguate e della quantità di interazioni tra i cittadini.

Il primo pilastro fondamentale è il coordinamento, la pianificazione e il monitoraggio a livello nazionale ovvero i meccanismi nazionali di gestione delle emergenze in materia di sanità pubblica dovrebbero essere attivati con impegno di ministeri competenti come sanità, istruzione, viaggi e turismo, lavori pubblici, ambiente, protezione sociale e agricoltura, per fornire una gestione coordinata in preparazione e in risposta a Covid-19. Il secondo pilastro prende invece in considerazione la comunicazione del rischio e l'impegno della comunità, infatti è fondamentale comunicare al pubblico ciò che è noto al momento sul Coronavirus e vanno comunicate tutte le azioni da intraprendere quotidianamente da parte dei cittadini. Le attività di preparazione e di risposta al virus dovrebbero essere condotte in modo partecipativo, informato e in continuo contatto con la comunità per rilevare e rispondere a dubbi, voci e disinformazione. I cambiamenti negli interventi di

¹²¹ ANSA, *Trump taglia i fondi all'OMS. Il mondo contro il tycoon*, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/04/15/coronavirus-trump-sospende-i-finanziamenti-alloms_ce957fb4-6564-425f-9575-7010d876fa36.html.

¹²² OMS, *COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan. Operational planning guidelines to support country preparedness and response*, 12 febbraio 2020.

preparazione e risposta dovrebbero essere annunciati e spiegati in anticipo e sviluppati sulla base delle prospettive della comunità.

La terza indicazione fornita dall'OMS è quella di creare sorveglianza, istituire delle squadre di risposta rapida al virus e investigare sui casi di contagio, nei paesi ad alto rischio di trasmissione. Gli obiettivi di sorveglianza si concentreranno sul rilevamento rapido dei casi e sulla tracciabilità completa dei contatti che il contagiato potrebbe aver avuto. In uno scenario in cui è stata rilevata una trasmissione comunitaria sostenuta, gli obiettivi si espanderanno fino a includere il monitoraggio della diffusione geografica del virus, l'intensità di trasmissione, le tendenze della malattia, la caratterizzazione delle peculiarità virologiche e la valutazione degli impatti sui servizi sanitari. Il quarto pilastro si concentra sui punti così detti d'entrata oppure di accesso alle strutture ospedaliere, in particolare gli sforzi e le risorse messi a disposizione su questi punti d'entrata dovrebbero concentrarsi sul sostegno alle attività di sorveglianza e alla comunicazione immediata dei rischi.

Il quinto punto riguarda invece i laboratori nazionali sottolineando come i paesi dovrebbero essere in grado di preparare ed adeguare le capacità di laboratorio per gestire la necessità di eseguire test su larga scala per il virus, sia a livello nazionale, sia attraverso accordi con laboratori di riferimento internazionali. Se la capacità di test non esiste a livello nazionale, i campioni devono essere inviati a un laboratorio di riferimento regionale o internazionale con capacità adeguata. In caso di trasmissione diffusa all'interno della comunità, i piani di sovratensione dovrebbero essere attivati per gestire l'aumento del volume di campioni provenienti da casi sospetti. L'OMS si impegna anche a fornire supporto per accedere a laboratori di riferimento, protocolli, reagenti e materiali di consumo pertinenti. Il pilastro sei riguarda la prevenzione e il controllo delle infezioni ovvero queste pratiche all'interno delle comunità e nelle strutture sanitarie dovrebbero essere riviste e migliorate per preparare il trattamento dei pazienti con Covid-19 e impedire la trasmissione al personale, a tutti i pazienti o ai visitatori e nella popolazione intera.

Il settimo pilastro riguarda invece la gestione dei casi ovvero le strutture sanitarie dovrebbero prepararsi ai grandi aumenti del numero di casi sospetti di Covid-19 e il personale dovrebbe essere in grado di fornire il percorso assistenziale adeguato. In particolar modo ai pazienti con o a rischio di malattie gravi dovrebbe essere data priorità rispetto ai casi lievi. Un elevato volume di casi metterà sotto pressione naturalmente il personale, le strutture e le forniture per questo motivo tutti i servizi non necessari messi a disposizione per gli utenti dalle strutture sanitarie dovrebbero essere rivisti dando particolare precedenza solamente agli anziani, donne incinte, persone con gravi malattie patologiche e bambini. L'ottavo e ultimo pilastro riguarda invece il supporto operativo e la logistica, in questo caso è necessario rivedere le disposizioni logistiche a supporto della gestione e delle operazioni derivanti dall'emergenza. L'OMS inoltre decide anche di stilare una serie di indicatori che serviranno ai Paesi per comprendere la gravità del virus all'interno della nazione, se la risposta globale sta funzionando in base a tutti i parametri visti precedentemente, la diffusione a livello globale, i nuovi paesi a rischio contagio e così via.

Tutti gli indicatori sono riassunti nelle tabelle 3 e 4 in basso, che possono essere molto utili per ogni stato per tenere sotto controllo l'efficienza e l'efficacia delle misure da esso messe in atto e lo stato di avanzamento del virus. L'OMS prevede anche le spese che ciascun paese dovrà affrontare in ogni fase di messa in atto del piano di contenimento del Covid-19, in primo luogo prevede una spesa totale pari a 60 mila dollari per creare un sistema di comunicazione e coordinamento. In secondo luogo, prevede una spesa mensile pari a 265970 dollari per la formazione del personale medico, l'implementazione delle strutture mediche e di contatto. Prevede poi un costo mensile pari a 235500 dollari per la

comunicazione sui rischi ed il coinvolgimento della cittadinanza, a cui si aggiungeranno 340 mila dollari sempre mensili per la sorveglianza dei casi, 600250 dollari per trovare i casi positivi e per permettere una rapida risposta.¹²³

Tabella 3: Indici redatti dall'OMS per calcolare l'espansione della pandemia e l'efficacia delle misure di contenimento

(Fonte: OMS, COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan. Operational planning guidelines to support

Category	Indicator	Target	Rationale for Use
Epidemiology situation	Number of countries with cases	N/A	Basic epidemiological data to understand the scale and evaluate risk of the event. Further analyses and stratification: <ul style="list-style-type: none"> • Number of confirmed cases worldwide • Number of countries with local transmission • Number of countries with imported cases • % of countries in which there are cases that were not directly associated with travel to areas affected by community spread • % of alerts, suspects or confirmed cases detected at Points of Entry • % deaths reported among reported cases
	% of cases who are healthcare workers	TBD	Useful to strengthen IPC over time. Data might be available if online reporting platforms for data sharing are established. Some caution should be exercised when interpreting data, as some HCWs also be at high risk of community transmission.
Global response – Program management	% CPRP budget funded	80%	Helps to assess the financial support to the global response as per the CPRP.
	% of funds received for the CPRP implemented	100%	Helps to assess the level of implementation of the global response as per the CPRP.
Global response – Supply	Country requesting PPE has received stockpiles	N/A	Focuses on capacity to deploy supplies to countries during the event.
Global response – R&D	Country if eligible is enrolled in clinical trials	N/A	Focuses on country collaboration and can serve to advocate for acceptance of multi-site clinical trials in countries where it was not feasible during the outbreak.
Country readiness – Capacity	Preparedness index & Operational readiness index (Using 18 different indicators from SPAR)	Level 1: <=30 Level 2: <=50% Level 3: <=70% Level 4: <=90% Level 5: > 90%	Demonstrates the level of preparedness and operational readiness based on the implementation of IHR capacities. Indicators are based on objective assessments, not on functional evaluation. Findings should be triangulated with other instruments such as AAR and SimEx.
	Country has activated their public health Emergency Operations Centre or a coordination mechanism for the COVID-19 event	100%	Indicates health system preparedness to manage the event.
	Country has prepared a referral system to care for COVID-19 patients	TBD	Addresses health system readiness. Countries should have designated hospitals for patients.

¹²³ OMS, COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan. Operational planning guidelines to support country preparedness and response, 12 Febbraio 2020.

Tabella 4: Indici redatti dall'OMS per calcolare l'espansione della pandemia e l'efficacia delle misure di contenimento. – 2

(Fonte: OMS, COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan. Operational planning guidelines to support country preparedness and response, 12 Febbraio 2020)

Category	Indicator	Target	Rationale for Use
Country – Surveillance and rapid detection	Country has reported the first COVID-19 case to WHO within 24 hours of confirmation as per IHR requirements	100%	Gauges extent of global collaboration/information-sharing, which is essential to facilitate global risk management.
	For the first 10 suspected cases in a country, percentage of laboratory results available within 72 hours	TBD	Reflects system capacity to rapidly establish testing capacity or access/connect to a laboratory that can test for COVID-19. Can be the basis for longer-term system strengthening.
IPC & Biosafety	% of acute healthcare facilities with triage capacity	80%	In the context of COVID-19, the healthcare facility should have the infrastructure, as well as the standard operating procedures (questionnaires).
	% of acute healthcare facilities with isolation capacity	80%	Isolation capacity: defined as availability of single rooms and/or areas for cohorting. Appropriately equipped with PPE for contact and droplet precautions.
Country – Risk communication and community engagement	Country has reported to have contextualized their risk communication and community engagement strategies	>80%	A reporting mechanism needs to be set up to enable data collection for this potential indicator.
	Number of individuals reached with tailored information (frequency) (% of those that took action – changed course)	TBD	This measure focuses on alternative channels to reach individuals and decision makers in different sectors – travel and tourism, food and agriculture, healthcare workers and business.

Inoltre, vengono previsti altri 126 mila dollari per mettere in piedi i cosiddetti punti di accesso o di entrata e altri 93 mila dollari mensili per gestire questi punti, allo stesso modo accadrà per costruire nuovi laboratori che prevedono un investimento di circa 218 mila dollari iniziali e una spesa mensile di 99 mila dollari circa. Per la gestione dei casi infine ci sarà un investimento iniziale previsto pari a 1043 mila dollari e successivamente delle spese mensili che saranno pari a 528 mila euro. Le spese per la prevenzione e il controllo dei casi saranno pari a 443 mila euro mentre in ultimo la logistica di supporto richiederà una spesa iniziale corrispondente a 20 mila dollari e un costo mensile che ammonterà a 225 mila dollari. Il piano d'azione messo in campo dall'OMS richiede quindi degli investimenti molto ingenti che molto probabilmente non tutti gli Stati facenti parte dell'organizzazione saranno in grado di onorare e rispettare, in particolar modo i paesi in via di sviluppo.

L'OMS ha pubblicato delle nuove linee guida il 14 aprile 2020 in previsione di una futura riapertura dei Paesi e gli obiettivi strategici stilati per la seconda fase riguardano in primo luogo la mobilitazione di tutti i settori e le comunità per far sì che partecipino a contrastare il virus in maniera attiva; in secondo luogo il controllo dei casi sporadici e l'isolamento di tutti i nuovi infettati; un terzo obiettivo riguarda invece l'evitare il contagio attraverso l'utilizzo adeguato delle mascherine e dei guanti, l'OMS raccomanda anche alle nazioni di stabilire delle restrizioni appropriate per gli spostamenti nazionali e internazionali; il quarto obiettivo riguarda invece la riduzione della mortalità e in particolar modo riuscire a fornire a tutti i contagiati un'assistenza medica adeguata; infine il quinto ed ultimo obiettivo di

queste nuove linee guida riguarda lo sviluppo di nuovi vaccini e terapie erogabili su larga scala¹²⁴.

Secondo un articolo del Financial Times, pubblicato il 20 marzo 2020¹²⁵, è sempre più necessario un coordinamento a livello internazionale sia per riuscire a fronteggiare la crisi sanitaria che quella economica conseguente che ovviamente non riguarda uno stato isolato ma tutto il mondo. È necessario quindi oltre al piano di coordinamento dell'OMS, che sicuramente è un grande passo avanti ma non è assolutamente sufficiente, condividere le informazioni ed è fondamentale anche che le scoperte, le nuove tecniche e le misure messe in campo da ciascun paese vengano diffuse ma perché questo accada serve necessariamente uno spirito di collaborazione e fiducia a livello globale. Un paese ricco con pochi casi di contagio dovrebbe riconvertire la sua produzione per dare supporto al paese in difficoltà, cercando di fornire loro materiale prezioso come mascherine, camici e respiratori. C'è bisogno di un piano d'azione globale non solo a livello sanitario ma soprattutto a livello economico perché un nazionalismo non riuscirà a tirarci fuori dalla crisi economica imminente, dunque cooperazione è la parola fondamentale.

3.3 Gli effetti del Covid-19 sull'economia globale

Gli effetti del Covid-19 sull'economia globale sono molto difficili da prevedere¹²⁶, infatti possiamo orientarci tenendo conto di altre situazioni avvenute in passato come ad esempio la SARS nel 2003 oppure l'influenza asiatica nel 1957-1958 ma risulta comunque complicato in quanto il Coronavirus sembra diffondersi in maniera completamente diversa e molto più sostenuta rispetto alle epidemie precedenti. Un dato molto preoccupante a livello mondiale per l'economia è rappresentato dal fatto che i paesi attualmente più colpiti sono USA, Giappone, Germania, Regno Unito, Francia e Italia che complessivamente rappresentano da sole il 60% del PIL globale, il 65% della produzione manifatturiera e il 41% delle esportazioni manifatturiere globali, come vediamo nella tabella 5 in basso¹²⁷.

Il problema però non riguarda solamente la grandezza dei paesi colpiti ma anche la forte interconnessione che c'è tra di essi. Infatti sono strettamente legati per fattori ad esempio politici, istituzionali e tecnologici in quanto molto spesso questi paesi hanno incoraggiato le imprese a delocalizzare frammentando la catena produttiva a livello internazionale, molto spesso in paesi come la Cina che svolge al momento un ruolo di enorme rilevanza a livello globale¹²⁸.

¹²⁴ OMS, *COVID-19 Strategy Update*, 14 aprile 2020.

¹²⁵ Financial Times, *Yuval Noah Harari: the world after coronavirus*, 20 marzo 2020, <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>.

¹²⁶ Baldwin R., Di Mauro B. W., *Economics in the time of COVID-19*, CEPR Press, 6 marzo 2020.

¹²⁷ World Bank, World Databank, *Large economies*, aggiornato al 29 febbraio 2020.

¹²⁸ Palley T. I., *Three Globalizations, not two: rethinking the history and economics of trade and globalization*, FMM Working Paper, n. 18, 2018.

Tabella 5: Le più importanti economie e il Covid-19 (aggiornato al 29 febbraio 2020)
 (Fonte: World Bank World Databank, FT COVID dashboard, <https://www.ft.com/content/a26fb7e-48f8-11ea-aeb3-955839e06441>)

	GDP	Manufacturing	Exports	Manufactured exports	COVID19 cases	COVID-19 deaths
US	24%	16%	8%	8%	159	11
China	16%	29%	13%	18%	80,410	2,991
Japan	6%	8%	4%	5%	331	6
Germany	5%	6%	8%	10%	262	-
UK	3%	2%	2%	3%	85	-
France	3%	2%	3%	4%	285	4
India	3%	3%	2%	2%	28	-
Italy	2%	2%	3%	3%	3,089	107
Brazil	2%	1%	1%	1%	4	4
Canada	2%	0%	2%	2%	34	-

Le stime riguardanti la recessione dell'economia oscillano tra il -1% e il -5% ovviamente legate alla durata del lockdown nei vari paesi e secondo un gruppo di ricerca dell'Università Politecnica delle Marche e di Ancora si prevede invece un peggioramento ben superiore al 10% per quanto riguarda l'indice del BES¹²⁹. Ovviamente la crisi oltre ad essere economica diventerà ben presto anche una crisi finanziaria ripetendo così ciò che è avvenuto nel 2008, infatti le liquidità che stanno immettendo già da ora gli stati all'interno delle loro economie per cercare di sostenerle sembrano essere ovviamente insufficienti e quindi anche in questo caso è sempre più auspicabile un coordinamento a livello globale per cercare di contenere il più possibile gli effetti del Covid-19 e un ripetersi ben peggiore della crisi del 2008. A livello macroeconomico ci sarà sicuramente uno shock dal lato dell'offerta dovuto al blocco della maggior parte delle produzioni del mondo in seguito alla condizione di lockdown imposta dagli Stati maggiormente colpiti, basti pensare che solamente tra gennaio e febbraio 2020 la produzione in Cina è diminuita del 13,5% su base annua¹³⁰, ma oltre a ciò sicuramente ritroveremo uno shock anche dal lato della domanda¹³¹.

I principali fattori che provocheranno un crollo dal lato dell'offerta sono sicuramente la drastica riduzione della mobilità delle persone e la chiusura delle attività dovute anche in questo caso al lockdown imposto, che inevitabilmente provocano una diminuzione immediata dei consumi da parte delle famiglie. È probabile che una parte di questi consumi verranno posticipati nel momento della riapertura ma dipende dalla tipologia, infatti risulta molto difficile pensare che le famiglie che non usufruiscono ora di un viaggio oppure di una cena al ristorante la posticipino nel futuro¹³². Sicuramente un secondo fattore che influenzerà l'economia mondiale sarà poi l'ondata di disoccupazione dovuta alla chiusura delle attività produttive e commerciali che inevitabilmente si tradurrà in una diminuzione del reddito disponibile delle famiglie e quindi in una diminuzione quasi certa dei consumi. Inoltre se questa diminuzione dei redditi dovesse interessare le fasce meno abbienti della popolazione ovvero coloro che hanno una maggiore propensione marginale al consumo le

¹²⁹ Gallegati, *L'economia dopo il Covid-19*, pubblicato in "L'economia che ferma il mondo", aprile 2020.

¹³⁰ Cirillo V., Coveri A., *La globalizzazione ai tempi del Covid-19*, pubblicato in "L'economia che ferma il mondo", aprile 2020.

¹³¹ Cirillo V., Coveri A., *La globalizzazione ai tempi del Covid-19*, pubblicato in "L'economia che ferma il mondo", aprile 2020.

¹³² La Stampa, *Coronavirus, per il turismo perdite stimate di 7,4 miliardi*, <https://www.lastampa.it/economia/2020/03/04/news/coronavirus-per-il-turismo-perdite-stimate-di-7-4-miliardi-1.38549010>.

conseguenze sull'economia saranno maggiormente rilevanti. Inoltre un ultimo punto su cui si è d'accordo è il fatto che un minor utilizzo della capacità produttiva da parte delle imprese porterà ad una difficoltà maggiore di ammortizzare i costi fissi, aumentando il costo per unità di prodotto e una riduzione del saggio di profitto e quindi della spesa per investimenti da parte delle imprese¹³³.

Infine ragionando in termini di un mondo oramai interconnesso e globalizzato è possibile pensare che ci sarà una riduzione sincronizzata della domanda e dell'offerta in tutti i paesi del mondo e conseguentemente ci sarà una contrazione del valore aggiunto che restringerà i mercati di sbocco all'estero e quindi ridurrà l'impatto delle esportazioni estere.

I paesi maggiormente colpiti secondo KPMG saranno quelli con un alto tasso di indebitamento privato e con un maggiore invecchiamento della popolazione, se è vero che questi fattori implicano una riduzione dei consumi da parte della popolazione, una flessione dei prezzi e delle aspettative negative che si creano sul mercato e conseguentemente nelle scelte degli investitori che conducono quindi ad uno stallo degli investimenti. I paesi maggiormente colpiti in questa prospettiva risultano essere il Canada con un indebitamento pari il 217% e Francia con il 216%¹³⁴.

Secondo Baldwin e di Mauro è necessario quindi un intervento da parte di tutti i governi in particolar modo attivando la politica monetaria e fiscale per coordinare dei piani d'azione a livello internazionale¹³⁵. Proprio in questa prospettiva si inserisce anche l'analisi fatta da KPMG che mostra la forte correlazione esistente tra l'andamento dei mercati finanziari e la ripresa economica. Si è stimato infatti che ci potrebbero essere due scenari di rimbalzo, il primo ad "U" e il secondo ad "L" e che essi dipendono soprattutto dalle politiche del governo che metteranno in campo per fronteggiare la crisi¹³⁶.

Un intervento molto più incisivo da parte dello Stato è richiesto soprattutto nei paesi con maggiore indebitamento privato per evitare delle recessioni economiche più accentuate¹³⁷. Inoltre, poiché la crisi in questo caso ha colpito le fasce più deboli, bisognerebbe pensare a rivedere i modelli dell'economia classica, cercando di mettere al primo posto le persone e universalmente attivare delle politiche di welfare che includano tutti, affinché, come dice Gallegati, nasca un nuovo diritto, ovvero il diritto dell'inclusività¹³⁸.

In un'altra ricerca fatta dall'Università Nazionale dell'Australia sono stati indagati i possibili effetti del Covid-19 utilizzando il modello DSGE ovvero il modello di equilibrio generale, inserendo al suo interno sette diversi scenari di evoluzione del virus, nel loro rapporto sottolineano quanto sia quasi impossibile conoscere quale scenario avverrà realmente.

L'Università Nazionale dell'Australia dà alcuni suggerimenti e in particolare sottolinea come a breve termine, le banche centrali e i titoli del Tesoro devono assicurarsi che tutte le attività che sono state interrotte e le economie continuino a funzionare in parallelo con la continua espansione del virus. È possibile inoltre ridurre i tassi di interesse come risposta per le banche centrali, ma lo shock non è solo un problema di gestione della domanda, ma

¹³³ Cirillo V., Coveri A., *La globalizzazione ai tempi del Covid-19*, in "L'economia che ferma il mondo", aprile 2020.

¹³⁴ KPMG, *Crisi COVID-19 e gli impatti sull'economia globale*, <https://home.kpmg/it/it/home/media/pres-releases/2020/03/crisi-covid-19-e-impatti-su-economia-globale.html>.

¹³⁵ Baldwin R., Di Mauro B. W., *Economics in the time of COVID-19*, CEPR Press, 6 marzo 2020.

¹³⁶ KPMG, *Crisi COVID-19 e gli impatti sull'economia globale*, <https://home.kpmg/it/it/home/media/pres-releases/2020/03/crisi-covid-19-e-impatti-su-economia-globale.html>.

¹³⁷ KPMG, *Crisi COVID-19 e gli impatti sull'economia globale*, <https://home.kpmg/it/it/home/media/pres-releases/2020/03/crisi-covid-19-e-impatti-su-economia-globale.html>.

¹³⁸ Gallegati, *L'economia dopo il Covid-19*, pubblicato in "L'economia che ferma il mondo", aprile 2020.

una crisi multipla che richiederà risposte in termini di politica monetaria, fiscale e sanitaria. Dunque, nell'immediato la misura più semplice ed efficace da applicare è quella della diffusione di buone pratiche d'igiene che sono a basso costo e danno una risposta altamente efficace nel contenimento dei contagi e quindi conseguentemente alla riduzione dei costi sociali ed economici. Le risposte a lungo termine sono ancora più importanti di quelle a breve termine ed è quindi molto importante oltre che per la salute pubblica di tutti gli stati ma anche per l'economia globale far sì che i vari stati del mondo investano in maniera sempre più forte nei loro sistemi sanitari pubblici e privati, in quanto se così non fosse le epidemie continueranno a rappresentare una minaccia per un'economia mondiale così ampiamente integrata che non si può permettere sicuramente altre interruzioni una volta superata la crisi del Covid-19¹³⁹.

3.4 Gli effetti del Covid-19 sul settore turistico

Il settore che risentirà in maniera significativa di questa crisi causata dal Covid-19 sarà senza ombra di dubbio il turismo¹⁴⁰, come viene dichiarato dall'Organizzazione Mondiale per il Turismo che è un'organizzazione creata nel 1975 con sede a Madrid che si pone l'obiettivo di promuovere e sviluppare il turismo al fine di espandere sempre di più l'economia e il benessere degli Stati aderenti e con una particolare attenzione per i paesi in via di sviluppo¹⁴¹. L'OMT per cercare di far fronte a questa crisi sanitaria ha in primo luogo richiesto una stretta collaborazione con l'OMS per cercare di coordinarsi nel risolvere l'emergenza Covid-19. In secondo luogo, ha richiesto una forte solidità a livello internazionale per creare una leadership tra tutti gli stati in modo da essere in grado di rispondere alla sfida in ambito turistico che inevitabilmente ci troveremo tutti a combattere una volta debellato il virus. Infine, in quanto il settore turistico richiede più di tutti gli altri settori economici un contatto e interazione tra le persone l'OMT ha stabilito sempre in cooperazione con l'OMS un'implementazione immediata delle misure sanitarie necessarie per minimizzare un impatto sui viaggi e sul settore turistico in generale.

Come afferma l'OMT è ancora molto difficile riuscire a stimare con precisione l'impatto che quest'emergenza sanitaria avrà su tutto il comparto turistico, in quanto si evolve molto velocemente e i dati cambiano di giorno in giorno, tuttavia si prevede una perdita tra il 20% e il 30% che si può tradurre in una perdita tra i 300 e i 450 miliardi di dollari per il turismo in entrata nei vari paesi, mentre può arrivare ad una perdita di 1.5 trilioni di dollari nel peggiore degli scenari previsti dall'organizzazione. Una crisi così non si è mai verificata negli ultimi vent'anni e gli unici precedenti su cui si sono basati per creare queste stime sono la crisi dovuta alla SARS nel 2003 e la crisi economica del 2009, ma in entrambi i casi la perdita nel comparto turistico è stata decisamente minore, si parla infatti di -0,4% nel primo caso quantificabile ad una perdita di tre milioni di dollari e nel secondo a -4% con una perdita di 37 milioni di dollari, non è dunque confrontabile con la situazione attuale come vediamo dai grafici 5 e 6 in basso. Altri dati che ci fanno capire la gravità delle perdite in questo settore sono che abbiamo perso tra i cinque e i sette anni in termini di quantità di turisti e che ci sarà una diminuzione tra i 290 e i 440 milioni di arrivi di turisti internazionali¹⁴².

¹³⁹ McKibbin W., Fernando R., *The global Macroeconomic Impact of COVID-19: Seven scenarios*, Australian National University, febbraio 2020

¹⁴⁰ UNWTO, *Tourism and Covid-19*, <https://www.unwto.org/tourism-covid-19>.

¹⁴¹ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *OMT - Organizzazione Mondiale per il turismo*, https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/economia/cooperaz_econom/omt.html.

¹⁴² UNWTO, *Impact assessment of the Covid-19 outbreak on international tourism*, Madrid, 24 marzo 2020.

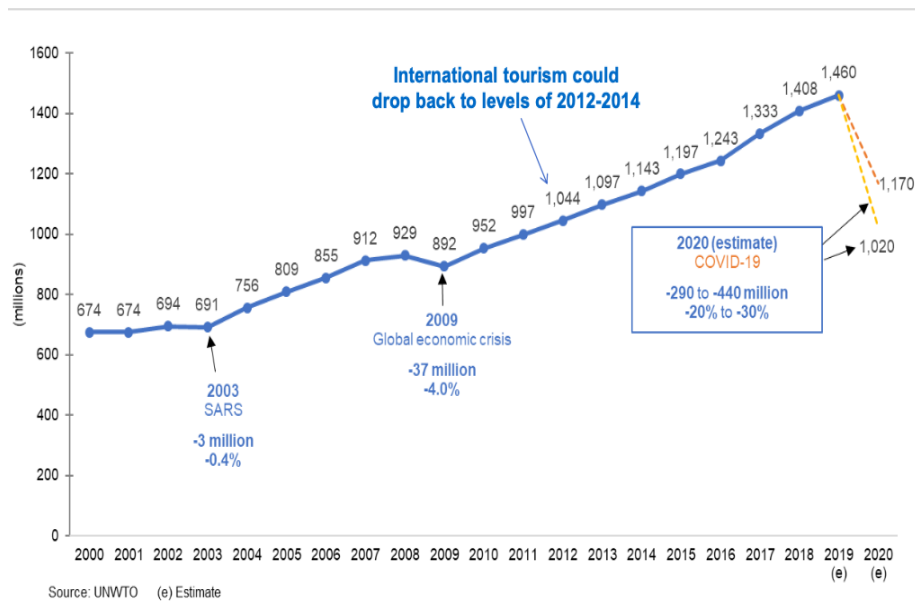


Grafico 5: Previsioni sugli arrivi internazionali nel mondo
 (Fonte: UNTWO, 2020 forecast - international tourist arrivals, world (US\$ billion))

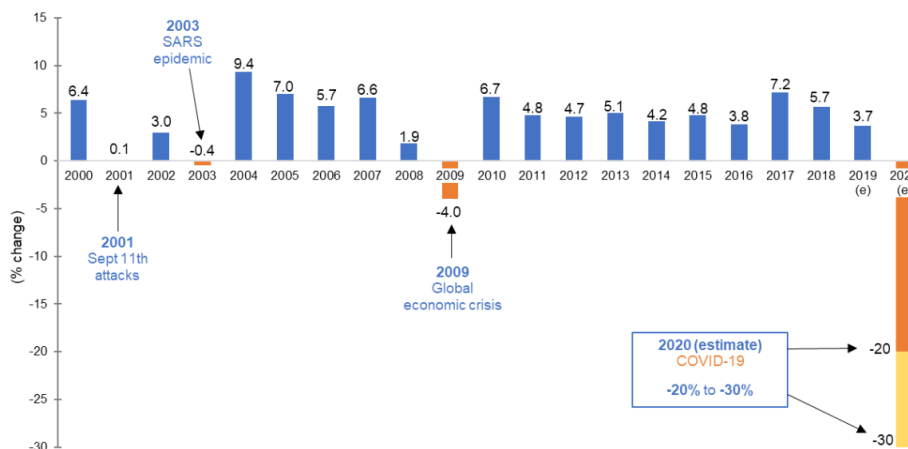


Grafico 6: Previsioni sull'arrivo di turisti a livello internazionale
 (Fonte: UNTWO, 2020 forecast - international tourist arrivals, world (% change))

L'OMT ha inoltre stimato la perdita in termini di arrivi sul turismo internazionale prevedendo tre possibili scenari come vediamo nel grafico in basso. La prima previsione stima una perdita pari al 58% nel caso in cui ci fosse una riapertura e un allentamento delle misure restrittive nei confronti del turismo nella prima parte di luglio; la seconda previsione è ben peggiore e prevede infatti una perdita pari al 70% nel caso in cui ci fosse una riapertura nella prima parte di settembre; infine il terzo scenario stima una perdita pari al 78% nel caso in cui si riaprisse entro i primi giorni di dicembre¹⁴³.

¹⁴³ UNTWO, *International tourist numbers could fall 60-80% in 2020*, UNTWO Reports, <https://www.unwto.org/news/covid-19-international-tourist-numbers-could-fall-60-80-in-2020>.

Un'altra stima, sempre dell'Organizzazione Mondiale del Turismo, riguarda le aspettative sul 2021: la ripresa del turismo domestico sarà molto più semplice rispetto a quella del turismo internazionale che riprenderà molto più lentamente. I paesi che riusciranno per primi a far ripartire il turismo internazionale, sempre secondo le stime, saranno l'Africa e il Medio Oriente, mentre la situazione peggiore si registrerà negli Stati Uniti ed in Europa ovvero i due continenti maggiormente colpiti dal Covid-19¹⁴⁴.

Un altro termine di paragone può esserci fornito dall'esempio della Cina che per prima è riuscita a far fronte alla crisi del Covid-19. In una ricerca fatta da diverse università del mondo¹⁴⁵ che riguarda l'impatto che ha avuto il lockdown messo in atto nella città di Wuhan emerge analizzando i dati riguardanti il traffico aereo, i casi confermati da Covid-19 e la distribuzione dei casi nelle varie regioni della Cina come all'epoca della ricerca i dati indicavano una significativa riduzione del tasso di crescita e di espansione del virus. Inoltre, hanno osservato un corrispondente aumento nel tempo dei casi Covid-19 nel resto della Cina, che può essere eventualmente attribuito alle non ancora rigorose misure di lockdown e di contenimento applicate. Dunque questo dimostra come l'unico modo per il rallentamento della diffusione del virus sia l'adozione inevitabile del lockdown di tutte le nazioni in modo da consentire a tutte le strutture mediche di far fronte ai casi di terapia intensiva che all'epoca erano in aumento. Inevitabilmente la misura di lockdown ha delle conseguenze sul turismo globale e nazionale imponendo alle persone una restrizione della libertà personale e della possibilità di viaggiare ma al momento sembra essere l'unica misura adottabile per il contenimento della pandemia.

Consideriamo dunque il caso specifico della Cina per riuscire a prevedere gli effetti sul turismo, in particolare sappiamo che l'industria del turismo in Cina è considerata uno dei maggiori paesi con flussi in entrata e in uscita di turisti, contando un'entrata annuale solamente per questo settore pari a 5.128 miliardi di ¥.¹⁴⁶ Questa nazione è stata la prima a risentire della crisi da Covid-19 infatti già dalle prime settimane di gennaio molte compagnie aeree hanno iniziato a cancellare i voli diretti e in partenza dalla Cina, altri stati come Singapore, Stati Uniti e Australia hanno impedito e limitato l'ingresso nei loro paesi di tutti coloro provenienti dalla Cina e all'epoca molte compagnie di navigazione hanno sospeso la navigazione da e per questo stato¹⁴⁷. Il dato ancor più preoccupante è rappresentato dal fatto che più del 10% dei turisti mondali è rappresentato dai cinesi¹⁴⁸. Il CEO di Hilton ha dichiarato che la perdita prevista per il gigante alberghiero mondiale si aggirerebbe intorno ai 25 milioni e 50 milioni di dollari solamente per il mercato cinese¹⁴⁹.

In una ricerca condotta dalla Putra Business School della Malaysia si evince come ovviamente oltre alla condizione di lockdown imposta dai paesi, un ulteriore ostacolo verrà

¹⁴⁴ UNTWO, *International tourist numbers could fall 60-80% in 2020*, UNTWO Reports, <https://www.unwto.org/news/covid-19-international-tourist-numbers-could-fall-60-80-in-2020>.

¹⁴⁵ Hien Lau B.S., Khosrawipour V., Kocbach P., Mikolajczyk A., Schubert J., Bania J., Khosrawipour T., *The positive impact of lockdown in Wuhan on containing the COVID-19 outbreak in China*, 18 aprile 2020.

¹⁴⁶ Statista, *China: tourism industry revenue 2018, 2020*, <https://www.statista.com/statistics/236040/revenue-from-tourism-in-china/>.

¹⁴⁷ Nytimes, *In Coronavirus, \$45-Billion Cruise Industry Faces a Big Challenge*, <https://www.nytimes.com/2020/02/12/travel/coronavirus-cruises-travel.html>.

¹⁴⁸ Koe T., *Coronavirus impact: Nutrition retailers hit by drastic cut in China tourist numbers*, <https://www.nutraingredients-asia.com/Article/2020/02/03/Coronavirus-impact-Nutrition-retailers-hit-by-dramatic-cut-in-China-tourist-numbers>.

¹⁴⁹ Ekstein N., *Bloomberg - Are you a robot?*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-13/coronavirus-s-effect-on-tourism-will-carry-into-2021-experts-say>.

posto proprio dai turisti stessi che anche quando l'emergenza sarà passata avranno molta paura a spostarsi sia all'interno del proprio paese che all'esterno. È inevitabile dunque che il settore dell'ospitalità risulterà ancora per molto tempo in declino con hotel e ristoranti vuoti ma anche il settore dei trasporti ovviamente subirà delle perdite significative che al momento non sono ancora quantificabili¹⁵⁰. Ma, se pensiamo che nella condizione attuale, solo in Europa e limitandoci unicamente al traffico aereo si è registrata una riduzione pari al 90% rispetto all'anno precedente e solamente in Italia comparando i dati della prima settimana di aprile rispetto al 2019 vediamo una riduzione del 92,2% del traffico aereo. Quindi come è evidente sicuramente almeno per quanto riguarda il settore del trasporto aereo vi saranno delle forti ricadute¹⁵¹. Per il momento dunque come viene detto all'interno delle linee guida dell'OMT la prerogativa sono le persone e la salute globale che deve essere messa al primo posto e successivamente si potrà pensare ad un recupero anche nel campo del turismo grazie ad una fitta rete di cooperazione internazionale.

¹⁵⁰ Ashikul H., Farzana A., Mohammad W., Ishtiaque A., *The Effect of Coronavirus (COVID-19) in the Tourism Industry in China*, in "Asia Journal of Multidisciplinary Studies", vol. 3, n. 1, 2020.

¹⁵¹ Eurocontrol, *Our data*, <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=eurocontrol&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

4. INTERVENTI A LIVELLO EUROPEO (Roberta Maraner)

4.1 Breve inquadramento storico

La libera circolazione e il soggiorno delle persone all'interno dell'Unione Europea rientrano in uno dei pilastri fondamentali della cittadinanza europea introdotta con il Trattato di Maastricht del 1992¹⁵².

Il primo decisivo passo volto in particolare all'eliminazione dei controlli alle frontiere è avvenuto con la firma dell'accordo di Schengen nel 1985. Per completare questo accordo, definendone condizioni e garanzie, è stata necessaria la Convenzione di Schengen, firmata dai vari Paesi a partire dal 1990 ed entrata in vigore nel 1995. Tale iniziativa si basa anche sull'impegno definito all'articolo 3 del Trattato dell'Unione Europea del 1957 e all'articolo 67 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹⁵³. Questo percorso, qui delineato solo per sommi capi, è stato riepilogato e migliorato con l'adozione della direttiva 2004/38/CE, il cui obiettivo era permettere che più soggetti potessero esercitare il proprio diritto,¹⁵⁴. Nella direttiva europea del 2004, oltre alla definizione del diritto alla libera circolazione dei cittadini degli Stati membri e alle modalità di esercizio di questo diritto, sono elencate le sue limitazioni. Di conseguenza, il diritto di soggiornare e circolare liberamente nel territorio degli Stati membri può essere limitato per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e per motivi di sanità pubblica. In particolare, per quanto riguarda il limite relativo alla sanità, trattato nell'articolo 29 della direttiva, si definisce che "le uniche malattie che possono giustificare misure restrittive della libertà di circolazione sono quelle con potenziale epidemico, quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, nonché altre malattie infettive o parassitarie contagiose"¹⁵⁵.

4.2 Dichiarazione di Pandemia e risposta europea

A seguito dell'evolversi della diffusione del COVID-19 a livello mondiale, l'11 marzo 2020 l'OMS dichiara la pandemia¹⁵⁶. Tale dichiarazione corrisponde al sesto livello del Piano Pandemico, il più elevato sulla scala elaborata dall'OMS, la cui adozione è stata auspicata a tutti i Paesi allo scopo di promuovere azioni congiunte a livello mondiale per limitare la diffusione di un eventuale virus e i relativi problemi che potrebbe portare. Tale livello raccomanda la limitazione degli spostamenti e l'adozione di misure restrittive al fine di contenere la diffusione del virus¹⁵⁷.

Il 16 marzo 2020 viene dichiarato, in un documento redatto dalla Commissione Europea, che l'Europa è considerata epicentro della pandemia COVID-19. Nelle settimane

¹⁵² O. Marzocchi, *Libera circolazione delle persone*, Parlamento europeo, 2020. In rete: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/147/libera-circolazione-delle-persone>,

¹⁵³ Eur-Lex, *Glossario delle sintesi*. In rete: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=i.

¹⁵⁴ O. Marzocchi, *Libera circolazione delle persone*, Parlamento europeo, 2020. In rete: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/147/libera-circolazione-delle-persone>.

¹⁵⁵ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in rete: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:it:PDF>.

¹⁵⁶ World Health Organization, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 March 2020. In rete: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

¹⁵⁷ Ministero della Salute, *Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale*. In rete: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf.

precedenti i vari Stati membri avevano adottato una serie di misure restrittive che, nonostante gli sforzi, avevano comunque portato a una crisi del sistema sanitario dovuto alla diffusione molto rapida del virus e di conseguenza un notevole incremento dei casi. A causa della globalizzazione e della velocità degli spostamenti delle persone, si era ritenuta necessaria l'adozione, da parte dei Paesi membri dell'Unione europea e gli Stati membri dello Schengen, di restrizioni riguardanti i viaggi non essenziali da Paesi terzi verso l'Unione europea. Tale restrizione aveva validità di 30 giorni e un'eventuale proroga sarebbe dipesa dall'evolversi della situazione. Inoltre, i vari Stati erano stati sollecitati a scoraggiare cittadini e residenti ad intraprendere viaggi all'estero¹⁵⁸. Queste restrizioni sono state poi prorogate fino al 15 maggio¹⁵⁹. Questi limiti allo spostamento avevano come obiettivo principale quello di prevenire un'ulteriore diffusione del virus, tenendo conto però dell'interconnessione tra i Paesi e della necessità di collaborare anche attraverso lo scambio di merci fondamentali ai vari Stati a fronteggiare questa emergenza. Infatti, sebbene siano state imposte queste restrizioni, si è tenuto conto dell'importanza di mantenere i collegamenti che permettessero lo scambio di questi beni¹⁶⁰.

Per quanto riguarda i viaggi all'interno dell'Unione, la decisione di imporre divieti di spostamento è di competenza statale e, da un ultimo aggiornamento dell'8 aprile 2020 riportato sul sito della Commissione Europea, viene riportato che “tutti gli Stati membri dell'UE hanno vietato gli assembramenti pubblici, chiuso le scuole (totalmente o parzialmente) e introdotto restrizioni di viaggio e di attraversamento delle frontiere”¹⁶¹.

L'8 maggio 2020 la Commissione Europea ha invitato gli Stati membri a prorogare ulteriormente le misure restrittive legate ai voli non essenziali fino al 15 giugno 2020, nonostante alcuni Stati stiano già iniziando ad allentare le misure di contenimento. Questa decisione è stata presa in tenendo conto della fragilità del momento in cui è ancora necessaria molta attenzione e cautela e risulta fondamentale seguire linee comuni che permettano prima un'apertura del mercato interno e per poi procedere con le frontiere esterne¹⁶².

4.3 Ripartenza

Il 26 marzo i membri del Consiglio Europeo si sono incontrati per sollecitare la definizione di azioni che permettessero a tutte le economie di riuscire a tornare alla normalità, con un approccio che tenesse però in considerazione il concetto di sostenibilità, cercando quindi di integrare nella futura ripresa una transizione verso un'economia più verde nonché uno sviluppo tecnologico, con l'obiettivo di imparare dalle difficoltà incontrate durante questo periodo.

¹⁵⁸ Commissione Europea, *COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU*, 16 marzo 2020. In rete: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-115-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

¹⁵⁹ Commissione Europea, *Viaggi e trasporti: restrizioni temporanee per i viaggi non essenziali*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_it.

¹⁶⁰ Commissione Europea, *Viaggi e trasporti*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_it.

¹⁶¹ Commissione Europea, *Viaggi e trasporti: consigli di viaggio e misure alle frontiere*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_it.

¹⁶² Commissione Europea, *Coronavirus: la Commissione invita gli Stati membri a prorogare la restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE fino al 15 giugno*. In rete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_823

In risposta alla sollecitazione effettuata dal Consiglio Europeo, è stato elaborato un documento presentato dalla presidente della Commissione europea e dal presidente del Consiglio europeo. In tale documento viene considerata la necessità, dopo un periodo prolungato di confinamento, di allentare le restrizioni, ferma restando l'attenzione al contenimento della diffusione del virus, con il quale sarà necessario convivere fino al momento in cui non verrà approvato un vaccino. Tenendo conto delle necessità di ogni Paese, le cui restrizioni dovranno essere allentate anche in relazione alle caratteristiche relative alla portata del virus e alla sua diffusione, è però necessaria una linea comune europea. Le raccomandazioni che vengono espresse e che dovrebbero essere adottate consistono nella necessità di:

- adottare interventi gradualmente;
- rendere sempre più mirate le misure inizialmente generalizzate, facendo in particolare attenzione ai soggetti più vulnerabili;
- revocare le restrizioni partendo dal livello locale per poi gradualmente procedere fino ad arrivare a un ripristino dell'area Schengen;
- garantire gradualmente la possibilità a tutti i lavoratori di poter esercitare la propria professione;
- concedere la possibilità di assembramenti¹⁶³.

4.4 Mercato turistico europeo

All'interno di questa analisi, per quanto riguarda nello specifico il turismo, di seguito si intende effettuare una panoramica di questo settore esaminando il peso che questo aveva prima dello scoppio della situazione di emergenza, gli impatti che ha subito ed il suo futuro ritorno alla normalità.

Tra il 2006 e il 2016 il numero degli arrivi da Paesi terzi in Europa è aumentato del 60%. Nel 2016 il numero di arrivi turistici a livello mondiale è stato di 1,4 miliardi di cui 482 milioni in Europa, una quota pari a quasi il 35%¹⁶⁴. “Nel 2017, più della metà (58%) del totale dei pernottamenti di non residenti nell'UE è stata effettuata in Spagna, Italia, Francia e Regno Unito”¹⁶⁵. Sul portale del Parlamento Europeo, aggiornato a febbraio 2020, viene riportato come il turismo sia un settore estremamente rilevante a livello europeo. Nella sua definizione più stretta (considerando i fornitori tradizionali di viaggi e servizi turistici) conta 2,3 milioni di imprese, principalmente di dimensioni piccola e media, in cui lavorano 12,3 milioni di persone. Nel 2018 il contributo al PIL dell'Unione europea da parte del settore dei viaggi e del turismo è stato pari a quasi il 4% con un'occupazione del 5,1% della popolazione attiva totale¹⁶⁶.

L'emergenza Coronavirus ha imposto la necessità di introdurre restrizioni che hanno avuto un grande impatto anche sul turismo. L'intervento della Commissione Europea del 16

¹⁶³ Commissione Europea, *Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19*. In rete: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_it.pdf.

¹⁶⁴ Eurostat, *The EU in the world - industry, trade and services*. In rete: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=The_EU_in_the_world_-_industry,_trade_and_services#Tourism.

¹⁶⁵ Eurostat, *Statistiche per il turismo*. In rete: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics/it.

¹⁶⁶ Parlamento europeo, *Turismo*, 2020. In rete: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/126/turismo>.

marzo 2020 e le varie politiche di contenimento della popolazione adottate dai veri Paesi facenti parte della Comunità hanno avuto come conseguenza la chiusura del settore turistico nella maggior parte delle destinazioni. Il 6 marzo si è stimato che a livello europeo, durante il 2020, i tour operator registreranno un calo del fatturato pari a circa il 50%. Anche piattaforme come Airbnb stanno risentendo di questa crisi e hanno visto crollare del 40% le prenotazioni nelle grandi città europee. Per quanto riguarda il settore ricettivo e in particolare relativo agli hotel, nella settimana tra il 9 e il 15 marzo, secondo STR, gran parte delle città europee ha registrato un tasso di occupazione minore al 40%. Anche l'ambito relativo alle fiere sta riscontrando grandi difficoltà e l'European Exhibition Industry Alliance ha stimato che l'annullamento o spostamento degli eventi potrebbe causare perdite economiche per un ammontare di circa 6 miliardi di euro¹⁶⁷. Analizzando inoltre quanto riportato da ICAO per quanto concerne la situazione dei voli nella zona europea e nordatlantica, si può osservare come dall'inizio dell'anno e fino al 10 marzo il numero dei voli giornalieri fosse compreso tra 26.000 e 32.000, mentre successivamente a quella data, con l'aumentare dei casi di coronavirus e l'applicazione delle restrizioni, è possibile notare una continua diminuzione del numero dei voli che dal mese di aprile rimane costate intorno ai 2.000 voli al giorno (Grafico 7)¹⁶⁸.

Europe and North Atlantic

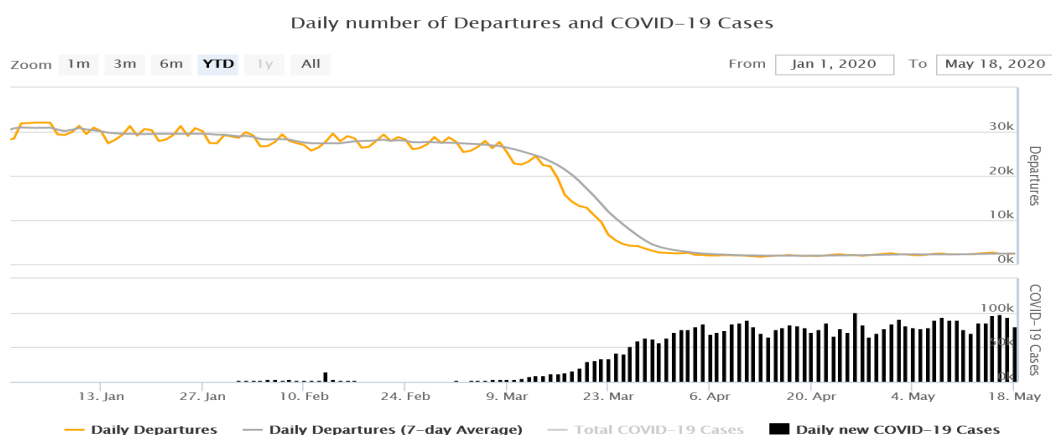


Grafico 7: numero di partenze giornaliere e casi di Covid-19 nella zona europea e nordatlantica da gennaio al 18 maggio 2020

In un elaborato diffuso dalla Commissione Europea in data 13 maggio 2020, si evince la gravità della situazione. Infatti, a livello europeo si è registrata una “riduzione tra il 60% e il 90% delle prenotazioni rispetto a periodi analoghi degli anni precedenti”, una “perdita stimata di 6 milioni di posti di lavoro” e una “riduzione significativa delle entrate stimata:

- 85% per alberghi e ristoranti;
- 85% per gli operatori turistici;
- 85% per il trasporto ferroviario su lunga distanza;

¹⁶⁷ OECD, *Covid-19: Risposte di policy per il turismo*, 2020. In rete: https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT_25%20marzo.pdf.

¹⁶⁸ ICAO, *Global COVID-19 Airport Status: Europe and North Atlantic*. In rete: <https://www.icao.int/safety/Pages/COVID-19-Airport-Status.aspx>.

90% per navi da crociera e linee aeree¹⁶⁹.

Il blocco degli spostamenti ha provocato una paralisi del settore analizzato, che in molti Stati si prevede durerà almeno fino alla metà di quest'anno. Difficile risulterà anche la ripresa, in quanto questa non dipende solo dall'effettiva possibilità di poter riaprire, ma anche dal comportamento dei turisti, che potrebbero essere molto cauti nel tornare ad usufruire dei servizi offerti dal settore. Attualmente, pur conoscendo che la crisi è principalmente di carattere umanitario, si stanno chiedendo ai Governi dei vari Stati di introdurre aiuti che permettano di allentare alcuni vincoli, tra cui quelli finanziari che gravano su coloro che operano in questo settore. A questo proposito l'Unione europea, consapevole del forte impatto che questa crisi sta avendo sul turismo e della quantità ingente di persone che potrebbero perdere il lavoro, sta già pensando ad aiuti che sostengano questo settore e a una pianificazione comune per supportarlo. Il percorso non sarà sicuramente semplice in quanto sarà necessario prima di tutto cercare di mettere in sicurezza le strutture, ma ancora più importante sarà la creazione di un settore più resiliente e sostenibile¹⁷⁰.

Nel mentre, le imprese turistiche stanno già cercando di reinventarsi e, per quando possibile, attuare misure che tutelino i lavoratori, che a causa delle difficoltà in cui si trova l'azienda perdono il lavoro o sono costretti ad attingere alle ferie volontarie e alle assenze per malattia. Un fenomeno emergente riguarda l'aiuto volontario che alcune strutture ricettive stanno fornendo a supporto del sistema sanitario, mettendo a disposizione le proprie strutture a personale sanitario e anziani o a coloro che devono stare in quarantena. Inoltre, quando possibile come nel caso dei musei, si stanno adottando soluzioni digitali che permettano di vivere l'esperienza tramite la rete.¹⁷¹

¹⁶⁹ Commissione Europea, *Impatto della crisi del coronavirus*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic/eu-helps-reboot-europes-tourism_it

¹⁷⁰ PubAffairs Bruxelles, *Coronavirus: EU supports the recovery of the tourism sector* | *EU Commission Press*, 2020. In rete: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/coronavirus-eu-supports-the-recovery-of-the-tourism-sector-eu-commission-press/>.

¹⁷¹ OECD, *Risposte di policy per il turismo*, 2020. In rete: <http://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT.pdf>.

5. INTERVENTI A LIVELLO ITALIANO (*Andrea Incarnato*)

5.1 Le misure di restrizione in Italia

L'Italia è stata la prima Nazione dopo la Cina a dover affrontare l'emergenza da Covid-19. Con la dichiarazione dello stato di emergenza – “a seguito della dichiarazione dell'Organizzazione mondiale della sanità' del 30 gennaio 2020 con la quale l'epidemia da COVID-19 è stata valutata come un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 è stato dichiarato, per sei mesi, lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario”¹⁷² – sono stati possibili una serie di interventi da parte del legislatore atti a garantire la sicurezza dei cittadini, seppur a discapito della libertà personale. La nostra Costituzione prevede infatti la possibilità di introdurre limitazione ai diritti che codifica, purché siano volte a salvaguardare interessi collettivi o interessi essenziali dello Stato.

In particolare, l'art. 13 Cost. non ammette restrizioni alla libertà personale, se non che “In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.” Riguardo alla libertà di spostamento, l'art. 16 Cost. sancisce: “Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”. In base all'art. 77 Cost. il Governo può, in casi straordinari di necessità e urgenza, attuare provvedimenti provvisori con forza di legge, che “perdono efficacia fin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro 60 giorni dalla loro pubblicazione”.

Le misure inizialmente attuate delegavano alla competenza dei comuni colpiti dal contagio la facoltà di adottare misure atte al contenimento del COVID-19. Queste facoltà risiedevano in una serie di restrizioni non applicabili prima del consenso dello Stato. Dopodiché la legislazione nazionale, al fine di contenere il contagio del virus, ha dovuto adottare misure restrittive obbligatorie in alcuni comuni, comportando la creazione della c.d. “zona rossa”, dalla quale, tra l'altro, i cittadini non potevano entrare o uscire se non per comprovate esigenze lavorative, di salute o di rientro in domicilio. Ciò ha determinato l'impossibilità di spostamento, inizialmente al di fuori dei Comuni e poi tra Regioni, salvo che in presenza delle situazioni già ricordate.

Il ritorno al libero spostamento tra regioni e anche all'interno dell'UE (salvo il veto di alcuni Paesi che decidessero di non uniformarsi all'indicazione europea) è previsto a partire dal 3 giugno.

5.2 I contorni della crisi

L'impossibilità di spostamento e il blocco delle attività produttive non essenziali ha portato a una grave crisi economica, nella quale alcuni settori sono stati maggiormente colpiti, mentre pochi mercati, come quelli dei generi alimentari e alcuni settori dell'e-commerce, che sono relativi a servizi collegati al domicilio, hanno visto un miglioramento della propria attività produttiva. Tra i settori più colpiti troviamo sicuramente quello del turismo, cui presupposto per la fruizione è lo spostamento degli individui verso le località o attività turistiche.

¹⁷² Ordinanza del Ministero della Salute del 30 gennaio 2020.

Settore che – secondo l'ENIT (Agenzia Nazionale per il Turismo) – in Italia ha contribuito al 13,2% del PIL nazionale nel 2018, pari ad un valore economico di 232,2 miliardi di euro. Il turismo rappresenta il 14,9% dell'occupazione totale, per 3,5 milioni di occupati¹⁷³.

Possiamo facilmente intuire quindi una situazione non facile per le imprese turistiche nel nostro Paese, da sempre caratterizzate da un grande flusso di turisti dall'estero e dalle varie parti della Nazione. Considerata l'iniziale situazione di lockdown (che fino al 18 maggio ha reso impossibile effettuare attività turistiche a causa di restrizioni della mobilità, se non per “spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e, in ogni caso, è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute e resta anche vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale comprese le seconde case utilizzate per vacanza”¹⁷⁴), questa situazione impedisce gli spostamenti per motivi di svago, obbligando le persone a restare presso il proprio domicilio se non per i suddetti motivi, senza poter usufruire quindi dei servizi turistici, tra i quali alcuni sono resi impossibili per effetto delle restrizioni di legge, mentre altri sono fermi per la scarsa profittabilità dell'attuale sistema.

Dal 18 maggio 2020 hanno cessato di avere effetto tutte le misure limitative della circolazione all'interno dei territori regionali¹⁷⁵. Possono quindi riaprire i negozi, i servizi di cura alla persona, bar e ristoranti, gli stabilimenti balneari, gli uffici pubblici e i musei a condizione, però, che le regioni accertino che la curva epidemiologica sia sotto controllo con una graduale riapertura di tutte le attività che prevedono maggiori flussi, ovviamente nel rispetto del distanziamento e delle norme di sicurezza che inevitabilmente incideranno sulla capacità di ospitare clientela.

Dal 3 giugno sono consentiti gli spostamenti tra Regioni e altresì da e verso l'estero, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio epidemiologico e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione Europea e dagli obblighi internazionali, consentendo quindi una lieve ripresa del turismo, seppure nei limiti dettati dalla paura del contagio e relative normative.

Ne risulta una inevitabile crisi del settore turistico e delle imprese turistiche, cioè le imprese che “esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica”¹⁷⁶. Questa paralisi relativa a spostamenti e impossibilità di fare impresa definisce una crisi del settore penalizzando strutture ricettive, trasporti e l'intero settore del turismo, diminuendone drasticamente, se non totalmente, la domanda. Inoltre, la riapertura di ristoranti, musei e attrazioni turistiche non sembra essere prevista prima della fine di maggio, anche se alcune attività sono riuscite a mettere a disposizione, ove possibile, servizi a domicilio o online. Alcune attività potranno finalmente riaprire dopo più di due mesi di inattività. Bisogna considerare che i servizi non sono immagazzinabili, non si possono stoccare in attesa di tempi migliori: una stanza di albergo o un posto aereo non venduto oggi, una visita guidata non fatta o una cena non servita sono persi per sempre nel conto economico di un'impresa o di un

¹⁷³ “Osservatorio Nazionale del Turismo”, dati al 02/08/2019.

¹⁷⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2020.

¹⁷⁵ Decreto-legge 16 maggio 2020, n.33.

¹⁷⁶ “Codice del Turismo – Titolo I: Disposizioni generali – Articolo 4: Imprese turistiche”.

professionista. Ci troviamo in una situazione di totale stagnazione del settore turistico, la cui unica alternativa risiede nella capacità di creare un sistema che possa essere efficace alla ripresa delle attività, che sarà sicuramente accompagnata da obblighi relativi a distanze di sicurezza e normative da rispettare al fine di tutelare la salute dei consumatori.

Nel settore turistico, lo scoppio della pandemia dovuta al COVID-19 rientra in quelle cause di forza maggiore per le quali, a seguito di prenotazione, l'attività non è in grado di fornire il servizio e quindi il viaggiatore ha diritto al rimborso del prezzo del servizio acquistato¹⁷⁷. Per prevenire a rimborsi troppo ingenti da parte delle attività turistiche, in particolare nel settore dei trasporti e dei pacchetti turistici è stato consentito, a seguito del decreto-legge n.9 del 2020, il rimborso del prezzo o l'emissione di voucher di importo pari alla somma rimborsabile, utilizzabile entro un anno dall'emissione. Le agenzie di viaggio e i tour operator hanno spinto molto sui voucher per evitare ulteriori perdite in un settore che ha visto il quasi totale annullamento della domanda e una drastica riduzione almeno nell'immediato futuro¹⁷⁸.

Per comprendere l'entità dei viaggi annullati, la ricaduta su alcuni settori come quello dei trasporti e, conseguentemente i profitti percepiti dalle località basti considerare che dal 30 marzo al 5 aprile il traffico aereo europeo, rispetto allo stesso periodo del 2019, è calato del 93%¹⁷⁹ considerando che i voli cargo relativi al trasporto merci non hanno subito grandi cali.

Allo stesso modo dall'inizio della crisi i treni ad alta velocità, adibiti ai trasporti a lunga distanza, sul territorio nazionale sono diminuiti da 413 a 10¹⁸⁰.

5.3 Le risposte attese dal comparto del turismo

Gli effetti del coronavirus sul turismo risultano come detto gravi, ma ancora piuttosto complessi da misurare, sia perché le imprese devono ancora riprendere la propria attività puramente turistica, non sapendo bene come i consumatori risponderanno alla paura del contagio, sia perché molto dipenderà dalle misure previste dal legislatore. La legislazione, infatti, può incidere sia in merito all'effettiva possibilità e capacità di erogare il servizio, tramite misure di restrizione e normative più o meno stringenti da un lato della legislazione regionale, competente in materia di turismo (art. 117 Cost.) e dall'altro dalla legislazione nazionale in materia di salute (art. 32 Cost.); sia in merito alla libertà di spostamento dei turisti in entrata e in uscita che, come abbiamo visto, è stata nulla per quasi 3 mesi. La libertà è una *conditio sine qua non* per permettere al viaggiatore di usufruire appieno dell'offerta turistica.

Considerando le restrizioni previste fino almeno all'inizio di giugno 2020, la 'Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola e media impresa' ha stimato, relativamente al primo semestre 2020, danni al settore del turismo per 40 miliardi rispetto allo stesso semestre dello scorso anno, una contrazione dei ricavi del 73%: dai 57 miliardi dell'anno scorso ai 16 miliardi stimati del 2020, prevedendo inoltre che nel secondo semestre mancheranno all'appello 25 milioni di turisti¹⁸¹. Numeri da prendere con le pinze, soprattutto relativamente al secondo semestre, perché molto dipenderà dallo sviluppo del

¹⁷⁷ "Codice del Turismo – Titolo VI: Contratti - Articolo 41: Diritto di recesso prima dell'inizio del pacchetto".

¹⁷⁸ "Covid19 – Le misure di sostegno alle imprese turistiche". In rete: www.teamssystem.com.

¹⁷⁹ Dati Eurocontrol.

¹⁸⁰ "Ferrovie, l'emergenza Covid taglia il 98% dei treni veloci - Il Sole 24 ore 24 marzo 2020".

¹⁸¹ "Coronavirus: il lock-down costa al turismo 40 miliardi" Startup Italia il 4 aprile 2020.

contagio e dalla conseguente legislazione adottata da Stato e Regioni. Lo Stato, dal suo canto, ha provato a sostenere le imprese turistiche attraverso la legislazione. A seguito del decreto-legge 2 marzo n.9 all'art.8 comma 1, le imprese turistico-ricettive, le agenzie di viaggio e turismo e i tour operator rientrano tra le imprese esenti dal pagamento di imposte e contributi, data la drastica riduzione delle entrate¹⁸². Ulteriore sostegno al turismo è stato garantito dal decreto "Cura Italia"¹⁸³, che fornisce credito alle imprese del territorio italiano, tra le quali rientrano le imprese turistiche¹⁸⁴. È stato confermato inoltre l'arrivo di un bonus vacanze a sostegno delle famiglie al di sotto di un certo reddito, da spendere nelle strutture ricettive del Paese¹⁸⁵. Nonostante gli interventi del legislatore, sicuramente maggiormente colpite dalla crisi sono le imprese turistiche che basavano il proprio profitto sul turismo di massa, cioè le imprese che per mantenere i propri profitti, su un margine relativamente basso, puntavano ad avere costantemente occupate le proprie strutture e attività per sostenerne i costi. In queste località è da sempre il volume più che la qualità dei turisti il dato che garantisce il successo delle mete e delle relative attività turistiche. Su tutte, le città d'arte, caratterizzate da un grande afflusso di turisti da tutto il mondo, sono oggi spaventosamente vuote; nel 2018 hanno contato 113,4 milioni di presenze e il 26,3% delle presenze complessive in Italia¹⁸⁶. Queste avranno difficoltà anche alla riapertura, in quanto l'affollamento che le caratterizza non risponde ai bisogni di distanziamento sociale richiesti dalla legge ed ai bisogni di sicurezza dei viaggiatori. Le grandi città e a cascata il gran numero di strutture ricettive e attività che le caratterizzano vedranno inevitabilmente calare drasticamente la domanda.

Nel 2018 secondo i dati ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica – in Italia le strutture alberghiere ed extralberghiere hanno registrato 429 milioni di presenze (notti), seguendo un trend in costante crescita dal 2010 ad oggi¹⁸⁷. A loro la sfida di garantire norme igienico sanitarie e distanze di sicurezza che permettano ai clienti di usufruire delle strutture in serenità. È da considerare l'idea che, per soddisfare i propri bisogni di sicurezza, i clienti siano disposti a pagare un prezzo maggiorato per alcuni tipi di servizi che consentano maggiore protezione personale. Allo stesso modo le difficoltà del settore del trasporto continueranno anche dopo la fine del lockdown. A loro l'arduo compito di far rispettare il distanziamento sociale e garantire sicurezza all'interno dei mezzi di trasporto pubblici. L'incertezza relativa ai trasporti aerei e la loro caratteristica di trasporto pubblico porteranno alla preferenza di un turismo locale piuttosto che a lunga distanza, anche tenuto conto della situazione di incertezza relativa alle mete di destinazione e relative legislazioni.

Secondo una ricerca effettuata della IATA – International Air Transport Association – il 30% dei viaggiatori aspetterà 6 mesi o più prima di effettuare trasporti aerei, mentre il 10% si aspetta di non viaggiare per un anno o più¹⁸⁸. Durante il lockdown tutti gli aeroporti italiani sono stati chiusi, per cui risulterà quindi impossibile replicare il numero di passeggeri che arrivano in Italia da voli internazionali, i quali al 2018 si sono attestati 60,5

¹⁸² "Decreto-legge 2 marzo n.9 all'art.8 comma 1 – Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana"

¹⁸³ "Decreto-legge 8 aprile 2020, art.1 – Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana"

¹⁸⁴ "Codice del Turismo – Titolo I: Disposizioni generali – Articolo 4: Le imprese turistiche".

¹⁸⁵ Discorso del Presidente del Consiglio al Senato del 30 aprile 2020.

¹⁸⁶ "Turismo, continua il boom delle città d'arte: nel 2018 più di 113 milioni di presenze". La Repubblica DATA.

¹⁸⁷ "Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi" Dati Istat al 28/04/2020.

¹⁸⁸ "IATA – Air Passenger Market Analysis – March 2020".

milioni¹⁸⁹. Questa situazione di incertezza influisce gravemente sul turismo estero che nel nostro paese ha portato 42 miliardi di euro nel 2018 crescendo ulteriormente a una stima di 46 miliardi nel 2019¹⁹⁰. Allo stesso modo gli spostamenti ferroviari non saranno preferiti per le difficoltà che il trasporto su rotaie riserva per garantire le distanze di sicurezza. Ciò porterà sicuramente a una riduzione dell'utilizzo e della capacità degli stessi, con la conseguenza di una probabile diminuzione degli spostamenti anche all'interno della nazione. Altro segmento importante che risentirà ancora più pesantemente della crisi, data l'elevata concentrazione di persone intrinseca all'esperienza di viaggio, è quella delle crociere e più in generale del trasporto marittimo, anche tenendo conto degli impatti psicologici generati da intere navi da crociera rimaste in quarantena dopo che si sono verificati casi positivi di Covid a bordo. Situazione particolarmente critica considerando che il *break-even point* nel settore crocieristico viene raggiunto solo raggiungendo percentuali di occupazione pari al 90% per tutto l'anno¹⁹¹. Il settore è particolarmente strategico nel nostro paese: 8 dei primi 20 porti dell'area mediterranea per passeggeri movimentati sono italiani e Civitavecchia è il secondo porto mediterraneo dopo Barcellona con 2,4 milioni di passeggeri/anno¹⁹².

È possibile ipotizzare che le abitudini sviluppate durante il lockdown non saranno abbandonate per un certo periodo di tempo, anche dopo la cessazione degli effetti delle limitazioni alla libertà di movimento. Così come il *lockdown* ha obbligato a chiudersi nella propria proprietà, allo stesso modo il mezzo di trasporto preferito, finché conviveremo con il pericolo del virus, sarà privato, cioè l'automobile o la moto. Tutti questi fattori relativi alle difficoltà nello spostamento militeranno a favore del turismo prettamente locale, garantendo margini allo sviluppo del turismo domestico, che diviene una possibilità per scoprire i luoghi a noi più vicini che fino ad oggi sono stati poco considerati. Si tratta di un'opportunità per i piccoli centri non caratterizzati da grandi flussi, affinché possano valorizzare le tipicità e le peculiarità dei propri territori, attraendo i cittadini del luogo e coloro che cercano svago lontano dalle mete più ambite. Ipotizzando la riapertura della gran parte delle attività, pur nei limiti del distanziamento sociale, entro fine giugno, gli effetti del Coronavirus saranno sicuramente a sfavore delle località sovraffollate, le cui peculiarità rendono impossibile garantire le distanze di sicurezza.

Considerando l'imminente stagione estiva, periodo in cui è concentrata la gran parte delle presenze in Italia, località come Rimini, Gallipoli, Viareggio e simili saranno sicuramente penalizzate data la probabile impossibilità di aprire le discoteche ed effettuare i rinomati aperitivi, e gli altri aspetti sociali accattivanti e caratterizzanti questo genere di località, sovraffollate nel corso dell'estate, mentre le località d'élite potranno concentrarsi su un miglior servizio a favore dei clienti più profittevoli. L'adattamento delle località turistiche agli effetti del coronavirus dovrà essere da un lato nei confronti della legislazione, che consentirà la ripresa delle attività a determinate condizioni, dall'altro nei confronti dei viaggiatori, che privilegeranno mete ed attività che garantiscono il distanziamento sociale, l'igiene e tutte le misure necessarie ad evitare la diffusione del virus. È stata altresì confermata dalla Società Italiana di Medicina Ambientale (SIMA) la presenza dell'RNA del Covid-19 nel particolato atmosferico¹⁹³ potendo quindi stabilire una correlazione tra

¹⁸⁹ “Voli internazionali” Dati Istat.

¹⁹⁰ “Turismo, in arrivo dall'estero 46 miliardi”. Il Sole 24 ore.

¹⁹¹ Valore per cui i ricavi riescono a coprire i costi.

¹⁹² “Coronavirus: quali conseguenze per il turismo italiano?” Touring club italiano, 6 aprile 2020.

¹⁹³ “È ufficiale, il coronavirus è trasportato dal particolato atmosferico” da Agi - Agenzia Italia 24 marzo 2020.

presenza di pm10 nell'aria e diffusione del coronavirus, confermata da un maggiore contagio nella zona della pianura Padana, dove i limiti consentiti di pm10 nell'aria vengono spesso superati¹⁹⁴.

Ancora una volta non rispettare la natura procura danni ingentissimi, difficilmente modificabili nel breve periodo, che comportano un cambiamento nel nostro modo di vivere nell'ambiente che ci circonda. La difficoltà di raggiungere mete turistiche lontane ed extra italiane determinerà a una maggiore valorizzazione di tutto il sistema turistico italiano e dei Circuiti nazionali d'eccellenza¹⁹⁵, spostando l'attrattività dalle grandi città ai piccoli centri, favorendo le aree interne, i piccoli borghi e le località montane caratterizzate da una migliore qualità dell'aria. Il nostro Paese ha una storia millenaria che non si esaurisce sicuramente nel grande patrimonio artistico e culturale dei centri più rinomati, ma è altresì presente in centri 'minori'; senza dimenticare il patrimonio naturale (l'Italia è la nazione con più siti Unesco al mondo: ben 53) e la biodiversità presenti in Italia. Biodiversità dovuta al confluire dei venti del mare, circondanti la penisola da nord a sud, che incontrano l'aria fredda delle montagne lungo tutto lo stivale. Al di là di tutte le restrizioni dovute all'epidemia, la vastità del nostro patrimonio consente comunque di poter sfruttare altre caratteristiche per rilanciare il turismo, tra cui eccellenza italiana è senza dubbio la gastronomia, con 7 mila specie di vegetali mangiabili, 58 mila specie animali diverse, 1200 vitigni autoctoni, 533 cultivar di olive e 140 cultivar di grano duro. Cambiamento vuol dire anche guardare verso il futuro conservando e cercando di migliorare le cose belle del passato¹⁹⁶, sicuri che, nonostante le restrizioni, sia ancora possibile godere delle tante bellezze presenti nel nostro Paese.

¹⁹⁴ "Mal'aria 2019, il rapporto annuale annuale sull'inquinamento atmosferico nelle città italiane" – Legambiente 22 gennaio 2019.

¹⁹⁵ "Codice del Turismo - Titolo V: tipologie di prodotti turistici e relativi circuiti nazionali di eccellenza – Articolo 22"

¹⁹⁶ "Oscar Farinetti – le meraviglie dell'Italia" Youtube.

6. INTERVENTI A LIVELLO LOCALE *(Pierluigi Bruzzone)*

6.1 Un breve riepilogo della normativa riguardante l'emergenza Covid-19 a un livello regionale e locale

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi di questo elaborato, l'emergenza Covid-19 (Coronavirus) ha comportato l'introduzione di misure di contenimento riguardanti via via l'intero territorio italiano. Infatti, a seguito del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2020: "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, applicabili sull'intero territorio nazionale"¹⁹⁷, il lockdown non ha più interessato soltanto alcune aree specifiche, denominate "zone rosse", ma la nostra Nazione nella sua interezza. Al contrario, le primissime c.d. "zone rosse" erano state individuate in dieci comuni della Lombardia (tra cui Codogno) e in uno del Veneto (Vò), primi e sfortunati focolai in Italia, così come riportate nell'allegato 1 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2020: "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."¹⁹⁸ Il decreto legge del 23 febbraio ha anche sopperito alle lungaggini ordinarie di produzione normativa, dando al Governo e ad altri soggetti dell'ordinamento il potere di adottare provvedimenti per istituire tutte le misure di compressione dei diritti ritenute necessarie alla salvaguardia della salute collettiva. I soggetti specificatamente autorizzati a tale scopo dal decreto legge 23 febbraio 2020, erano, e sono tutt'oggi, il Presidente del Consiglio dei Ministri e, nelle more di un suo provvedimento (DPCM), il Ministro della Salute ed i Sindaci (attraverso loro ordinanze).

Questa premessa è utile a comprendere il periodo di intensa e relativamente criticata produzione normativa a riguardo dell'emergenza Covid-19 e perché in alcune specifiche parti di territorio (Regioni, Province Autonome di Trento e di Bolzano e Comuni) siano state emanate, nel corso del tempo, diverse ordinanze regionali e comunali che tendono ad "inasprire", ovvero a rafforzare e a rendere ancora più rigide, le misure in materia di contenimento adottate dal Governo. In particolare, prima del 26 marzo 2020, giorno in cui è entrato in vigore il decreto-legge 25 marzo 2020¹⁹⁹, con il quale il Governo ha regolamentato e di fatto accentrato la gestione dell'emergenza Covid-19 stabilendo che, le Regioni e i Comuni, potranno emettere proprie ordinanze solo in determinati casi (21 punti) indicati nel decreto e sempre sottostando alle leggi nazionali e i DPCM. Appare evidente quindi che le Regioni e i Comuni possano attuare misure più o meno restrittive rispetto alle misure generali previste dall'ultimo dei DPCM²⁰⁰ in vigore solo per determinati motivi previsti dal succitato decreto legge 25 marzo 2020 qualora la situazione d'emergenza Covid-19 che interessi i loro territori di competenza si acuisca o si attenui. Dall'incertezza normativa precedente allo stesso decreto legge e dalla paura del contagio, non sono

¹⁹⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020, 20 aprile 2020.

¹⁹⁸ Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19".

¹⁹⁹ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

²⁰⁰ Ad oggi, 20 aprile 2020, l'ultimo, che abroga i precedenti ed estende molte delle misure precedentemente adottate fino al 3 maggio, è rappresentato dal DPCM 10 aprile 2020.

mancati dei veri e propri “pasticci”. Vedasi, *inter alia*, il Caso Ischia²⁰¹, il cui Sindaco è stato uno dei primi ad usare la prerogativa delle “ordinanze” il 23 febbraio; infatti, quando ormai era chiaro che il coronavirus era arrivato in Italia nelle Regioni del nord, egli firmò un provvedimento²⁰² per vietare lo sbarco nell’isola ai residenti in Lombardia e Veneto (in procinto di giungere in una comitiva di 850 turisti) e ai cittadini cinesi provenienti dalle aree dell’epidemia e a chiunque vi avesse soggiornato nei 14 giorni precedenti. Ciò ha reso necessario dopo poche ore l’intervento del Prefetto di Napoli, Marco Valentini, per «i profili di illegittimità rilevati nell’ordinanza, ingiustificatamente restrittiva nei confronti di una vasta fascia della popolazione nazionale e non in linea con le misure sinora adottate dal governo». Misure restrittive infatti sarebbero state possibili, all’epoca, solo nei confronti dei cittadini provenienti dai comuni delle «zone rosse» individuati dalle autorità sanitarie.

Un altro esempio di ordinanza criticata è stata quella emessa dalla Regione Basilicata²⁰³, per volontà del Presidente Vito Bardi, sempre alla fine di febbraio, prevedendo la quarantena per chi provenisse dalle aree del Nord al centro dell’emergenza sanitaria. Nel giro di poche ore la retromarcia: è stata infatti emanata una nuova ordinanza, seguita da due precisazioni. E cioè che le misure sarebbero state in vigore solo per i cittadini della Basilicata al rientro in regione dalle zone a rischio. Poi l’ulteriore correzione: l’isolamento preventivo era da intendersi esclusivamente per gli studenti lucani fuorisede. Da qui la difficoltà interpretativa di ordinanze, che, accompagnate da una pletora di contro-ordinanze, non rendeva agevole l’interpretazione della effettiva natura delle norme in vigore. Per non parlare della famigerata ordinanza n. 105/2020²⁰⁴ del Sindaco di Messina, Cateno De Luca, che ha imposto dall’8 al 13 aprile a chiunque intendesse fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, l’obbligo di registrarsi, almeno 48 ore prima della partenza, sul portale “www.sipassaacondizione.comune.messina.it”; in più, i passeggeri dovevano fornire una serie di dati personali, la località di provenienza e quella di destinazione e i motivi dello spostamento, mentre poi dovevano attendere il rilascio da parte del Comune di Messina del nulla osta allo spostamento. Ordinanza talmente al di sopra delle facoltà concesse dai già menzionati decreti da essere stata addirittura annullata con Decreto del Presidente della Repubblica del 7 aprile 2020, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’Interno²⁰⁵.

Ora che la situazione pandemica transita timidamente nella “Fase 2”, inerente alla convivenza con il virus al fine di riprendere le redini dell’ormai disastrosa economia nazionale, sembra che le prerogative legislativamente concesse ai soggetti di cui sopra, in

²⁰¹ Corriere della Sera, “*Coronavirus: dalla Basilicata a Ischia, dalle Marche alla Calabria, il pasticcio delle ordinanze*”, 25 febbraio 2020, in rete: https://www.corriere.it/cronache/20_febbraio_25/coronavirus-basilicata-ischia-marche-calabria-pasticcio-ordinanze-ba20871a-57b8-11ea-a2d7-f1bec9902bd3.shtml

²⁰² Open, “Coronavirus, il prefetto di Napoli annulla l’ordinanza di Ischia che cacciava lombardi e veneti”, 23 febbraio 2020, in rete: <https://www.open.online/2020/02/23/coronavirus-ischia-stop-a-turisti-lombardi-e-veneti/>

²⁰³ Corriere della Sera, “*Coronavirus, Vito Bardi in Basilicata dispone la quarantena per chi viene da Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria*”, 24 febbraio 2020, in rete: https://www.corriere.it/cronache/20_febbraio_24/coronavirus-basilicata-quarantena-lombardia-veneto-nord-c960b6e2-56e5-11ea-b89d-a5ca249e9e1e.shtml

²⁰⁴ Corriere, “*Stretto di Messina, Il Consiglio dei Ministri annulla l’ordinanza del sindaco di Messina*”, 9 aprile 2020, accesso 20 aprile 2020, al link: https://www.corriere.it/cronache/20_aprile_09/stretto-messina-cdm-annulla-l-ordinanza-sindaco-messina-dc25bfb0-7a54-11ea-880f-c93e42aa5d4e.shtml

²⁰⁵ Giurdanella, “*Annullamento straordinario degli atti degli enti locali. Il caso Messina*”, 9 aprile 2020, accesso 20 aprile 2020, al link: <https://www.giurdanella.it/2020/04/09/annullamento-straordinario-degli-atti-degli-enti-locali/>

particolare ai Presidenti di Regione, stiano ottenendo l'opposto effetto di imporre localmente maggiori libertà da quelle concesse dal Presidente del Consiglio con i suoi decreti. Basti considerare il recentissimo caso della Presidente della Regione Calabria²⁰⁶, Jole Santelli, che con sua ordinanza ha derogato all'ultimo DPCM n. 28 del 30 aprile 2020 consentendo da subito la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie, agriturismo dotate di tavoli all'aperto, nel rispetto delle misure minime anti-contagio. Anche se tale provvedimento della Regione Calabria pare essere sotto la mira del Governo ai fini di un ricorso per annullamento, ciò che si desidera sarebbe maggiore coesione legislativa. Il che sembra essere in corso di ottenimento per mezzo della Conferenza Stato Regioni.

Infine, prima di osservare gli impatti a livello locale dell'emergenza Covid-19 sul turismo, è necessario sottolineare che solo le strutture ricettive extralberghiere, diversamente da quelle alberghiere, rientrano tra le attività considerate non essenziali, secondo le disposizioni contenute nel DPCM n.19 del 25 marzo. Tuttavia, le strutture alberghiere, nella quasi completa impossibilità di svolgere i propri servizi ricettivi, hanno optato ugualmente per la sospensione della propria attività.

6.2 Le conseguenze generali del lockdown sul turismo a livello locale

In Italia e nel mondo, la priorità di fronte all'epidemia di Coronavirus è quella sanitaria e le misure urgenti di contenimento che sono state adottate hanno impattato in modo improvviso sul settore Turismo, paralizzandolo. In Italia, la crisi che interessa il settore è pesantissima, basti pensare al fatto che esso genera circa il 13% del PIL nazionale, 216 milioni di presenze (relative solo ai non residenti in Italia) ed una spesa turistica da parte degli stranieri di circa 42 miliardi di euro²⁰⁷; ed è destinata persino a peggiorare con il protrarsi dell'emergenza.

Con molta probabilità, terminate le misure di contenimento in Italia, seguirà anche una fase di lockdown più "psicologico" nella quale le persone avranno paura di spostarsi tra paesi e al loro interno e che non sappiamo, con precisione, quanto potrà durare. Pertanto, quello che possiamo delineare, per il momento, è un quadro di stima delle ripercussioni sul turismo, frutto di previsioni e osservazioni emerse dallo scoppio dell'emergenza in Italia in poi, ovvero a partire dal mese di febbraio 2020. Così, secondo uno dei primi studi, condotto dall'istituto Demoskopika e il suo presidente Raffaele Rio, "nel 2020, l'emergenza Coronavirus potrebbe generare un segno negativo per l'incoming turistico italiano, con una contrazione della spesa turistica di ben 9,2 miliardi di euro, pari circa al 9,7 per cento del prodotto interno lordo del settore, il cui 70 per cento, pari a oltre 6,7 miliardi di euro, concentrata in quattro sistemi turistici regionali: Veneto, Lazio, Lombardia e Toscana"²⁰⁸.

Quanto appena evidenziato riguarda solo una parte delle perdite relative al turismo italiano, cioè quella che si riferisce ai turisti stranieri (non residenti) in Italia. Infatti, se considerassimo pure i turisti residenti in Italia, sempre secondo la stessa fonte, la perdita ammonterebbe ad un totale di almeno 18 miliardi di euro di spesa turistica (8,8 miliardi di

²⁰⁶ La Repubblica, "Coronavirus, la Calabria sfida il governo e riapre bar e ristoranti all'aperto. Ma alcuni sindaci non sono d'accordo", 30 aprile 2020, accesso 01/05/2020, in rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/29/news/coronavirus_in_calabria_riprendono_domani_bar_e_ristoranti_all_aperto-255219395/,

²⁰⁷ Dati Istat, contenuti nell'ultimo report disponibile: Istat – Istituto nazionale di statistica, *Movimento turistico in Italia, anno 2018*, (2018), in rete: <https://www.istat.it/it/files//2019/11/Movimento-turistico-in-Italia-2018.pdf>

²⁰⁸ R. Rio, *Turismo in quarantena*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2020. (Posizione 825, Ebook).

euro in più)²⁰⁹. Le stime riportate, seppur lungi dal descrivere con esattezza l’impatto dell’epidemia sul turismo, dimostrano, nonché confermano, una certa dipendenza del turismo italiano agli arrivi stranieri da tenere in fortissima considerazione: “gli stranieri rappresentano infatti più del 50% delle presenze totali (50,5%)”²¹⁰.

Questo dato, come ricordato in un recente articolo di Touring Club, è utile a comprendere che il rilancio del turismo in Italia, non dipenderà solo dalla fuoriuscita dall’emergenza Covid-19 del nostro Paese ma anche da quella degli altri. Inoltre, queste stime mettono in luce alcuni aspetti interessanti. Ad esempio, dei 9,2 miliardi di euro di perdita stimata relativi alla spesa turistica dei turisti stranieri, circa 4,2 miliardi (45,3%), dipenderebbero da tre Paesi: Germania, Stati Uniti e Cina²¹¹. Appaiono, poi, quattro le realtà regionali i cui sistemi turistici locali sembrerebbero più colpiti: Veneto, Lombardia, Lazio e Toscana²¹². La regione Veneto sembrerebbe quella più a rischio in cui le prolungate misure di contenimento potrebbero causare un calo di almeno 3,2 milioni di arrivi, 12,3 milioni di presenze e una contrazione della spesa turistica di circa 2 miliardi di euro per il 2020²¹³.

La tabella 6 ricapitola quanto appena detto e mette in luce la perdita stimata in valore assoluto per l’anno 2020, regione per regione, di arrivi, presenze e spesa turistica in euro. Purtroppo, si può ipotizzare, a un mese esatto dalla data di pubblicazione dello studio in cui è inserita²¹⁴, che tale tabella presenti dei valori da ritenersi, ad oggi, fin troppo ottimistici rispetto all’effettiva perdita che si risconterà e che potremo quantificare quando saranno disponibili i dati secondari di fine anno 2020. Tuttavia, i valori in essa riportati rappresentano già un’ottima sintesi della diversa portata di questa crisi del settore Turismo per le diverse Regioni italiane.

Tabella 6: Contrazione dell’incoming turistico italiano e della spesa turistica per Regione. Anno 2020. Valori stimati in valore assoluto.

REGIONE	ARRIVI	PRESENZE	SPESA TURISTICA IN €
Abruzzo	30.178	132.823	15.509.111
Basilicata	21.320	43.736	14.041.792
Calabria	50.922	308.216	25.233.729
Campania	720.211	2.659.903	515.091.902
Emilia-Romagna	775.758	2.719.821	456.450.728
Friuli-Venezia Giulia	274.446	1.032.043	111.130.151
Lazio	1.992.338	5.762.236	1.516.729.249
Liguria	433.691	1.268.892	240.175.920
Lombardia	2.274.109	6.025.408	1.408.418.249
Marche	96.054	423.904	48.297.655
Molise	1.693	5.272	862.110
Piemonte	510.064	1.652.050	249.888.245
Puglia	208.511	735.186	117.293.774
Sardegna	330.254	1.544.968	145.053.279
Sicilia	577.991	1.942.792	323.051.991
Toscana	1.966.564	6.650.287	1.397.361.900
Trentino Alto Adige	1.328.646	6.104.234	586.378.946
Umbria	147.076	442.977	107.427.308
Valle d’Aosta	74.803	218.651	36.803.827
Veneto	3.184.238	12.346.636	1.930.943.154
ITALIA	14.998.867	52.020.036	9.246.143.018

²⁰⁹ Così come riportato in R.Rio, *Turismo in quarantena*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2020. I dati riportati nel libro di Raffaele Rio riguardano la stima condotta dall’istituto Demoskopika, Roma, 30 marzo 2020, di cui in rete un estratto: https://docs.wixstatic.com/ugd/779c1f_3a446e10e58c4f8baf5f3863c10c27f1.pdf

²¹⁰ Touring Club Italiano, Milano, “Coronavirus: quali le conseguenze per il turismo in Italia?”, in rete: <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/coronavirus-quali-le-conseguenze-per-il-turismo-in-italia>

²¹¹ R. Rio, *Turismo in quarantena*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2020.

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

Quest'ultima, differisce da Regione a Regione per le differenti e spesso soggettive caratteristiche del turismo che esse assumono, come, in particolare: i diversi flussi turistici di stranieri e di turisti residenti in Italia, le forme e segmenti di turismo che le interessano e a cui si ricollega una determinata stagionalità. Proprio come intuibile dal discorso affrontato nel paragrafo di questo capitolo dedicato a “Le risposte dal comparto del turismo” al livello nazionale.

Altri studi, come quello del Centro Studi Turistici Firenze, hanno poi dedotto conseguenze più gravi rispetto allo scenario ipotizzato dall'istituto Demoskopika che considerava possibile una graduale ripresa già da giugno 2020 e così si è passati dal prevedere circa 143 milioni di presenze²¹⁵ in meno a 260 milioni²¹⁶ rispetto al 2019 (che equivale a un -60%). In questo modo, l'Italia chiuderebbe il 2020 con circa 30 miliardi di perdita in spesa turistica e appena 172 milioni di presenze turistiche²¹⁷ che, come evidenziato da tutti gli studi citati, sarebbero soprattutto dipese dal turismo domestico degli italiani. A tal proposito, ENIT ha stimato una contrazione dei pernottamenti relativi al mercato domestico tra il -26% e il -45% rispetto ai volumi del 2019 e per quelli internazionali tra il -43% e il -72% rispetto ai volumi del 2019²¹⁸.

Approfondendo il discorso a livello regionale, lo stop del turismo, in linea con la più recente evoluzione dell'emergenza Covid-19, ha già comportato in soli tre mesi (marzo, aprile e maggio 2020) e rispetto all'anno di riferimento (2019) un difetto di:

- 1) Oltre 12 milioni di presenze turistiche per il Veneto.
- 2) Oltre 9 milioni di presenze per la Lombardia.
- 3) Più di 8,8 milioni di presenze per la Toscana.
- 4) Più di 8,5 milioni di presenze per il Lazio.
- 5) 8,1 milioni di presenze per il Trentino-Alto Adige.

I numeri suddetti, come sottolineati in un recente studio della Fondazione Think Tank Nord Est²¹⁹, sono stati dedotti dallo studio dei dati secondari relativi ai movimenti turistici del 2019 resi disponibili dalle Regioni e la Provincia Autonoma di Trento. Per esempio, per il Veneto, i movimenti turistici sono sintetizzati nella tabella 7, in cui si possono rilevare le

²¹⁵ Istituto Demoskopika, Roma, 30 marzo 2020, in rete: https://8bddbd10-e41a-4fdb-b8f8-1f01f54c0d15.filesusr.com/ugd/779c1f_3a446e10e58c4f8baf5f3863c10c27f1.pdf.

²¹⁶ Secondo lo studio di Centro Studi Turistici, *Covid 19 e turismo: prime stime sugli effetti in Italia e interventi a sostegno*, Firenze, 24 marzo 2020, in rete: <http://centrostudituristicifirenze.it/blog/covid-19-e-turismo-prime-stime-effetti-in-italia-e-interventi-a-sostegno/>.

²¹⁷ Centro studi Turistici, *Covid 19 e turismo: prime stime sugli effetti in Italia e interventi a sostegno*, Firenze, 24 marzo 2020, in rete: <http://centrostudituristicifirenze.it/blog/covid-19-e-turismo-prime-stime-effetti-in-italia-e-interventi-a-sostegno/>.

²¹⁸ ENIT, Bollettino N.0, Roma, in rete: <http://www.enit.it/images/amministrazionetrasparenteepe/comunicati/BOLLETTINO%20ENIT%20N.0.pdf>.

²¹⁹ Fondazione Think Tank Nord Est, Venezia-Mestre, in rete: <http://www.fondazionethinktank.it/la-fondazione/>, lo studio viene sintetizzato nell'articolo seguente di Opinione-Agenzia giornalistica, Trento: <https://www.agenziagiornalisticaopinione.it/lancio-dagenzia/fondazione-think-tank-nord-est-covid-turismo-tra-marzo-e-maggio-in-italia-persi-75-milioni-di-presenze-il-veneto-la-regione-piu-colpita/>.

presenze di marzo, aprile e maggio 2019 corrispondenti, nello stesso ordine, a 2.686.842, 4.586.365, 5.310.091 milioni²²⁰.

Tuttavia, come si evince dalle presenze dei mesi successivi di giugno (10.351.458), luglio (13.168.258) e agosto (14.541.377), la situazione, per la stagione estiva, potrebbe risultare ancora più preoccupante all'interno del quadro di emergenza Covid-19 che stiamo vivendo e non sappiamo, con certezza, quanto riuscirà a resistere nella migliore delle ipotesi di ripresa dell'attività turistica da giugno 2020.

Tabella 7: Elaborazione per Regione del Veneto, Movimento annuale per mese – Anno 2019. (Fonte: Ufficio di Statistica su dati Istat - Regione)

	ARRIVI		PRESENZE		TOTALE	
	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Arrivi	Presenze
Gennaio	358.539	365.388	995.313	964.332	723.927	1.959.645
Febbraio	383.202	456.107	923.766	1.145.255	839.309	2.069.021
Marzo	477.155	619.468	1.130.786	1.556.056	1.096.623	2.686.842
Aprile	609.140	1.060.813	1.569.529	3.016.836	1.669.953	4.586.365
Maggio	527.408	1.284.083	1.394.009	3.916.082	1.811.491	5.310.091
Giugno	826.573	1.858.026	2.905.973	7.445.485	2.684.599	10.351.458
Luglio	769.655	2.083.203	3.616.694	9.551.564	2.852.858	13.168.258
Agosto	1.018.479	2.038.877	5.011.151	9.530.226	3.057.356	14.541.377
Settembre	615.947	1.520.934	2.037.117	6.025.327	2.136.881	8.062.444
Ottobre	490.784	1.065.675	1.211.875	2.946.313	1.556.459	4.158.188
Novembre	455.957	451.158	1.127.973	1.117.305	907.115	2.245.278
Dicembre	467.354	390.730	1.143.813	953.849	858.084	2.097.662
TOTALE	7.000.193	13.194.462	23.067.999	48.168.630	20.194.655	71.236.629

L'area di Roma Capitale risulta quella più colpita dal lockdown con una riduzione stimata di 7,7 milioni di presenze relative al periodo marzo-maggio 2020. A un livello provinciale invece, si segnalano le ripercussioni di Venezia con un calo di 5,5 milioni di presenze, seguita da Bolzano con 5,4 milioni²²¹. Importanti anche i casi di Milano, Verona, Firenze, Napoli e Trento in cui le presenze sono declinate rispettivamente di 4; 3,7; 3,5; 3,2 e 2,7 milioni²²².

Infine, a un livello prettamente locale, si possono individuare i Comuni più dipendenti dalla presenza di turisti stranieri, ovvero con il più alto tasso di internazionalità, per individuare le destinazioni che potrebbero pagare di più le conseguenze sul turismo a causa della pandemia. Vengono di seguito riportati, in tabella 8, i Comuni italiani dall'alto tasso di internazionalità e con presenze annuali significative di oltre 1 milione, come individuati nella recente indagine del Touring Club Italiano, su base dati Istat²²³.

Spiccano i casi della località lacuale di Limone del Garda (BS) con il 94,5% di dipendenza alle presenze turistiche di stranieri, la località montana di Scena (BZ) con il 94,2% e la località, ancora lacuale, di Malcesine (VR) con il 93,3%.

²²⁰ Dati su base Istat del Sistema Statistico Regionale - Regione Veneto, in rete: <http://statistica.regione.veneto.it/jsp/turi1.jsp?D0=2019&D1=REGIONE+VENETO&D2=00Totale+anno&D3=Movimento+annuale+per+mese&B1=Visualizza>.

²²¹ Fondazione Think Tank Nord Est, Venezia-Mestre, in rete: <http://www.fondazionethinktank.it/la-fondazione/>.

²²² Fondazione Think Tank Nord Est, Venezia-Mestre, in rete: <http://www.fondazionethinktank.it/la-fondazione/>.

²²³ Touring Club Italiano, Milano, *Turismo in Italia senza stranieri: ecco quali località soffriranno maggiormente*, in rete: <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/turismo-in-italia-senza-stranieri-ecco-quali-localita-soffriranno-maggiormente>.

Tabella 8: Principali Comuni per tasso di internazionalità delle presenze – su dati Istat 2018.
(Fonte: Elaborazione Centro Studi Touring Club Italiano su dati Istat).

Comune	Prov.	Tipo località	Tasso di internazionalità	Presenze		
				Italiani	Stranieri	Totali
1 Limone sul Garda	BS	Lacuale	94,5%	71.399	1.221.114	1.292.513
2 Scena	BZ	Montana	94,2%	60.943	996.675	1.057.618
3 Malcesine	VR	Lacuale	93,3%	73.345	1.029.267	1.102.612
4 Bardolino	VR	Lacuale	89,5%	218.405	1.864.130	2.082.535
5 Sorrento	NA	Marina	89,1%	298.196	2.446.522	2.744.718
6 Venezia	VE	Città d'arte	86,0%	1.701.837	10.416.461	12.118.298
7 Lazise	VR	Lacuale	84,5%	549.990	2.992.705	3.542.695
8 Taormina	ME	Marina	83,5%	182.333	921.018	1.103.351
9 Peschiera del Garda	VR	Lacuale	82,4%	424.228	1.990.724	2.414.952
10 Cavallino-Treporti	VE	Marina	82,2%	1.116.957	5.145.005	6.261.962
11 Riva del Garda	TN	Lacuale	81,7%	286.639	1.283.609	1.570.248

6.3 Un caso di studio: l'impatto del lockdown sul turismo su una città unica come Venezia

La destinazione Venezia, all'interno della crisi del settore del turismo, dovuta all'emergenza Covid-19, rappresenta un caso del tutto emblematico. Basti pensare come la località suddetta sia passata, in modo repentino e quasi improvviso, da un estremo all'altro: dal fenomeno di "Overtourism", di sovraffollamento turistico, all'opposto di Undertourism.

Qualche numero può dare l'idea, a grandi linee, di quello che era considerato il normale panorama turistico veneziano di tutti i giorni precedentemente al lockdown. Nel territorio del centro storico di superficie totale di circa 62,17 km² (in cui è compresa la superficie acque della laguna – 54,19 km²) risultano "calpestabili" circa 8 km² in cui si contano circa 53 mila residenti (la densità di popolazione a riferimento della superficie totale risulta di 852,50 ab. /km² e di 6.625 ab. /km² a riguardo della superficie che esclude quella delle acque)²²⁴. Alla popolazione residente del centro di Venezia però, si aggiungono, nella medesima superficie, in un giorno qualsiasi dell'anno, circa 77 mila visitatori²²⁵ (corrispondenti a più di 28 milioni di visitatori all'anno nei quali si ricomprendono i turisti alberghieri, extralberghieri e gli escursionisti). Un numero altissimo e insostenibile per Venezia se confrontato con la sua ideale capacità di carico, così come dimostrato in un recente studio dell'Università Ca' Foscari di Venezia²²⁶.

Appare evidente l'enorme rilevanza del turismo per Venezia e si possono anche semplicemente immaginare gli effetti da esso determinati, sia in termini positivi (economici) che negativi (ambientali e sociali). In questa sede, ci concentreremo solo su quelli economici che, in questo periodo di emergenza Covid-19, da marzo a maggio 2020, sono

²²⁴ I dati relativi alla superficie del centro storico di Venezia e ai residenti sono stati trovati da dati secondari resi disponibili dal Comune di Venezia. La densità di popolazione è stata elaborata a partire dai dati precedenti. Fonte: Comune di Venezia - Servizio Statistica e ricerca su dati Anagrafe Comunale, 2019, in rete: <https://www.comune.venezia.it/it/content/movimento-demografico>, https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/immagini/statistica/tabella%20_1_.pdf.

²²⁵ Camatti N., *La capacità di carico di tipo turistico di Venezia nel 2018*, Università Ca' Foscari di Venezia, in rete: https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/comunicazione/cafoscarinews/documenti/La_capacita_di_carico_di_tipo_turistico_di_Venezia_nel_2018.pdf

²²⁶ Università Ca' Foscari di Venezia, Venezia, *oggi sostenibili 19 milioni di turisti l'anno*, 2018, in rete: https://www.unive.it/pag/14024/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5268&cHash=87cca5f2f7652d8577e41040e37b2a6a

stati praticamente annullati. La provincia di Venezia, si classifica al quarto posto nella graduatoria delle province italiane per densità dell'offerta alberghiera con 39,6 letti/ km² (media nazionale – 7,4 letti/ km²)²²⁷; si può intuire quanto il settore alberghiero sia strategico e vitale per l'economia di questo territorio. Anche le presenze turistiche dell'anno 2019 parlano chiaro a riguardo della Provincia di Venezia e ammontano a 37.951.808²²⁸. Considerando invece il solo Comune di Venezia, sempre nel 2019, si sono registrate un totale di 12.948.519 di presenze turistiche (suddivise in 1.918.634 di turisti residenti in Italia e in 11.029.885 di turisti stranieri)²²⁹. In un articolo del 23 marzo scorso apparso su National Geographic²³⁰, a meno di un mese dall'introduzione del DPCM del 9 marzo, secondo l'Associazione Veneziana Albergatori, avevano chiuso l'80% degli hotel a Venezia e si stimavano perdite per circa un miliardo di euro.

Passiamo quindi a determinare l'impatto del lockdown a Venezia per il periodo di stop delle attività turistiche da marzo a maggio 2020 attraverso una comparazione dei movimenti turistici riferiti all'anno precedente. Osserviamo, poi, alcuni possibili sviluppi futuri per il caso Venezia. Data la tendenza in crescita negli ultimi anni 2017-2020 (come osservabile nel grafico della tabella 9) per gli arrivi e le presenze turistiche di Venezia, il risultato ottenuto a gennaio 2020 (Oltre 600.000 presenze, come riscontrabile in tabella 9) antecedentemente al proliferarsi della situazione di emergenza Covid-19 in Italia e lo stato di arresto della maggior parte delle attività turistiche nei mesi di marzo-maggio 2020 (si rimanda al paragrafo precedente 6.1 in cui viene ricordata la mancata previsione, tra le attività non essenziali previste dal DPCM del 25 marzo 2020, del comparto alberghiero); verosimilmente, si ritengono le perdite di Venezia per il periodo già menzionato alla pari dei risultati ottenuti nei mesi di marzo-maggio 2019. Si ritengono quindi pressoché annullate le presenze totali di marzo 2020 che potrebbero corrispondere a circa 1 milione, quelle di aprile 2020 per quasi 1 milione e 250 mila e di maggio pari a circa 1 milione e 300 mila²³¹.

²²⁷ Dati di: Federalberghi, *DATATUR Trend e statistiche sull'economia del turismo*, 2019, in rete: <https://fareturismo.it/wp-content/uploads/2019/03/Datatur-Trend-e-statistiche-sull-economia-del-turismo-edizione-febbraio-2019.pdf>

²²⁸ Dati su base Istat del Sistema Statistico Regionale - Regione Veneto, in rete: <http://statistica.regione.veneto.it/jsp/turi2.jsp?D0=2019&D1=PROVINCIA&D2=04Venezia&D3=Turisti+italiani+per+regione+di+provenienza&B1=Visualizza>

²²⁹ Dati su base Istat del Sistema Statistico Regionale - Regione Veneto, in rete: http://statistica.regione.veneto.it/jsp/turismo_comune6.jsp?anno=2019&provenienza=0&x1=5®ione=27042+-+Venezia&B1=Visualizza+in+Html

²³⁰ National Geographic, "Come una città antica come Venezia affronta il coronavirus", 26 marzo 2020; <https://www.nationalgeographic.it/storia-e-civiltà/2020/03/come-una-città-antica-come-venezia-affronta-il-coronavirus>.

²³¹ Dati su base Istat del Sistema Statistico Regionale - Regione Veneto, in rete: http://statistica.regione.veneto.it/jsp/barre.jsp?tipo=Presenze&territorio=06_Venezia&anno=2020&stato=99_MONDO

Tabella 9: “Presenze per mese STL di Venezia”, 2020. (Fonte: Ufficio di Statistica su dati Istat - Regione)



Oltre alla diminuzione di presenze appena delineata che ammonta a un totale di almeno 3 milioni e mezzo, è necessario ribadire quanto detto al paragrafo “Le conseguenze generali del lockdown sul turismo a livello locale”, a proposito dell’alto tasso di internazionalità del turismo di Venezia (86,0%) per comprendere le difficoltà, causate dal particolare contesto Covid-19 e dalle sue ripercussioni future, a cui andrà incontro la stagione estiva e, in generale, il turismo veneziano fino a quando non sarà stato trovato un vaccino per il Covid-19 che riporterà le persone di tutto il mondo a viaggiare nella più completa sicurezza. L’ENIT, nel suo più recente bollettino, ha stimato nel 2020 uno scenario di riduzione dei viaggi a Venezia del 47,3% rispetto ai livelli del 2019²³² ma è molto difficile prevedere questo dato in modo esatto poiché dipenderà dall’evolversi della situazione a proposito della pandemia e da numerose variabili che coinvolgeranno più Paesi. Sicuramente, determinati strumenti, pensati per limitare il fenomeno di Overtourism a Venezia, ovvero la nota tassa di ingresso che sarebbe entrata in vigore dal giorno 1° luglio 2020, non ha più senso di esistere ed è stata posticipata dal Sindaco Brugnaro di un anno esatto.²³³

La situazione presentata è comunque gravissima e l’orizzonte turistico veneziano, come riferito in una recente intervista a Claudio Scarpa, Direttore dell’Associazione Veneziana Albergatori²³⁴, sarà rappresentato dal turismo di prossimità che inizialmente dipenderà dai turisti italiani (pochi, come emerge dall’analisi precedentemente affrontata e caratterizzati da una minore media nella spesa turistica, rispetto agli stranieri) e in seguito, interesserà i

²³² ENIT, Bollettino N.0, Roma, in rete: <http://www.enit.it/images/amministrazionetrasparenteepe/comunicati/BOLLETTINO%20ENIT%20N.0.pdf>

²³³ La Repubblica, “Coronavirus. Venezia deserta rinvia il ticket di ingresso di un anno”, in rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2020/03/23/news/coronavirus_venezia_deserta_rinvia_il_ticket_di_ingresso_di_un_anno-252073189/

²³⁴ L’intervista è disponibile al sito: <https://ytali.com/2020/04/19/venezia-domani-video-intervista-con-claudio-scarpa-albergatori/> Fonte: Ytali, “Venezia domani – Video intervista con Claudio Scarpa, albergatori”, 19 aprile 2020.

Paesi più prossimi come Austria, Svizzera e Francia. Nuovamente, Claudio Scarpa, precisa che la minore domanda provocherà una forte competizione tra gli operatori turistici locali: Da un lato, le strutture di lusso sopravvivranno offrendo servizi ricercati, dall'altro le strutture più piccole e in una fascia di mercato inferiore cercheranno di abbattere i propri costi con offerte low-cost, coupon online, voucher promozionali e cofanetti.

7. CONCLUSIONI

Il turismo si è mostrato fragile ed estremamente vulnerabile, paralizzato di fronte a una tale crisi sanitaria. Una situazione come questa può essere colta come un'opportunità per ripensare al viaggio in chiave moderna, per far aprire gli occhi di molti innovatori e imprenditori, con la finalità di elaborare nuove idee e strategie condivise e coordinate dai vari attori sia pubblici che privati di fronte ad un possibile lockdown. Inoltre, questa emergenza permetterà di ridefinire strumenti e policies di settore utili a contrastare una tale crisi e intraprendere una strada di coinvolgimento tra gli attori operanti nel turismo a partire da un livello internazionale fino a quello locale di dettaglio.

Pertanto, potranno comparire nuovi segmenti di mercato, ovvero "Oceani blu"²³⁵ su cui investire e scommettere per reagire alle limitazioni riguardanti lo spostamento delle persone da un luogo all'altro. Grazie all'avvento delle più moderne tecnologie, della realtà aumentata e virtuale, si potrà godere, anche se diversamente dall'esperienza fisica, di servizi digitali in grado di connettere luoghi e persone e di creare una nuova forma di viaggio. All'interno dello scenario precedentemente descritto bisognerà incentivare e garantire sussidi a imprenditori e lavoratori del settore turistico, in modo tale che vi sia un solido supporto a livello italiano, maggiori aiuti provenienti dall'Europa e una più stretta collaborazione internazionale.

In un mondo globalizzato ci siamo resi conto di quanto i Paesi siano strettamente connessi gli uni agli altri e quanto questi legami possano essere fragili in momenti di emergenza. La condivisione dei dati a livello internazionale è fondamentale per evitare che criticità evidenziate a livello locale possano poi espandersi e generare altrettante situazioni di gravità. L'esperienza e la partnership delle varie Nazioni è fondamentale affinché ognuno porti le proprie conoscenze a disposizione della comunità.

²³⁵ W.Chan Kim, Renée Mauborgne, *Strategia Oceano Blu - vincere senza competere*, Rizzoli Etas, 2015.

CAPITOLO III

TURISMO SENZA LIBERTÀ DI MOVIMENTO? IL QUADRO NORMATIVO DELLE MISURE DI DISTANZIAMENTO SOCIALE (A LIVELLO REGIONALE, NAZIONALE E IN ALCUNE ESPERIENZE STRANIERE) E LE IPOTESI ALLO STUDIO PER CONSENTIRE UNA GRADUALE RIPRESA DELLA LIBERTÀ DI VIAGGIARE

Sommario: 1. Limitazioni alle libertà costituzionali - 2. La libertà - 2.1 Limitazioni al trattato di Trattato di Schengen e alla libertà di viaggiare. Cenni su quadranti extraeuropei - 2.2 Potere Stato-Regioni e blocco confini Regionali, la fase due in Italia e nel Mondo - 2.3 Misure di contenimento e sanzioni - 3. I trasporti ai tempi del COVID-19 - 3.1 Settore aereo - 3.2 Settore ferroviario - 3.3 Settore trasporto pubblico locale stradale e ferrovie oggetto di concessione - 3.4 Settore marittimo e portuale - 4. Tecnologia e monitoraggio degli spostamenti - 4.1 Il contesto internazionale - 4.2 L'approccio adottato a livello europeo - 4.3 Le misure adottate in Italia - 5. Verso una ripresa graduale: quali misure per viaggiare in sicurezza? - 5.1 Le difficoltà del settore - 5.2 Misure adottate dal settore trasportistico nella Fase 2 - 5.3 Ulteriori misure per la mobilità - 5.4 Sostenibilità economica delle misure adottate nei trasporti

1. LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI (*Eleonora Favero*)

La pandemia in corso, causata dal COVID-19, ha condizionato le nostre vite sotto ogni aspetto, con un grado di affezione più o meno elevato. Dalla sfera economica a quella politica, passando per quella religiosa e sociale, nulla ne è stato risparmiato dal COVID; quella che fino al giorno prima era stata la quotidianità ha dovuto necessariamente essere riadattata. Questo cambiamento ha richiesto un intervento da parte di tutti i Governi attraverso l'adozione di misure di emergenza che potessero contenere la diffusione del virus. Misure che hanno visto una forte limitazione di diritti e libertà ritenuti fondamentali.

Un ruolo centrale, in questo scenario, deve essere allora attribuito al diritto. Per l'Italia le fonti di garanzia delle libertà e diritti fondamentali sono la Costituzione e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo²³⁶, le quali non si limitano a garantire tali diritti e libertà, ma prevedono anche dei casi di eccezione che ne ammettono una limitazione nel caso si verificano situazioni emergenziali.

Viene allora da chiedersi se potrebbero emergere dei trade-off decisionali.

Nella nostra Costituzione la libertà personale è sancita dall'art. 13, che proclama che "la libertà personale è inviolabile" e alla stessa "non è ammessa alcuna forma di restrizione".

L'art. 16 Cost. sancisce la libertà di circolazione, l'art. 17 Cost. la libertà di riunione, l'art. 41 Cost. la libera iniziativa economica. L'art. 32, comma 1, Cost. stabilisce che "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

²³⁶ La Convenzione è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 dai 13 stati al tempo membri del Consiglio d'Europa. È considerata il testo centrale in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo poiché è l'unico dotato di un meccanismo giurisdizionale permanente che consenta a ogni individuo di richiedere la tutela dei diritti ivi garantiti, attraverso il ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Gli articoli testé menzionati, tuttavia, nell'ordine, stabiliscono anche “in casi eccezionali di necessità ed urgenza”, “salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”, le autorità possono vietare le riunioni “soltanto per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica”, l’iniziativa economica “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”, prevedendo dunque delle eccezioni.

In tempi considerati normali, tali compromissioni di diritti fondamentali non avrebbero ragione di sussistere, ma quello in cui stiamo vivendo è uno scenario straordinario che, in quanto tale, richiede l'adozione di misure d'eccezione, le quali, se da un lato vanno ad intaccare con rigide limitazioni quei diritti del singolo, dall'altra, sono ritenute necessarie alla tutela di un interesse collettivo ritenuto preminente. E tuttavia, le misure restrittive di contenimento del virus non possono essere in contrasto con la Cedu e la Costituzione, ovvero devono rispettare una pluralità di requisiti di compatibilità costituzionale: devono essere previste per legge²³⁷, devono esserne disciplinati i presupposti e le modalità di applicazione, devono essere ragionevoli (idonee rispetto allo scopo), necessarie (non vi sono altre alternative possibili che siano applicabili con la medesima efficacia), proporzionali, temporanee e deve essere prevista la possibilità di un ricorso giurisdizionale (art. 24, comma 1, Cost.). Testé richiamata l'attenzione sui diritti e le libertà fondamentali, si comprende allora come vi sia la necessità di considerare l'esigenza di un adeguamento del diritto all'emergenza COVID-19 nel rispetto dei principi costituzionali.

Un'emergenza di tale portata richiede che via sia il massimo e più efficiente coordinamento tra le istituzioni chiamate a fronteggiarla. Non sempre tuttavia questo è stato possibile; in Italia, i vari provvedimenti adottati, differiscono infatti, per forma (decreti legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinanze), livello di vincolatività (alcune norme prevedono sanzioni penali, altre amministrative, alcune hanno forma meramente ottativa), ambito di applicazione, materia (salute, lavoro, imprese, ambito processuale) e contenuto, nonché nel posto occupato nella gerarchia delle fonti, andando così a comporre un quadro normativo vago e confuso²³⁸. Inoltre, entra in gioco anche l'annosa questione della competenza Stato-Regioni, già croce e delizia dei cultori del diritto del turismo: l'art. 117, comma 3²³⁹, stabilisce che sono materie di competenza concorrente: la tutela della salute, la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione, l'ordinamento sportivo, la protezione civile, i porti e gli aeroporti, le grandi reti di trasporto e navigazione. Tutti settori che prevedono e riguardano lo spostamento di persone da un luogo ad un altro, spostamento la cui libertà è stata limitata dato il carattere emergenziale del quadro attuale.

La difficoltà, allora, sta proprio nel trovare un coordinamento più omogeneo possibile per riuscire a contrastare la diffusione del virus, cosa niente affatto semplice.

Il Governo, con il dl. 25 marzo 2020, n. 19 ha tentato di provvedere, con un'estensione su tutto il territorio nazionale, per fornire una base legale alle restrizioni con carattere fortemente limitativo. Il decreto-legge ha suscitato molti dubbi riguardo la sua legittimazione a porre limiti a diritti garantiti costituzionalmente; dubbi che hanno

²³⁷ Si tratta della c.d. riserva di legge. Nell'ordinamento giuridico italiano la riserva di legge, inserita nella Costituzione, prevede che la disciplina di una determinata materia sia regolata soltanto dalla legge primaria e non da fonti di tipo secondario.

²³⁸ G.L. Gatta, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, Sistema Penale, 2 aprile 2020

²³⁹ Con riferimento alla riforma del titolo V della Costituzione attuata mediante la l. Cost. 3/2001, dando piena attuazione all'art. 5 della C., che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica. La riforma è stata necessaria per dare piena attuazione e copertura costituzionale alla riforma denominata “Federalismo a C. invariata” (l. 59/1997).

alimentato controversie in materia, soprattutto perché tali limitazioni intaccano una pluralità di categorie di diritti – di libertà, sociali, economici, politici – *in primis* proprio quelli di libertà, i quali godono di una copertura costituzionale molto estesa, presentando un apparato di garanzie che difficilmente consente interventi limitativi da parte dell'esecutivo. Le previsioni dei decreti-legge hanno indicato linee guida di misure da adottare concretamente, in periodi anche successivi, tramite un rinvio pressoché in bianco alle determinazioni specificate in decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. La questione sull'incostituzionalità o meno dei decreti-legge nel prevedere limitazioni a diritti garantiti costituzionalmente, nasce dal fatto che la Costituzione italiana non prevede una disciplina *ad hoc* sugli stati di emergenza, non stabilendo in tal senso l'esercizio dei poteri in tali condizioni. L'art. 78 Cost. prevede lo stato di guerra che però non è suscettibile di essere esteso analogicamente per ricomprendere la situazione che stiamo vivendo. Solo gli artt. 77 e 120²⁴⁰ Cost. possono essere presi come riferimento per l'emergenza in corso. L'art. 77 prevede in situazioni di "necessità ed urgenza" l'osservanza del principio di separazione dei poteri, consentendo al Governo di emanare atti aventi forza di legge²⁴¹.

Le misure imposte con l'entrata in vigore del dl. 25 marzo 2020, n. 19 stabiliscono: il divieto di allontanamento e ingresso, nel territorio nazionale, regionale, provinciale e comunale, divieto di accesso a spazi pubblici come strade, parchi, aree gioco, la previsione di limitazioni nell'allontanarsi dalla propria residenza se non per spostamenti individuali e limitati nel tempo e nello spazio motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni; l'introduzione della quarantena²⁴² precauzionale, qualora si fosse stati in contatto con persone soggette al virus o si fosse rientrati da territori al di fuori del paese; chiusura di cinema, musei, teatri, sospensione di eventi (sportivi, culturali), cerimonie di culto, nonché la chiusura di asili, scuole e università²⁴³.

Sia la Cedu che la Costituzione prevedono, come visto, deroghe alla tutela delle libertà succitate²⁴⁴, ma come osservato in precedenza, tali condizioni stringenti devono essere giustificate da un'emergenza pubblica che abbia i caratteri di attualità o imminenza, eccezionalità e gravità, tali da mettere a rischio la continuità della vita dell'intera comunità nazionale. L'emergenza causata dal COVID-19 ha messo così in evidenza un profilo

²⁴⁰ L'articolo è stato riformulato con la cd. riforma del Titolo V, nel 2001. Che ha previsto la possibilità per il Governo di sostituirsi agli altri enti territoriali in caso di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

²⁴¹ Il Governo può emanare un decreto-legge in caso di necessità ed urgenza, ma questo dev'essere convertito in legge entro 60 giorni, pena la sua decadenza con effetto retroattivo.

²⁴² Prevista inizialmente con l'Ordinanza del Ministero della Salute del 21 febbraio 2020, che prevede la distinzione tra quarantena con sorveglianza attiva e permanenza domiciliare fiduciaria. Il contenuto dell'Ordinanza ha poi trovato conferma nel dl. n. 6 del 23 febbraio 2020, in particolare nell'art. 1 lettere h) ed i) dello stesso. Con l'emanazione del successivo dl. n. 19 del 25 marzo, che ha abrogato il precedente, il quadro di riferimento non subisce grandi modificazioni relativamente alle previsioni della quarantena, normata nell'art. 1 lett. d) ed e).

²⁴³ D.L. 25 marzo 2020, artt. 1 e 2, *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*

²⁴⁴ Si veda, per quanto in specifico riguarda la CEDU, gli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 9 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione), 10 (libertà di espressione), 11 (libertà di riunione e di associazione). Mentre il par. 1 di ciascun articolo enuncia il diritto, il successivo par. 2 precisa i limiti entro i quali lo Stato può porre restrizioni o comunque ingerirsi nel loro esercizio. Per il Patto sui diritti civili e politici, vedi art. 21 (libertà di riunione), 22 (libertà di associazione), 12 (libertà di movimento nel territorio di uno Stato)

costituzionalmente problematico, che vede un ruolo centrale ricoperto dall'esecutivo che in linea di massima è legittimato, seppur eccezionalmente, ad usare il dl. come strumento che incida su libertà garantite dalla Costituzione. Il decreto-legge è una fonte di rango primario e in quanto tale soddisfa le riserve di legge previste dalla Costituzione nell'imporre restrizioni alle libertà fondamentali. Per quanto riguarda la libertà di circolazione, sancita dal già citato art. 16 Cost., è espressamente chiarito che la legge possa imporre limitazioni al godimento del diritto "in via generale"²⁴⁵ per motivi di sanità o di sicurezza". Non sussistono espresse argomentazioni che vietino la limitazione della libertà di circolazione, come non sono presenti per quanto concerne la libertà di riunione per la quale, si può allora concludere similmente, siano ammesse, per anch'essa, restrizioni. In tale modo si può ritenere anche in riferimento agli altri diritti costituzionali richiamati in precedenza, che la legge e gli atti aventi forza di legge siano legittimati a comprimerli per far fronte all'emergenza sanitaria, ovviamente qualora ricorrano i presupposti richiesti dalla Costituzione e, comunque, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Rimane, tuttavia, aperta una previsione maggiormente problematica: la quarantena. Tale misura potrebbe rientrare nella limitazione della libertà personale o della libertà di circolazione. La differenza, in questo caso, risulta determinata poiché qualora si qualificasse come rientrante nel primo caso, oltre alla riserva di legge assoluta²⁴⁶, dovrebbe essere soddisfatta anche la riserva di giurisdizione²⁴⁷, cosa che nei fatti non avviene dal momento che l'obbligo di quarantena non dev'esser disposto, né convalidato, dall'autorità giudiziaria e bisogna inoltre considerare che le previsioni del dl. n. 19, 25 marzo 2020 lasciano ampia discrezionalità all'esecutivo, mettendo così in dubbio anche la sussistenza della riserva assoluta di legge, che in tal modo viene a mancare. Dall'altra parte ricondurre la misura della quarantena nella categoria delle limitazioni alla libertà di circolazione, risulta improprio in quanto il confinamento dell'individuo presso la propria abitazione senza la possibilità di avere contatti sociali è maggiormente classificabile come atto lesivo la libertà di autodeterminazione ed è dunque più propriamente riconducibile alle limitazioni della libertà personale. Un'altra alternativa avanzata, è l'equiparazione, secondo l'art. 32 comma 2, Cost., della quarantena ad un trattamento sanitario obbligatorio che soddisferebbe in tal modo la riserva di legge prevista²⁴⁸.

Alla luce di queste considerazioni si può intuire dunque, quanto la disciplina in merito si presenti molto complessa e articolata. In questa sede, la breve trattazione che si è articolata mette in evidenza come sia allora necessario che limitazioni così significative ad alcune delle libertà fondamentali siano legittime per contenere la diffusione del COVID-19. Tuttavia, resta aperto ed è oggetto di acceso dibattito da parte di costituzionalisti e altri addetti ai lavori l'interrogativo che circonda la possibilità che uno Stato ha di derogare dalla propria

²⁴⁵ La Corte costituzionale ha avuto modo di specificare che la locuzione «in via generale» significa che le limitazioni devono essere applicabili alla generalità dei cittadini (che integrino le fattispecie previste) e non solo a determinate categorie (cfr. Corte cost., sent. n. 2 del 1956 e n. 8 del 1964).

²⁴⁶ Il potere di disciplinare una determinata materia è attribuito costituzionalmente in via esclusiva alla legge. A tal proposito si prenda come esempio l'art. 13, comma 2, Cost. che ammette restrizioni della libertà personale "nei soli casi e modi previsti dalla legge".

²⁴⁷ Prevede che per la disciplina di particolari materie, soprattutto per decisioni che attengono alla restrizione della libertà dell'uomo, possa intervenire solo ed esclusivamente l'autorità giudiziaria. Il già citato art. 13, comma 2, Cost. non ammette alcuna "restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria (...)"; similmente l'art. 15 ammette limitazioni alla libertà e alla segretezza della corrispondenza "soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria".

²⁴⁸ Cuocolo L., 2020, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza COVID-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, 31 marzo 2020

legge fondamentale e dal suo essere uno Stato di diritto quando si verificano situazioni di emergenza come quella attuale. Fino a che punto è possibile farlo?

Si rivelerebbe necessario dunque, che le caratteristiche viste finora, riguardanti le restrizioni, debbano essere soggette a un monitoraggio continuo, sia a livello nazionale che internazionale, per impedire che i governi possano abusare della propria potestà d'imperio, imponendo misure sproporzionate o perseguendo altri scopi, differenti da quelli di sicurezza e tutela della salute pubblica. Vi sono paesi in cui l'introduzione di restrizioni alla libertà personale e dei diritti, assume la forma di valido pretesto per rendere ancor meno liberale, uno stato che di liberale non ha nulla. È il caso dell'Ungheria, il cui presidente, Viktor Orbán, a capo del partito Fidesz, alla guida del paese ormai da una decade, in virtù dell'art. 53²⁴⁹ della Legge fondamentale del 2011, ha conferito pieni poteri al Governo, in forza della dichiarazione dello stato di emergenza che renderebbe questo possibile. L'art. 54, inoltre, stabilisce che spetta all'autorità che ha introdotto tali limitazioni nello stato di emergenza, ritirarle e revocarlo; nel caso, spetta dunque, all'esecutivo.

I provvedimenti governativi adottati durante la situazione di eccezionalità dovrebbero avere carattere temporaneo, esclusa un'eventuale proroga degli stessi stabilita dal Parlamento, nonché possedere una forza di legge che li consentirebbe di modificare, sebbene in via temporanea, le leggi in vigore o di derogarne²⁵⁰; non presenterebbero però la legittimità per apportarne una modifica. L'esecutivo ungherese ha decretato lo Stato di pericolo con il decreto 40/2020, lo scorso 11 marzo, per proseguire successivamente con l'emanazione di altri decreti prodromi delle misure restrittive da adottare, ivi ricompreso il distanziamento sociale, per combattere la diffusione del COVID-19. E tuttavia, ancor più allarmante risulta la legge XII/2020, del 30 marzo che prevede due nuove tipologie di reati: "l'impedimento di misure per l'isolamento o la quarantena di persone che potrebbero diffondere malattie infettive, o l'ostacolo all'implementazione di misure fitosanitarie per bloccare la diffusione delle stesse", punito con una detenzione da 1 a 8 anni; la "diffusione di notizie false o verità distorte in merito a una emergenza, che siano suscettibili di creare un grave allarme, o l'assunzione di comportamenti tali da impedire od ostacolare l'efficace protezione generale contro tali stati di emergenza", punita con una detenzione da 1 a 5 anni²⁵¹.

Il carattere vago e l'indeterminatezza nella determinazione di questi reati preoccupano, se si considera come possano costituire delle legittimazioni nell'esercizio di una maggiore repressione di quella parte di sistema informativo che finora è riuscito a mantenersi indipendente. A destare preoccupazione non sono solo gli aspetti fin qui elencati ma anche quella che appare una limitazione all'attività legislativa del Parlamento a cui si aggiunge il rinvio di tutti i procedimenti elettorali e referendari in corso nonché di quelli non ancora indetti a un momento successivo lo stato d'emergenza, vedendo intaccati, in tal modo, anche i diritti politici fondamentali dei cittadini.

Nei paesi africani la situazione COVID-19 va a sommarsi a problemi che hanno già messo alla prova territori strutturalmente deboli che non sono in grado di farvi fronte: i sistemi sanitari sono fragili e totalmente inadatti a fronteggiare una crisi di tale portata.

²⁴⁹ Espressamente l'art. 53, comma 2 della Costituzione ungherese stabilisce che "il Governo nel caso dello stato di pericolo può emanare decreti con i quali – secondo quanto descritto per legge organica – può sospendere l'applicazione di alcune leggi, può divergere dai disposti di legge, può attuare delle altre misure straordinarie".

²⁵⁰ L'art. 54, comma 1 nello specifico stabilisce "nella legislazione speciale l'esercizio dei diritti fondamentali – eccetto i diritti fondamentali descritti nei commi (2)-(6) dell'articolo XXVIII e negli articoli II e III - può essere sospesa oppure limitata oltre la misura descritta nel comma (3) dell'articolo I".

²⁵¹ J. Sawicki, 2020, *L'Ungheria e i pieni poteri a Orbán. Aspetti problematici di una possibile "Koronadiktatúra*, in *Comparative Covid Law*, 9 aprile 2020.

Relativamente all'adozione di misure contenitive, dato l'elevato numero di stati autoritari, la loro introduzione dovrebbe risultare più semplice, ma vi è tuttavia la difficoltà nell'esercizio della sovranità a causa della presenza di conflitti armati – che rendono difficoltoso il controllo del territorio in quelle aree – che fa mettere in dubbio l'effettiva efficacia nell'applicazione delle misure di contenimento. L'emergenza sanitaria ha messo in evidenza come nel continente il ruolo dell'esecutivo sia tendenzialmente predominante proprio per una dinamica istituzionale, e non sia, dunque, da ricondurre esclusivamente all'ampia diffusione di autoritarismi ovvero al fatto che gli stati d'eccezione siano espressamente e ampiamente normati. Su tutto il continente le misure adottate per tutelare la popolazione si possono ricondurre a due ondate distinte: la prima, riguarda una chiusura dei confini verso l'esterno, la seconda riguardante limitazioni imposte alla popolazione locale. Il quadro delle misure risulta molto eterogeneo su tutto il territorio del continente, con diversi gradi di restrizioni. Niger, Mali, Congo, Repubblica Democratica del Congo, Senegal, Madagascar, sono tra i paesi che hanno dichiarato l'emergenza su tutto il territorio nazionale, preceduti dal Sudafrica che spicca tra tutti in quanto paese che ha registrato più casi; il 15 marzo 2020, il paese ha così provveduto ad attivare una situazione emergenziale – senza far ricorso al meccanismo di cui all'art. 37.1 della Costituzione del 1996 –, adottandola, con fondamento normativo risiedente nel *Disaster Management Act* del 2002, in forza della quale sono state varate molteplici misure specifiche.

Chiusura delle frontiere, limitazioni dei collegamenti aerei e marittimi, imposizione di limitazioni soggettive all'ingresso nel paese e messa in quarantena di specifiche categorie di persone, sono tutte misure rientranti in quella che è stata individuata come la prima ondata di misure di tutela, a cui si devono aggiungere le limitazioni concernenti la popolazione che si trova all'interno del paese e i loro spostamenti. In molti Stati – tra cui Mali, Costa d'Avorio, Senegal, Gabon, Madagascar, Burkina Faso, Niger, Mauritania – è stato introdotto il coprifuoco militare su tutto il territorio ovvero solo su alcune parti di esso, che differisce per fasce orarie da paese a paese. Orientate ugualmente al contenimento della diffusione dei contagi – vedendo un'ulteriore restrizione alle libertà individuali e collettive – vi sono misure quali la proibizione di assembramenti al di sopra di un determinato numero di persone ovvero la loro proibizione *tout-court*, il divieto di manifestazioni pubbliche, limitazioni all'apertura di pubblici esercizi di ristorazione e attività commerciali oltre a quelle riguardanti le manifestazioni religiose²⁵². Con la dichiarazione di *lockdown* completo in Sudafrica, il paese, nell'adozione di misure restrittive, risulta simile al modello italiano. Come visto in precedenza la dichiarazione di disastro nazionale ha trovato la propria legittimità nel *Disaster Management Act* del 2002, anziché nell'art. 37.1 della Costituzione della Repubblica del Sudafrica, differendo dallo stato di emergenza previsto da quest'ultimo che può essere dichiarato solo in forza di una legge votata dal Parlamento e consente la deroga di gran parte dei diritti sanciti nella stessa²⁵³.

L'emergenza sanitaria non ha visto – per la farraginosità della procedura o per evitare l'utilizzo di uno strumento forse estremo in quanto potrebbe rivelarsi pericoloso per le libertà individuali – l'attivazione delle modalità emergenziali secondo l'iter costituzionale. Tale mancato rispetto dei termini procedurali, potrebbe far emergere dubbi se vi sia stato un aggiramento della Costituzione, cosa che non verrà verificata almeno in un lasso di

²⁵² R. Orrù, 2020, *First and Second Wave of Coronavirus Regulations and Restrictions in Sub-Saharan Africa*, in *Comparative Covid Law*, 2 aprile 2020

²⁵³ L'art. 37, comma 1, stabilisce che “lo stato di emergenza può essere proclamato solo con un atto del Parlamento” e continua alla lettera a) asserendo che può essere dichiarato solo quando “la vita della nazione è minacciata da guerra, invasione, insurrezione generale, disordini, disastri naturali o altre emergenze pubbliche”.

tempo che sia prossimo, vista la gravità della situazione. L'adozione dei provvedimenti testé menzionati – per quanto siano eterogenei e mostrino delle divergenze su tutto il continente – mostra come, tuttavia, vi sia la consapevolezza di una pericolosa debolezza dei sistemi sanitari e non ci si possa permettere leggerezze o sottostime di alcun tipo di rischio. D'altra parte però, si deve considerare, come in alcune “democrazie” il rischio che alcuni leader, approfittando della debolezza che affligge i Parlamenti di molti di questi paesi, facciano leva sull'emergenza per consolidare maggiormente il loro potere.

Alla luce di queste riflessioni, risulta ancora più evidente come il COVID-19 ponga grandi sfide a livello globale, mettendo alla prova la struttura istituzionale ed economica della società, ma rappresenti anche una sfida per il diritto rendendo necessaria la maggiore cooperazione possibile nel trovare una soluzione a livello internazionale.

2. LA LIBERTÀ (*Antonia Ciabrelli*)

La libertà rientra tra i diritti inviolabili dell'uomo, ovvero quei diritti che esistono a prescindere dagli ordinamenti giuridici. In particolar modo, è un diritto acquisito alla nascita, rappresentante una vera e propria espressione di personalità e capace di ricoprire diverse sfaccettature della realtà: all'uomo è permessa la libertà di parlare, di pensare, di scrivere, di riunirsi, di muoversi e viaggiare.

Quest'ultima libertà, a causa della diffusione del COVID-19, ha subito consistenti limitazioni.

Innanzitutto, è bene ricordare che la libertà e il diritto sono le basi del valore costituzionale e formano l'assetto costituzionale di ogni Paese europeo. La nascita del costituzionalismo ha sottolineato il riconoscimento della libertà e dei diritti a base universale e la Costituzione è un vero e proprio strumento di garanzia²⁵⁴. Ed inoltre, il riconoscimento dei diritti definiti inviolabili è operato in molte disposizioni della Costituzione; tra queste, a tal proposito, assumono particolare rilevanza l'art. 13 Cost., che afferma che "la libertà personale è inviolabile", tutelando la libertà fisica e psichica della persona, e l'art. 16 Cost., relativo alla "libertà di libera circolazione, soggiorno ed espatrio"²⁵⁵.

Con maggior riferimento al diritto alla mobilità, questo è presente anche nelle Costituzioni di numerosi altri Stati e nel diritto internazionale. Si ricordino, l'art. 21, TUEF "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi", l'art. 45 co.1 e 3 "La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata", "Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica,(...)" della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea,²⁵⁶ e l'art. 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani che afferma: "Ognuno ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni nazione. Ognuno ha il diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese"²⁵⁷.

Malgrado gli eventi odierni, ci si pone la domanda se tutta questa libertà non sia poi così scontata. Tutti i Paesi, a livello nazionale e internazionale, si trovano ad affrontare un'emergenza di portata epocale: il COVID-19, pericolo invisibile, che costringe a vivere e convivere con restrizioni drastiche al fine di tutelare un diritto ancora più importante: quello della salute (sancito dall'art. 32 della nostra Costituzione). In questo periodo di pandemia, anche il più piccolo spostamento viene controllato e, sotto certi aspetti, giudicato; il virus ha costretto la popolazione mondiale ad una quarantena forzata, chiudendo le aree pubbliche, privando il cittadino della possibilità di viaggiare e, nondimeno, di rapportarsi alle persone. Il tutto è andato a stravolgere ed indebolire i vari settori economici, sociali e trasportistici.

²⁵⁴ Pegoraro L., Reposo A., Rinella A., Scarciglia R., Volpi M. (2005), *Diritto Costituzionale Pubblico*, G. Giappichelli editore, Torino

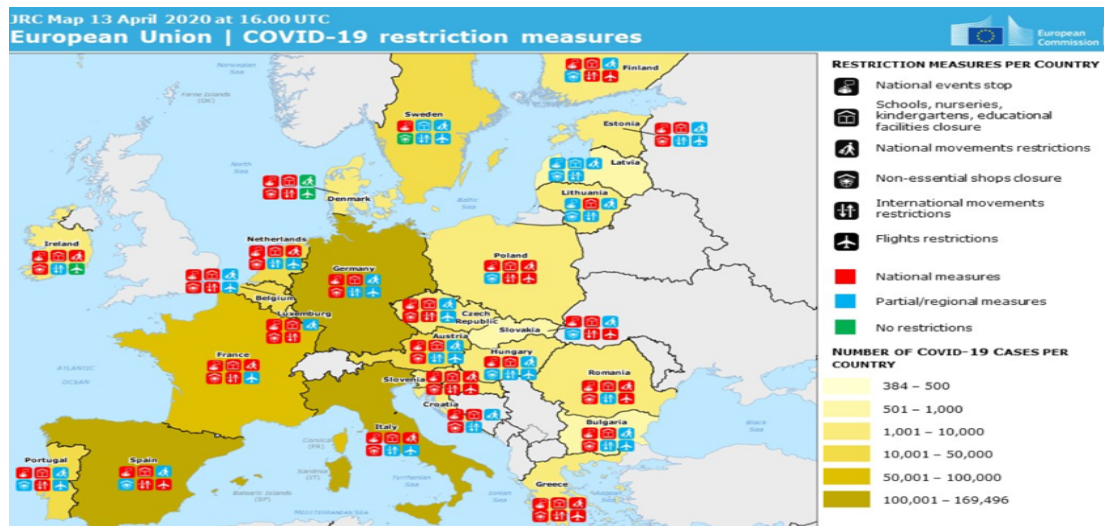
²⁵⁵ La Costituzione, Parte I, Titolo I, art.16.

²⁵⁶ Trattato sul Funzionamento dell'unione Europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, (2012).

²⁵⁷ Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

2.1 Limitazioni al trattato di Trattato di Schengen e alla libertà di viaggiare. Cenni su quadranti extraeuropei

Volgendo *in primis* lo sguardo all'Europa, si nota come ogni nazione abbia provveduto ad attuare specifiche misure contro il coronavirus, almeno inizialmente, in maniera del tutto differente.



Uno dei punti su cui si è maggiormente discusso è quello relativo alla libera circolazione nel territorio dell'area Schengen. Questo trattato ha semplificato le vite dei cittadini europei, ma, allo stesso modo, senza rigidi provvedimenti, può risultare un rischio in grado di vanificare i sacrifici degli stessi.

L'art. 3 TUE, par. 2 prevede che: "l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui si assicura la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne."

Tale articolo è considerato uno dei pilastri dell'Unione Europea. Si basa sulle espressioni "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", condivise e sottolineate da altri innumerevoli articoli: infatti, anche l'art.26, par.2. TFUE afferma: "il mercato interno comporta un mercato senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali [...]". "Pertanto, avere lo status di cittadino europeo offre la possibilità di avere speciali diritti: il primo tra tutti è quello di libera circolazione e soggiorno all'interno degli Stati membri (art. 21 TFUE), che non si collega più ad una logica meramente economica, ma ad un fondamento politico di status di cittadino"²⁵⁸.

Di ulteriore importanza è la direttiva n. 2004/38/CE del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente in ogni stato membro.

Ma uno dei maggiori traguardi europei si è avuto grazie al Trattato di Schengen. L'accordo, firmato il 14 giugno del 1985 inizialmente tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi (l'Italia si aggiunse nel 1997), si basa sull'eliminazione dei controlli alle frontiere interne e all'introduzione della libertà di circolazione per tutti i cittadini dei paesi firmatari,

²⁵⁸ Villani U. (2010), *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci editore, Bari.

merci e servizi²⁵⁹. Si è venuta a creare una vera e propria cooperazione tra Stati. L'accordo è stato sintetizzato prima in una convenzione applicativa nel 1990, entrata in vigore nel 1995, successivamente in un regolamento nel 2006 (562/2006, il cosiddetto Codice frontiere Schengen), aggiornato e modificato negli anni successivi. All'interno di questa zona, circolano oggi circa 400 milioni di cittadini Europei e non. A causa del COVID-19, inizialmente erano circa 17 i Paesi su 27 ad aver adottato come misura di contenimento il ripristino delle frontiere, sia di terra che di mare, limitando così la circolazione ingiustificata, il viaggio e qualsiasi forma di movimento²⁶⁰. In tal modo, l'Europa può dirsi tornata indietro di decenni, ma era l'unico modo per evitare il rischio di far nascere nuovi focolai. Il Trattato, infatti, prevede delle condizioni ben precise che danno la possibilità alle nazioni di poter reintrodurre le frontiere, sospendendo il trattato. Le procedure per ripristinare i controlli sono disciplinate dal Regolamento Comunitario n. 562 del 15 marzo 2006. In caso "di minaccia grave per l'ordine pubblico, o la sicurezza interna, uno stato membro può in via eccezionale ripristinare" i controlli di frontiera "per un periodo limitato ad una durata massima di 30 giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se essa supera i 30 giorni". Ma la durata massima in caso di gravi circostanze può essere prorogata fino a 6 mesi e in estreme circostanze fino ai 2 anni²⁶¹.

Allo scopo di completare gli sforzi compiuti finora dall'UE e dagli Stati Schengen, sono necessarie azioni coordinate e parallele anche alle frontiere esterne dell'area UE, sia per limitare sia per impedire l'ulteriore diffusione del virus. Ciò significa limitazioni aggiuntive, perché il problema non è solo europeo ma mondiale²⁶².

Queste limitazioni, anche se complicate, si rivelano essenziali per contenere i danni alla salute pubblica di ogni nazione. Il potenziale di trasmissione del virus è molto alto e la priorità è proteggere le persone all'interno di ogni Stato, provando a far crollare quella curva di contagio che sta mandando in crisi il settore sanitario. Con la conseguenza, però, di dare un piccolo addio, anche se non definitivo, alla libera circolazione. Stando agli ultimi aggiornamenti, e facendo un sunto della situazione, tutti gli Stati membri dell'UE hanno imposto misure restrittive che impongono la quarantena, l'interruzione dei viaggi e soprattutto dell'attraversamento delle frontiere per qualsiasi motivo non giustificato; il turismo, in questa circostanza, è totalmente vietato²⁶³.

In generale, ogni Stato ha provveduto con diversi decreti a vietare ogni sorta di viaggio/spostamento non essenziale ed ogni Paese europeo, o interno all'UE, e

²⁵⁹ Diritto dell'unione Europea, in rete: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it.

²⁶⁰ Il Sole 24 Ore, <https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-francia-all-austria-meta-paesi-ue-ha-chiuso-frontiere-interne-ADEzJyH>

²⁶¹ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

²⁶² EUROPEAN COMMISSION, BRUSSELS, 8.4.2020, sulla valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea ai viaggi non essenziali verso l'UE. "...The temporary travel restriction applies to all non-essential travel from third countries to the EU+ area. At the same time, to ensure that the rights of the EU citizens and citizens of Schengen Associated States, their family member and of the third country nationals residing legally in the EU are respected, these groups are exempted from the application of travel restrictions for the purposes of returning to their homes. In order to limit the impact of the restriction on the functioning of our societies to the necessary minimum, it was stated that Member States should not apply the restrictions to specific categories of travelers with an essential function or need..."

²⁶³ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_it.

singolarmente ogni territorio nazionale ha gestito a suo modo le misure per il contenimento del virus:

- Italia: è stato il primo Paese europeo ad aver iniziato la battaglia contro il COVID-19. In base ai vari decreti messi a punto dall'Italia, si nota come il diritto alla salute abbia prevalso sin da subito su ogni altra cosa, anche sull'economia (circostanza avvenuta anche altri Paesi, ma non in prima istanza). L'intero Paese è stato dichiarato "area protetta", è stata prevista la sospensione degli accordi di Schengen e sono state imposte restrizioni alla libertà di viaggiare sul territorio nazionale e internazionale a ogni cittadino²⁶⁴. L'Italia ha rimpatriato circa 60 mila connazionali. I cittadini non possono uscire dai propri comuni, se non per motivi urgenti o lavorativi, è vietato recarsi in altrui abitazioni se non la propria, bisogna essere muniti di autocertificazione e mascherine, ma soprattutto bisogna rispettare le misure di distanziamento. È consentito il transito regolare di merci e beni di prima necessità.
- Germania: sono stati introdotti controlli alla frontiera terrestre ed è consentita l'entrata esclusivamente per motivi di lavoro; non è consentito l'ingresso a chi non abbia una giusta motivazione o a chi presenta sintomi che possano essere collegati all'infezione da COVID-19. L'invito è quello di rimanere precauzionalmente presso il proprio domicilio e ad evitare i contatti non necessari, mantenendo inevitabilmente le distanze di sicurezza e il distanziamento sociale.²⁶⁵ Chiunque faccia ingresso in Germania sarà sottoposto a quarantena e dovrà fornire tutti i dati e tutte le informazioni necessarie su dove trascorrerà questo periodo. In ogni caso sono presenti esenzioni per i pendolari, per chi è impegnato nel trasporto di merci o per chi è semplicemente di transito. L'uscita dal paese è regolarmente consentita²⁶⁶.
- Spagna: posto il divieto di ingresso ai cittadini non spagnoli e ai non residenti, il Governo ha annunciato la reintroduzione dei controlli alle frontiere terrestri del Paese. Pertanto, è consentito l'ingresso solo ai cittadini spagnoli, ai residenti in Spagna e ai lavoratori transfrontalieri. Ciò non impedisce ai cittadini stranieri che avessero necessità urgenti di far rientro al proprio luogo di residenza. La circolazione delle merci continuerà ad essere garantita senza nessun tipo di restrizione²⁶⁷. "A partire dal 23 marzo, possono entrare in Spagna solo: 1) lavoratori transfrontalieri; 2) personale sanitario o di assistenza ad anziani che si dirigono al luogo di svolgimento delle rispettive attività; 3) personale addetto al trasporto merci, anche via aerea; 4) personale diplomatico, consolare, di organizzazioni internazionali, militari e membri di organizzazioni umanitarie, nei limiti dell'esercizio delle loro funzioni; 5) persone con motivi familiari imperativi e documentati; 6) persone con motivi di forza maggiore o in situazione di necessità

²⁶⁴ <https://www.agi.it/estero/news/2020-03-14/coronavirus-europa-frontiere-7502060/>.

²⁶⁵ Touring Club Italiano, <https://www.touringclub.it/viaggiare/coronavirus-e-viaggi-dove-non-possano-andare-gli-italiani>.

²⁶⁶ Viaggiare Sicuri, <http://www.viaggiasesicuri.it/country/DEU>.

²⁶⁷ Viaggiare Sicuri, <http://www.viaggiasesicuri.it/country/ESP>.

documentata o con motivi umanitari. Sono altresì chiuse in via temporanea ma senza eccezioni le frontiere di Ceuta e Melilla”²⁶⁸.

- Austria: i cittadini italiani, o chiunque provenga dal territorio italiano, devono essere in possesso di un idoneo certificato medico per poter entrare via terra nel Paese, un certificato che attesti la negatività “al Coronavirus”. I treni passeggeri hanno la possibilità di transitare attraverso L’Austria, infatti sono vietate eventuali fermate interne, mentre il traffico aereo è stato del tutto sospeso con l’Italia. I viaggiatori o turisti che intendono solo attraversare il Paese, potranno farlo anche in assenza del certificato medico, a condizione che il transito avvenga senza soste. L’Austria ha deciso per la sospensione completa del traffico di frontiera²⁶⁹.
- Svizzera: anche la Svizzera come molti altri Stati ha vietato l’ingresso sul territorio nazionale, ripristinando ogni tipo di controllo alle frontiere, con le sole eccezioni dei cittadini svizzeri che intendono rientrare presso il loro domicilio, degli stranieri in possesso di un regolare permesso di soggiorno svizzero e dei lavoratori frontalieri. Per i viaggiatori in transito che non intendono effettuare nessun tipo di sosta, non è al momento prevista alcuna restrizione²⁷⁰.

Fuori dal contesto europeo, come anticipato, sono vietati tutti i viaggi e gli spostamenti per turismo all’estero come sul territorio nazionale. Tutti i Paesi del mondo hanno dovuto adottare misure più stringenti (sospensione del traffico aereo, quarantena obbligatoria, accertamenti sanitari, respingimento in frontiera) dopo la dichiarazione dell’OMS, la quale classifica il COVID-19 come “pandemia”²⁷¹²⁷².

Nello specifico, vengono di seguito riportati alcuni esempi.

Gli **Stati Uniti** hanno adottato misure molto drastiche nei confronti dell’area Schengen, un’area caratterizzata da un numero sempre crescente e preoccupante di casi positivi al COVID-19 (a partire dall’11 marzo 2020, il numero di casi nei 26 Paesi dell’area Schengen è risultato altissimo: la stessa area ha esportato 201 casi COVID-19 in diversi Paesi)²⁷³. Inoltre, il libero flusso, la libera circolazione, alla base dei principi del trattato, rende difficile il contenimento del virus.

Il governo degli Stati Uniti non è in grado di valutare e monitorare in modo minuzioso tutti i viaggiatori che continuano ad arrivare da tale area e, ovviamente, l’arrivo di individui infetti negli Stati Uniti minaccia non solo la sicurezza del sistema di trasporto e delle infrastrutture ma soprattutto la sicurezza dei cittadini. Pertanto, data l’importanza di proteggere le persone dal rischio contagio conoscendo la pericolosità di questa malattia virale, è nell’interesse degli Stati Uniti limitare e addirittura sospendere l’ingresso di coloro

²⁶⁸

https://consmadrid.esteri.it/consolato_madrid/it/la_comunicazione/dal_consolato/2020/04/emergenza-covid-19-coronavirus.html.

²⁶⁹ Touring Club Italiano, <https://www.touringclub.it/viaggiare/coronavirus-e-viaggi-dove-non-possano-andare-gli-italiani>.

²⁷⁰ Viaggiare sicuri, <http://www.viaggiare Sicuri.it>.

²⁷¹ Viaggiare Sicuri, <http://www.viaggiare Sicuri.it/country/>.

²⁷² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2020, da Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

²⁷³ <https://www.key4biz.it/coronavirus-gli-stati-uniti-bloccano-i-viaggi-dallue-per-30-giorni/294581/>.

che provengono dall'area Schengen. Ciononostante, il libero flusso di commercio tra gli Stati Uniti e i paesi della suddetta area rimane una priorità economica, mantenendo l'impegno di facilitare gli scambi tra le Nazioni²⁷⁴.

Attualmente gli Stati Uniti, a causa dell'elevato numero di contagiati, hanno virato verso l'idea, in via ancora ufficiosa, di chiudere temporaneamente le frontiere a tutti gli individui, vietando l'immigrazione verso la Nazione per difenderla dal "nemico invisibile"²⁷⁵.

La **Cina**, invece, si è dimostrata un paese in grado di adottare misure di contenimento senza curarsi dei diritti individuali. Nelle grandi città, come Pechino e Shanghai, infatti, il regime ha predisposto misure di contenimento particolarmente rigide ed aggressive e ha imposto misure di lockdown già a livello di quartiere. Ad ogni cittadino, è stato attribuito un codice che permette alcuni spostamenti, di colore differente in base alla sua situazione sanitaria, che stabiliscono dove? Per quanto tempo e in quale area il cittadino può uscire, ed ogni palazzo residenziale delle città non in stretta quarantena è stato chiuso ai non residenti, per limitare il contagio. Il Ministero degli Affari Esteri Cinesi ha annunciato ulteriori misure restrittive, vietando l'ingresso, con un preavviso minimo, ai cittadini non cinesi anche se dotati di permesso di soggiorno. Provvedimento preso per evitare la nascita di nuovi focolai all'interno del territorio cinese causati dalle persone provenienti dall'estero²⁷⁶.

In **Australia**, dall'11 marzo sono stati bloccati tutti gli ingressi agli stranieri provenienti dall'Italia, successivamente tale disposizione è stata estesa a tutte le Nazioni, ad eccezione di cittadini austriaci o ai residenti permanenti²⁷⁷. Il governo per quanto riguarda gli spostamenti interni consiglia solo di spostarsi in caso di necessità. Stati e territori hanno la possibilità e l'autonomia per introdurre misure di restrizione più aggressive, chiudendo i confini e richiedendo l'autoisolamento ai residenti che ritornano nel proprio domicilio²⁷⁸. Tutti i servizi non essenziali sono chiusi, lo sport praticato senza pubblico, le manifestazioni "di grande portata" sono vietate²⁷⁹. Il paese australiano ha attuato misure molto rigide ed è riuscito a controllare la diffusione del virus. Come l'Australia anche la nuova Zelanda ha attuato misure di contenimento molto rigide e efficaci, che hanno portato a risultati soddisfacenti. Entrambi i paesi godono di vantaggi molto importanti sia per quanto riguarda la facilità con cui possono chiudere le frontiere, sia per le politiche migratorie che entrambe adottano e infine per vantaggi geografici. Sia l'Austria che la

²⁷⁴ Proclamation—Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-%20certain-additional-persons-pose-risk-transmitting-2019-novel-coronavirus/>

²⁷⁵ Repubblica, 21 aprile 2020, https://www.repubblica.it/esteri/2020/04/21/news/coronavirus_il_diktat_di_donald_trump_sospendere_l_immigrazione_negli_usa_-254572273/

²⁷⁶ Il Sole 24 Ore, <https://www.ilsole24ore.com/art/come-affrontare-emergenza-virus-differenze-italia-cina-ADFX60B>

²⁷⁷ https://consperth.esteri.it/consolato_perth/it/la_comunicazione/dal_consolato/2020/03/covid-19-coronavirus.html

²⁷⁸ <https://www.australia.com/it-it/travel-alerts/coronavirus.html>

²⁷⁹ Il Fatto quotidiano, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/18/coronavirus-in-australia-la-popolazione-e-in-preda-al-panico-ovvio-quando-la-politica-non-decide/5739551/>.

Nuova Zelanda stanno riflettendo sul protrarre la chiusura delle frontiere per circa un anno²⁸⁰.

2.2 Potere Stato-Regioni e blocco confini Regionali, la Fase 2 in Italia e nel Mondo

Nell'approssimarsi della Fase 2, ci sono proposte, nuove teorie e necessità che, dopo due mesi di totale blocco, devono essere assolutamente affrontate. In quest'arco di tempo è stato messo in primo piano il problema della salvaguardia della salute, causando non pochi danni in ambito economico e sociale, sia a livello nazionale che internazionale. La Fase 2 consentirà una graduale ripartenza, permettendo di abbandonare lentamente quella fase di emergenza e urgenza avuta fino ad ora.

In questi giorni si sta assistendo ormai ad una battaglia, se così la si può definire, anche tra le varie Regioni, ognuna con programmi e priorità differenti. Uno dei quesiti su cui si è più discusso è la chiusura dei confini regionali. Sorge spontanea una domanda: le regioni, in questo caso, possono provvedere a emanare disposizioni di questo tipo? Potrebbe essere una soluzione per contenere la diffusione del virus? C'è di fatto che, in un momento così delicato, una decisione sbagliata può compromettere e rendere vano i sacrifici fatti finora. Possiamo iniziare a riflettere *in primis* sul ruolo del Governo e sulla gestione congiunta della pandemia Stato-Regione. Per quanto riguarda la salute pubblica, secondo l'articolo 117 della Costituzione co. 3, si presuppone un'azione congiunta tra Stato e Regione, sia in contesti ordinari sia emergenziali. Ma bisogna sottolineare anche l'articolo 120 co. 2 della Costituzione, che disciplina il potere sostitutivo del Governo nel caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica²⁸¹.

È un argomento, dunque, delicato e questa rapida evoluzione dalla pandemia si è ripercossa sull'individuazione delle procedure di coordinamento necessarie per affrontarla e, dall'analisi del quadro normativo, si vengono a sottolineare aspetti e difficoltà per il coinvolgimento simultaneo degli organi.

I vari provvedimenti messi in atto hanno suscitato non poche polemiche sulla mancata informazione tempestiva e sul metodo adottato dal Governo in merito all'emanazione degli stessi. "Con il d.l. n. 19/2020 entrato in vigore il 26 marzo 2020, il Governo ha provveduto al riassetto delle competenze e dei poteri in materia di adozione delle misure di contrasto alla diffusione del virus COVID-19"²⁸².

Di seguito, alcuni punti interessanti.

L'articolo 2 del decreto "attribuisce al Governo la competenza principale ad attuare le misure di contrasto, e segnatamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella forma della decretazione d'urgenza, sentiti una serie di soggetti." La novità è che i decreti possono essere adottati oltre che su proposta del Ministero della Salute, anche su proposta delle

²⁸⁰ Il Sole 24 Ore, <https://www.ilsole24ore.com/art/come-australia-e-nuova-zelanda-hanno-battuto-coronavirus-ora-ADMhQPN>.

²⁸¹ La Costituzione, Parte II, Titolo VI, art.120 "La Regione non può....., né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni [cfr. art.16 c.1], né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

²⁸² R&P legal, <http://www.replegal.it/it/enti-pubblici-e-appalti2/item/2231-covid-19-stato-e-regioni-al-nuovo-riparto-di-competenze-primi-commenti-al-d-l-n-19-del-25-marzo-2020>

Regioni interessate nonché su proposta del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. L'art. 3 del decreto legge prevede poi che “nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.”

Quindi, se nella prima parte della revisione, può sembrare che la competenza regionale sia residuale, nella seconda introduce la possibilità da parte di esse di poter dettare misure “ulteriormente restrittive”, eventualmente non disciplinate (o non ancora) o in difformità dai decreti governativi. Restrizioni, in base alla situazione presente interna, che ogni Regione ritenga opportuna²⁸³.

Dopo i problemi iniziali di organizzazione, le misure sinora prese, anche tra le Regioni, sono abbastanza omogenee tra loro, con più o meno restrizioni, in base alla situazione che incombe sul territorio. Ma, al momento, la questione nasce sulla Fase 2: è opportuno riaprire i confini regionali o limitare gli spostamenti a solo quelli interni, non rischiando così un ritorno della pandemia a causa della circolazione libera in territori dove il numero di contagiati è ancora alto? Ci sono varie ipotesi relative alla chiusura regionale – sponsorizzata soprattutto da alcune Regioni del Sud – ma si rifanno a disposizioni che non possono essere prese singolarmente dalla Regione. La Regione, difatti, non può di sua iniziativa chiudere i confini regionali. I poteri che le sono stati attribuiti in questo periodo di grande urgenza potrebbero ritornare alla situazione di normale gestione e divisione dei compiti tra Stato-Regione regolati dalla Costituzione; in ogni caso, ciò non è materia di sua competenza e, cosa più importante, si andrebbero ad intaccare i diritti fondamentali (anche il diritto alla libera circolazione, già protagonista di stringenti limitazioni). È lo Stato a dover decidere, ed è l'unico che ha i poteri per farlo.

L'ipotesi per il 4 maggio sul tavolo del Governo, è questa: si permetteranno gli spostamenti al di fuori dei propri comuni ma all'interno delle proprie Regioni. È un modo per ridonare la libertà di movimento e circolazione ai cittadini, ovviamente in modo graduale. Si prevede di allentare, così, le misure di restrizione, ma senza stravolgerle.

La regione è sempre tenuta a rispettare i decreti emanati dal governo, essendo stato concesso agli enti del territorio di apportare misure più restrittive, senza però adottare modifiche in contrasto con la cornice normativa statale. Negli ultimi giorni una Regione ha sfidato il governo sulle misure della Fase 2, anticipando la data del 4 maggio e decidendo di propria iniziativa di autorizzare l'apertura delle attività come bar e ristoranti, dei mercati e dell'attività all'aperto. La possiamo definire una scelta irresponsabile che ha comportato un vero e proprio caos anche all'interno di comuni e province²⁸⁴, e scontri tra fazioni politiche. Il Governo, infatti, è intervenuto e ha dichiarato illegittime le iniziative della Regione e potrebbe impugnare l'ordinanza. Gli esperti dell'OMS tendono a sottolineare, infatti, che

²⁸³ R&P legal, <http://www.replegal.it/it/enti-pubblici-e-appalti2/item/2231-covid-19-stato-e-regioni-al-nuovo-riparto-di-competenze-primi-commenti-al-d-l-n-19-del-25-marzo-2020>

²⁸⁴ La Repubblica, https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/29/news/coronavirus_in_calabria_riprendono_domani_bar_e_ristoranti_all_aperto-255219395/.

“non vanno commessi errori: abbiamo ancora molta strada da fare. Questo virus resterà con noi per molto tempo”²⁸⁵.

Come è stata gestita la Fase 2 nel territorio focolaio della pandemia? E come verrà attuata in altri Paesi?

La vita a Wuhan, dopo 76 giorni di quarantena, ha cominciato a riprendersi: il movimento è controllato da un QC, il famoso codice verde che attesta la salute del soggetto e dà la possibilità di accedere a mezzi pubblici, strutture e servizi. Le scuole, i cinema e alcuni ristoranti, tuttavia, sono ancora chiusi, così come alcune strade e complessi residenziali. L'uscita, in pratica, è ancora sottoposta a delle restrizioni. Anche dopo che il numero di contagi è diminuito, la preoccupazione e la cautela sono ancora a livelli altissimi. Per gli spostamenti tra città, i cittadini sono il più delle volte costretti a test e quarantena, fino all'arrivo dei risultati²⁸⁶.

La Germania negli ultimi giorni aveva dato il via a misure di allentamento alle restrizioni. Ma ha presto visto risalire l'indice dei contagi nuovamente a 1, dato che aveva inizialmente mandato in crisi il Paese. Pertanto, è dovuta risultar pronta a ripristinare le misure restrittive iniziali in maniera tempestiva.

La Francia ha predisposto un'eventuale Fase 2, l'11 maggio, che prevede la riapertura dei negozi, di attività commerciali, ecc. Slitta ancora in parte il ritorno a scuola per alcuni gradi di istruzione, mentre bar e ristoranti restano chiusi, così come i musei, i cinema e i teatri. I francesi sono consapevoli del fatto che dopo l'11 maggio ci potrebbe essere una nuova ondata di contagi, perciò cercheranno di controllare il più possibile la catena di trasmissione e interromperla con tutti i mezzi necessari, con l'obiettivo di “proteggere, testare e isolare”. Un passaggio del primo Ministro Francese Edouard Philippe, durante l'illustrazione della Fase 2, sottolinea bene la situazione e merita di essere citata: “Troppa incoscienza e l'epidemia riparte. Troppa prudenza e il Paese crolla”²⁸⁷.

2.3 Misure di contenimento e sanzioni

L'urgente crisi sanitaria è stata gestita dal legislatore con atti normativi, decreto-legge e decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Con l'ausilio di queste normative sono state regolamentate le misure di contenimento previste e imposte ai cittadini per evitare la diffusione del virus, misure che incidono, come precedentemente affermato, sulle libertà costituzionali. Uno strumento per permettere la circolazione agli individui e controllarne la validità degli spostamenti è rappresentato dalle autocertificazioni, per le quali sono state previste eventuali sanzioni pecuniarie in caso di falsa dichiarazione o per mancata giustificazione “salute, lavoro e assoluta urgenza”. Nella stessa, il soggetto deve dichiarare di essere a conoscenza di determinate regole e, soprattutto, di non essere un soggetto sottoposto a quarantena, nonché di essere “consapevole delle conseguenze penali previste in caso di dichiarazioni mendaci a pubblico ufficiale”. Secondo l'art. 495 c.p., quando si attesta falsamente lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona, si è puniti con la reclusione (...).

²⁸⁵

La

Repubblica,

https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/22/news/coronavirus_in_italia_contagi_morti_e_tutte_le_new_s_sulla_situazione-254661588/

²⁸⁶ Il Sole24 Ore, <https://www.ilsole24ore.com/art/cosi-riparte-vita-wuhan-il-lockdown-racconto-dall-epicentro-coronavirus-ADqRVGJ>.

²⁸⁷ La Stampa, <https://www.lastampa.it/esteri/2020/04/29/news/coronavirus-contagi-e-morti-ora-spaventano-l-europa-parigi-e-berlino-tornano-alla-fase-uno-1.38776229>.

Dunque, in questo momento così delicato e surreale, la libertà di muoversi, se non giustificata, rischia di far commettere al cittadino dei veri e propri reati penali e di ricevere sanzioni amministrative²⁸⁸. Il d.l. del 25 marzo 2020 n.19, ha apportato delle modifiche interessanti per quanto riguarda le sanzioni e il controllo: le disposizioni che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto.; “ma se il fatto costituisce violazione dell'articolo 452 del codice penale, o comunque più grave reato, è punito ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7, con l'arresto da 3 a 18 mesi più l'ammenda”²⁸⁹. È un'accusa gravissima di epidemia colposa, quando il soggetto viola l'obbligo di quarantena contagiando altre persone, rendendo possibile di nuovo un eventuale propagazione del virus.

Disposizioni simili sono state adottate anche nel resto del mondo, ad esempio:

- ad Hong Kong, chi non rispetta la quarantena e le misure imposte rischia sei mesi di prigione e in più una multa;
- a Mosca, il mancato rispetto delle misure di confinamento può comportare una multa e, nel caso in cui la trasgressione abbia comportato la morte di una persona a causa del virus, è prevista una pena detentiva fino a cinque anni²⁹⁰.
in Russia, si rischia il carcere se ci si allontana per più di 100 metri da casa; inoltre, la città di Mosca, tramite un codice, riuscirà a controllare gli spostamenti dei cittadini (si ricordi che si parla sempre di territori dove la democrazia è instabile)²⁹¹.
- in Cina, la situazione è abbastanza particolare per le mancate o nascoste informazioni che si riescono a reperire; la situazione è molto rigida e non ci sono autocertificazioni. Chi è in quarantena non può uscire, viene costantemente geolocalizzato attraverso una app ed è costretto alla misurazione della temperatura giornaliera; uscire, dunque, è quasi impossibile: vengono applicati anche dei sigilli alle porte in caso contrario;
- in Germania, la situazione è molto tranquilla, non sussistono autocertificazioni e sanzioni, ma fiducia sull'autocontrollo e sull'utilizzo dei tamponi. La polizia può fermare e richiedere al soggetto i documenti, ma l'importante resta rispettare le restrizioni imposte dallo Stato²⁹².
- in Francia, bisogna munirsi di autocertificazioni e sono previste diverse sanzioni pecuniarie in base alla situazione pervenuta e, nei casi più gravi, anche il carcere. Allo stesso modo sta operando la Romania, che ha preso ispirazione dalle modalità di intervento francesi²⁹³.

²⁸⁸ Filippo Lombardi, *Covid-19, misure di contenimento e reati di falso: aspetti problematici dell'autocertificazione*, in *Giurisprudenza penale*, 2020. In rete: https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/03/Lombardi_gp_2020_3-1.pdf.

²⁸⁹ Decreto-legge del 25 marzo 2020, da *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*.

²⁹⁰ *Swissinfo.ch*, riferimenti; Hong Kong e Mosca https://www.swissinfo.ch/ita/contagiati-in-isolamento_coronavirus--e-se-non-rispetto-la-quarantena-/45607912.

²⁹¹ *L'Espresso*, <https://espresso.repubblica.it/internazionale/2020/04/08/news/ora-d-aria-in-francia-negozi-per-anziani-in-slovacchia-tutte-le-quarantene-in-europa-1.346754>.

²⁹² *Bologna Today*, <http://www.bolognatoday.it/cronaca/coronavirus-germania-italiani-bolognesi.html>

²⁹³ *La Repubblica*, <https://espresso.repubblica.it/internazionale/2020/04/08/news/ora-d-aria-in-francia-negozi-per-anziani-in-slovacchia-tutte-le-quarantene-in-europa-1.346754>

3. I TRASPORTI AI TEMPI DEL COVID-19 (Sara Russo)

La pandemia di COVID-19 è risultata essere una grave minaccia per la salute pubblica. Per tale motivo, per salvare vite umane si sono resi necessari blocchi e altre misure restrittive coordinate. I governi di tutto il mondo sono stati chiamati, dunque, ad attuare politiche e misure per affrontare il COVID-19, con la richiesta di non introdurre ostacoli alle operazioni trasportistiche commerciali – in un periodo di crisi estesa a tutto il mondo, è più che mai importante mantenere aperte le catene di approvvigionamento globali e le varie tipologie di trasporto e servizi in movimento per garantire che le forniture alimentari, i medicinali e le protezioni continuino a raggiungere le destinazioni previste – e, allo stesso tempo, di attuare una restrizione temporanea dei viaggi e di limitare la circolazione delle persone al fine di contenere la diffusione del virus nell'interesse di tutti²⁹⁴ (le deroghe devono essere limitate ai viaggi essenziali, i flussi turistici di business o legati al leisure devono essere stroncati).

Il sistema trasportistico si può dire rappresenti il fondamento del turismo domestico ed internazionale. Ma il cittadino si muove, in generale, per una serie di motivi che si possono sintetizzare in una prospettiva geografica, in una economica e in altre, come quella psicologica, sociale, antropologica, ecc.²⁹⁵.

Si ricordi che l'art. 16 della Costituzione della Repubblica Italiana afferma: "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo obblighi di legge"²⁹⁶. I provvedimenti del Governo italiano, partiti già da fine febbraio, sono pienamente rientranti nelle limitazioni che la legge stabilisce per motivi di sanità e sicurezza; provvedimenti tipici ex art. 16.1 sono, infatti, i cordoni sanitari, eventualmente istituiti per prevenire pericoli per la salute pubblica (ad esempio, il rischio che si propaghi una epidemia)²⁹⁷.

Di conseguenza, sono stati così attivati i divieti di spostamento, in particolare limitazioni della circolazione delle persone con mezzi pubblici e privati. In Italia, i servizi trasportistici sono stati ridotti all'essenziale. Vi è stata una rimodulazione coerente alla diminuzione della domanda, alle restrizioni sempre più impellenti sulla mobilità individuale definite dai successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri a tutela della salute collettiva, fino a quanto poi disciplinato dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con quello della Salute.

²⁹⁴ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_it.

²⁹⁵ Galimberti A. (2008), *Road pricing. Politiche di controllo del traffico e dell'inquinamento*, Rimini, Maggioli Editore, p. 132.

²⁹⁶ All'interno del territorio comunitario la circolazione è ammessa liberamente nella c.d. Area Schengen. Rispetto agli altri Paesi, invece, può essere necessario il possesso del passaporto o della carta d'identità.

La libertà di circolazione si articola nella possibilità di spostarsi senza limiti all'interno del territorio dello Stato. A livello nazionale, la disposizione va coordinata con l'art. 120 Cost. che vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che possano ostacolare questa libertà. Essa, inoltre, si inserisce in un più ampio contesto comunitario che riconosce la libertà di circolazione a tutti i cittadini dell'Unione e non solo a quelli italiani (v. art. 21 TFUE; v. art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ove la libertà di circolazione può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro).

²⁹⁷ Barbera A., Fusaro M. (2012), *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, pag. 148.

La Cina, prima area dove si è diffuso il virus, ha adottato misure particolarmente restrittive per contrastare la pandemia. Il settore trasportistico è stato protagonista di diverse stringenti limitazioni²⁹⁸: sono stati fermati i collegamenti stradali, ferroviari e aerei, sono stati distribuiti termometri ad infrarossi negli aeroporti, nelle stazioni ferroviarie e di autobus ed è stata prevista la disinfezione quotidiana dei trasporti pubblici, quando utilizzati. È stato vietato anche l'utilizzo delle auto nelle zone più colpite. Per ciò che concerne l'Europa, il Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen, al termine della videoconferenza con i leader del G7, ha annunciato la chiusura dei confini esterni dell'UE e ha deciso di tener aperte solo le cosiddette "fast lanes", cioè le corsie preferenziali per garantire la continuità e la regolarità dei servizi di trasporto merci per via terrestre, navigabile e aerea, fondamentali per il funzionamento del mercato interno dell'UE e per la sua risposta efficace all'attuale crisi di salute pubblica, e per aiutare i cittadini bloccati in Paesi terzi a rientrare²⁹⁹. Molti Paesi membri, inoltre, hanno emanato disposizioni per assicurare il diritto alla mobilità interna, mantenendo, ovviamente, i più elevati standard di sicurezza. Se ne deduce che quello dei trasporti, insieme a quello del turismo, è uno dei settori maggiormente colpiti dall'emergenza Coronavirus, date la riduzione delle tratte, la cancellazione dei voli e delle prenotazioni.

3.1 Settore aereo

L'articolo 1678 del cod. civ. disciplina il contratto di trasporto come quel contratto in cui un soggetto (vettore) assume a proprio rischio e dietro un certo corrispettivo, l'obbligo di trasferire persone o cose da un luogo ad un altro, riservandosene la direzione tecnica³⁰⁰. È vettore sia chi trasporta con i propri mezzi, sia chi si obbliga a trasportare con mezzi altrui (nave, aeromobile, treno, ecc.). Nell'ambito della tipologia del contratto di trasporto, si colloca il contratto di trasporto aereo ove l'impiego del mezzo aereo per l'esecuzione dell'obbligo del vettore, ovvero il trasferimento di persone o cose da un luogo ad un altro, è elemento distintivo. In particolare, il contratto di trasporto aereo di persone (contratto di passaggio) è un contratto per adesione (artt. 1341-1342 cod. civ.)³⁰¹: il passeggero accetta in blocco le condizioni generali riprodotte in uno schema negoziale uniforme, predisposto dalla IATA³⁰². Il contenuto generale del Codice civile sul contratto di trasporto è applicabile ai trasporti aerei se non derogati dal Codice della navigazione (artt. 396 – 418 cod. nav.) e dalle leggi speciali. In materia di trasporto aereo di persone e di cose, il Regolamento (CE) n. 899/2002 del 13 Maggio 2002 estende l'applicabilità delle norme della Convenzione di Montreal del 28 Maggio 1999 (entrata in vigore a livello internazionale il 4 novembre 2003, con 123 parti contraenti) sulla responsabilità di tutti i vettori aerei in relazione ai passeggeri e ai loro bagagli in ambito europeo³⁰³; mentre l'art. 941 cod. nav., estende l'applicabilità della Convenzione a tutti i trasporti aerei di persone e bagagli ai quali si applica la legge italiana (estensione per rinvio dinamico).

²⁹⁸ <https://tg24.sky.it/mondo/2020/03/10/coronavirus-cina-misure-blocco-totale.html>.

²⁹⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0324\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0324(01)&from=EN).

³⁰⁰ R. Santagata (2020), *Diritto del turismo*, IV, Milano, pag. 322.

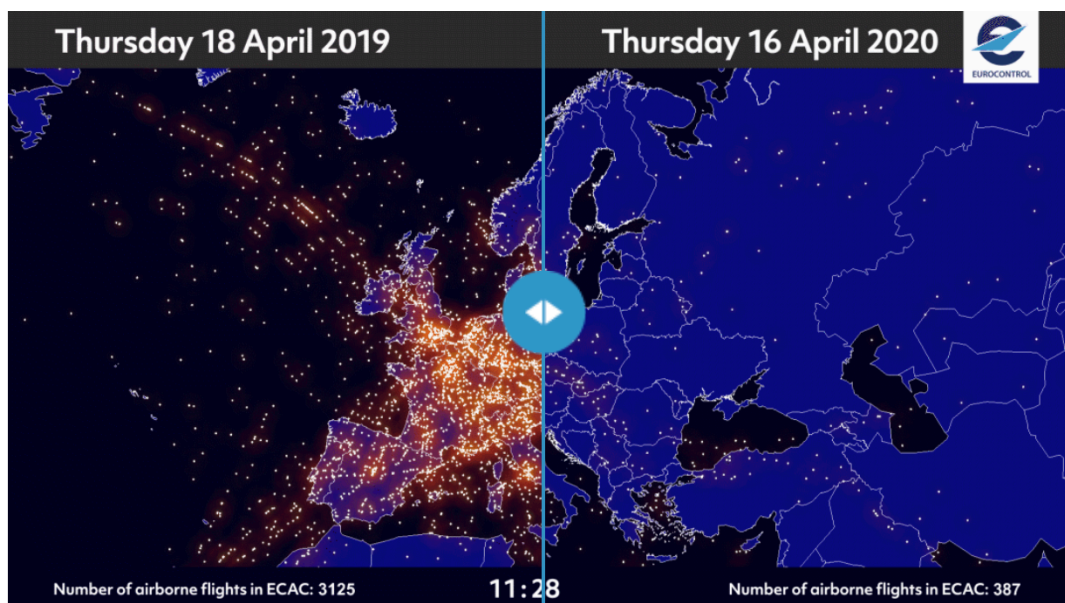
³⁰¹ R. Santagata (2020), *Diritto del turismo*, IV, Milano, pag. 335.

³⁰² La IATA (International Air Transport Association) è un'organizzazione non governativa di natura privata, alla quale aderiscono larga parte delle compagnie aeree di linea, la cui funzione consiste nell'instaurare rapporti di cooperazione fra le stesse. Cfr. Carlucci, in *Trasporti*, 64/1994, pag. 137.

³⁰³ Regolamento (CE) N.889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 maggio 2002, che modifica il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti (Testo rilevante ai fini del SEE).

Il Coronavirus è stato forse lo shock esterno più grande nella storia dell'aviazione. Il settore aereo, settore estremamente globalizzato, risulta essere fortemente penalizzato dalle misure restrittive adottate in molti Paesi europei – e non solo – a fronte dell'attuale emergenza sanitaria, dove lo spostamento delle persone è consentito solamente per comprovate esigenze lavorative, per raggiungere farmacie e negozi per l'acquisto di generi alimentari e poco altro.

L'Unione Europea ha chiuso i suoi confini esterni e diverse compagnie aeree hanno sospeso una parte consistente dei propri voli, tant'è che, ad oggi, più o meno in Europa volano tra il 5 e il 10% dei voli rispetto all'inizio dell'anno. Eurocontrol³⁰⁴ ha pubblicato una mappa in cui è possibile constatare l'impatto del Coronavirus sul settore aereo, confrontando il traffico di giovedì 18 aprile 2019 e quello di giovedì 16 aprile 2020. Dal confronto, ne si denota un drastico calo³⁰⁵.



(fonte: Euronews/Eurocontrol)

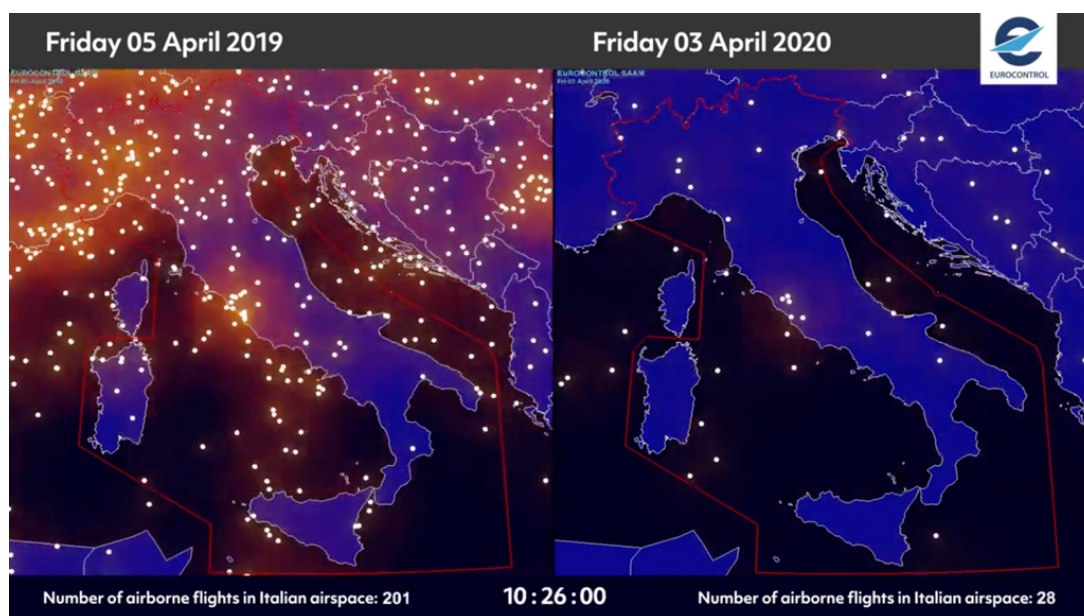
Il settore aereo era cresciuto negli ultimi 20 anni in maniera molto importante, a parte qualche stop momentaneo, ad esempio durante l'attacco alle torri Gemelle, quando per i tre mesi successivi ci fu una paura nel prendere l'aereo. Stando alle parole di Andrea Giuricin, docente universitario italiano, esperto in materia di Trasporti e Research fellow dell'Istituto Bruno Leoni, in un'intervista a "Skytg24 Business" del 21 febbraio 2020³⁰⁶, se questa paura continua ad aumentare, c'è il rischio che la crescita dell'ultimo ventennio non continui e metta ancora di più in difficoltà compagnie aeree che già versavano in una situazione non idilliaca. Se consideriamo il fatto che tali compagnie – quali Alitalia e Air Italy – erano in difficoltà in un momento in cui comunque il mercato stava crescendo, qualora questo

³⁰⁴ Eurocontrol è un'organizzazione intergovernativa, civile e militare cui partecipano 41 Stati europei e di Paesi limitrofi e il cui scopo principale è di sviluppare e mantenere un efficiente sistema di controllo del traffico aereo a livello europeo, affiancando in questo impegno comune le autorità nazionali dell'aviazione civile (in Italia l'ENAC), gli enti ed i soggetti fornitori dei servizi di controllo del traffico aereo (in Italia ENAV e l'Aeronautica Militare), gli utenti dello spazio aereo civile e militare, il settore industriale, le organizzazioni professionali e le competenti istituzioni europee.

³⁰⁵ <https://www.eurocontrol.int>.

³⁰⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=D5OjLvktJKo>.

mercato si restringesse, allora diretta e imprescindibile conseguenza sarà il collasso delle stesse e il pagamento di una penale maggiore da parte del contribuente. A risentire degli effetti della pandemia sono state tutte le compagnie aeree, anche quelle più solide, anche quelle low cost. Si ricordi che il low cost carrier è, da un punto di vista normativo ed amministrativo, una compagnia aerea “ordinaria”, perlomeno in ambito comunitario³⁰⁷. Al vettore comunitario low cost si applica in toto la Convenzione di Montreal recepita a livello europeo con il Regolamento (CE) n. 889/2002 del 13 maggio 2002, ed altresì il Regolamento (CE) n. 261/2004 dell’11 febbraio 2004 sul negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato³⁰⁸. Benché, oltre a limitarsi a praticare tariffe basse, contengano strategicamente i propri costi in maniera da poter sostenere il regime che ne ha decretato il successo, i vettori low cost avranno più problemi a recuperare operatività piena, in virtù del loro modello operativo basato sulla “full occupancy”. Easyjet, Lufhansa, British Airways hanno annunciato di aver preso la decisione di mettere a terra la maggior parte della flotta fino alla fine dell'emergenza sanitaria (se non oltre – come nel caso di Ryanair³⁰⁹) e di attivarsi nelle operazioni di rimpatrio di turisti bloccati all'estero. Nel nostro Paese, il traffico è diminuito del 90%. “Il mercato aereo italiano, che è passato da 53 milioni di passeggeri nel 1997 a 161 milioni del 2019, rischia di non riprendersi più dopo la crisi del coronavirus”, secondo Andrea Giuricin³¹⁰.



(Fonte: Euronews/Eurocontrol)

Il decreto ministeriale del 12/04/2020³¹¹, adottato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Salute, detta che “al fine di contrastare il

³⁰⁷ Ciardo D. (2004), *Responsabilità nel trasporto aereo. Mutamenti di equilibri fra passeggero e vettore*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, p. 383.

³⁰⁸ Santagata R. (2020), *Diritto del turismo*, IV, Milano, p. 322.

³⁰⁹ In un'intervista al Financial Times, Michael O'Leary, CEO della Ryanair, ha espresso che la low cost da lui capitanata non riprenderà a volare se sarà necessario lasciare vuoti i posti centrali nelle file.

³¹⁰ Business Insiders, https://it.businessinsider.com/allarme-low-cost-nella-fase-2-del-covid-andare-e-tornare-in-aereo-da-londra-potrebbe-costare-500-euro/?refresh_ce.

³¹¹ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Decreto ministeriale 12 aprile 2020, n. 153.

diffondersi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di tutelare la salute dell'utenza e dei lavoratori, sono assicurati, nel settore del trasporto aereo, esclusivamente i servizi minimi essenziali". In più, negli aeroporti delle aree dei territori "a contenimento rafforzato", i passeggeri in partenza dovranno essere sottoposti al controllo, oltre che del possesso del titolo di viaggio, anche della prescritta autocertificazione. Per i voli Schengen ed extra Schengen in partenza, le autocertificazioni saranno richieste unicamente per i residenti o domiciliati nei territori soggetti a limitazioni. Nei voli Schengen ed extra Schengen in arrivo, i passeggeri dovranno motivare lo scopo del viaggio all'atto dell'ingresso³¹². Gli addetti dovranno, poi, indossare mascherine, guanti monouso e, su indicazione del Medico Competente, ulteriori dispositivi di protezione (come occhiali protettivi), qualora dovessero necessariamente entrare a stretto contatto con i passeggeri. Quest'ultimi, se ne risultano sprovvisti, dovranno essere dotati di dispositivi di protezione individuale da parte del vettore aereo al momento dell'imbarco³¹³.

Il Vecchio Continente non è l'unico interessato dalla riduzione dei voli dovuta alla pandemia di COVID-19. Il Presidente degli Stati Uniti, proclamando lo stato di emergenza nazionale, ha deciso il blocco dei voli da tutti i Paesi europei, o meglio dall'area Schengen, che include 26 Paesi – escluso il Regno Unito post Brexit (nonché i voli da Cina e Iran). Tutti i viaggiatori in generale non potranno rientrare negli Stati Uniti, se nei 14 giorni precedenti siano stati fisicamente presenti in un Paese europeo. Trump ha definito il divieto come "lo sforzo più aggressivo e completo per affrontare un virus straniero nella storia moderna"³¹⁴. Pertanto, nel territorio statunitense stanno volando circa il 20/30% dei voli abituali e le piste vengono riempite ogni giorno di aerei. Anche in Asia, il trasporto aereo è fermo e la Korea Airlines ha confermato a Euronews che oltre il 90% della flotta è attualmente fuori servizio, parcheggiata negli aeroporti sudcoreani³¹⁵. In Australia, invece, l'unica compagnia che ancora assicura collegamenti verso alcuni Paesi europei è la Qatar Airways, mentre le altre compagnie aeree internazionali sono state costrette a ridurre drasticamente la propria operatività, a causa dei divieti imposti all'ingresso e dell'indicazione serrata rivolta dalle autorità locali agli australiani di non recarsi all'estero³¹⁶. In Cina si è ritornati al 40% dei voli. Si può dunque affermare che in Cina ci sia stata, ad oggi, una piccola ripresa, soprattutto dovuta ai voli domestici. I voli domestici in questo momento non hanno nessuna limitazione, se non il fatto che manca la domanda. Sui voli internazionali, invece, la domanda è ancora più bassa, anche perché ci sono maggiori restrizioni (trattasi solo di compagnie cinesi autorizzate dal governo)³¹⁷. In generale, secondo quanto dichiarato da Alexandre de Juniac, direttore generale della IATA, il traffico aereo mondiale è crollato del 14% nel primo trimestre del 2020 rispetto a un anno fa, percentuale che è destinata a raddoppiare nel corso dell'anno; in Europa di oltre l'85%; in Italia, come su scritto, di circa il 90%. Seguono Medio Oriente e America Latina (-80%), quindi Africa (-60%), Asia-Pacifico e Nord America (-50%)³¹⁸.

³¹² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020.

³¹³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2020.

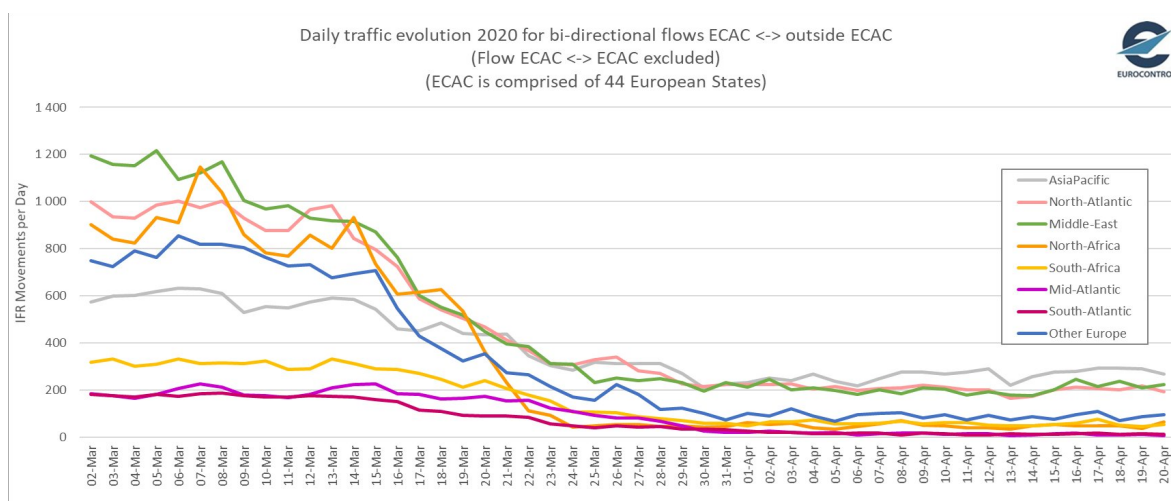
³¹⁴ Missionline, <https://www.missionline.it/voli-dalleuropa-agli-stati-uniti/>.

³¹⁵ Euronews, <https://it.euronews.com/2020/04/01/coronavirus-ci-sono-abbastanza-posti-per-parcheggiare-tutti-gli-aerei-a-terra>.

³¹⁶ <http://www.viaggiasesicuri.it/country/AUS>.

³¹⁷ L'agenzia di viaggi magazine, <https://www.lagenziadiviaggi.it/la-ripresa-della-cina-ripristinato-il-40-dei-voli-domestici/>.

³¹⁸ <https://www.iata.org>.



(Fonte: Euronews/Eurocontrol)

3.2 Settore ferroviario

Storicamente, la fondazione normativa del contratto di trasporto ferroviario è contenuta nelle condizioni generali di trasporto (Condizioni e Tariffe recate dal r.d.l. 11 ottobre 1934, n. 1948, conv. in legge 4 aprile 1935, n. 911), rimaneggiate e rielaborate più volte con l'uso di fonti normative di diversa natura (leggi, decreti presidenziali e ministeriali, regolamenti). Lo Stato esercitava l'attività di trasporto ferroviario attraverso l'Ente Ferrovie dello Stato, un ente dalla particolare natura di impresa pubblica.

In seguito ad un lungo percorso che interessò la trasformazione degli enti pubblici economici in enti privati, negli anni '90, anche l'Ente Ferrovie dello Stato prese parte al processo di privatizzazione divenendo una società per azioni (Ferrovie dello Stato s.p.a.; in seguito Trenitalia). Il decreto di concessione n.225/1993 accordò all'allora Ferrovie dello Stato s.p.a. il potere di stabilire le Condizioni generali di trasporto, nonché la facoltà di determinare i prezzi dei servizi alla clientela e le relative condizioni di utilizzo, in regime di libertà di impresa. In questo modo, si è espressamente fatta salva la vigenza delle "disposizioni di legge concernenti in generale il trasporto per ferrovia"³¹⁹.

Con riferimento all'Italia e alle circostanze specifiche connesse al COVID-19, è stato deciso che nel settore del trasporto ferroviario dei passeggeri, siano garantiti i servizi minimi essenziali sia per le attività a mercato che per quelle svolte in base a contratti di servizio per la lunga percorrenza stipulati da Trenitalia con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con almeno una coppia di collegamento su ogni direttrice. Per i servizi Intercity, Trenitalia potrà d'intesa con le amministrazioni vigilanti valutare ulteriori rimodulazioni in funzione delle ridotte esigenze di mobilità³²⁰.

Trenitalia, al fine di massimizzare la tutela della salute di viaggiatori e dipendenti, ha attivato una serie di disposizioni in materia di prevenzione della diffusione del COVID-19. Ha introdotto l'utilizzo di un nuovo criterio per la prenotazione dei posti a bordo delle Freccie, che garantisce il rispetto delle distanze di sicurezza, "mantenendo invariato il comfort offerto ai viaggiatori", rende noto un comunicato di Trenitalia, aggiungendo che "il nuovo criterio di prenotazione è un'ulteriore azione, dopo quelle già avviate dal Gruppo FS Italiane a tutela dei viaggiatori e dipendenti". Tra queste, va sicuramente menzionato il

³¹⁹ R. Santagata (2020), *Diritto del turismo*, Milano, p. 344.

³²⁰ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Decreto ministeriale 12 aprile 2020, n. 153.

potenziamento delle attività di sanificazione e disinfezione dei treni e dei luoghi di lavoro; l'installazione di dispenser di disinfettante per le mani e la sospensione temporanea dei servizi di ristorazione a bordo dei treni; l'istituzione di una task force inter societaria per monitorare costantemente l'evoluzione della situazione e garantire il coordinamento di tutti gli interventi disposti dai provvedimenti governativi in materia³²¹. Misure ed iniziative intraprese anche da Italo Ntv che registra, ormai, una domanda passeggeri notevolmente bassa: la clientela business riconvertita al telelavoro, la clientela internazionale totalmente cancellata dalla pandemia (e, del resto, dal tracollo del trasporto aereo), la clientela di massa impossibilitata agli spostamenti a causa delle disposizioni governative, hanno fatto sì che da 60.000 passeggeri al giorno, prima dell'emergenza, attualmente ne vengano trasportati non più di 300, con una riduzione della domanda di oltre il 98-99%. Il trasporto regionale, invece, ha subito una riduzione del 70%: in Lombardia, zona maggiormente colpita dall'epidemia, si è registrato un calo dell'85% dei viaggiatori giornalieri³²².

Per quanto concerne i controlli, la canalizzazione dei passeggeri in entrata e in uscita dalle stazioni viene curata dalla Polizia ferroviaria, con la collaborazione del personale delle ferrovie dello Stato, delle autorità sanitarie e della Protezione civile, al fine di verificare lo stato di salute dei viaggiatori, utilizzando anche apparecchi "termoscan" e acquisendo le autodichiarazioni. Inoltre, così come in Italia, anche a livello internazionale, gli operatori ferroviari e gli operatori delle stazioni ferroviarie dovranno fornire formazione ed orientamento al loro personale (che lavora a bordo dei treni e nelle stazioni) e dare alla clientela tutte le informazioni sulle misure di prevenzione adottate e sui percorsi da seguire all'interno delle stazioni.

Se molti Paesi hanno chiuso i propri confini terrestri e vietato tutti i viaggi e gli spostamenti per turismo sia all'estero sia sul territorio nazionale (come la Grecia, la Danimarca, la Giordania, l'Austria, la Croazia, ecc.)³²³, nessuna limitazione è prevista per il servizio di trasporto merci e per i servizi a carattere emergenziale³²⁴. In Europa, infatti, il treno è forse il mezzo più utilizzato per la circolazione delle merci e dei beni di prima necessità³²⁵, circa 21 giorni più veloce rispetto al trasporto marittimo e meno caro rispetto al trasporto aereo.

³²¹ <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/media/comunicati-stampa/2020/3/10/frecce-trenitalia--nuovo-criterio-per-la-prenotazione-dei-posti.html>.

³²² Il Sole 24 Ore, <https://www.ilsole24ore.com/art/ferrovie-l-emergenza-covid-taglia-98percento-treni-veloci-ADPISIF>.

³²³ Touring Club Italiano, <https://www.touringclub.it/viaggiare/coronavirus-e-viaggi-dove-non-possono-andare-gli-italiani>.

³²⁴ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Decreto ministeriale 13 marzo 2020, n. 153, da Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

³²⁵ Si ricordi che dal 1° gennaio 2007, il trasporto merci nazionale e internazionale è interamente aperto alla concorrenza. Al fine di consentire un utilizzo ottimale della rete internazionale del trasporto merci e migliorarne l'interoperabilità (ovvero, la capacità di operare indistintamente su ogni tratto della rete ferroviaria), l'Unione europea ha definito nove corridoi merci ferroviari orientati al mercato nel Regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo. L'obiettivo era di rafforzare e favorire il trasporto merci ferroviario e renderlo più competitivo rispetto agli altri modi di trasporto per le merci che attraversano diversi Stati membri. Tale Regolamento (UE) è stato a più riprese modificato nel corso degli anni. Per ciò che concerne, invece, i diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario si fa riferimento al Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Mentre, il nucleo centrale del diritto dei trasporti ferroviari internazionali è costituito dalla Convenzione di Berna relativa ai trasporti ferroviari internazionali (COTIF) firmata il 9 maggio 1980, modificata dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999, in vigore dai contraenti dal 1° luglio 2006 (per informazioni aggiornate sullo stato delle ratifiche della COTIF 1999 vedasi il sito web dell'OTIF (Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires) <http://www.otif.org/>.

3.3 Settore trasporto pubblico locale stradale e ferrovie oggetto di concessione

È importante ricordare che, mentre il trasporto marittimo e quello aereo sono regolati da una disciplina legislativa, il trasporto terrestre si presenta come una categoria individuata solo negativamente, dai confini non precisi né legislativamente determinanti: il nostro sistema legislativo non conosce la tripartizione tra trasporto terrestre, marittimo ed aereo, ma si articola al contrario su una disciplina del trasporto in generale (contenuta nel codice civile) e su norme speciali, dettate per particolari tipi di trasporto (marittimo, aereo, ferroviario, ecc.) e contenute nel codice della navigazione e in leggi speciali³²⁶. Essendo posti di fronte ad un quadro normativo caratterizzato da alcune lacune inerenti alla mancanza di una apposita regolamentazione del contratto di trasporto terrestre, il legislatore è intervenuto per mezzo dell'art. 1680 c.c.³²⁷ stabilendo una posizione di parallelismo tra la disciplina del trasporto del codice civile e quella degli altri tipi di trasporto. In più, viene introdotta una rimarchevole distinzione nelle norme del codice civile dedicate al trasporto: le norme non derogate dal diritto speciale sono elevate al rango di norme di portata generale, mentre le norme derogate conservano la loro originaria destinazione, che è esclusivamente quella di disciplinare il trasporto terrestre. Autobus, tram, treni, trasporto pubblico locale e ferroviario, sono considerate attività essenziali per la mobilità delle persone nonché spina dorsale dell'economia nazionale e locale, anche in tempo di pandemia; per tal motivo, mantengono il servizio anche se hanno ridotto corse e tratte.

In Italia, il decreto ministeriale del 12 aprile 2020³²⁸ afferma che “si consente al vettore di modificare e ridurre fino al 3 maggio i servizi di linea, previa adeguata e tempestiva comunicazione al Ministero e all'utenza, a condizione che non si abbia l'integrale cessazione dei servizi e che vi sia il rispetto del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali”. I Presidenti delle Regioni, dal canto loro, (così come anche il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) possono intervenire programmando limitazioni del trasporto pubblico locale, anche non di linea, per interventi sanitari necessari, assicurando in ogni caso i servizi minimi essenziali³²⁹. Il governo ha ordinato: “è vietato trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso, salvo che per comprovate esigenze lavorative, per motivi di assoluta urgenza o per motivi di salute. È vietato anche ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale, comprese le seconde case utilizzate per vacanza”³³⁰.

I motivi dello spostamento devono comunque essere dimostrati, anche mediante autocertificazione che potrà essere resa su moduli prestampati già in dotazione alle forze dell'ordine statali e locali. La veridicità delle autodichiarazioni potrà essere oggetto di controlli successivi e la non veridicità di quanto dichiarato costituisce reato ai sensi dell'art. 495 c.p.³³¹. Per quanto riguarda la rete autostradale e la viabilità principale, è la polizia

³²⁶ Romanelli G. (1959), *Il trasporto aereo di persone*, Padova, p. 9 ss.

³²⁷ “Le disposizioni di questo capo si applicano anche ai trasporti per via d'acqua o per via d'aria e a quelli ferroviari e postali, in quanto non siano derogate dal codice della navigazione e dalle leggi speciali” (Dispositivo dell'art. 1680 Codice civile).

³²⁸ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Decreto ministeriale 12 aprile 2020, n. 113, da Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

³²⁹ <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105079.pdf>.

³³⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2020.

³³¹ Giurisprudenza penale, *Covid-19, misure di contenimento e reati di falso: aspetti problematici dell'autocertificazione*, di Filippo Lombardi.

stradale ad effettuare i controlli, acquisendo le prescritte autodichiarazioni. Lungo la viabilità ordinaria anche l'Arma dei carabinieri e le polizie municipali svolgono analoghi servizi.

Anche in questo settore, sono state adottate regole per contenere la diffusione del COVID-19 e garantire contestualmente la sicurezza di tutti i viaggianti, lavoratori e viaggiatori: si ritiene indispensabile mantenere la distanza interpersonale di un metro per tutto il personale viaggiante; ove non possibile, i dipendenti devono utilizzare dei dispositivi di protezione individuale; sanificare ed igienizzare in modo frequente i mezzi di trasporto; installare dispenser di soluzione idroalcolica; prevedere la vendita contingentata dei biglietti (in modo tale da osservare la distanza di sicurezza tra i passeggeri); fornire informazioni sul corretto uso dei dispositivi e comunicare le corrette modalità di comportamento. In più, occorre adottare possibili accorgimenti atti alla separazione del posto di guida con distanziamenti di almeno un metro dai passeggeri; consentire la salita e la discesa dei passeggeri dalla porta centrale e dalla porta posteriore utilizzando idonei tempi di attesa, al fine di evitare contatto tra chi scende e chi sale; garantire un numero massimo di passeggeri (secondo l'Avviso comune siglato dalle Associazioni ASSTRA, ANAV ed AGENS con le OOSLLL il 13 marzo 2020)³³². Molte aziende del trasporto pubblico stanno già adottando le linee guida menzionate: per esempio, sia a Milano che a Roma tutti i mezzi del trasporto pubblico locale, metro, tram e bus, sono igienizzati almeno una volta al giorno.

Dall'ufficio studi e ricerche di ASSTRA, un Documento di posizione, dal titolo "COVID-19. Gli impatti sulle imprese di trasporto pubblico locale e scenari futuri"³³³ stima che "nel mese di marzo 2020 l'effetto COVID-19 ha determinato un crollo verticale della domanda di mobilità pubblica (-80%)". Tale stima è confermata anche da una ricognizione avviata dal MIT, secondo cui la contrazione dei servizi di trasporto pubblico locale e la riduzione dell'utenza, in media, non sono inferiori al 75-80% e non è da escludere un peggioramento. Se in Italia il trasporto pubblico, benché limitato, viene comunque garantito, in alcuni Paesi, come la Slovenia³³⁴, sono stati sospesi il trasporto pubblico di passeggeri con autobus o per ferrovia, le funivie e la funicolare. In Cina, invece, soprattutto nell'area dell'Hubei, il trasporto pubblico è stato arrestato. In particolare, Wuhan, città del focolaio, è stata completamente isolata: sono stati bloccati treni, bus e metropolitane³³⁵.

3.4 Settore marittimo e portuale

Il trasporto marittimo è oggetto di una disciplina specifica dettata dal codice della navigazione. Il contratto avente ad oggetto il trasferimento per mare di persone da un luogo ad un altro, comunemente detto contratto di passaggio marittimo, trova la propria regolamentazione, sul piano interno, proprio negli art. 396-418 del codice citato. Sul piano internazionale, la materia è stata spesso oggetto di vari tentativi di disciplina uniforme non sempre coronati da successo. Anche la regolamentazione contenuta nella Convenzione di Atene³³⁶ del 13 dicembre 1974, successivamente modificata con i Protocolli di Londra del

³³² "Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica", Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 20 marzo 2020.

³³³ Documento di posizione, "COVID-19. Gli impatti sulle imprese di trasporto pubblico locale e scenari futuri", ASSTRA, marzo 2020 con proiezione aprile 2020.

³³⁴ <https://www.gov.si/it/argomenti/coronavirus/>.

³³⁵ Il Sole 24 Ore, <https://www.ilsole24ore.com/art/come-affrontare-emergenza-virus-differenze-italia-cina-ADFX60B>.

³³⁶ La Convenzione di Atene disciplina la responsabilità del vettore marittimo nei confronti dei passeggeri nel caso in cui, durante il trasporto e per colpa del vettore o dei suoi dipendenti o preposti, si verifichi un danno.

19 novembre 1976 e del 30 marzo 1990, e, da ultimo, del 1° novembre 2002, pur essendo entrata in vigore il 28 aprile 1987, è stata a tutt'oggi ratificata da un numero abbastanza ridotto di Stati³³⁷.

Il settore marittimo e portuale, al pari degli altri settori trasportistici, è stato colpito dalle ripercussioni derivanti dalla pandemia COVID-19.

Benché molti governi abbiano introdotto restrizioni nazionali e locali, tra cui:

- prevenzione dell'imbarco o dello sbarco dell'equipaggio o dei passeggeri (prevenzione del congedo a terra e del cambio dell'equipaggio; previsione dello screening pre-imbarco);
- prevenzione dello scarico o del carico o delle provviste o dell'assunzione di combustibile, acqua, cibo e provviste;
- imposizione della quarantena o rifiuto di ingresso in porto alle navi (in casi estremi),

l'International Maritime Organization (IMO) ha diffuso una circolare³³⁸ in cui incoraggia i governi degli Stati membri e le autorità nazionali a garantire che le navi e i porti restino operativi, al fine di mantenere la piena funzionalità delle catene di approvvigionamento³³⁹ e la circolazione dei marittimi e del personale marittimo.

Al fine di gestire questa fase emergenziale, la Commissione Europea ha predisposto le "Guidelines on protection of health, repatriation and travel arrangements for seafarers, passengers and other persons on board ships"³⁴⁰, ovvero le linee guida per garantire sia la protezione della salute e il rimpatrio dei passeggeri e lavoratori marittimi, sia la circolazione di beni e servizi essenziali per i Paesi europei attraverso i porti.

In linea di massima, si prevede che gli Stati membri facilitino il transito di cittadini europei e cittadini di paesi terzi residenti in Europa per consentir loro il rimpatrio, così come è responsabilità degli operatori delle navi da crociera e degli armatori organizzare il rimpatrio delle persone a bordo a prescindere che lo sbarco avvenga all'interno o all'esterno dell'Unione Europea. Per quanto riguarda il personale marittimo impegnato sui mercantili, agli stessi dovrebbe essere garantita la possibilità di raggiungere i porti per l'imbarco e di poter sbarcare a fine missione per tornare in patria, nonché di un adeguato turnover; il che contribuirebbe anche a garantire che il settore rimanga operativo a medio e lungo termine e a salvaguardare l'import/export delle merci. Ovviamente, sarà necessario che gli Stati membri, con l'aiuto della Commissione, istituiscano una rete di porti sicuri in cui i cambi di equipaggio possano avere luogo senza restrizioni, garantendo allo stesso tempo la sicurezza dei marittimi e dei lavoratori portuali.

Per chi continua a navigare, le attività saranno sempre più difficoltose, anche a causa della chiusura dei porti in intere nazioni. Difatti, a causa di tali restrizioni, diverse compagnie

La presunzione di colpa del vettore e dei suoi ausiliari è prevista solo in relazione ai danni che siano conseguenza diretta o indiretta di naufragio, urto, arenamento, esplosione, incendio, vizio della nave. In ogni altro caso, incombe sul passeggero l'onere di provare la colpevolezza del vettore o dei suoi ausiliari, nonché il fatto che l'evento dannoso ha avuto luogo durante il trasporto. Qualora venisse provato che il danno è dovuto ad un atto o comportamento omissivo del vettore (con l'intento o la consapevolezza di causare il danno), lo stesso perde il beneficio della limitazione della sua responsabilità.

³³⁷ Zunarelli S. (2005), *Lezioni di diritto della navigazione*, Bologna, p. 89.

³³⁸ IMO – International Maritime Organization, "Coronavirus (COVID-19) – Preliminary list of recommendations for Governments and relevant national authorities on the facilitation of maritime trade during the COVID-19 pandemic", Circular Letter No.4204/Add.6 27 March 2020

³³⁹ Si ricordi che il trasporto marittimo trasporta circa il 90% del commercio mondiale.

³⁴⁰ Communication from the Commission, "Guidelines on protection of health, repatriation and travel arrangements for seafarers, passengers and other persons on board ships", European Commission, 8 aprile 2020

crocieristiche hanno deciso il fermo dell'intera flotta, in tutto il mondo. In Italia, ad esempio, la genovese Costa Crociere ha interrotto la navigazione.

Con maggior specificità, col decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2020³⁴¹, ovvero ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, all'art. 6 sulle disposizioni in materia di navi da crociera e navi di bandiera estera: specifiche norme sono previste per le navi da crociera, i cui servizi per le navi passeggeri di bandiera italiana sono sospesi. "È fatto divieto a tutte le società di gestione, agli armatori ed ai comandanti delle navi passeggeri italiane impiegate in servizi di crociera di imbarcare passeggeri in aggiunta a quelli già presenti a bordo, fino al termine della crociera in svolgimento. [...] Tutte le società di gestione, gli armatori ed i comandanti delle navi passeggeri italiane impiegate in servizi di crociera provvedono a sbarcare tutti i passeggeri presenti a bordo nel porto di fine crociera qualora non già sbarcati in precedenti scali. Precise disposizioni sono previste per lo sbarco passeggeri nei porti italiani. [...] È fatto divieto alle società di gestione, agli armatori ed ai comandanti delle navi passeggeri di bandiera estera impiegate in servizi di crociera che abbiano in previsione scali in porti italiani di fare ingresso nei porti, anche ai fini della sosta inoperosa". In più, sono state confermate le limitazioni dei collegamenti con le due isole principali, Sicilia e Sardegna, attraverso la sospensione del trasporto marittimo dei viaggiatori, mentre continua ad essere assicurato il trasporto delle merci.

Anche il resto del mondo si è prodigato nell'attuare misure di contenimento in merito al trasporto marittimo. Di seguito un breve e non esaustivo *excursus*³⁴².

In Europa:

- la compagnia norvegese Viking ha deciso di sospendere la propria attività, sia con le navi fluviali che con quelle oceaniche;
- la Grecia ha predisposto che le navi da crociera non potranno approdare nei porti greci e ha vietato l'attracco e lo sbarco di passeggeri in tutti i porti per le imbarcazioni da diporto provenienti da qualsiasi destinazione geografica, lasciando la possibilità ai soli residenti di raggiungere le isole del Paese;
- in Irlanda, per ridurre il rischio di contagio, la compagnia di traghetti Seatruck Ferries ha sospeso l'imbarco di passeggeri nelle sue navi; tuttavia, continuerà a trasportare semirimorchi, container e casse mobili non accompagnati;
- il Portogallo ha predisposto il divieto di uscita dai porti e l'attracco di imbarcazioni straniere;
- in Spagna, le navi passeggeri/crociere non sono autorizzate a fare scalo nei porti nazionali;
- a Cipro e in Slovenia, tutte le attività sono state chiuse, comprese quelle marine e, dunque, i porti turistici.

In Corea del sud, a nessuna nave da crociera è consentito fare scalo nei porti del Paese. È tuttavia consentito il solo ormeggio in rada se la nave ha bisogno di rifornimenti di qualsiasi genere.

In America, l'industria crocieristica è stata sospesa.

³⁴¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2020, da Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

³⁴² Focus Team Shipping & Transport, *Emergenza COVID-19: le restrizioni portuali nel mondo*, 20 marzo 2020 e <http://blog.navily.com/en/blog/navily-covid-19-informazioni-sui-porti/>.

In Australia, il primo ministro Scott Morrison ha dichiarato il 19 marzo che i confini del Paese sarebbero stati chiusi a tutti i viaggiatori, ad eccezione dei cittadini e dei residenti permanenti e dei loro familiari stretti, e l'entrata nei porti australiani di navi da crociera sarebbe stata sospesa fino al 15 aprile.

Nel Sud Africa, per il periodo del lockdown, è stata annunciata la chiusura temporanea delle frontiere, sia terrestri e sia marittime. La chiusura dei porti non pregiudica il trasporto di merci essenziali.

4. TECNOLOGIA E MONITORAGGIO DEGLI SPOSTAMENTI (*Andrii Plakšii*)

4.1 Il contesto internazionale

Molti governi nelle varie parti del mondo si sono dimostrati propensi ad utilizzare la sorveglianza digitale al fine di tracciare i contatti interpersonali, imporre più efficacemente la quarantena e valutare i trend caratterizzanti la diffusione della pandemia. Al giorno d'oggi una molteplicità di tecnologie differenti possono rivelarsi utili nel contesto di un'emergenza sanitaria diffusa su scala globale. Ad esempio, l'Austria, il Belgio, l'Italia, il Regno Unito e la Germania si occupano della raccolta di tutti dati anonimi o aggregati sulla posizione dei propri cittadini da società di telecomunicazioni. In molti altri paesi vengono utilizzati i dati degli smartphone, ma senza le protezioni aggiuntive tra cui la non riconoscibilità e l'aggregazione. Inoltre, diversi stati si affidano all'intelligenza artificiale e alle tecnologie per i big data tra cui la Cina che ha messo in atto un mix di scanner termici e tecnologie di riconoscimento facciale in luoghi pubblici per migliorare il tracciamento degli infetti. In Polonia e India, invece, sono state lanciate delle app che inviano istruzioni per il caricamento di selfie e raccolgono i dati sulla posizione; altre app sono in grado di effettuare la ricerca in base ai selfie con tag geografici³⁴³.

Nonostante tutti i vantaggi offerti dalla tecnologia in termini di rafforzamento delle misure destinate a contenere la pandemia COVID-19, è lecito chiedersi se le decisioni governative che ignorano o mettono in secondo piano il diritto alla privacy possano essere giustificate. Da un lato, i governi sono obbligati a garantire il diritto alla salute, a prevenire e controllare le epidemie. Per fare ciò, è ammessa una limitazione temporanea³⁴⁴ di alcuni diritti umani per poter fornire una risposta coordinata e tempestiva alle emergenze sanitarie. Dall'altro lato, l'istituzione delle capacità e delle infrastrutture per la sorveglianza digitale rappresenta un pericolo perché tali misure potrebbero diventare dei dispositivi permanenti. Il trade-off appena descritto deve essere valutato molto attentamente. Ecco perché un centinaio di organizzazioni della società civile ha sottoscritto la dichiarazione indirizzata ai governi in cui vengono elencate le condizioni da rispettare per non rendere illegali le misure di sorveglianza digitale³⁴⁵.

Nello specifico, le condizioni elencate nella dichiarazione prevedono che:

- le misure di sorveglianza siano legittime, necessarie e proporzionali
- tali misure restino in vigore solo per il periodo necessario a contrastare la pandemia
- gli stati assicurino che la raccolta, la conservazione e l'aggregazione dei dati personali e quelli sulla salute servano solo a scopi di contrasto alla pandemia
- i governi facciano ogni sforzo per proteggere i dati personali

³⁴³ “Covid-19, sorveglianza e minaccia ai tuoi diritti”, *Amnesty International Italia*, <https://www.amnesty.it/covid-19-sorveglianza-e-minaccia-ai-tuoi-diritti/>.

³⁴⁴ Ad esempio, il Regolamento (UE) 2016/679 all'art. 9, paragrafo 2, lettera i), detta una specifica base giuridica dei trattamenti di dati che siano finalizzati a perseguire motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. Se vengono previste misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, allora tale deroga non contrasta con la normativa dell'UE o degli Stati membri. Inoltre, il Regolamento e-Privacy all'art. 15 prevede la possibilità di disposizioni nazionali di emergenza volte ad introdurre misure nell'interesse della sicurezza nazionale e della salute pubblica. Le misure previste dall'art.15, qualora risultino compatibili con i valori democratici, possono essere adottate in caso di carenza o insufficienza di dati anonimi e aggregati. Infatti, il Garante privacy Antonello Soro nella sua intervista del 17 marzo 2020 ha sottolineato che i diritti possono, in contesti di emergenza, subire limitazioni anche incisive. Tali limitazioni sono ammissibili solo se risultano proporzionali alle esigenze specifiche e hanno un vincolo temporale.

³⁴⁵ “Covid-19 e sorveglianza”, *Amnesty International Italia*, <https://www.amnesty.it/covid-19-e-sorveglianza/>.

- eventuali accordi per condividere i dati tra i governi e altri soggetti privati o pubblici siano basati sulle leggi
- le risposte all'emergenza contengano garanzie sull'assunzione di responsabilità e contro l'abuso della loro attuazione
- la raccolta dei dati comprenda modalità per una partecipazione libera, attiva e significativa di soggetti rilevanti, in particolare esperti nel campo della salute pubblica, e dei gruppi più marginalizzati³⁴⁶.

4.2 L'approccio adottato a livello europeo

Per rispondere alla diffusione del COVID-19 molti Stati membri dell'UE hanno già lanciato oppure si stanno preparando per il lancio delle soluzioni che includono il monitoraggio dei contagi attraverso le app. Inoltre, alcune applicazioni sono state sviluppate anche a livello regionale. In Lombardia, per esempio, l'app "AllertaLOM" è stata aggiornata per integrare un questionario relativo al coronavirus³⁴⁷.

Data la situazione dell'emergenza sanitaria, si possono individuare almeno tre ragioni per cui è opportuno avere un approccio condiviso a livello europeo. In primo luogo, l'utilizzo dello stesso standard tecnologico³⁴⁸, oppure della stessa app di riferimento paneuropea per il tracciamento di contagi consentirebbe una migliore interoperabilità e condivisione dei risultati registrati in diversi contesti territoriali. In secondo luogo, il rispetto degli stessi principi da parte delle autorità degli Stati membri potrebbe assicurare la conformità delle misure di sorveglianza digitale alle norme sul diritto alla privacy riportate nel Regolamento UE 2016/679 e nel Regolamento e-Privacy. In terzo luogo, l'assenza di un approccio comune potrebbe ridurre l'efficacia delle misure e degli sforzi compiuti per contrastare la pandemia qualora i confini fra gli Stati membri venissero riaperti³⁴⁹.

Proprio per questi motivi il 15 aprile 2020 è stata pubblicata, dalla Commissione Europea ed e-Health Network, la linea guida in cui vengono descritti i principi in base ai quali gli Stati membri vengono indirizzati verso un approccio comune. I requisiti fondamentali³⁵⁰ che le applicazioni sviluppate dai singoli Stati devono rispettare sono i seguenti:

- l'adesione su base volontaria,
- l'approvazione da parte delle autorità del SSN degli Stati membri,
- la preservazione della privacy,
- la disattivazione delle app e la cancellazione dei dati quando ne verrà meno la necessità.

Inoltre, nel documento è indicata la possibilità per gli Stati membri di ricevere un sostegno da parte del Consorzio PEPP-PT (Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing); quest'ultimo è in grado di fornire gli strumenti già testati e pronti per l'uso garantendo allo

³⁴⁶ Access Now, Amnesty International, Human Rights Watch e Privacy International, *Joint civil society statement: States use digital surveillance technologies to fight pandemic must respect human rights*, April 2020.

³⁴⁷ Riccardo Danzo, "Una sola app europea per tracciare i contagi di Covid-19: la richiesta dell'UE", *Digital Day*, <https://www.dday.it/redazione/34897/app-europea-contagi-covid19-europa>.

³⁴⁸ Il 10 aprile 2020 i due colossi Google ed Apple hanno annunciato una serie di cambiamenti che verranno inseriti nelle API (application programming interfaces) le quali, già nel mese di maggio, consentiranno alle app di tracciamento dei contatti delle autorità sanitarie di operare sia su Android sia su iOS. Gli strumenti di notifica legati al contact tracing potranno essere utilizzati solamente dagli enti accreditati, ovvero le autorità sanitarie.

³⁴⁹ eHealth Network, European Commission, *Mobile applications to support contact tracing in the EU's fight against Covid-19. Common EU Toolbox for Member States*, Brussels, Belgium, April 2020, version 1.0, page 12.

³⁵⁰ *Ivi*, pag. 5.

stesso tempo la preservazione della privacy dei singoli utenti. Il funzionamento di tale sistema è basato sulla tecnologia Bluetooth Low Energy e un'architettura che permette di conservare tutti i dati personali dell'utente sul suo smartphone. Le iniziative nazionali che si stanno sviluppando in collaborazione con il PEPP-PT sono molteplici. In Austria, per esempio, il governo austriaco ha adottato un sistema basato sulla piattaforma PEPP-PT ma simile a quello lanciato in Singapore. Anche in Francia le autorità stanno collaborando con il PEPP-PT al fine costruire un sistema capace di rilevare le possibili catene di contagio. Nei Paesi come Estonia, Germania e Finlandia le autorità prendono in considerazione diverse opzioni al fine di scegliere quella che garantisce la migliore preservazione della privacy e l'interoperabilità nei confini dell'UE³⁵¹.

4.3 Le misure adottate in Italia

Per quanto riguarda l'Italia, il governo ha preso in considerazione più soluzioni. Nell'ambito dell'iniziativa "Innova per l'Italia" è stata indetta il 23 marzo 2020 una fast call contribution rivolta a privati, società ed enti, e finalizzata ad individuare le migliori soluzioni digitali per il monitoraggio "attivo" del rischio di contagio. Il gruppo di lavoro data-driven per l'emergenza COVID-19, nominato dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, ha effettuato la valutazione delle proposte formulate dai partecipanti al fine di selezionare la proposta più idonea ad essere implementata rapidamente a livello nazionale³⁵². La scelta si è resa esplicita il 16 aprile 2020 con la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'ordinanza n. 10/2020 con la quale si dispone di procedere alla stipula del contratto di concessione gratuita della licenza d'uso sul software di contact tracing e di appalto di servizio gratuito con la società Bending Spoons Spa³⁵³. Comunque l'autorizzazione al sistema di *contact tracing* dovrà avvenire attraverso una norma di rango primario, cioè una legge oppure un decreto convertito dal Parlamento, ma non con la semplice ordinanza. Le ragioni per cui è stata selezionata l'applicazione Immuni sono la sua capacità di contribuire tempestivamente all'azione di contrasto al virus e la conformità al modello europeo delineato dal Consorzio PEPP-PT³⁵⁴.

La versione beta dell'app Immuni, ormai in sperimentazione sul campo, e tante altre app europee inizialmente prevedevano un modello più "centralizzato". Nello specifico, nel modello centralizzato i codici vengono generati dal server piuttosto che dagli smartphone o altri dispositivi. Questo significa che i dati di contatto tra i dispositivi e le chiavi con cui è possibile renderli identificabili vengono accumulati in un luogo incrementando così il rischio relativo alla privacy. Tuttavia, il vantaggio del modello centralizzato consiste nella possibilità di costruire un "grafo sociale" e quindi di ampliare il raggio delle persone asintomatiche da monitorare. Più centralizzi i dati, più lo puoi fare. Per questo motivo la soluzione concorrente, ovvero Coronavirus Outbreak Control, prevedeva un modello ancora più centralizzato rispetto all'applicazione Immuni.

In ogni caso i principi di minimizzazione dell'uso dei dati previsti dalla raccomandazione della Commissione Europea dell'8 aprile 2020 e le pressioni arrivate da parte di numerosi esperti³⁵⁵ hanno reso necessario l'aggiornamento dell'app Immuni per passare ad un

³⁵¹ *Ivi*, pp. 10-12.

³⁵² Arcuri D., *L'ordinanza n.10/2020*, Roma, 2020, p. 2.

³⁵³ *Ivi*, p. 3.

³⁵⁴ *Ivi*, p. 2.

³⁵⁵ Secondo i numerosi esperti tra cui Stefano Zanero del Politecnico di Milano, Matteo Flora fondatore di The Fool e l'avvocato legal-tech Antonino Polimeni solo un modello decentralizzato è in grado di rispettare i principi di minimizzazione dell'uso di dati personali.

modello “decentralizzato”. Tale modello, inoltre, è preferito dai colossi Google ed Apple in quanto si rivela più protettivo della privacy degli utenti. Dunque, la scelta del modello decentralizzato potrebbe essere definita come obbligata. Stavolta sono i cellulari a generare attraverso l’applicazione i propri identificativi anonimi che vengono scambiati ogni volta che si entra in contatto via Bluetooth. Ogni smartphone crea la lista di questi codici anonimi. Tali dati vengono caricati sul server solo nei casi in cui un operatore sanitario rileva un caso di coronavirus. Di conseguenza, tutti gli utenti che hanno avuto il contatto con il paziente ricevono delle notifiche inviate dal server. Si prevede che tale versione dell’app Immuni sarà disponibile a maggio durante la cosiddetta Fase 2. Occorre però sottolineare che secondo il Comitato tecnico-scientifico l’applicazione Immuni potrà risultare efficace³⁵⁶ solo se sarà usata da almeno il 70-80% della popolazione³⁵⁷. Bisogna anche sottolineare che l’introduzione dell’applicazione Immuni è solamente una delle misure volte a contrastare la pandemia. Infatti, il secondo pilastro della strategia di uscita dalla situazione attuale consiste nella realizzazione dei test sierologici, ovvero rapidi esami del sangue. Il commissario straordinario per l’emergenza Domenico Arcuri ha spiegato che i primi 150 mila test sierologici saranno forniti all’Italia a titolo totalmente gratuito a partire dal 4 maggio. Successivamente il fornitore, ovvero la multinazionale americana Abbott, collocherà sul mercato italiano altri 4 milioni di test a titolo oneroso³⁵⁸. Inoltre, nella Fase 2 di riapertura sarà necessaria anche l’esecuzione periodica dei tamponi ai lavoratori per garantire sicurezza e un’adeguata sorveglianza sanitaria nei luoghi di lavoro. Dunque, nella fase di riapertura servirà un approccio ben strutturato. Il Ministro Roberto Speranza ha avvertito l’esigenza di coordinare l’attività di ricerca scientifica, l’uso dei test sierologici e la messa in atto degli strumenti tecnologici innovativi³⁵⁹.

³⁵⁶ Tuttavia, secondo i ricercatori presso Oxford University’s Big Data Institute circa il 60% della popolazione dovrebbe utilizzare le applicazioni per il tracciamento delle catene di contagio per rendere davvero efficace tale approccio.

³⁵⁷ Alessandro Longo, “L’app Immuni cambia. Seguirà il modello decentralizzato di Apple e Google”, *IlSole24*, <https://www.ilsole24ore.com/art/l-app-immuni-cambia-seguira-modello-decentralizzato-apple-e-google-ADcBF4L>

³⁵⁸ “Dalla app per il tracciamento dei contagi ai kit per i test sierologici, le operazioni a costo zero della Fase 2”, *IlSole24*, <https://www.ilsole24ore.com/art/dalla-app-il-tracciamento-contagi-kit-i-test-sierologici-operazioni-costo-zero-fase-2-ADi3AwM>.

³⁵⁹ “Si parte con i test di immunità a 150mila italiani”, *IlSole24*, <https://www.ilsole24ore.com/art/si-parte-i-test-immunita-150mila-italiani-ADsgbTK?fromSearch>.

5. VERSO UNA RIPRESA GRADUALE: QUALI MISURE PER VIAGGIARE IN SICUREZZA? (*Christian Gazzè*)

5.1 Le difficoltà del settore

La fase di lockdown che sta caratterizzando questo periodo vede un bisogno crescente da parte dei cittadini di tornare ad essere completamente “liberi”, soprattutto in termini di possibilità di spostamento. Sono sempre più le discussioni affrontate su mezzi comunicativi come quotidiani e talk-show in merito a quello che sarà il futuro, in particolare per l'estate, cercando di dare risposte ai cittadini specialmente per quanto riguarda le possibilità di viaggiare nei prossimi mesi. Il primo trimestre del 2020 ha mostrato le grandi difficoltà del settore dei trasporti, in particolare quello pubblico e quello caratterizzato dai grandi mezzi di trasporto come crociere e aerei. Partendo dai viaggi organizzati su grandi navi, ad esempio crociere e traghetti, alcuni sondaggi mostrano già oggi come molti cittadini si dichiarino poco propensi a pensare a future vacanze con mezzi simili³⁶⁰, e non è una sorpresa infatti, come dichiara MSC, che in questo periodo si stiano osservando molteplici cancellazioni e disdette³⁶¹. Anche le compagnie aeree hanno più volte fatto presente che ci saranno pesanti conseguenze a causa del COVID-19 per tutto quello che riguarda il mondo dei viaggi aerei: la IATA (International Air Transport Association) ha dichiarato che il 75% delle compagnie aeree nel mondo ha liquidità sufficienti per coprire i costi per un periodo temporale di soli pochi mesi, e molti esperti sono concordi nel riconoscere il settore aereo come uno dei settori maggiormente colpiti³⁶².

5.2 Misure adottate dal settore trasportistico nella Fase 2

Nel parlare di riapertura graduale quasi tutti sono concordi nel voler agire in modo più sicuro possibile, cercando così di minimizzare i rischi di una temuta “seconda ondata” che potrebbe vanificare gli sforzi fatti fino ad oggi. Si arriverà al giorno, magari fra alcune settimane o alcuni mesi, in cui spostarsi da una località all'altra sarà nuovamente consentito anche per motivi extra-lavoro, e pertanto è giusto interrogarsi già oggi su come sarà possibile garantire la libertà di spostamento dei cittadini e di pari passo garantire anche la sicurezza sanitaria. Il metodo di trasporto che sarà maggiormente utilizzato nei prossimi mesi e che tornerà ad essere centrale nella mobilità sarà l'automobile privata³⁶³: essa infatti è forse l'unico mezzo di trasporto, tra quelli ragionevolmente utilizzabili dalla maggior parte della popolazione, che permette di spostarsi anche per tratte medio-lunghe mantenendo il distanziamento sociale da altri soggetti. Uno dei maggiori interrogativi posti per il prossimo periodo, sia per la Fase 2 sia per quello che avverrà dopo, riguarda la paura di entrare in contatto con altri soggetti: quando finalmente potremo nuovamente viaggiare saremo disposti a passare ore o giorni in contatto o quasi con sconosciuti, o faremo di tutto per viaggiare in solitudine? Diventa molto difficile rispondere a questa domanda in un contesto in continuo mutamento, ma è però necessario trovare soluzioni per poter almeno favorire un ritorno alle “vecchie abitudini” in tema di viaggi e spostamenti.

³⁶⁰ Sondaggio effettuato da Independent UK tramite la piattaforma Twitter, i risultati ottenuti dalle risposte di più di 5000 utenti mostrano come il 30% di coloro che hanno già avuto esperienze di viaggio con crociera dichiarano di non volerle più ripetere, mentre il 56% totale dichiara di non voler prendere in considerazione l'idea di effettuare un viaggio con crociera nel prossimo periodo

³⁶¹ Agenzia Giornalistica Italia, <https://www.agi.it/economia/news/2020-03-09/coronavirus-crociere-turismo-7400176/>.

³⁶² Istituto per la competitività I-com, <https://www.i-com.it/2020/03/18/covid-19-trasporto-aereo/>.

³⁶³ Il Sole 24 Ore, <https://www.ilsole24ore.com/art/l-auto-il-coronavirus-forse-tornera-centro-mobilita-ADGJxJJ>.

Riguardo al caso italiano molti esperti sono concordi nell'affermare che il prossimo periodo estivo vedrà una netta prevalenza delle mete turistiche locate sul territorio nazionale rispetto alle mete estere³⁶⁴, quindi con un maggiore favoritismo per le vacanze "in casa". Il mondo dei trasporti però di certo non si basa unicamente sui viaggi culturali e di piacere, ma è strettamente legato anche ai viaggi di lavoro e agli scambi commerciali. Le previsioni negative in merito ai futuri numeri di viaggiatori, specialmente sul lato turistico, non lasciano molto ottimismo per il settore³⁶⁵, ma è chiaro che non si può pensare ad un mondo in cui tutto d'un tratto si smetta completamente di viaggiare. La compagnia aerea Easyjet, ad esempio, ha già dichiarato di essere pronta a ripartire una volta terminata l'emergenza Codiv-19, spiegando come una delle possibili soluzioni possa essere quella di mantenere vuoti i posti intermedi a bordo dei propri aerei, cercando così di garantire un maggiore distanziamento fra gli occupanti³⁶⁶.

Anche gli hub dei trasporti dovranno necessariamente cambiare³⁶⁷, sia cercando di ottenere la capacità di individuare soggetti potenzialmente infetti, sia cercando di garantire sicurezza e quindi distanziamento sociale per tutti i clienti e impiegati. Per capire quali cambiamenti potremmo osservare nel prossimo futuro possiamo guardare a quello che è già successo nei mesi scorsi negli aeroporti, con la comparsa di numerosi termo-scanner, ovvero gli apparecchi che permettono il rilevamento a distanza della temperatura corporea, e molti esperti ipotizzano che questi potranno diventare un elemento comune anche nelle stazioni delle metropolitane. Altro elemento imprescindibile è il distanziamento sociale, infatti, similmente a quanto dichiarato in precedenza da Easyjet, sembra essere molto favorita l'idea di rinunciare a parte dei posti a sedere per garantire così un maggiore distanziamento sociale a bordo dei vari mezzi, magari alternando i posti a sedere e operando i viaggi con un numero maggiormente limitato di passeggeri.

Nasce però un grosso problema causato dall'eventuale minor capacità di trasporto, ovvero l'impossibilità di riuscire a soddisfare la richiesta del servizio da parte dei cittadini: se infatti i posti a sedere vengono limitati diventa chiaro che, a parità di mezzi, meno persone potranno usufruire del servizio di trasporto. Per alcuni trasporti essenziali, specialmente in contesti urbani con alto tasso di affollamento, sarà necessario aumentare in maniera consistente il numero delle corse (ad esempio per la metropolitana), in modo da garantire un'erogazione del servizio innanzitutto sicura dal punto di vista sanitario, ma anche accessibile a tutti i cittadini che ne hanno bisogno.

Opinioni invece parzialmente contrastanti riguardano il mondo dello sharing, e più precisamente il bike-sharing e il car-sharing: il servizio in questione negli ultimi anni era riuscito a ritagliarsi uno spazio importante nel mondo dei trasporti, ma adesso l'emergenza COVID-19 pone delle riflessioni. Se infatti il servizio di sharing permette di ridurre il numero di mezzi, riducendo così l'impatto sull'ambiente e l'affollamento sulle strade, esso inevitabilmente finisce per mettere in contatto le persone. Per il futuro prossimo viene

³⁶⁴ Rivista Eco, <https://rivistaeco.it/turismo-post-coronavirus-io-viaggio-in-italia-perche-prediligere-mete-italiane-quando-torneremo-a-viaggiare/>.

³⁶⁵ Centro Studi Turistici Firenze, per il settore turistico nell'anno 2020 si prevede una riduzione delle presenze di 260 milioni, con una riduzione delle spese per indotto turistico pari a -21,9 miliardi di euro <http://centrostudituristicifirenze.it/blog/covid-19-e-turismo-prime-stime-effetti-in-italia-e-interventi-a-sostegno/>.

³⁶⁶ Repubblica, https://www.repubblica.it/economia/2020/04/16/news/easyjet_ai_tempi_del_covid_19_cassa_solido_e_posti_centrali_vuoti_per_ripartire-254160302/.

³⁶⁷ Agenzia Giornalistica Italia, <https://www.agi.it/economia/news/2020-04-16/aeroporti-coronavirus-8340631/>.

fortemente promosso un maggiore utilizzo dello sharing, investendo in particolare sulla mobilità ciclo-pedonale e quindi sul bike-sharing³⁶⁸, mentre alcuni esperti si dichiarano convinti che una volta allentate le restrizioni saranno pochissimi coloro che saranno disposti a salire su un mezzo non di proprietà, a maggior ragione se questo è stato utilizzato in precedenza da altri soggetti³⁶⁹.

5.3 Ulteriori misure per la mobilità

I cittadini continuano a chiedersi come e quando sarà possibile tornare a viaggiare, e se da un lato come già precedentemente affermato è difficile dare risposte concrete, dall'altro si possono osservare le azioni intraprese da nazioni che hanno affrontato l'emergenza sanitaria prima dell'Italia e che oggi si trovano in una fase di graduale ripresa. In Cina la data dell'8 aprile ha segnato la fine del lockdown a Wuhan, dando il via alla "Fase 2", ma se da quel giorno si è osservata la ripartenza di aeroporti e treni con la possibilità di spostarsi quasi liberamente, si continua comunque ad assistere ad una sorta di stallo in cui la popolazione rimane confinata in casa o nelle aree di lavoro³⁷⁰. Poco dopo l'esplosione dei casi infatti il governo di Pechino ha deciso di istituire delle zone di lockdown interessando città e regioni intere, creando di fatto delle "gabbie" senza lasciare ai cittadini la possibilità di uscire e quindi di spostarsi. La Cina è stata la prima nazione ad adottare la tecnologia per esercitare un controllo sugli spostamenti degli individui³⁷¹, anche se è necessario precisare che si tratta di un'applicazione che ha lasciato molti dubbi agli esperti: l'applicazione di Alipay infatti assegna ad ogni singolo individuo un QR-code di colore diverso, e in base ad esso lo spostamento è permesso (colore verde) oppure è vietato (colore giallo e rosso), in tal caso indicando al soggetto di isolarsi in casa per un periodo di quarantena per sospetta o confermata positività al COVID-19. Molti dubbi sono sorti in merito all'applicazione in quanto non è chiaro come i dati siano stati ottenuti e come si sia risalito agli spostamenti, pertanto molti esperti hanno sollevato polemiche in merito al rispetto della privacy³⁷². Sempre in Cina oggi desta molta preoccupazione il contagio proveniente dai cosiddetti "contagi di ritorno", tanto che il governo di Pechino ha imposto pesanti restrizioni per i viaggi e per il rilascio dei visti per i cittadini di nazionalità diversa da quella cinese³⁷³.

Discorso diverso in Corea del Sud, dove si è riusciti a contenere in maniera abbastanza efficace il contagio e dove attualmente vengono registrati solo pochi casi al giorno: qui la vita sembra essere quasi tornata a quella precedente, nonostante siano ancora in vigore restrizioni per ovvi motivi sanitari³⁷⁴. Uno degli elementi chiave che ha permesso al

³⁶⁸ Repubblica, Milano, https://milano.repubblica.it/cronaca/2020/04/21/news/coronavirus_tornelli_blocca_assebramenti_in_metropolitana_e_piu_bici_in_sharing_i_piani_di_milano_per_la_fase_2-254582029/.

³⁶⁹ Corriere della Sera, https://corriereinnovazione.corriere.it/2020/04/19/coronavirus-gia-suonato-requiem-la-sharing-economy-e4b1173e-8264-11ea-afba-f0dcf1bf9a9f.shtml?refresh_ce-cp.

³⁷⁰ Il Sole 24 Ore, <https://www.ilssole24ore.com/art/cosi-riparte-vita-wuhan-il-lockdown-racconto-dall-epicentro-coronavirus-ADqRVGJ>.

³⁷¹ Repubblica, https://www.repubblica.it/tecnologia/sicurezza/2020/03/03/news/verde_giallo_o_rosso_il_codice_sull_app_che_in_cina_decide_la_liberta_dei_cittadini-250107693/.

³⁷² The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/chinas-coronavirus-health-code-apps-raise-concerns-over-privacy>.

³⁷³ Il Sole 24 Ore, <https://www.ilssole24ore.com/art/coronavirus-cina-allentamenti-e-nuove-restrizioni-ADGtBvH>.

³⁷⁴ Rivista Studio, <https://www.rivistastudio.com/corea-del-sud-dopo-coronavirus/>.

governo di Seoul è sicuramente l'utilizzo della tecnologia per ottenere una sorta di "tracciamento" dei possibili contagiati permettendo così di risalire agli spostamenti e ai contatti in tempi decisamente ridotti. Diversamente da altri contesti qui si è riconosciuto come la Corea abbia potuto beneficiare delle precedenti esperienze con le emergenze di SARS e MERS³⁷⁵: le leggi nazionali infatti permettono al governo di ottenere informazioni private, come ad esempio il tracciamento degli spostamenti di pazienti positivi e potenzialmente positivi, con l'obbligo per le istituzioni di operare con la massima trasparenza e di utilizzare le informazioni ottenute solo finché necessario.

Un sistema di tracciamento simile, quindi, risulta sicuramente lesivo della privacy e richiede necessariamente un'adeguata gestione dei dati personali, ma può permettere un ritorno alla normalità e di conseguenza una maggiore libertà in tema di spostamenti e contatti con altri individui, mantenendo un livello di rischio sostanzialmente accettabile. Si consideri sempre che il contesto in cui ci si trova ad operare non è esente da rischio, pertanto ogni misura che permette una libertà di azione con un contenimento del rischio è da valutare positivamente e da attuare ove possibile.

5.4 Sostenibilità economica delle misure adottate nei trasporti

Nel momento in cui sono state individuate le molteplici misure di sicurezza da adottare per mantenere un servizio di trasporto e mobilità attivo e funzionante sul territorio, è sorta una problematica legata alla sostenibilità economica di questi servizi. Se infatti il buon senso e la scienza impongono di adottare il distanziamento sociale a bordo dei mezzi come principale misura di contrasto al contagio, la prima conseguenza ovvia è che il numero di individui che potrà usufruire del servizio di mobilità sarà minore. Questo si traduce, a parità di prezzi, a una grossa perdita in termini di ricavi per le società adibite al trasporto, e la situazione si aggrava ancor di più se si pensa al possibile aumento dei costi: per fronteggiare infatti la domanda di servizi di mobilità, avendo a disposizione mezzi con minore capacità di trasporto, sarà necessario aumentare il numero di corse e impiegare il personale per un tempo maggiore, inoltre sarà necessario sanificare i mezzi ad intervalli stabiliti e questo comporterà ulteriori costi aggiuntivi.

Non ci sono certezze per il futuro, però è giusto chiedersi quale piega potrà prendere il mondo della mobilità nel momento in cui i cittadini torneranno a viaggiare e a spostarsi: l'aumento dei costi può portare ad un aumento dei prezzi per usufruire del servizio, rendendo la mobilità con mezzi pubblici e privati un servizio accessibile solo ad una parte della popolazione, ma se invece le società decideranno di mantenere i prezzi ai livelli pre-emergenza, generalmente accessibili all'intera popolazione, allora c'è il rischio concreto di una insostenibilità economica per le società di trasporto sul medio-lungo termine. Non sorprende infatti che negli ultimi giorni alcune figure abbiano alzato la voce, come ad esempio Ryanair, una delle società simbolo del "low-cost", che ha già minacciato di mantenere la flotta aerea a terra qualora fossero obbligati a volare con una capacità massima del 66%. Secondo il CEO di Ryanair il distanziamento a bordo degli aerei mantenendo vuoto il sedile centrale non è realmente in grado di garantire la sicurezza, ma sarebbe invece certo il mancato profitto per l'azienda irlandese³⁷⁶.

Secondo una lettera ricevuta dal Ministro dei Trasporti Paola de Micheli l'adozione del distanziamento sociale a bordo dei mezzi di trasporto può portare ad una riduzione drastica della capacità dei veicoli, con una diminuzione tale da poter rendere utilizzabile solo il 30%

³⁷⁵ Osservatorio Diritti, <https://www.osservatoriodiritti.it/2020/04/02/app-coronavirus-italia-corea/>.

³⁷⁶ Open Online, <https://www.open.online/2020/04/23/coronavirus-ryanair-distanziamento-sociale-aerei-idea-idiota-pagare-posti-vuoti-volare/>.

della capacità reale, ovvero un terzo rispetto a quella tradizionale che si osservava prima dell'emergenza COVID-19³⁷⁷. Sulla stessa linea di pensiero il professore Paolo Beria avverte che il settore dei trasporti avrà grosse problematiche di sostenibilità economica³⁷⁸, in particolare per le società che si occupano di mobilità su tratte medio-lunghe. In una recente intervista infatti si riporta l'esempio di Italo, dove la riduzione della capacità di trasporto dei suoi mezzi ferroviari potrebbe portare ad un aumento molto importante dei prezzi, ipotizzando una possibile spesa per la tratta Roma-Milano pari a € 200, ovvero un prezzo di certo non accessibile per tutta la popolazione, ma anzi solo per una piccola parte di essa. Il rischio maggiore sembra proprio essere questo, ovvero la trasformazione della mobilità da "servizio di massa" a "servizio di pochi", e questo significherebbe la perdita di molteplici possibilità per un elevato numero di cittadini. Trovare soluzioni efficaci per questa problematica diventa molto complesso, specialmente in un periodo come quello attuale in cui ogni singolo cambiamento in termini di libertà individuale e libertà d'impresa viene percepito diversamente dai cittadini, a volte colto con favore nell'ottica di una maggiore sicurezza, altre volte colto negativamente per gli effetti economici associati. La mobilità non ha smesso d'esistere, e nel prossimo futuro torneremo probabilmente ad avvicinarci alla realtà cui ci eravamo abituati, avendo però la consapevolezza della concreta possibilità che il sistema dei trasporti che verrà potrà essere sensibilmente diverso da quello finora conosciuto.

³⁷⁷ Ansa, https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2020/04/28/fase-2-distanziamento-impossibile-sui-mezzi-pubblici-_0ef27c22-811c-45bc-9cba-4bcc1ab12b43.html.

³⁷⁸ Adnkronos, https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2020/04/28/coronavirus-distanziamento-non-sostenibile-per-treni-aerei_T9kWDqToWVYLBbJEJx7B5J.html?refresh_ce.

CAPITOLO IV

COVID-19 E RAPPORTI CONTRATTUALI NEL SETTORE DEL TURISMO: RECESSI, ANNULLAMENTI E RINEGOZIAZIONI

Sommario: Introduzione – 1. I rapporti contrattuali e la tutela del consumatore nel turismo alla luce del problema COVID-19 – 2. Gli istituti contrattuali rilevanti nel quadro della tutela del turista – 3. Recesso – 4. Rinegoziazione – 5. Impossibilità di ricevere la prestazione – 6. I voucher e i problemi che determinano – 7. Focus – 7.1 Contratto di trasporto – 7.2 Locazioni turistiche – 7.3 Prenotazioni alberghiere – 7.4 Pacchetti turistici – Conclusioni

INTRODUZIONE (Elena Tironzelli)

Nei centri storici di tutta Italia rimbomba l'eco del silenzio. Città dalle pietre millenarie sembrano musei a cielo aperto, intonsi, chiusi rigorosamente al pubblico. Le meraviglie che ammantano il nostro paese risplendono sotto il cielo azzurro senza inquinamento, nella bellezza di una primavera mai vissuta.³⁷⁹

L'arrivo in Italia, così come nel mondo, del Coronavirus ha portato un enorme cambiamento nella vita di ognuno di noi, stravolgendo il sistema sanitario, produttivo ed economico. Prima del Covid-19, almeno altre 13 pandemie hanno infierito negli ultimi 3000 anni. Quando penetravano in un piccolo villaggio i virus o i batteri si estinguevano presto; nelle città del Medioevo europeo, sporche e sovrappopolate, divennero invece potenti assassini. Dall'epoca dell'urbanizzazione di massa e della globalizzazione hanno fatto stragi mondiali: 500 milioni o un miliardo di vittime in totale nel corso dei secoli. Ogni pandemia ha cambiato il corso della storia accompagnando o provocando guerre, migrazioni, crolli di imperi, sistemi economici, poteri religiosi, persecuzioni ideologiche³⁸⁰.

Il Covid-19 è dunque l'ultima di una lunga serie di pandemie.

Data la gravità della situazione pandemica il governo italiano ha emanato una serie di decreti per contenere la diffusione del virus, cercando in un primo momento di isolare i focolai del nord Italia, arrivando poi a dichiarare un *lockdown* totale data la rapidità e la gravità della diffusione del virus. Con tali provvedimenti sono state adottate misure di contenimento del virus tra cui: misure restrittive della libertà personale e di circolazione (divieti di allontanamento e di accesso; applicazione della quarantena; limitazione all'accesso o sospensione dei servizi di trasporto terrestre, aereo, ferroviario e marittimo);

³⁷⁹ E. Bittante, Turismo in Italia post COVID-19: i dati, le ipotesi e i desideri, in "EA EUROPEAN AFFAIRS", 16 aprile 2020.

³⁸⁰ M. Gabanelli, L. Offeddu, Dalla Peste al Coronavirus: come le pandemie hanno cambiato la storia dell'uomo, in "Corriere della sera", 24 marzo 2020.

sospensione di manifestazioni, eventi e ogni forma di riunione; sospensione di viaggi organizzati, gite scolastiche e attività turistiche; sospensione del servizio di trasporto di merci; chiusura delle attività commerciali.³⁸¹

La diffusione del coronavirus in Italia e in molti altri Paesi, oltre a costituire una grave emergenza di salute pubblica, si ripercuote in molti altri settori, fra cui quello turistico.

Il crollo del PIL atteso in Italia ora è dell'ordine del 20% nei prossimi mesi e anche assumendo una ripresa nella seconda parte dell'anno, molte proiezioni del PIL italiano lo riportano indietro rispetto al livello pre-crisi (2007) di quasi un 20%.³⁸²

Il reale impatto del coronavirus sull'economia europea probabilmente non è ancora stato del tutto calcolato; per alcuni settori dell'apparato produttivo italiano la ripartenza sarà complicata. Quello turistico non fa eccezione: primo a subire gli effetti del Covid-19 e, nondimeno, quello che dovrà fornire il maggior apporto a una reale ripresa dell'economia italiana. Il turismo in Italia infatti è una delle principali fonti di reddito e rappresenta circa il 13% del PIL nazionale. La filiera del turismo potrebbe risultare tra i comparti maggiormente danneggiati, con una contrazione particolarmente significativa per il settore alberghiero, delle agenzie di viaggio, della ristorazione e dell'autonoleggio. Subiranno una perdita consistente anche i trasporti aerei e ferroviari, l'organizzazione di eventi, la produzione di rimorchi e allestimento di veicoli e i concessionari auto che vedrebbero una riduzione di oltre un quarto dei propri ricavi. Dall'ultimo report semestrale Cerved Industry Forecast³⁸³, dedicato alle conseguenze del COVID-19 su oltre 200 settori dell'economia italiana, compreso quello del turismo, si stima che nel biennio 2020-21 le imprese potrebbero subire perdite dei ricavi dai 33 ai 73 miliardi di euro. Tutta la filiera turistica è ferma e le previsioni fino a maggio indicano perdite di quasi 90 milioni di presenze di turisti tra Italiani e stranieri. Oltre 500 mila stagionali sono a rischio.

Una situazione allarmante per un paese che punta e incentiva le risorse per lo sviluppo del settore turistico al fine di valorizzare un patrimonio ambientale, storico e culturale unico al mondo. Fondamentale risulta anche cercare di capire quali sono gli strumenti che l'ordinamento conosce e quelli che potrebbero sorgere per cercare di ridurre al minimo gli squilibri economici che si sono creati.

La ricerca svolta in questo capitolo si pone l'obiettivo di analizzare gli strumenti contrattuali e le tutele a favore dei consumatori, e nello specifico dei turisti, qualora non sia possibile usufruire della prestazione. In particolar modo considerando gli effetti che l'emergenza sanitaria, scoppiata in Italia a partire da fine febbraio, ha sui contratti già posti in essere, e quali possano essere le soluzioni più congeniali tanto per la tutela dei consumatori quanto per gli agenti fornitori del servizio, al fine di non gravare ulteriormente su questi.

Nei primi due paragrafi di questo capitolo si affronterà la tematica dei rapporti contrattuali e degli istituti contrattuali rilevanti nel quadro della tutela del turista alla luce del problema del Covid-19. Seguirà una trattazione più approfondita in merito al recesso, alla rinegoziazione, all'impossibilità di ricevere la prestazione e ai voucher rispettivamente nel terzo, quarto e quinto capitolo; dopo aver esaminato queste fattispecie in un quadro generale, si procederà ad analizzare come queste siano cambiate alla luce dell'emergenza

³⁸¹ S. Biglieri, R. Lipari, Coronavirus and pending contracts: an Italian law perspective (in Italian), in "Dentos", 5 marzo 2020.

³⁸² P. Becchi, G. Zibordi, L'economia ferma e il dubbio sui decessi in Italia, in "IL SOLE 24 ORE", 17 aprile 2020.

³⁸³ Cerved Industry Forecast, L'impatto del COVID-19 sui settori e sul territorio, marzo 2020.

Covid-19. Nel settimo capitolo verrà effettuato un focus in merito al contratto di trasporto, alle locazioni turistiche, alle prenotazioni e ai pacchetti turistici e su come la nuova normativa vi abbia inciso.

1. I RAPPORTI CONTRATTUALI E LA TUTELA DEL CONSUMATORE NEL TURISMO ALLA LUCE DEL PROBLEMA COVID-19 (*Elena Tironzelli*)

Il fenomeno del turismo negli ultimi anni ha assunto un carattere particolarmente rilevante; il consumo di servizi turistici è aumentato molto nella società attuale, soprattutto nei paesi industrializzati, cui corrisponde un'attività economica e produttiva di grande rilievo.

Lo sviluppo del turismo ha così fatto emergere la necessità di definire meglio il rapporto tra le parti, portando alla nascita dei contratti in tale settore. Man mano che è cresciuta la forza produttiva del turismo è cresciuta anche la considerazione che di esso ha avuto il legislatore, non solo nazionale, ma anche quello internazionale e comunitario. Tuttavia, la normativa ad esso relativa non è mai stata molto copiosa, e pur se il legislatore nazionale ha sempre tentato di “stare al passo” con le evoluzioni del fenomeno, difficilmente è riuscito a produrre una disciplina realmente adeguata, anche a causa della complessità e vastità dei rapporti giuridici.

Il nostro Codice Civile non contiene alcun riferimento allo strumento giuridico cardine del settore turistico, vale a dire il contratto di viaggio³⁸⁴; la ragione è, probabilmente, da ricondursi al fatto che il Codice è del 1942, e la visione della società degli anni '30 e '40 era, chiaramente, più chiusa e limitata, e non poteva certo elaborare come causa giuridica di un contratto quella che è stata poi sviluppata negli anni rispetto al contratto turistico, e cioè quella “edonistica”. Pur esistendo già il fenomeno dunque, esso è stato ricondotto alle fattispecie a questo legate – quali il trasporto, il deposito, l'alloggio – senza conferirgli una propria autonomia: lo si considerava meramente funzionale allo spostamento di persone o cose, per motivi di lavoro quanto di salute, e quindi non rilevante al punto da poter godere di uno strumento contrattuale che lo disciplinasse specificamente.

In ambito turistico uno dei contratti più importanti è senza dubbio il contratto di albergo, non espressamente disciplinato dalla legge italiana: non se ne trova menzione, infatti, né nel codice civile né nelle leggi speciali³⁸⁵; si tratta di un contratto formalmente atipico che tuttavia conosce ampia diffusione nella prassi sociale³⁸⁶. Altro importante contratto in ambito turistico è quello di trasporto, a cui viene estesa la normativa in materia prevista dal

³⁸⁴ Il contratto di viaggio rappresenta una «fattispecie contrattuale atipica mediante cui l'operatore turistico predispone a favore dell'altro contraente, dietro pagamento di un corrispettivo, il viaggio e tutta una serie di servizi e prestazioni tali da permettere l'effettiva godibilità del soggiorno in una destinazione prestabilita, per l'arco di tempo previsto». Fra gli altri G. SILINGARDI, *Turismo: legislazione e prassi contrattuale*, 1993.

³⁸⁵ Esiste invece una particolareggiata disciplina relativa ad aspetti specifici del rapporto tra albergatore e cliente quali il deposito in albergo e la responsabilità dell'albergatore per le cose portate o consegnate in albergo (artt. 1783-1786 c.c.), il privilegio dei crediti dell'albergatore sulle cose del cliente e la prescrizione del credito dell'albergatore (art. 2930 c.c.).

³⁸⁶ Il contratto d'albergo viene definito come il contratto con cui l'albergatore, dietro corrispettivo di un prezzo, si obbliga a fornire al cliente una unità abitativa arredata e tutti i servizi, necessari o eventuali (lavanderia, riassetto della camera della camera, somministrazione di pasti, uso del telefono e di apparecchi radiotelevisivi, ecc.), che consentano un soggiorno in locali organizzati a tale scopo. Si tratta, dunque, di una fattispecie complessa, il cui contenuto consiste in prestazioni molteplici, di dare e di fare, dovute dall'albergatore, tra cui quella di fornire l'alloggio e i servizi ad esso collegati oltre ad altre prestazioni accessorie ed eventuali.

Codice Civile³⁸⁷. Il diffondersi del fenomeno del turismo organizzato e dei viaggi e vacanze "tutto compreso" pone in essere, sempre più frequentemente, problematiche inerenti ai rapporti tra operatori e consumatori turisti, aumentando la necessità di assicurare un'adeguata tutela al fruitore dei servizi, spesso poco considerato. Il legislatore (comunitario ed interno) ha così cercato di contemperare da una parte le esigenze di tutela dell'utente turista e, dall'altra, le esigenze di esercizio dell'attività di impresa turistica in condizioni di economicità e concorrenzialità³⁸⁸.

Con il d.lgs. 21.5.2018, n. 62 è stata recepita la dir. UE n. 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici ed ai servizi collegati. Tale disciplina muove dall'esigenza di adeguare il livello di tutela del viaggiatore rispetto alla ormai datata dir. 90/314/CEE. L'evoluzione delle modalità di accesso ai servizi del turismo, sempre più variegati e rispondenti alle molteplici esigenze del viaggiatore, ha quindi imposto di considerare anche quei servizi turistici, semplicemente agevolati dagli operatori, che il consumatore, nella veste di viaggiatore, è in grado di configurare e comporre secondo le proprie esigenze. Al tempo stesso è stata avvertita la necessità di rafforzare i diritti dei viaggiatori, aumentando il livello di tutela nella fase precontrattuale, esecutiva e dell'eventuale insolvenza del professionista del turismo.

Con l'avvento del Covid-19 i contratti nel settore turistico e la rispettiva tutela delle parti sono fortemente cambiate. Tenuto conto della specificità della situazione il legislatore italiano si è attivato adottando misure urgenti volte a contrastare la diffusione del COVID-19 e, al contempo, a contenere gli effetti negativi che esso sta producendo sul tessuto socioeconomico nazionale. A tale scopo e con specifico riferimento al settore turistico il decreto-legge³⁸⁹ del 2 marzo 2020, n. 9, ha previsto puntuali misure finalizzate ad evitare di porre in ulteriore difficoltà le imprese del turismo che, a causa della cessazione di ogni forma di viaggio, hanno azzerato la loro produzione, trovandosi nell'impossibilità di eseguire il rimborso di somme non presenti nel loro patrimonio.

In tal senso il decreto legge 9/2020, nel disporre le misure relative al rimborso di titoli di viaggio e pacchetti turistici, all'art. 28, comma 5, ha espressamente statuito che: "In caso di recesso, l'organizzatore può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, può procedere al rimborso nei termini previsti dai commi 4 e 6 dell'art. 41 del citato decreto legislativo 23 maggio 2011, n.79, oppure può emettere un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante". Il testo normativo non lascia adito a dubbi circa il fatto che la scelta in merito alla gestione delle conseguenze del recesso dal pacchetto turistico – con l'adozione di una tra le opzioni indicate – è rimessa esclusivamente all'organizzatore (tour operator o agenzia di viaggio) e non al turista.

L'intento perseguito dal legislatore italiano risponde all'esigenza precisa e prioritaria di evitare di porre le aziende in default finanziario, consentendo loro di emettere un voucher di valore corrispondente alle somme versate dai viaggiatori in alternativa al rimborso del prezzo.

³⁸⁷ "Col contratto di trasporto il vettore si obbliga, verso corrispettivo, a trasferire persone o cose da un luogo a un altro" (art. 1678 cod. civ.).

³⁸⁸ G. Benelli, Responsabilità dell'organizzatore per "Overbooking alberghiero e risarcimento del danno, in "I contratti" n.5, 1998.

³⁸⁹ Decreto-Legge 2 marzo 2020, n. 9 Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

L'articolo 88 del decreto-legge³⁹⁰ 17 marzo 2020, n. 18 estende ai contratti di soggiorno la possibilità di utilizzo del voucher quale alternativa al rimborso, nei casi di impossibilità sopravvenuta di cui all'articolo 28 del decreto-legge n. 9 del 2020. La disposizione prevede una deroga alle norme generali del codice civile e consente alle strutture ricettive di rilasciare al cliente un voucher da utilizzare entro 12 mesi dalla sua emanazione, anche nel caso in cui il cliente chieda il rimborso. Il voucher è un riconoscimento di un credito di cui potranno beneficiare i soggetti che hanno prenotato soggiorni, direttamente o tramite agenzia di viaggio o portale di prenotazioni, e che si trovano in una delle condizioni di impossibilità previste dall'articolo 28 del decreto-legge n. 9 del 2020. La disposizione è applicabile a tutte le strutture ricettive italiane, a prescindere dalla nazionalità del cliente, dalla sede dell'agenzia di viaggio o del portale attraverso cui è stata effettuata la prenotazione.

Emerge dunque con chiarezza come, sebbene il legislatore cerchi di considerare entrambe le parti, quella maggiormente tutelata risulta essere l'operatore turistico, a discapito del turista a cui è riservata ancora volta una tutela nettamente inferiore; tale disciplina non è esente da critiche e nei paragrafi successivi si cercherà di delineare quelle che sono le tutele previste, le criticità e le possibili soluzioni.

³⁹⁰ Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

2. GLI ISTITUTI CONTRATTUALI RILEVANTI NEL QUADRO DELLA TUTELA DEL TURISTA (Giulia Andreatta)

Alla luce della disciplina emergenziale sopra citata sono diversi gli istituti contrattuali che possono avere rilevanza per la tutela del turista.

A tal proposito, possiamo parlare di recesso e rinegoziazione, i quali costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché si configurano come una alternativa all'altra. A questi due istituti si ricollegano le fattispecie di impossibilità sopravvenuta (totale o parziale) e di eccessiva onerosità. Nel merito, sulle seguenti questioni, si entrerà nei paragrafi successivi al fine di meglio delineare i caratteri di queste ipotesi e le possibilità che a seguito dell'emergenza si sono configurate tanto per il turista, tanto per l'organizzatore.

Ai tempi del Covid-19 diventa cruciale, per il turista, avere la massima consapevolezza circa gli istituti contrattuali di tutela dei propri diritti, soprattutto alla luce di eventi recenti di probabile negligenza di alcune compagnie.

In particolare, si fa riferimento alla nave da crociera *Grand Princess* (appartenente alla compagnia *Princess Cruises*), oggetto di almeno cinque azioni legali intraprese dai passeggeri a sostegno della negligenza nei confronti della compagnia³⁹¹. La nave, con 21 persone risultate positive a COVID-19, è sbarcata il 9 marzo 2020 nel porto di Oakland, dopo essere stata bloccata dalla Guardia Costiera Usa per alcuni giorni al largo di San Francisco con 2.442 persone (1.111 appartenenti all'equipaggio) per la morte di un uomo di 71 anni, salito in precedenza sulla nave e risultato successivamente positivo al virus. Quando le autorità sanitarie si sono accorte che l'uomo, insieme a un altro paziente positivo, erano sbarcati dalla *Grand Princess*, la nave era già ripartita per le Hawaii. "A questo punto è stato chiesto al comandante di rientrare a San Francisco e gli è stato ordinato di fermare la nave al largo delle coste californiane mentre la Guardia Costiera valutava la situazione"³⁹². Trattasi della stessa compagnia della *Diamond Princess*, la nave da crociera che meno di un mese prima è rimasta bloccata in Giappone per due settimane a causa del diffondersi dell'epidemia a bordo. Al fine di evitare la responsabilità civile invocata da alcuni passeggeri coinvolti nel calvario della quarantena coatta a bordo, la compagnia dovrà dimostrare di aver preso tutte le misure opportune per contenere il contagio tra i suoi passeggeri. Tuttavia, l'ipotesi sostiene che il dato di infetti sia cresciuto fino a 10 volte perché i passeggeri sono stati obbligati a non abbandonare la nave, fermata nel porto di Yokohama il 5 febbraio 2020 con 3700 persone a bordo. Uno studio effettuato sul *Journal of Travel Medicine* ha infatti dimostrato che un'evacuazione precoce di tutti i passeggeri e dell'equipaggio il 3 febbraio avrebbe riscontrato 76 persone infette, impedendo ad altre 629 persone di contrarre il virus³⁹³.

Le misure hanno però impedito oltre 2000 casi aggiuntivi di contagio che si sarebbero verificati in assenza di un pronto intervento. Le navi da crociera, come è noto, trasportano un gran numero di persone in spazi ristretti. Il 3 febbraio, è stato segnalato un focolaio di COVID-19 sulla nave da crociera *Diamond Princess* con 10 casi iniziali, a seguito di un caso indice a bordo intorno al 21-25 gennaio. Entro il 4 febbraio sono state implementate misure di sanità pubblica come la rimozione e l'isolamento dei passeggeri malati, e la

³⁹¹ Ronald v. Miller, Jr, *First coronavirus lawsuit*, 18 marzo 2020, Maryland injury lawyer blog, <https://www.marylandinjurylawyerblog.com/first-coronavirus-lawsuit.html>.

³⁹² *Coronavirus, la Grand Princess è rientrata a San Francisco*, 5/03/2020, La Sicilia, <https://www.lasicilia.it/video/video-dalla-rete/329371/coronavirus-la-grand-princess-e-rientrata-a-san-francisco.html>.

³⁹³ <https://academic.oup.com/jtm/advance-article/doi/10.1093/jtm/taaa030/5766334>.

quarantena dei passeggeri non malati. Al 20 febbraio, il 17% di 3700 passeggeri e membri dell'equipaggio erano risultati positivi. Le condizioni della nave da crociera hanno chiaramente amplificato una malattia già altamente trasmissibile³⁹⁴.

I tragici eventi sopracitati evocano l'opportunità di considerare il problema del danno da vacanza rovinata³⁹⁵, che si lega all'acquisto di un pacchetto turistico; il quale sottende "la lesione dell'interesse del turista al pieno godimento del proprio tempo libero e, in particolare, dell'occasione di svago e di divertimento programmata, sovente per un'occasione irripetibile"³⁹⁶. Questo istituto trova fondamento nell'articolo 36, comma 3 della Costituzione³⁹⁷, e disciplina nell'art. 46 codice del turismo. La vacanza si qualifica come un bene in sé; il turista non acquista solamente un pacchetto di viaggio, ma anche un'opportunità di irrinunciabile svago e riposo. La gamma dei disservizi subiti può essere oggetto di risarcimento del danno patrimoniale che si traduce in una perdita economica. Il danno da vacanza rovinata, invece, consiste nella perdita di una vera e propria occasione di fruizione piacevole del tempo libero. Tale voce di danno è stata a lungo ricondotta genericamente all'articolo 2059 del codice civile, che limitava la risarcibilità del danno non patrimoniale "solo nei casi determinati dalla legge".

A proposito di questa tematica, è intervenuta la sentenza della Corte (sesta sessione) del 12 marzo 2002 nel procedimento C-168/00³⁹⁸, domanda vertente sull'interpretazione della direttiva CE/90/314, art. 5³⁹⁹. Con l'art. 46 cod. tur. è stato così sancito dalla giurisprudenza il danno da vacanza rovinata come uno dei casi previsti dalla legge previsto dall'art. 2059 del codice civile. Al turista che intraprende il viaggio con finalità di vacanza, quindi, devono essere risarciti, oltre il suddetto danno patrimoniale, anche il danno morale da inadempimento contrattuale, commisurato al "tempo della vacanza inutilmente trascorso"⁴⁰⁰ e "all'irripetibilità dell'occasione perduta"⁴⁰¹. A tal proposito, l'articolo testé citato si riferisce a prestazioni aventi a oggetto un pacchetto turistico⁴⁰², e impone criteri per il requisito di non scarsa importanza disciplinato dall'art. 1455 del codice civile⁴⁰³, nonché per la quantificazione del danno risarcibile. Se "il tempo della vacanza inutilmente trascorso" permette di individuare criteri oggettivi circa la collocazione temporale dell'inadempimento da parte dell'ente esercente del pacchetto turistico, non è possibile fare altrettanto per quanto concerne il parametro di irripetibilità dell'occasione perduta. In questo caso, infatti, si fa riferimento a criteri soggettivi che richiedono alla parte lesa un onere probatorio più insidioso.

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Cfr. art. 47, d.lgs. 23.5.2011, n. 79.

³⁹⁶ R. Santagata, *Diritto del turismo*, Torino, 2018, p. 391.

³⁹⁷ Art. 36, comma 3, Cost.: "il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi. Il diritto alle ferie è volto a consentire il lavoratore il recupero delle energie psico-fisiche necessarie per lo svolgimento delle attività e per la partecipazione attiva alla vita familiare e sociale".

³⁹⁸ Si veda in rete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A62000CJ0168>. Tale questione è stata sollevata nell'ambito della controversia che oppone la sig.na Leitner alla TUI Deutschland GmbH & Co. KG riguardo al risarcimento del danno morale subito nel corso di un viaggio «tutto compreso».

³⁹⁹ Si veda in rete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:31990L0314>.

⁴⁰⁰ Art. 46, c.1 cod. tur.

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² Art 33, c.1, lett. c, cod. tur. definisce il pacchetto turistico come 'la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza'.

⁴⁰³ L'articolo prevede che il contratto non possa essere risolto nel caso in cui l'inadempimento di una delle parti ha scarsa importanza.

In caso di disservizio imputabile all'organizzatore, è necessario che il reclamo, informale, sia effettuato tempestivamente al verificarsi del fatto. In caso di mancata risposta, dal momento del rientro il consumatore ha tempo 10 giorni per presentare un reclamo formale per iscritto a mezzo di raccomandata a/r o pec, avente ad oggetto "l'inadempimento e le difformità del servizio rispetto a quello promesso o pubblicizzato" chiedendo il relativo indennizzo⁴⁰⁴. Alla richiesta vanno allegate tutte le prove necessarie a dimostrazione di quanto subito, conservando parimenti tutti gli elementi contrattuali. L'art. 46, c.2 cod. tur. prevede che "il diritto di risarcimento si prescrive in tre anni, ovvero nel più lungo periodo per il risarcimento del danno alla persona previsto dalle disposizioni che regolano i servizi compresi nel pacchetto, a decorrere dalla data del rientro del viaggiatore nel luogo di partenza". Una volta stabilita la risarcibilità del danno esiste, tuttavia, un vuoto normativo circa la relativa quantificazione. Il danno non patrimoniale da 'vacanza rovinata', va interamente risarcito, e va determinato con criteri equitativi⁴⁰⁵, ex art. 1226 del codice civile⁴⁰⁶. Il criterio della valutazione equitativa del danno da parte del giudice, infatti, attiene alla misura del danno (il 'quanto' della risarcibilità)⁴⁰⁷. Ne deriva il fatto che tale criterio di liquidazione lascia un ampio margine di discrezionalità, con il rischio di disparità di trattamento tra le parti. Al fine di evitare che la decisione relativa alla valutazione equitativa del danno sia arbitraria e sottratta a qualsiasi controllo, è necessario che il giudice indichi, almeno sommariamente, i criteri che egli ha seguito per determinare l'entità del danno⁴⁰⁸. I criteri che il giudice dovrà necessariamente tenere conto si basano su parametri soggettivi riferiti al danneggiato (condizione personale, attività lavorativa svolta, età, condizioni fisiche, ecc.), e criteri oggettivi quali: privazione di alcuni servizi compresi nel contratto, irripetibilità del viaggio, e sacrifici personali dovuti alla rinuncia dello stesso. Di più difficile valutazione sono i criteri qualitativi come lo stress derivante dai disservizi e il minore comfort derivato dall'alloggio in strutture ricettive di categoria inferiore rispetto quelle illustrate nel catalogo informativo⁴⁰⁹. Inoltre, spetta al giudice quantificare la soglia disciplinata dal sopracitato art. 1455 cod. civile, valutando la linea sottile che intercorre tra disagio e danno, sotto la quale non è risarcito alcunché.

Eccessiva lunghezza dei provvedimenti civili, onerosità delle controversie, scarsa convenienza economica a intraprendere azioni giudiziarie sono fattori disincentivanti per far valere i propri diritti. L'atteggiamento remissivo del turista, pertanto, può incidere negativamente sull'atteggiamento dell'organizzatore che, sentendosi poco minacciato, potrebbe livellare verso il basso gli standard qualitativi promessi dalle sue offerte. Queste motivazioni hanno sollecitato il legislatore a emanare interventi legislativi volti a: rendere il turista consapevole dei propri diritti, favorire le procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie e, infine, ad assicurare una tutela collettiva, finalizzata a sollevare il turista dagli oneri derivanti da iniziative individuali⁴¹⁰.

L'art. 4 della legge 29/03/2001, n. 135 contemplava la promozione dei diritti del turista tramite la redazione della *carta dei diritti del turista*, oggi disciplinato dall'art. 66 cod. tur.

⁴⁰⁴ <https://www.diritto.it/danno-vacanza-rovinata/>.

⁴⁰⁵ http://pa.leggiditalia.it.ezp.biblio.unitn.it/#id=C0CI000004828,___m=document.

⁴⁰⁶ Secondo cui "se il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, è liquidato dal giudice con valutazione equitativa".

⁴⁰⁷ Breccia, Le obbligazioni, in Tratt. Iudica, Zatti, Milano, 1991, p. 653.

⁴⁰⁸ http://pa.leggiditalia.it.ezp.biblio.unitn.it/#id=C0CI000004828,___m=document.

⁴⁰⁹ R. Santagata, Diritto del turismo, cit., p. 405.

⁴¹⁰ *Id.*, p. 407.

Trattasi di uno strumento informativo circa gli standard qualitativi che le singole amministrazioni intendono erogare, pur nel rispetto di parametri imposti dallo Stato. Rientrano tra le finalità del documento anche quelle di informare il turista circa la fruizione dei servizi dei fornitori dell'offerta turistica, ivi comprese le procedure di ricorso in caso di inadempimento da parte dell'offerta. Sono, inoltre, contenute altre informazioni utili al turista non trattabili in questa sede⁴¹¹. È tuttavia importante sottolineare che il turista non si configura solamente detentore di diritti ma anche di doveri, che si configurano nel rispetto di popolazione, strutture, leggi, patrimonio storico, artistico e culturale dei luoghi che visita⁴¹².

A fronte dei tempi e dei costi della giustizia tradizionale, la mediazione si pone come una valida alternativa per tutti coloro che ritengono opportuno risolvere le proprie vertenze in modo rapido e soddisfacente, mantenendo in essere il rapporto con la controparte in presenza di un terzo imparziale. Questo istituto extragiudiziale è stato recepito anche dalla legge 135/2001 assieme a modelli di risoluzione delle controversie alternativi al processo come l'arbitrato. L'art. 67 d.lgs. 23/05/2011 afferma che "la procedura di mediazione costituisce condizione di procedibilità giudiziale o arbitrale se ciò è previsto da una clausola del contratto, che deve essere approvata per iscritto dal turista"⁴¹³. Inoltre, il turista ha la facoltà di ricorrere a procedure di negoziazione volontaria innanzi a commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e consumatori ed utenti inerenti alla fornitura di servizi turistici, istituite ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera a della legge 29 dicembre 1993, n. 580⁴¹⁴.

Per converso, le azioni di classe non si configurano come procedure a composizione extragiudiziale. Nonostante ciò risultano vantaggiose per il turista soprattutto sul piano economico, perché il singolo non deve farsi carico delle stesse spese ingenti processuali di iniziativa individuale. A seguito delle modifiche normative introdotte dalla L. 12.4.2019, n. 31⁴¹⁵, l'istituto dell'azione di classe è disciplinato dal codice di procedura civile nell'ottica di potenziare tale strumento ampliandone il campo di applicazione. Attraverso un unico processo, infatti, sono affrontate le liti di una pluralità di turisti di cui sono lesi i diritti individuali omogenei, che si configurano come membri della medesima classe: non solo, dunque, consumatori e utenti. L'azione sarà quindi nella titolarità di ciascun componente della "classe", nonché delle organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro che abbiano come scopo la tutela dei suddetti diritti, e che si siano iscritte in un elenco tenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico.

In ultima istanza, il turista ha la facoltà di accedere ai sistemi telematici di risoluzione delle controversie. Trattasi dello strumento più recente ormai divenuto di uso comune con la diffusione di mezzi telematici, ha molteplici vantaggi tra i quali la celerità, l'efficienza, l'economicità, e la facilità di accesso. L'istituto rientra tra le tematiche su cui la

⁴¹¹ http://pa.leggiditalia.it.ezp.biblio.unitn.it/#id=10LX0000145712ART4,__m=document

⁴¹² Carta dei diritti del turista, p. 64. Le regole di buona condotta redatte nel documento sono sancite dal Codice Mondiale di Etica del Turismo, consultabile in rete: www.unwto.org.

⁴¹³ Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della Direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio.

⁴¹⁴ L. 29/12/1993, n. 580: Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

⁴¹⁵ La legge 12 aprile 2019 n. 31, "Disposizioni in materia di azione di classe", destinata ad entrare in vigore nel 2020, ha riformato l'istituto dell'azione di classe, precedentemente regolato dall'art. 140-bis del D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (il cd. Codice del Consumo).

commissione europea si concentra per ottenere una spinta innovativa nel campo delle telecomunicazioni: nel 2018 sono stati messi a disposizione 400 mila euro di fondi per investire nel sistema di risoluzione telematica delle controversie commerciali con la finalità di evitare che consumatori e aziende arrivino in giudizio.

In linea generale, l'obiettivo dichiarato dalla Commissione è quello di 'realizzare un effettivo mercato interno che raggiunga il giusto equilibrio tra un elevato livello di tutela dei consumatori e la competitività delle imprese'⁴¹⁶.

Per raggiungere questo obiettivo, è necessario dare un'iniezione di fiducia e di tutela al turista che acquista il pacchetto di viaggio di per sé a scatola chiusa. A tal proposito, già dal 9 gennaio 2016 la Commissione Europea, sulla base del Regolamento EU n.524/2013 ha lanciato la piattaforma ODR (Online Dispute Resolution) per la risoluzione extragiudiziale delle controversie online tra impresa e consumatore, turista compreso. Gli arbitri sono gli organismi ADR (Alternative Dispute Resolution)⁴¹⁷. La prima esperienza di ODR, tuttavia, è stata avviata negli Stati Uniti con la V-MAG, *Virtual Magister*, già nel 1996⁴¹⁸. Nel diritto interno, in assenza di disciplina circa la tematica nel codice del turismo, vale anche per i servizi turistici la disciplina generale contenuta nel codice del consumo.

⁴¹⁶ S. Cogliani, M. Gola, M.A. Sandulli, R. Santagata, *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012, p. 219.

⁴¹⁷ Organismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, che hanno presentato la domanda di iscrizione all'apposito elenco alle autorità competenti indicate nell'art 141- octies del codice del consumo. Sono caratterizzati da imparzialità e garantiscono procedure efficaci ed efficienti.

⁴¹⁸ <https://www.altalex.com/documents/news/2016/03/02/disponibile-la-piattaforma-per-la-risoluzione-alternativa-delle-controversie-on-line>.

3. RECESSO (*Simone Ardu*)

Il recesso unilaterale è definibile come il diritto (*ius poenitendi*) di liberarsi unilateralmente dagli obblighi assunti con un contratto. Ciò può avvenire:

- quanto è espressamente previsto da un apposito patto fra i contraenti, chiamato anche recesso convenzionale;
- quando è espressamente previsto dalla legge (art. 1372 c.1 c.c.⁴¹⁹).

La facoltà di recedere prevista negozialmente deve essere esercitata prima che abbia inizio l'esecuzione del contratto⁴²⁰. È consuetudine che il diritto di recesso venga pattuito a favore di una delle parti a fronte di un corrispettivo, di solito una somma di denaro⁴²¹, che può essere consegnata fin dal momento di conclusione del contratto, si pensi nel contratto di pacchetto di viaggio alla caparra che viene versata e che in caso di recesso potrebbe non essere restituita; ma potrebbe anche essere richiesta successivamente alla conclusione del contratto, e solo con il pagamento di questa si configurerà lo scioglimento dello stesso⁴²². La disciplina a tutela del consumatore ha previsto ulteriori deroghe al carattere vincolante dei contratti⁴²³.

Riagganciandoci alla materia oggetto di trattazione, il diritto di recesso per i contratti di pacchetto turistico è tendenzialmente esercitabile da entrambe le parti contraenti. È stato previsto sin dalla Convenzione di Bruxelles⁴²⁴, ove si prevedeva che, qualora fosse stato il turista ad esercitarlo prima dell'inizio del viaggio, quest'ultimo avrebbe dovuto indennizzare l'organizzatore⁴²⁵. Nell'ipotesi in cui, invece fosse stato quest'ultimo ad esercitare la facoltà di recesso, nulla avrebbe dovuto nei confronti del turista, se non il rimborso del prezzo pagato. La direttiva 90/314/CEE e le normative successive hanno poi cercato di superare questa disparità di trattamento. Oggi la facoltà di recedere, in particolar modo per i contratti di viaggio di pacchetti turistici, è disciplinata nel Codice del Turismo, in particolar modo all'art.41, ma sono diversi gli articoli che richiamano l'istituto⁴²⁶.

In merito alla facoltà di recedere da parte del turista possono essere distinte le seguenti fattispecie:

⁴¹⁹ Alcuni esempi di cause ammesse dalla legge sono rinvenibili agli artt. 1453 (Risolubilità del contratto per inadempimento), 1896 (Cessazione del rischio durante l'assicurazione) c.c., 1537 (Vendita a misura). Ciò avviene spesso nei contratti di durata, salvo l'onere di dare congruo preavviso. In altri casi la legge subordina il diritto di recedere al ricorrere di una giusta causa, si pensi al recesso del professionista dal contratto d'opera *ex art. 2237 c.2 c.c.*

⁴²⁰ Art. 1373 c.1 c.c.: "Se a una delle parti è attribuita la facoltà di recedere dal contratto, tale facoltà può essere esercitata finché il contratto non abbia avuto un principio di esecuzione".

⁴²¹ Nella pronuncia del 18 settembre 2009 n.20106 la Corte di Cassazione ha stabilito che il giudice può sindacare le concrete modalità di esercizio del recesso e negarne l'efficacia o ritenere esistente un diritto al risarcimento del danno qualora l'esercizio di tale facoltà rechi un pregiudizio sproporzionato nei confronti dell'altro contraente.

⁴²² P. SCHLESINGER, A. TORRENTE, F. ANELLI, C. GRANELLI, Manuale di diritto privato, Milano, 2019 p. 606-607.

⁴²³ Ad esempio, quello che è definito il recesso "di pentimento", con il fine di tutelare il consumatore e permettergli di sciogliere il contratto unilateralmente se le modalità di conclusione dello stesso non gli abbiano permesso un'adeguata e ponderata valutazione, si pensi alle vendite porta a porta ed ai contratti a distanza.

⁴²⁴ Art. 9 e 10, CCV, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970. La Convenzione fu predisposta dall'UNIDROIT (Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato).

⁴²⁵ L'ammontare dell'indennizzo era definito dal contratto o in alternativa dalla legislazione nazionale.

⁴²⁶ Artt. 34, 40, 51-septies, CT.

- recesso frutto di eventi sopravvenuti non imputabili al turista;
- recesso non giustificato;
- recesso dovuto a modifiche significative del contratto⁴²⁷.

Infine, ma è cosa diversa, vi è il recesso per cancellazione del viaggio da parte dell'operatore turistico per cause a lui non imputabili⁴²⁸.

Nel primo caso, ovvero qualora si siano verificati eventi indipendenti dalla volontà del turista, quali un inadempimento da parte dell'operatore o un fatto che impedisca al turista di intraprendere il viaggio, allora gli effetti di cui all'art. 1385 del c.c. non si verificheranno; ossia l'eventuale acconto versato non potrà essere trattenuto, non potrà esser richiesto il versamento dell'intero, né la risoluzione del contratto né tantomeno potrà essere richiesto un risarcimento del danno. Qualora il saldo del prezzo sia stato interamente versato, il turista ha facoltà di godere di un altro pacchetto turistico a sua scelta o di richiedere la restituzione della somma già corrisposta.

Nel secondo caso, cioè in assenza degli eventi di cui al primo caso, il turista non avrà diritto alla restituzione della caparra, ed eventualmente sarà tenuto a pagare le spese standard così come definite nel contratto.

Infine, il terzo caso riguarda l'ipotesi in cui vengano apportate dall'operatore turistico significative modifiche al contratto precedentemente pattuito, fra cui un significativo aumento, pari o superiore all'8%, del prezzo originariamente pattuito⁴²⁹. Anche in questa ipotesi il turista avrà diritto al rimborso della caparra già versata.

Questa rapida disamina del recesso in tema di pacchetti turistici si rende necessaria alla luce dell'emergenza sanitaria che ha colpito il nostro Paese e non solo. Le ipotesi di recesso che rilevano sono quelle inerenti ad eventi imprevedibili non imputabili alle parti.

La disciplina appena descritta è stata derogata in modo sostanziale, spostando l'ago della bilancia della tutela verso l'operatore.

Nello specifico l'art. 28 del d.l. 2 marzo 2020 n.9 (c.d. Salva Italia), ha previsto che:

- tutti coloro i quali abbiano programmato soggiorni o viaggi con partenza o arrivo nelle aree interessate dal contagio;
- tutti gli intestatari di titoli di viaggio, acquistati in Italia, e con destinazione estera in cui è impedito lo sbarco per ragioni legate all'emergenza epidemiologica;

possono esercitare diritto di recesso ai sensi dell'art. 41 CT.

In primo luogo, quindi, la disciplina prevista dall'art. 41 CT viene estesa a qualsiasi tipo di contratto inerente a un viaggio e non soltanto ai cosiddetti "viaggi tutto compreso".

Invero, la maggiore deroga che l'art. 28 introduce è che, qualora sia esercitato diritto di recesso, è l'operatore turistico a poter decidere se rimborsare il consumatore o se emettere un voucher. Ciò costituisce una deroga⁴³⁰ (chiaramente temporanea) a quando previsto dal Codice del Turismo, il quale prevede la sola possibilità di rimborso senza aver diritto ad un

⁴²⁷ Art.40 CT.

⁴²⁸ Si è molto ridotta la casistica per cui l'operatore non è tenuto ad indennizzi, relativa all'applicazione dell'art. 41 c.5 CT.

⁴²⁹ Nelle modifiche non è contemplata l'ipotesi dell'eventuale diminuzione del prezzo, poiché la stessa va vantaggio del turista, a meno che non dipenda da modifiche della prestazione.

⁴³⁰ Tale deroga perdurerà fintantoché siano prorogate le misure restrittive a tutela della salute pubblica; ciò significa che qualora il viaggiatore intenda recedere da contratti relativi a periodi in cui l'emergenza sarà cessata l'organizzatore sarà legittimato ad applicare le spese di recesso. Permane la possibilità di un sindacato giudiziale sulla congruità di tali spese ex art. 1384 c.c., soprattutto alla luce dell'emergenza.

indennizzo supplementare, e rimette la scelta relativa alla possibile emissione di un voucher alla espressa volontà del consumatore⁴³¹.

In realtà, ciò che ha destato maggiore scalpore è il restringimento della tutela nei confronti dei consumatori sui quali lo Stato ha deciso di far gravare l'alea dell'imprevedibile legato al manifestarsi del COVID-19, sacrificandone l'interesse economico e comprimendone la libertà contrattuale⁴³². La previsione per cui spetta all'organizzatore decidere se procedere al rimborso di quanto versato dai turisti o emettere un voucher⁴³³, appare in prima battuta profondamente incompatibile con la disciplina e la *ratio* del Codice del Turismo e delle direttive da cui deriva⁴³⁴.

Infine, l'art. 88 c.1 d.l. 17 marzo 2020 n.18 ha esteso quanto previsto dall'art.28 anche ai contratti di soggiorno⁴³⁵. In questo caso, però, l'incompatibilità di cui si parla poco sopra non sembra configurarsi, poiché non è prevista una disciplina speciale in materia di impossibilità sopravvenuta e quindi ci si rimette a quanto previsto dall'art.1463 c.c. Ne deriva che la disciplina speciale introdotta con i decreti di emergenza non va ad aggiungersi a quella generale⁴³⁶, ma la sostituisce completamente⁴³⁷.

⁴³¹ Volontà che esprime l'implicita rinuncia al diritto ad ottenere il rimborso dei pagamenti effettuati.

⁴³² In questi termini C. CRESCIONE, Natura giuridica e vicende del voucher introdotto dalla decretazione d'urgenza, in *Diritto.it*.

⁴³³ R. SANTAGATA, Gli effetti del Coronavirus sui contratti turistici. Primi appunti, in *Giustiziacivile.com*, 17 aprile 2020.

⁴³⁴ Maggiori dettagli saranno forniti nel paragrafo 6 della presente trattazione.

⁴³⁵ Il riferimento generico spinge a ricomprendere tutti i cosiddetti contratti di ospitalità: contratto di albergo, residence, campeggio; comprendendo qualsiasi struttura ricettiva e qualsiasi modalità di prenotazione.

⁴³⁶ In tema F. GIGLIOTTI, Considerazioni in tema di impossibilità sopravvenuta per emergenza epidemiologica, di prestazioni dello spettacolo e assimilate, in *Giustiziacivile.com*, Speciale COVID19, n.1, p. 249 ss.

⁴³⁷ Deroga da considerarsi legittima in considerazione della temporaneità.

4. RINEGOZIAZIONE (*Simone Ardu*)

Il tema della rinegoziazione è stato oggetto di studio e dibattito già da prima dell'emergenza sanitaria. In prima battuta per "rinegoziazione"⁴³⁸ si può intendere l'attività posta in essere dalle parti al fine di ridiscutere il contenuto di un programma negoziale cui esse si sono precedentemente vincolati contrattualmente⁴³⁹.

Nel nostro ordinamento non si parla di rinegoziazione quale istituto giuridico, bensì potremmo considerarla una fattispecie empirica, che si sostanzia in una iterazione della stipulazione che risulta essere sempre sostitutiva, parziale e relativa al contenuto del contratto originario⁴⁴⁰.

Il suo scopo sembra individuabile nel riequilibrare un assetto contrattuale alterato da elementi imprevedibili e sopravvenuti rispetto al momento di conclusione dell'accordo, ciò al fine di addivenire a un equilibrio contrattuale più ragionevole per entrambe le parti con la (ri)discussione di elementi contrattuali già esistenti ovvero l'introduzione di patti ulteriori.

Il contenuto essenziale dell'accordo originario dovrà persistere, perché il complessivo sovvertimento del regolamento di interessi non permetterebbe di parlare di rapporto "rinegoziato"⁴⁴¹.

La rinegoziazione può darsi in tre differenti ipotesi:

- libera scelta delle parti, in vero autorevole dottrina ritiene che la stessa sia riconducibile alla più generale area della trattativa⁴⁴²;
- clausole di rinegoziazione, strumento convenzionale adottato dai contraenti. Seppur l'identificazione degli elementi costitutivi della clausola risulti difficile, è possibile definire tali clausole come "il patto con il quale le parti predispongono dei criteri attraverso i quali giungere ad una *reductio ad aequitatem*, delle rispettive prestazioni in caso di sopravvenienze di circostanze che ne modifichino sensibilmente il valore originario"⁴⁴³;
- prevista per legge, seppur con un ambito di esplicazione fortemente ridotto a causa del principio della libertà contrattuale, la legge non può sottrarsi al compito di cercare di porre rimedio ad eventuali sopravvenienze che superino la soglia di "normalità". L'intervento del legislatore, infatti, è circoscritto a ipotesi nelle quali sulla scelta delle parti pesino eventi eccezionali ed imprevedibili.

L'ipotesi che interessa alla nostra trattazione è l'ultima, ovvero quando è il legislatore a prevedere la rinegoziazione⁴⁴⁴.

Nel nostro ordinamento le sopravvenienze contemplate dal Codice civile sono quelle che rendono la prestazione impossibile o eccessivamente onerosa.

In tema di impossibilità totale sopravvenuta successivamente definiremo meglio le sorti dei contratti per i quali si configurerà un'impossibilità totale, disciplinata all'art. 1463 c.c.

⁴³⁸ Sembra che la stessa debba riferirsi ai soli vincoli nascenti da titoli contrattuali.

⁴³⁹ G. SICCHIERO, *La rinegoziazione*, in *Contr. e impr.*, 2002.

⁴⁴⁰ A. GENTILI, *La replica della stipula: riproduzione, rinnovazione, rinegoziazione del contratto*, in *Contr. e impr.*, 2003.

⁴⁴¹ F. DI CAMILLO, *La rinegoziazione dei contratti tra privati*, in www.altalex.it.

⁴⁴² Si veda: F. DI CAMILLO, *op.cit.*; G. SICCHIERO, *op. cit.*; A. GENTILI, *op.cit.*

⁴⁴³ F. DI CAMILLO, *op.cit.*

⁴⁴⁴ Sono presenti poi all'interno del Codice ulteriori prescrizioni che sembrano rendere il legislatore favorevole alla conservazione del vincolo contrattuale ed alla possibilità di modificare lo squilibrio sopravvenuto, si pensi agli artt. 1492 c.c., 1578 c.c., art.1623 c.c., art. 1664 c.c.

Per quanto riguarda invece l'impossibilità parziale⁴⁴⁵, l'art. 1464 c.c. prevede una sorta di *ius variandi* nei termini in cui dispone una possibile riduzione della prestazione della controparte, come alternativa alla risoluzione del contratto.

La previsione di una sorta di rinegoziazione è inserita nell'ultimo comma dell'art. 1467 del c.c., in tema di eccessiva onerosità della prestazione, grazie alla quale la parte contro cui è domandata la risoluzione del contratto può chiedere di modificarne le condizioni⁴⁴⁶. Tuttavia, questa possibilità è rimessa alla volontà della parte che si avvantaggia dalle circostanze sopravvenute.

Per eccessiva onerosità si deve intendere un'alterazione significativa del sinallagma contrattuale, che imponga ad una delle parti un sacrificio economico superiore rispetto a quello inizialmente previsto⁴⁴⁷.

In dottrina si è fatta spazio la tesi per cui tra gli obblighi che costituiscono una specificazione del principio generale di buona fede esecutiva vi sono quelli di cooperazione, i quali imporrebbero di "far aderire il regolamento contrattuale, a suo tempo predisposto, alla reale situazione di fatto nel frattempo evolutasi in un certo modo: in una parola a rendere l'attuazione del regolamento contrattuale congrua rispetto agli interessi dei contraenti"⁴⁴⁸.

In nome della buona fede i contraenti dovrebbero cooperare, apportando le modifiche necessarie affinché torni a esserci un equilibrio delle prestazioni per garantire la continuazione del rapporto contrattuale⁴⁴⁹.

La previsione della cosiddetta *reductio ad aequitatem* ha una portata assai ridotta, non solo perché si tratta di una possibilità riservata alla sola parte avvantaggiata, ma anche perché la stessa risulta avere efficacia solo nei contratti di durata⁴⁵⁰.

Al di fuori di questa ipotesi, il Codice civile non prevede espressamente ulteriori rimedi per eventualità in cui si configuri uno squilibrio delle prestazioni, non necessariamente eccessivo.

Nel contesto dell'emergenza sanitaria che il nostro Paese sta vivendo, risulta necessario implementare rimedi agli squilibri economici determinati dal Covid 19. Sotto questo profilo, il diritto generale dei contratti sembra apparire, in prima istanza, inadeguato ad offrire una risposta accettabile per tutelare le parti⁴⁵¹.

Con l'avvento della pandemia moltissime prestazioni sono destinate a diventare impossibili ed altre ad essere considerate dai contraenti eccessivamente onerose.

⁴⁴⁵ Anche in merito a questa si dirà meglio dopo.

⁴⁴⁶ La parte la cui prestazione è divenuta impossibile non è esonerata in via automatica dall'adempimento, ma per poter essere liberata e non incorrere in responsabilità per inadempimento dovrà agire in giudizio al fine di richiedere la risoluzione.

⁴⁴⁷ Un aumento del "costo" della prestazione rispetto a quello fissato al momento della sottoscrizione del contratto. È chiaro che per i contratti cosiddetti aleatori, in cui il rischio è intrinseco, non è possibile ammettere la possibilità di un'eccessiva onerosità. Nei contratti disciplinati dall'art. 1468 c.c., ovvero contratti con obbligazioni di una sola delle parti, non è ammessa la possibilità di risoluzione ma è ammessa la possibilità di richiedere una riduzione della prestazione o una modifica delle modalità di esecuzione per ricondurre in equità.

⁴⁴⁸ F. MACARIO, Adeguatezza e rinegoziazione nei contratti a lungo termine, Napoli, 1996.

⁴⁴⁹ L'obbligo di rinegoziazione comporterebbe il dovere di accettare le modifiche proposte o proponendo soluzioni. Un possibile inadempimento si potrebbe configurare solo in un espresso rifiuto assoluto ed ingiustificato alla rinegoziazione.

⁴⁵⁰ Ovvero i contratti ad esecuzione periodica o differita.

⁴⁵¹ F. MACARIO, Sopravvenienze e rimedi al tempo del "coronavirus": interesse individuale e solidarietà, in *Contratti*, 2020, 2.

Autorevole dottrina (Sacco e Roppo), sin dagli anni novanta ha avvallato la teoria per cui prima di giungere alla risoluzione del contratto per sopravvenienze l'ordinamento giuridico dovrebbe favorire delle soluzioni che mirino alla conservazione del vincolo, ciò attraverso l'adeguamento del rapporto contrattuale, le cui pattuizioni originarie non siano più attuabili. Ciò in prima battuta attraverso una rinegoziazione tra le parti, e in secondo luogo con l'intervento del giudice⁴⁵², il quale miri a valutare se la modifica sia in concreto praticabile o se sia necessaria la risoluzione.

Il dibattito sulla rinegoziazione, come accennato in precedenza, è ed è stato fervido ed acceso soprattutto negli ultimi vent'anni⁴⁵³, tanto da aver indotto il legislatore alla previsione di una modifica della disciplina codicistica, sancendo il "diritto delle parti di contratti divenuti eccessivamente onerosi per cause eccezionali ed imprevedibili, di pretendere la loro rinegoziazione secondo buona fede ovvero, in caso di mancato accordo, di chiedere in giudizio l'adeguamento delle condizioni contrattuali in modo che venga ripristinata la proporzione tra le prestazioni originariamente convenuta dalle parti"⁴⁵⁴.

Tuttavia, l'incombere dell'emergenza non lascia auspicare una possibile realizzazione in tempi brevi della revisione del codice civile. Il Governo, istigato dall'emergenza, ha cercato di arginare le difficoltà con l'art. 88 d.l. n.18/2020, che richiama l'impossibilità sopravvenuta o con l'art.91 d.l. n.18/20⁴⁵⁵, che rimette al giudice la valutazione sull'esclusione della responsabilità del debitore.

Tali provvedimenti però si limitano ad arginare l'esigenza pandemica che ci ha investiti e non sono di certo sufficienti a fronteggiare la lacuna presente per risanare gli squilibri economici, né risultano sufficienti a spostare il fulcro di soluzioni estintive del vincolo sul rimedio finalizzato all'adeguamento del regolamento contrattuale.

Il nostro ordinamento contempla, seppur con scarsi risultati di tutela, soltanto l'ipotesi di eccessiva onerosità o impossibilità sopravvenuta, ma risulta necessario considerare tutte le fattispecie interessate di riflesso dal *factum principis*, o dal rallentamento generale dell'economia, che necessitano di un intervento *ad hoc* della legislazione d'emergenza.

La sola disposizione legislativa, tanto quella rivolta a migliorare la tutela già prevista per le due fattispecie, tanto quella eventualmente inserita per l'ipotesi che ne è priva, non sarebbe comunque sufficiente, in quanto necessiterebbe la prontezza della giurisprudenza a confrontarsi con i nuovi scenari e far un uso corretto dei principi generali di correttezza e buona fede, e dei principi costituzionali di solidarietà sociale.

È necessario quindi che tanto il diritto vivente quando il legislatore diano il loro contributo per la costruzione di un diritto dei contratti più solidale⁴⁵⁶. Soprattutto alla luce dell'emergenza che sta creando e continuerà a creare effetti catastrofici sulla nostra economia, sarebbe opportuno incentivare le parti a rinegoziare i propri contratti, per

⁴⁵² Decisione fondata sui principi di correttezza e buona fede e su una valutazione in termini equitativi dei risultati.

⁴⁵³ Per ulteriori specificazioni si veda V. ROPPO, Il contratto, in G. IUDICA-P. ZATTI (diretto da), Trattato di diritto privato, Milano, 2011, 1037 ss; e ancora F. MACARIO, Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine, Napoli, 1996; R. TOMMASINI, Revisione del rapporto (diritto privato), in Enc. dir., Milano, 1989.

⁴⁵⁴ DDL Senato 1151, delega al Governo per la revisione del codice civile.

⁴⁵⁵ Sebbene la norma sia dettata in materia di contratti pubblici, sarebbe auspicabile ritenere che il principio si possa estendere a tutti i contratti indipendentemente dall'oggetto e dalla natura dei contraenti. Si pensi all'albergatore che ha stipulato un contratto di locazione per una struttura sita sul Lago di Garda, ma che non potrà giovare degli introiti ragionevolmente attesi, e comunque di introiti fortemente ridotti, sempre che la situazione gradatamente si sbloccasse.

⁴⁵⁶ F. MACARIO, cit., in Giustiziacivile.com, Speciale Covid.19, n.1.

rivederli alla luce della situazione e dei futuri scenari che si verranno a creare, invece di prediligere la risoluzione degli stessi.

5. IMPOSSIBILITÀ DI RICEVERE LA PRESTAZIONE (Simone Ardu)

Parlando di recesso abbiamo individuato due ipotesi per le quali è possibile esercitare tale facoltà per sopravvenuti motivi non dipendenti dalle parti. Nell'ambito della tutela del turista deve trattarsi di "circostanze inevitabili e straordinarie che abbiano un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto. Ciò può riguardare ad esempio conflitti armati, altri gravi problemi di sicurezza quali terrorismo, rischi significativi per la salute umana quali il focolaio di una grave malattia nel luogo di destinazione del viaggio o calamità naturali come inondazioni, terremoti o condizioni meteorologiche che impediscono di viaggiare in modo sicuro verso la destinazione come stabilito nel contratto di pacchetto turistico."⁴⁵⁷

In tema di impossibilità vengono in gioco l'art. 1218 e l'art. 1256 del Codice Civile, il primo prevede l'esclusione della responsabilità del debitore qualora la prestazione non sia stata adempiuta per causa a lui non imputabile; il secondo, invece, prevede l'estinzione dell'obbligazione qualora la prestazione sia divenuta impossibile⁴⁵⁸.

Inoltre, è stato osservato da autorevole dottrina e giurisprudenza che l'impossibilità di adempiere ricorre ogni qualvolta gli sforzi del debitore possano mettere in pericolo la propria persona o interesse ritenuti primari come la vita, la salute, etc.⁴⁵⁹.

Nell'emergenza Covid-19, rileva il cosiddetto *factum principis* o causa di forza maggiore, la quale per definizione rappresenta una causa di non imputabilità dell'inadempimento, nel caso in esame si identifica con l'ordine o il provvedimento dell'autorità intervenuto successivamente che renda impossibile la prestazione⁴⁶⁰.

Intervenuto il provvedimento governativo che ha reso radicalmente impossibili diverse prestazioni, l'obbligazione si estingue, e ciò comporta che la parte liberata non potrà pretendere la controprestazione dall'altra parte e dovrà provvedere alla restituzione di quanto già versato. Si pensi alla cancellazione del volo aereo, ove la compagnia sarà tenuta a rimborsare il biglietto⁴⁶¹. L'impossibilità di utilizzazione della prestazione però può venir meno anche qualora l'esecuzione della prestazione non realizzi lo scopo perseguito dalle parti, si pensi alla coppia di anziani che, seppur non vi siano provvedimenti dell'autorità, decida di annullare il viaggio per il timore di esporsi ad infezione. In questo caso la finalità che aveva spinto le parti a stipulare il contratto sarebbe del tutto frustrata, si darebbe luogo ad un'irrealizzabilità della concreta *causa turismi* del contratto con conseguente estinzione dell'obbligazione.

A fugare ogni dubbio in merito all'operatività dei principi in tema di responsabilità del debitore, è intervenuto l'art. 91 del d.l. Cura Italia, il quale ha modificato l'art.3 del D.l. n.6 del 23 febbraio 2020, prevedendo che "il rispetto delle misure di contenimento di cui

⁴⁵⁷ Considerando 31 direttiva UE n. 2015/2303 del 25 novembre 2015.

⁴⁵⁸ La giurisprudenza ha stabilito che i requisiti dei provvedimenti o delle sopravvenienze affinché si possa ricorrere all'impossibilità sopravvenuta siano: 1. Estranei alla volontà dell'obbligato; 2. Non ragionevolmente prevedibili all'atto dell'assunzione dell'obbligazione secondo un'ordinaria diligenza; 3. Che il debitore abbia provato tutte le ragionevoli possibilità per tentare di adempiere. In tal senso si veda, Cass. 23 febbraio 2000, n. 2059; Cass. 19 ottobre 2007, n. 21973; Cass. 10 giugno 2016, n. 11914; Cass. 8 giugno 2018, n.14915.

⁴⁵⁹ Si veda in questi termini e per maggiori dettagli C. MARCHESIN, *L'impossibilità sopravvenuta*, Milano, 2008.

⁴⁶⁰ Dipartimenti di Societario e Contenzioso, *Incidenza del Covid-19 sui contratti*, Chiomenti, 2020.

⁴⁶¹ In realtà in merito ai rimborsi, come già detto in precedenza, è intervenuto l'art. 28 d.l. n.9/20 prevedendo anche la possibilità dei voucher; estesa poi anche ai contratti di soggiorno con l'art. 88 d.l. Cura Italia. In questa ipotesi si configura un'impossibilità sopravvenuta totale per espressa previsione di legge, poiché viene richiamato l'art. 1463 c.c. e perciò il contratto va inteso come risolto.

presente decreto è sempre valutata ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 c.c., della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti⁴⁶².

Tuttavia, è possibile che l'impossibilità sia soltanto temporanea, tale ipotesi è disciplinata dall'art.1256 c.c., e prevede che l'obbligazione rimanga sospesa senza che si possano imputare responsabilità di alcun tipo al debitore. Il contratto si intenderà sospeso, e rimossa la causa di impossibilità il debitore sarà tenuto ad adempire alla prestazione, a meno che una diversa previsione di legge non stabilisca altrimenti, ovvero l'impossibilità diventi definitiva, o il debitore non sia più ritenuto obbligato o ancora il creditore non abbia più interesse alla prestazione, ipotesi nelle quali l'obbligazione si estinguerà⁴⁶³. E sembra che nell'ambito qui in esame questa impossibilità si stia determinando in tutti i contratti stipulati precedentemente all'arrivo dell'emergenza sanitaria.

Inoltre, in tema di impossibilità sopravvenuta parziale è possibile effettuare una riduzione delle controprestazioni, secondo quanto previsto dall'art. 1464 c.c. In questo caso – si pensi ai contratti di locazione ad uso commerciale – ove i conduttori non possano godere dell'immobile locato per usufruirne durante la vigenza del divieto relativo allo svolgimento dell'attività per cui l'immobile era stato concesso in locazione, il conduttore è legittimato a chiedere una riduzione del canone. In soccorso della tutela attribuita al debitore sovengono i principi generali di buona fede e correttezza di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., che secondo la giurisprudenza arricchiscono il contenuto dei rapporti obbligatori⁴⁶⁴, inserendo obblighi accessori (ed eventuali) sulla scorta del concreto evolversi della vicenda negoziale⁴⁶⁵.

Come accennato in precedenza nel nostro ordinamento la rinegoziazione non è un istituto giuridico esplicitamente definito. Essa è prevista limitatamente alle ipotesi in cui una delle prestazioni sia diventata eccessivamente onerosa, la quale si distingue dall'impossibilità sopravvenuta in quanto la prima si riferisce ad un concetto quantitativo, la seconda invece qualitativo⁴⁶⁶.

Per concludere, in merito ad eventuali patti precedentemente stipulati che escludano l'applicazione della disciplina dell'impossibilità sopravvenuta o dell'eccessiva onerosità, gli stessi devono considerarsi, alla luce dell'emergenza sanitaria, invalidi, in primo luogo perché la legislazione di emergenza tutela interessi di ordine pubblico e come tale non può essere derogata.

In secondo luogo, l'art.28 d.l. n.9/20 espressamente riconosce l'applicazione necessaria della norma di cui all'art.1463 in materia di titoli di viaggio e pacchetti turistici⁴⁶⁷, estesa con l'art.88 anche ai contratti di viaggio.

⁴⁶² Seppur quando appena detto sia stato previsto in materia di appalti pubblici, l'emergenza e la *ratio* della norma inducono a ritenere estendibile la previsione a qualsiasi tipo di contratto.

⁴⁶³ Per osservazioni più puntuali in merito al momento e le cause per cui l'obbligazione si potrà considerare estinta si rimanda a S. VERZANI, Effetti sui contratti in corso, dell'emergenza legata al Covid-19, in Giustiziacivile.com, SpecialeCOVID-19, n.1, pag. 216 e ss.

⁴⁶⁴ Fra le più recenti sul tema Cass. sez. III, 26 giugno 2018, n. 16823.

⁴⁶⁵ Obblighi di collaborazione, protezione, cooperazione, informazione etc.

⁴⁶⁶ Sul tema O. CAGNASSO, voce Impossibilità sopravvenuta della prestazione: I) Diritto civile, in Enc. giur., XVI, Roma, 1991, 4 A. DE MAURO, in Commentario Schlesinger, Impossibilità definitiva e impossibilità temporanea, sub art. 1256, Milano, 2011, p. 85 e s.

⁴⁶⁷ S. VERZANI, cit., Giustiziacivile.com, Speciale Covid. 19, n.1.

Il momento storico che stiamo vivendo richiede uno sforzo da parte di tutti, tanto dei consumatori quanto degli operatori. Nel paragrafo successivo si metteranno in luce le criticità che la normativa emergenziale ha sollevato prevedendo la possibilità di emissione di *voucher*, ma alla luce di un ordinamento provvisto di strumenti non sufficientemente adatti a risanare gli squilibri economici, bisognerà bilanciare l'interesse alla solidarietà economica nazionale con l'interesse del singolo privato.

6. I VOUCHER E I PROBLEMI CHE DETERMINANO (Simone Ardu)

Il voucher turistico è definibile come un documento rilasciato da un operatore turistico ai propri clienti, come attestazione del diritto ad usufruire, gratuitamente, nel loro viaggio, di determinati servizi già pagati precedentemente ovvero di usufruire della prestazione specificatamente indicata sul voucher⁴⁶⁸. Spesso il voucher è utilizzato quando vengono a crearsi situazioni nelle quali non è possibile godere, come si era immaginato, del viaggio organizzato. Si tratta di una soluzione che tenta di porre rimedio all'inconveniente, cercando di distribuire il rischio che si manifesta improvvisamente e imprevedibilmente sul programma negoziale con una soluzione di compromesso, evitando che l'impresa turistica perda liquidità, con la previsione che quest'ultima non debba rifondere poiché non sarebbe tenuta a rifondere il viaggiatore, e quest'ultimo avrà diritto a godere dei servizi precedentemente acquistati in un momento successivo.

La direttiva n. 2016/1065/UE ha previsto l'introduzione di una normativa di carattere fiscale relativa ai voucher, al fine di evitare disallineamenti tra Stati membri e di ridurre il rischio di elusione fiscale⁴⁶⁹. In Italia la direttiva è stata recepita con il d.lgs. n.141/2018⁴⁷⁰, che ha disciplinato il trattamento Iva dei buoni-corrispettivo⁴⁷¹. L'art.6-*bis* così come introdotto nella disciplina Iva, definisce il buono corrispettivo nel seguente modo "strumento che contiene l'obbligo di essere accettato come corrispettivo o parziale corrispettivo a fronte di una cessione di beni o di una prestazione di servizi e che indica, sullo strumento medesimo o nella relativa documentazione, i beni o i servizi da cedere o prestare o le identità dei potenziali cedenti o prestatori, ivi incluse le condizioni generali di utilizzo ad esso relative"⁴⁷².

Il buono può essere di due tipi:

- monouso, il cui contenuto è predeterminato sin dal momento dell'acquisto e l'utilizzazione avverrà totalmente con un'unica soluzione⁴⁷³;
- multiuso, il cui contenuto pur essendo predeterminato può essere frammentato in diverse utilizzazioni da parte del ricevente⁴⁷⁴.

La disciplina emergenziale prevista dallo Stato ha richiamato all'attenzione la fattispecie del voucher, tuttavia, seppur la finalità perseguita sia ammirevole al fine di prevenire l'insolvenza di organizzatori e venditori di viaggi turistici ciò merita un approfondimento.

L'art. 28 d.l. n.9/2020 come già anticipato ha previsto che "in caso di recesso, l'organizzatore può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o

⁴⁶⁸ <http://www.treccani.it/vocabolario/voucher/>.

⁴⁶⁹ Ovvero evitare il cosiddetto fenomeno della doppia imposizione o la non imposizione.

⁴⁷⁰ Per maggiori dettagli si veda G. SEPIO, G. SBARAGLIA, Il trattamento Iva dei voucher welfare, in Fisco, 2020.

⁴⁷¹ Al D.p.r. n. 633/71 sono stati aggiunti gli artt. 6-*bis*, 6-*ter* e 6-*quater*, nonché il c.5 dell'art.13.

⁴⁷² Il voucher può avere tanto forma fisica tanto forma elettronica.

⁴⁷³ In tal senso alla disciplina Iva prevede che la base imponibile sia data dal corrispettivo ricevuto per la cessione del buono; è il momento della sottoscrizione del buono ad avere rilevanza ai fini fiscali e non il momento di concreta utilizzazione degli stessi.

⁴⁷⁴ La base imponibile sarà pari in questo caso alla parte di corrispettivo o di valore monetario del buono utilizzata, quindi varia in base alla parte di buono concretamente utilizzata, ed è il momento in cui il buono è utilizzato che rileva ai fini della disciplina fiscale.

superiore, può procedere al rimborso nei termini previsti dai commi 4 e 6 dell'articolo 41 del citato decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, oppure può emettere un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante”.

Con la presente disciplina lo Stato invece di prevedere specifici aiuti alle imprese turistiche, ha scelto di sacrificare gli interessi economici dei viaggiatori, privandoli del loro diritto al rimborso dei pagamenti già effettuati, sostituendolo con buoni che non sono esenti da critiche⁴⁷⁵.

La disciplina d'emergenza lasciando nelle mani dell'operatore la scelta sul tipo di ristoro da offrire al viaggiatore, la cui partenza è stata preclusa, si pone in aperto contrasto con la direttiva 2015/2302/UE⁴⁷⁶. La Commissione Europea non ha esitato ad esprimersi sulla questione con la comunicazione 18 marzo 2020, affermando che l'offerta del buono da parte del vettore non può in alcun modo pregiudicare il diritto del passeggero di optare per il rimborso.

Diverse sono state le critiche mosse a tale previsione⁴⁷⁷, più di qualcuno aveva paventato l'ipotesi di un'auspicabile modifica in sede di conversione della legge emergenziale⁴⁷⁸. E sembrerebbe che tali criticità siano state in un certo qual senso considerate dal legislatore.

Il dossier del 15 aprile 2020 del Senato (D.L.18/2020 – A.C. 2473, recante: Misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-10 cd. “Cura Italia”), prevede l'introduzione dell'art. 88-*bis*, il quale nell'ultimo comma statuisce “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”. Si pone quindi un punto fermo e chiaro per cui la scelta, tra rimborso e voucher, è rimessa completamente alle mani dell'emittente e non al turista.

Invero, la fattispecie così come delineata dall'art. 28 costituisce un'eventualità *sui generis*, poiché fino ad ora il voucher era stato utilizzato come corrispettivo a fronte di una cessione di beni o prestazioni di servizi, mentre oggi interviene a titolo di buono-corrispettivo relativamente ad un rapporto il quale si è risolto per impossibilità sopravvenuta⁴⁷⁹.

Idealmente il buono-corrispettivo in quanto documento di legittimazione ai sensi dell'art. 2002 c.c. necessita di essere legato ad un rapporto valido ed efficace. Nel caso di specie il rapporto precedente si è estinto e quello futuro non è ancora sorto. Tuttavia, attraverso una complessa ed innovativa operazione si è prevista una novazione oggettiva *ex lege* del rapporto obbligatorio⁴⁸⁰.

In realtà, le criticità relative ad un voucher sono molteplici. Innanzitutto bisogna considerare la sua validità, ovvero entro quanto tempo il buono deve essere utilizzato. A ciò risponde il decreto-legge, il quale prevede che il buono abbia una validità di 12 mesi dal momento della sua emissione. Scelta discutibile, poiché l'emergenza che ha colpito il nostro

⁴⁷⁵ R. SANTAGATA, cit., in Giustiziacivile.com, editoriale 17 aprile 2020.

⁴⁷⁶ Direttiva che si configura come di armonizzazione massima dei diritti nazionali, per cui neppure la legislazione emergenziale di uno Stato membro può derogare le sue prescrizioni, per di più se a svantaggio del consumatore.

⁴⁷⁷ Visto l'aperto contrasto con la disciplina europea è possibile che gli operatori del settore turistico si trovino ad affrontare una serie di azioni legali volte ad accertare l'incompatibilità.

⁴⁷⁸ R. SANTAGATA, cit., in Giustiziacivile.com, 17 aprile 2020.

⁴⁷⁹ C. CRISCIONE, Natura giuridica e vicende del voucher introdotto dalla decretazione d'emergenza, in diritto.it, marzo 2020.

⁴⁸⁰ Ovvero vi è la sostituzione del rapporto obbligatorio del quale non si è potuto godere con un rapporto nuovo e futuro di cui si godrà.

Paese non ha una data di scadenza, e non è agevole presumere quando effettivamente sarà possibile spostarsi liberamente.

Criticità fortemente connessa a questa è che la crisi ha colpito tutti i settori lavorativi, ed ha fatto sì che molti soggetti si siano assentati da lavoro, oppure abbiano diminuito le ore lavorative ed è ipotizzabile che costoro, superata l'emergenza, non possano godere di tempo libero in cui concretamente utilizzare il buono⁴⁸¹.

Ancora, ci si è interrogati sulla "flessibilità" del voucher, ovvero sulla sua possibile cessione, osservando che se la disciplina generale del viaggio, pacchetto, soggiorno originario prevede la possibilità di cessione allora si potrebbe ammettere la cessione del voucher nei limiti e alle condizioni previste da questa.

Un'ulteriore problematica potrebbe essere legata alla qualificazione del buono in termini di utilizzazione. Se cioè esso vada utilizzato in un'unica volta o se è possibile frammentarlo in più prestazioni; o se questo preveda dei limiti o delle condizioni nell'utilizzo, ad esempio non nei week-end, solo in determinati mesi dell'anno o simili⁴⁸².

Infine, sarebbe utile capire se il voucher comprenda tutte le successive spese nei limiti dell'ammontare previsto, o se eventualmente per un viaggio, soggiorno di uguale valore/entità, il viaggiatore sarà soggetto a ulteriori spese⁴⁸³.

Alla luce di quanto esposto, anche nei paragrafi precedenti, si potrebbe esprimere una considerazione finale sulla *ratio* che ha spinto il legislatore a lasciare all'organizzatore la possibilità di scelta sulla modalità di rifusione del viaggiatore. Con le misure adottate si è voluto mantenere una provvista di liquidità alle imprese in cambio di future prestazioni per i consumatori, obbligando i consumatori-viaggiatori a un prestito forzoso.

Inoltre, alla luce della recente conversione del decreto e della non modificazione della previsione che concede all'operatore la scelta tra il voucher e il buono, la prospettata ipotesi di azione di classe nei confronti degli operatori che hanno optato per la scelta del buono piuttosto che il rimborso, si rimette al buon senso del cittadino, il quale ci si auspica abbia la sensibilità solidaristica di comprendere il momento di forte criticità che stiamo vivendo.

Come anticipato la direttiva europea si configura come una disciplina di armonizzazione massima dei diritti nazionali che ipoteticamente non potrebbe essere derogata in alcun modo dalla disciplina nazionale. L'emergenza che stiamo vivendo, ha colpito non solo l'Italia, ma l'Europa e l'intero globo, con ripercussioni più o meno accentuate a seconda del luogo. Questo potrebbe indurre a rivedere la disciplina europea in tema di tutela del viaggiatore-consumatore. Infatti, seppur sia stata lesa la libertà di scelta del turista, i suoi diritti e le sue pretese sono rispettati e, a parere dello scrivente, correttamente bilanciate con la solidarietà economica di cui il Paese necessita.

⁴⁸¹ In questi termini R. SANTAGATA, cit., in Giustiziavivile.com, 17 aprile 2020.

⁴⁸² Si pensi ai buoni acquistabili su Groupon che spesso garantiscono un prezzo inferiore, ma recano stringenti condizioni che limitano a particolari condizioni e l'utilizzazione concreta del buono.

⁴⁸³ In considerazione delle numerose problematiche emerse, potrebbe essere utile considerare l'intervento del commissario europeo alla giustizia Reynders, il quale ha tentato di definire alcuni requisiti essenziali da applicare nella configurazione dei voucher: i consumatori dovrebbero essere garantiti circa l'eventuale rischio di fallimento delle società emittenti; i voucher dovrebbero essere trasferibili a terzi, e infine dovrebbero avere una validità temporalmente maggiore, al termine della quale il consumatore potrà comunque valutare la possibilità di ottenere un rimborso. Tuttavia, resta da valutare l'effettiva applicabilità di queste indicazioni, si veda https://www.ilsole24ore.com/art/viaggi-cancellati-ue-all-italia-rimborsi-garantiti-o-avviamo-procedura-ADLL2rQ?utm_term=Autofeed&utm_medium=FBSole24Ore&utm_source=Facebook#Echobox=1589561097

Tuttavia, non sembra essere di tale opinione la Commissione Europea, che ha indirizzato a diversi Stati membri, fra cui l'Italia, una lettera con la quale li invita a rivedere le previsioni suscettibili di ledere i diritti dei consumatori. Qualora ciò non accada, la Commissione si è dichiarata pronta ad avviare una procedura d'infrazione per quegli Stati che hanno accolto le richieste di vari operatori turistici di non rimborsare i clienti/passeggeri per i viaggi annullati a causa del Covid-19. La *ratio* di tale intervento è rinvenibile nel tentativo da parte della Commissione di riequilibrare gli interessi delle parti, garantendo il giusto equilibrio tra le necessità degli operatori di avere liquidità – ed evitare il fallimento – e il rispetto dei diritti del consumatore, che erano venuti meno. La proposta avanzata dai commissari europei alla giustizia e ai trasporti sarebbe quella di rivedere la disciplina emergenziale, prevedendo la possibilità di scelta da parte del consumatore fra il rimborso integrale o l'emissione di un voucher. La Commissione Europea rimane in attesa di una risposta da parte dell'Italia.

Tale posizione, che appare nell'immediato molto rigida e volta alla difesa dei diritti dei consumatori a scapito della posizione degli operatori, è probabilmente giustificata anche dalle possibilità di iniezioni di liquidità delle quali molte imprese turistiche hanno potuto godere, almeno sulla carta (e qui sta il punto) in seguito alla liberalizzazione degli aiuti di stato⁴⁸⁴.

Tanto le disposizioni degli art. 28, 88, 88-*bis* e 91, tanto l'invito alla rinegoziazione si caratterizzano come un tentativo emergenziale che lo Stato ha posto in essere per evitare il totale collasso di un'economia già allo stremo. Alla base del quale si pone un principio di solidarietà, che invoglia ciascuno a dare il proprio contributo, rinunciando ad una piccola parte del se per la collettività, al fine di creare le condizioni per una ripresa dell'intera comunità.

⁴⁸⁴ Viaggi cancellati, la UE all'Italia: rimborsi garantiti o avviamo procedura, in ilSole24ore, https://www.ilsole24ore.com/art/viaggi-cancellati-ue-all-italia-rimborsi-garantiti-o-avviamo-procedura-ADLL2rQ?utm_term=Autofeed&utm_medium=FBSole24Ore&utm_source=Facebook#Echobox=1589561097

7. FOCUS

7.1 Contratto di trasporto (*Giacomo Cepparotti*)

Il contratto di trasporto è il contratto con il quale un vettore si obbliga, verso un corrispettivo, a trasferire da un luogo all'altro persone o cose⁴⁸⁵. È un tipico contratto consensuale tendenzialmente oneroso che dà vita ad un'obbligazione di fare⁴⁸⁶.

Al trasporto di persone il codice civile dedica gli artt. 1681 e 1682 che trattano della responsabilità del vettore per inadempimento e della sua responsabilità per i danni alla persona del viaggiatore e per la perdita e avaria del bagaglio che la persona conduce con sé.

La responsabilità del vettore è data in caso di:

- Inadempimento e ritardo secondo le regole generali di cui all'art. 1218 cod. civ.;
- Per i sinistri che colpiscono il viaggiatore e per la perdita dei bagagli, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno (art.1681 cod. civ.);

La responsabilità ha natura contrattuale e il vettore ha l'onere di dare la prova liberatoria. La Corte di Giustizia CEE con la pronuncia 27 settembre 2007 causa c- 396/06 in tema di cancellazione del volo e diritto del passeggero ha concluso osservando che "il Regolamento non precisa il tipo di prova richiesto né indica quali prove debbano essere ammesse". Ne consegue che "tutti i mezzi di prova consentiti dai diritti processuali degli stati membri... sono in linea di principio ammissibili".

Quindi spetta al giudice nazionale valutare l'ammissibilità e il valore probatorio dei documenti e degli altri elementi di prova dedotti dalle parti conformemente al diritto nazionale. Il principio è che il vettore aereo deve erogare una compensazione pecuniaria a meno che intervengano circostanze eccezionali che comportino il venir meno dell'obbligo; ma l'eccezionalità va intesa in senso alquanto restrittivo, proprio per tutelare il viaggiatore. Rappresentano quindi circostanze eccezionali eventi non inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo e che sfuggono al suo effettivo controllo.

L'orientamento dei giudici comunitari è quello che vede l'eccezionalità di una circostanza dipendente dalla sua inevitabilità: il vettore aereo non potrà mai impedire il verificarsi di una circostanza eccezionale, per cui avrà la necessità di dimostrare di aver adottato tutte le misure ragionevoli per evitare l'evento conseguente all'insorgere di una circostanza eccezionale. In questa situazione normativa si inseriscono i provvedimenti volti alla regolamentazione dei rapporti contrattuali aventi ad oggetto viaggi dati dai recenti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2020 n.6 e 9 marzo 2020 assunti quali misure d'urgenza al fine di contrastare la diffusione del virus Covid 19.

Con i provvedimenti richiamati sono stati sospesi tutti i viaggi di istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche. Rifacendosi all'art. 41 c.4 del Codice del Turismo il decreto prevede il rimborso integrale dei viaggiatori da parte degli organizzatori turistici o l'emissione di voucher.

Per quanto riguarda i viaggi individuali in Italia, e all'estero in quegli stati in cui è impedito l'accesso, se l'annullamento dipende da un provvedimento del Governo (es. blocco voli per la Cina) i vettori e/o organizzatori non possono pretendere il pagamento delle prenotazioni raccolte e se hanno incassato il corrispettivo devono restituirlo al consumatore, anche qualora la prenotazione sia stata qualificata in contratto come "non rimborsabile". L'art. 28 del d.l. 2 marzo 2020 n. 9 che richiama l'art. 1463 cod. civ. prevede che una serie di soggetti abbiano diritto al rimborso per impossibilità sopravvenuta della prestazione e così:

⁴⁸⁵ Art. 1678 cod. civ.

⁴⁸⁶ R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, Milano, 2018, p. 323.

- Chi è sottoposto a quarantena o permanenza domiciliare fiduciaria in casa
- Chi ha divieto di allontanarsi dalle aree interessate dal contagio
- Chi è risultato positivo al Covid-19
- Chi ha programmato viaggi nelle zone interessate dal contagio
- Chi avrebbe dovuto partecipare a eventi o riunioni sospese, a concorsi pubblici o a procedure di selezione pubblica
- Chi risulta intestatario di titoli di viaggio per Stati esteri che impediscono lo sbarco

In questi casi, in tempi rapidi (30 giorni), deve essere inviata comunicazione al vettore unitamente al titolo di viaggio (il momento da cui far partire il conteggio verrà di volta in volta valutato in base alla peculiarità della situazione) e questi avrà 15 giorni dal ricevimento della richiesta per provvedere al pagamento o emettere dei voucher con scadenza a un anno.

Nel caso di acquisto di pacchetti turistici in cui oltre al trasporto sia previsto nella prestazione il soggiorno in una struttura ricettiva o ulteriori servizi aggiuntivi, trova applicazione l'art. 28 c.5 e 6 d.l. 9/20 che contempla il caso di diritto di recesso e rimborso di cui all'art 41 c.4 del Codice del Turismo⁴⁸⁷. L'articolo richiamato fa riferimento a circostanze inevitabili e straordinarie in presenza delle quali il passeggero, prima dell'inizio dell'esecuzione del contratto, ha diritto di recedere dallo stesso (senza dover pagare alcuna spesa) nonché di essere rimborsato integralmente dei pagamenti effettuati.

La situazione è meno agevole nel caso in cui il viaggiatore annulla il contratto per timore del contagio, ma senza impedimenti dati dal paese di origine né da quello di destinazione.

Si ritiene che in assenza di decisioni del Governo o dell'organizzatore non possa essere chiesto un rimborso se non previsto nel contratto.

Quello che appare evidente è che l'emergenza sanitaria attuale avrà forti ricadute sui rapporti negoziali, che andranno necessariamente rimodulati secondo i principi di solidarietà e che stravolgeranno il dettato codicistico. L'autonomia negoziale e il principio *pacta sunt servanda* figli del liberismo che caratterizza i principi codificati nel codice civile limitano fortemente il ruolo del giudice.

La camera di Commercio internazionale nel 2003 prevede la clausola di Hardship che inserisce un obbligo di rinegoziazione all'interno del contratto, alternativo alla risoluzione in caso di eccessiva onerosità dovuta a evento imprevedibile e incontrollabile. Nel codice civile una clausola del genere non c'è a discapito della tenuta dei contratti.

Tutte le misure prese dal decreto cura Italia 17 marzo 2020 n. 18 si basano sulla causa di impossibilità sopravvenuta dagli effetti imprevedibili data l'epidemia.

In una situazione eccezionalmente critica, come quella che stiamo vivendo, i rimedi della risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta, che potevano andare bene per riequilibrare i rapporti fra privati, risultano inadeguati.

L'effetto estintivo della risoluzione potrebbe portare a far sì che la restituzione chiesta al vettore risulti più onerosa della controprestazione. Da qui la possibilità, data dalla situazione d'emergenza, di optare da parte della compagnia di trasporti per l'emissione di voucher sostitutivi di importo pari al prezzo pagato per il titolo di viaggio. Pur consapevole che l'eccezionalità della misura presa è giustificata dal difficile momento attraversato dalle

⁴⁸⁷ In caso di circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione, il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, ed al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare.

compagnie di trasporto, si preferirebbe addivenire ad una rinegoziazione, qualora possibile, affinché il rapporto non debba pendere dalla parte di chi ha maggiore forza contrattuale.

Al fine di mantenere la scelta fra la conservazione o l'estinzione nella libera disponibilità delle parti ci si potrebbe rifare all'art. 1467 cod. civ.⁴⁸⁸ che, oltre a prevedere l'estinzione del negozio giuridico dà anche alle parti facoltà di rimodulare i termini contrattuali e il suo ricreare un equilibrio nuovo neutralizzerebbe l'evento dannoso straordinario mantenendo il contratto. La normativa parla di "possibilità" ma ci si può spingere a rintracciare un vero e proprio obbligo alla rinegoziazione se si legge estensivamente l'art.1374 cod. civ. che, in materia di integrazione del contratto, prevede un obbligo per le parti non solo a quanto espressamente pattuito ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo legge, usi o equità. Sul punto varie pronunce della SC (da ultimo n° 24675 del 2017) che, alla luce degli artt. 1175 e 1375 cod. civ. in combinato disposto con l'art.2 Cost., individuano nella correttezza e buona fede funzione di integrazione del rapporto che impone l'obbligo a ciascuna delle parti di agire in modo tale da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere se ciò sia stato specificatamente previsto in sede di contratto.

Sarebbe auspicabile un intervento dello Stato sociale che, derogando al sistema generale, prevedesse sistemi innovativi volti al superamento della crisi. Ovviamente con la fondamentale collaborazione del singolo nell'agevolare la rinegoziazione, nuovo modo rimediale; una sorta di solidarietà contrattuale che salvi gli effetti del singolo negozio e lo renda compatibile con la situazione attuale, piuttosto che portare alla sua risoluzione tout court.

7.2 Locazioni turistiche (*Giacomo Cepparotti*)

L'art. 27, 1° comma, lett. b), legge 27 luglio 1978, n. 392, stabilisce che la durata delle locazioni e sublocazioni non può essere inferiore a sei anni se gli immobili sono adibiti ad attività di interesse turistico, quali agenzie di viaggio e turismo, impianti sportivi e ricreativi, aziende di soggiorno ed altri organismi di promozione turistica o di informazione turistica, caratterizzati in virtù dell'assenza della finalità di lucro. Per gli immobili adibiti ad attività alberghiere è invece prevista una più lunga durata minima inderogabile di nove anni del contratto di locazione. Costituisce facoltà delle parti stabilire termini di durata più lunghi dei minimi inderogabili, nel limite dei trenta anni secondo quanto prescritto dall'art. 1573 cod. civ.⁴⁸⁹. Resta comunque ferma la possibilità di stipulare contratti di locazione più brevi qualora l'attività esercitata o da esercitarsi nell'immobile abbia, per sua natura, carattere transitorio⁴⁹⁰.

Su questa normativa vanno ad inserirsi le misure volte al contenimento del Covid-19. La chiusura delle strutture turistiche in oggetto per ordine dell'autorità crea uno squilibrio nel sinallagma contrattuale delle locazioni: a fronte della corresponsione dei canoni sta l'impossibilità di godere dell'immobile, pur se per cause non dipendenti dal locatore. Per ovviare a tale situazione, essendo principio generale quello che vuole mantenere anziché risolvere i rapporti laddove sia possibile, può prendersi in considerazione l'eventualità della

⁴⁸⁸ Se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto, con gli effetti stabiliti dall'art. 1458. La risoluzione non può essere domandata se la sopravvenuta onerosità rientra nell'alea normale del contratto. La parte contro la quale è domandata la risoluzione può evitarla offrendo di modificare equamente le condizioni di contratto.

⁴⁸⁹ R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, cit., pp. 235-236.

⁴⁹⁰ La giurisprudenza chiarisce che la transitorietà non deve individuarsi tanto nel tipo astratto di attività, quanto nelle particolari modalità in cui essa si atteggia in concreto come desumibile dalla volontà delle parti (Cass., 20 agosto 1990, n. 8489, in *Rass. equo canone*, 1991, 45).

sospensione dei canoni da parte del locatario senza che questo comporti la risoluzione del rapporto. In materia di ritardi o di inadempimenti contrattuali a causa del Covid-19 si deve richiamare la disposizione contenuta all'articolo 91 del d.l. 18/2020 che sancisce il principio in forza del quale, per valutare se sussiste la responsabilità dell'obbligato in relazione all'inadempimento e al conseguente obbligo di risarcire il danno, deve essere considerato l'impatto sull'attività dell'obbligato stesso delle misure di contenimento. Se ne deduce che il conduttore impossibilitato ad adempiere correttamente alle scadenze di pagamento dei canoni a causa dell'emergenza può sospendere i pagamenti senza che ciò costituisca presupposto per la decadenza del contratto o l'applicazione di interessi moratori.

Nel caso in cui l'interesse del locatario sia ancora presente, potrebbe anche prendersi in considerazione la rinegoziazione dei contratti *de quo*, alla ricerca di un nuovo equilibrio. Questa modalità vuole tutelare il conduttore imprenditore turistico dalla perdita dell'avviamento che si verificherebbe in caso di risoluzione. Una parte della giurisprudenza propende per la valorizzazione del vincolo di solidarietà nei rapporti tra privati guardando attraverso la lente del principio di buona fede di cui all'art. 1375 cod. civ. e l'equità integrativa di cui all'art. 1374 cod. civ. Il canone di buona fede fonderebbe l'obbligo di rinegoziare i contratti in cui si è invero uno squilibrio delle prestazioni originarie e l'equità rappresenterebbe il contenuto del suddetto obbligo. Un'altra parte della giurisprudenza, invece, si rifà all'istituto dell'arbitraggio in cui ci si rimette all'equo apprezzamento del giudice ex art. 1349 cod. civ. Nel caso in cui si qualifichi il dovere di rinegoziazione come obbligo a contrarre, il conduttore potrebbe anche adire il giudice affinché lo stesso emetta una sentenza costitutiva ai sensi dell'art. 2932 cod. civ. che tenga luogo del contratto che non si era voluto rinegoziare con nuove pattuizioni.

Situazione diversa è quella dei contratti stipulati per soddisfare esigenze di natura transitoria quali locazioni di case vacanze per i mesi estivi. In un periodo di incertezza come quello attuale, per una tutela del conduttore di locazione turistica che dovesse stipulare il contratto oggi, potrà prevedersi la cessazione degli effetti dello stesso al verificarsi di un avvenimento futuro e incerto quale un DPCM che limiti la possibilità di spostamento sul territorio nazionale per il futuro (condizione risolutiva ex art.1353 cod. civ.). All'avveramento della condizione gli effetti retroagiranno e il contratto sarà considerato inefficace *ab origine*.

In questo modo il rischio assunto dal conduttore, la parte più debole in un contratto a esecuzione differita come quello di locazione di un appartamento vacanze, verrebbe mitigato dalla risoluzione del contratto: il locatario, che non potrà utilizzare l'immobile, potrà svincolarsi dal contratto e non sarà tenuto al pagamento del canone di locazione.

Nel caso della caducazione dei contratti di viaggio tutto compreso la giurisprudenza, sulla base dell'art. 1463 cod. civ., si è espressa per la sopravvenuta inutilizzabilità della prestazione del viaggiatore creditore. L'articolo appena richiamato recita "nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione e, deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito". La *ratio legis* si spiega considerando che nei contratti sinallagmatici, ciascuna prestazione trova giustificazione nella prestazione della controparte, pertanto, se una di esse viene meno, viene meno anche la causa che giustifica la controprestazione. La risoluzione è volta pertanto alla tutela del c.d. "sinallagma funzionale", che può venire meno nel corso dell'esecuzione di un contratto.

Da qui può estrapolarsi un principio generale che equipara l'impossibilità e l'inutilizzabilità, principio che potrebbe essere applicato anche al conduttore di un immobile adibito a luogo di vacanza.

Le restrizioni normative, pur non incidendo sulla possibilità oggettiva delle prestazioni a cui le parti sono tenute (pagamento del canone per il conduttore e far godere e rendere servibile l'immobile a vantaggio dei conduttori da parte dei locatori), sicuramente incidono sull'utilità e sull'utilizzabilità della prestazione eseguita dai locatori a solo danno dei conduttori. L'interesse del creditore alla prestazione⁴⁹¹ diventa una componente della causa del contratto in quanto motivo obiettivato (scopo del contratto) e il suo venir meno dovrà portare alla risoluzione dello stesso⁴⁹². E mentre per i contratti di durata si può discutere sulla temporaneità di fruizione, sull'interesse del locatario alla prosecuzione del rapporto e dei correttivi che riequilibrino l'alterazione sinallagmatica⁴⁹³, qui l'inutilizzabilità è definitiva e porterà alla caducazione del rapporto contrattuale⁴⁹⁴.

7.3 Prenotazione alberghiera (*Veronica Gatti*)

La prenotazione alberghiera rappresenta la modalità usuale di formazione del contratto d'albergo⁴⁹⁵. Diversi fattori, quali ad esempio la tipologia di struttura, l'ubicazione della stessa, il periodo di soggiorno, influenzano l'adozione da parte dell'albergatore di una tipologia di prenotazione piuttosto che un'altra. La prenotazione di una camera d'albergo può infatti avvenire in diversi modi, poiché la legge non prescrive una forma particolare⁴⁹⁶.

La prenotazione cosiddetta "pura e semplice" consiste in un accordo, anche telefonico, che non prevede il versamento di un acconto o caparra e che risulta essere favorevole nei confronti dell'albergatore, per il quale non sorgono particolari obbligazioni⁴⁹⁷; mentre la prenotazione alberghiera "confermata" o "garantita" si ha quando l'albergatore richiede al turista la conferma scritta della prenotazione, accompagnata dal versamento di un acconto sul prezzo finale o dall'indicazione degli estremi della propria carta di credito⁴⁹⁸. La prenotazione "confermata" prevede che, nel caso in cui il cliente non disdica la prenotazione entro i termini fissati dall'albergatore, a quest'ultimo sia riconosciuto il diritto di trattenere l'acconto versato dal turista o di recuperare, a titolo di penale, la stessa somma tramite la carta di credito del cliente. Tra questi due estremi sono poi possibili forme intermedie di prenotazione, accompagnate da conferme scritte e/o sottoposte a termini di tempo. La prenotazione alberghiera telematica, ovvero la prenotazione effettuata online, è un'altra modalità di prenotazione spesso soggetta a limiti di tempo e accompagnata dalla richiesta dei dati della carta di credito⁴⁹⁹.

Indipendentemente dalla modalità con la quale la prenotazione viene effettuata, essa coincide con la conclusione del contratto d'albergo nel momento in cui l'albergatore

⁴⁹¹ Art. 1174 cod. civ.

⁴⁹² Cass. Civ., sez. I, 10 luglio 2018 n. 18047: viene ribadita l'applicazione del rimedio demolitorio in caso di mera impossibilità di fruire della prestazione.

⁴⁹³ Cass. 24 luglio 2007 n. 16315 sulla protezione del contraente che subisce l'alterazione sinallagmatica.

⁴⁹⁴ Cfr., A. D'ONOFRIO, L'impatto del Covid-19 sui contratti di locazione a uso commerciale: l'eccezionalità dei fatti non impone un diritto eccezionale, 3 aprile 2020, diritto.it.

⁴⁹⁵ Santagata, cit., p. 163.

⁴⁹⁶ <http://www.euroconsumatori.org/82039d82396.html>.

⁴⁹⁷ Santagata, p. 164-166.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 174.

⁴⁹⁹ *Ibidem*, p. 177.

conferma la disponibilità della camera⁵⁰⁰ (c.d. *clausola sospensiva*). Di conseguenza, la disdetta della prenotazione da parte del turista costituisce una “unilaterale sottrazione da parte del cliente al vincolo contrattuale” e dunque “determina l’obbligazione del cliente di tenere indenne l’albergatore per la perdita subita”⁵⁰¹. Sostanzialmente, questo significa che il turista, disdicendo la prenotazione, è tenuto a risarcire l’albergatore per il danno che gli ha procurato, indipendentemente dal fatto che il turista abbia o meno pagato il prezzo, per intero o in parte.

Stante quanto finora illustrato, i provvedimenti adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri a fronte dell’emergenza Covid-19 introducono delle sostanziali modifiche temporanee alla disciplina esposta.

In particolare, le limitazioni alla mobilità introdotte dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, e ulteriormente inasprite⁵⁰² ed estese a tutto il territorio nazionale⁵⁰³, che vietano qualsiasi spostamento non determinato da situazioni di necessità, motivi di salute o comprovate esigenze lavorative, hanno comportato l’impossibilità per i turisti di recarsi presso gli alberghi prenotati e la conseguente disdetta delle prenotazioni effettuate. Disdetta che come precedentemente menzionato comporterebbe l’obbligo per il turista di indennizzare l’albergatore. A ciò tentava di porre rimedio l’articolo 88 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, che estendeva ai contratti di soggiorno, per i quali si sia verificata l’impossibilità sopravvenuta della prestazione a seguito delle misure urgenti adottate in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica⁵⁰⁴, quanto già previsto per i titoli di viaggio e i pacchetti turistici⁵⁰⁵. Veniva quindi imposto all’albergatore di rimborsare al turista il corrispettivo versato ovvero di emettere un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall’emissione, richiamando a tal proposito l’art. 1463 cod. civ., secondo il quale la parte liberata dall’obbligazione per impossibilità sopravvenuta della prestazione (in questo caso l’albergatore) non può chiedere la controprestazione e deve restituire quanto già ricevuto.

Con riferimento ai soggiorni alberghieri, i soggetti legittimati a chiedere il rimborso erano i seguenti:

- soggetti sottoposti a quarantena o permanenza domiciliare fiduciaria
- soggetti cui è vietato l’allontanamento dalle aree interessate dal contagio
- soggetti risultati positivi al Covid-19
- soggetti che hanno programmato soggiorni nelle aree interessate dal contagio

⁵⁰⁰ G. Ciurnelli, La conclusione del contratto di albergo, in *Dir. Turismo*, 2006, 15-21 citato in “La conclusione del contratto d’albergo per via telematica: pagamento anticipato e revoca della prenotazione” di A. Quarta, *Danno e responsabilità*, 2020, 2, 243.

⁵⁰¹ Cass., Sez. III, 18 luglio 1997, n. 6633. citata in “La conclusione del contratto d’albergo per via telematica: pagamento anticipato e revoca della prenotazione” di A. Quarta, *Danno e responsabilità*, 2020, 2, 243.

⁵⁰² D.p.c.m. 8 marzo 2020.

⁵⁰³ D.p.c.m. 9 marzo 2020.

⁵⁰⁴ Misure contenute nel decreto-legge 6/2020 e successivi provvedimenti, come i citati d.p.c.m. 8 marzo 2020 e d.p.c.m. 9 marzo 2020.

⁵⁰⁵ Il decreto-legge 9/2020, art 28, ora abrogato, riconosceva a determinati soggetti il diritto di ricevere un rimborso delle spese sostenute per titoli di viaggio e pacchetti turistici, elencava le modalità possibili di rimborso e la procedura da seguire.

I clienti avevano a disposizione 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto per presentare istanza all'albergatore, il quale a sua volta avrebbe avuto 30 giorni di tempo per provvedere al rimborso o all'emissione del voucher sostitutivo⁵⁰⁶.

Contro la previsione dei voucher come mezzo di rimborso è però intervenuto il *Codacons* (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e la tutela dei diritti di utenti e consumatori), che con un esposto alla Commissione europea ha richiesto l'intervento di quest'ultima sulla questione⁵⁰⁷. La risposta della Commissione è stata chiara: i voucher sono contrari alla normativa europea e pertanto l'Italia è chiamata a prendere i giusti provvedimenti entro il 28 maggio per assicurare ai viaggiatori la possibilità di scegliere tra le diverse forme di rimborso⁵⁰⁸. Ciò andrà molto probabilmente a nullificare l'intento, alla base dei provvedimenti originari, di permettere agli albergatori di mantenere la necessaria liquidità in un momento critico come quello introdotto dall'emergenza Covid⁵⁰⁹.

Alcune misure con riferimento al settore del turismo sono state inoltre introdotte dal più recente decreto-legge 34/2020, il cosiddetto "Decreto Rilancio". In merito agli alberghi, spiccano in particolare alcune previsioni, a sostegno sia della domanda sia dell'offerta di prodotti turistici⁵¹⁰. Per quanto riguarda i consumatori, è previsto un "bonus vacanze" di valore variabile spettante a nuclei familiari il cui reddito ISEE sia inferiore ai 40.000 €, spendibile in strutture ricettive quali alberghi e B&B dal 1° luglio al 31 dicembre 2020, purché la prenotazione avvenga senza intermediari diversi da agenzie di viaggio e tour operator⁵¹¹. Sono inoltre previste la cancellazione della prima rata dell'imposta IMU per le strutture ricettive⁵¹² e la creazione di un fondo turismo del valore di 50 milioni di euro⁵¹³. Queste e le ulteriori disposizioni a sostegno del turismo previste dal nuovo decreto mirano a risollevarlo un settore fondamentale per l'economia italiana attraverso interventi che vadano a favore sia dei viaggiatori che degli albergatori.

7.4 Pacchetti turistici (*Veronica Gatti*)

Un pacchetto turistico consiste nella combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza, a patto che tali servizi turistici siano combinati da un unico professionista concludendo un contratto unitario oppure acquistati con diversi contratti presso un unico punto vendita, oppure offerti a un prezzo forfettario, oppure pubblicizzati sotto la denominazione di "pacchetto", oppure combinati entro 24 ore dalla conclusione di un primo contratto (c.d. *viaggi su misura*), anche mediante

⁵⁰⁶ Decreto-legge 18/2020, art 88, 3° comma.

⁵⁰⁷ Codacons, "Commissione Ue conferma: voucher illegali, violano i diritti dei passeggeri", in rete: <https://codacons.it/commissione-ue-conferma-voucher-illegali-violano-i-diritti-dei-passeggeri/>.

⁵⁰⁸ Codacons, "Turismo, l'Italia riapre le frontiere con l'Europa. È duello sui rimborsi", in rete: <https://codacons.it/turismo-l-italia-riapre-le-frontiere-con-l-europa-e-duello-sui-rimborsi/>.

⁵⁰⁹ A tal proposito, l'Ue ricorda le misure a sostegno del turismo intraprese a livello comunitario e l'attenzione posta al settore nel futuro Recovery Fund. Codacons, "Turismo, l'Italia riapre le frontiere con l'Europa. È duello sui rimborsi", in rete: <https://codacons.it/turismo-l-italia-riapre-le-frontiere-con-l-europa-e-duello-sui-rimborsi/>. Rimangono però forti i dubbi e le preoccupazioni degli operatori del settore turistico, tra cui in particolar modo le agenzie di viaggio. Codacons, "Agenzie, con i rimborsi c'è il rischio collasso", in rete: <https://codacons.it/agenzie-con-i-rimborsi-c-e-il-rischio-collasso/>.

⁵¹⁰ Disciplinate dal Titolo VIII – Misure di settore, Capo I – Misure per il turismo e la cultura, artt. 176-182.

⁵¹¹ Decreto-legge 34/2020, art. 176.

⁵¹² Decreto-legge 34/2020, art. 177.

⁵¹³ Decreto-legge 34/2020, art. 178.

processi di prenotazione per via telematica (c.d. *pacchetti dinamici*)⁵¹⁴. Ulteriori requisiti per la definizione giuridica di pacchetto turistico sono la durata del soggiorno, che deve essere superiore alle 24 ore, e la rilevanza dei servizi turistici diversi dall'alloggio, dal trasporto o dal noleggio di veicoli, che devono rappresentare una parte significativa del pacchetto⁵¹⁵.

La disciplina dei pacchetti turistici⁵¹⁶ stabilisce che essi possano essere venduti da un professionista, sia questo un tour operator o un'agenzia di viaggi. Qualora siano venduti da un tour operator, quest'ultimo, in veste di *organizzatore*, assume un'obbligazione di risultato⁵¹⁷ e dovrà quindi rispondere per l'inesatta o mancata esecuzione dei servizi turistici compresi nel pacchetto, siano essi principali o supplementari, anche quando prestati da terzi fornitori⁵¹⁸. Nel caso in cui, invece, il pacchetto venga venduto al viaggiatore da un'agenzia di viaggio, questa, in qualità di semplice *venditore*, assumerà verso il cliente un'obbligazione di mezzi. Ciò vuol dire che l'agenzia di viaggio potrà essere considerata responsabile esclusivamente per l'esecuzione del mandato conferitole dal viaggiatore e per gli errori dovuti a difetti tecnici nel sistema di prenotazione ad essa imputabili⁵¹⁹.

Il codice del turismo riconosce al viaggiatore il diritto di recesso dal contratto di pacchetto turistico, senza il pagamento di penali, in determinati casi raggruppabili in due categorie: recesso per mutamento dei presupposti e recesso per giusta causa⁵²⁰.

Il recesso per mutamento dei presupposti può verificarsi in caso di revisione del prezzo del pacchetto in misura superiore all'8% o di altre modifiche significative delle condizioni contrattuali effettuate dal professionista prima della partenza⁵²¹, oppure ancora in caso di cancellazione del pacchetto turistico da parte dell'organizzatore prima della partenza⁵²². Questa tipologia di recesso riconosce al viaggiatore il diritto al rimborso delle somme già versate al professionista entro 14 giorni di calendario o in alternativa il diritto di usufruire di un altro pacchetto turistico di qualità equivalente, superiore senza supplemento di prezzo o inferiore previa restituzione della differenza di prezzo⁵²³. Nel caso in cui il recesso derivi dalla cancellazione del pacchetto da parte dell'organizzatore, al viaggiatore spetta un indennizzo supplementare, in aggiunta a quanto sopra esposto⁵²⁴.

⁵¹⁴ Santagata, cit., pp. 271-272.

⁵¹⁵ Servizi diversi da soggiorno, trasporto o noleggio veicoli sono "significativi" quando rappresentano almeno il 25% del prezzo globale oppure in alternativa sono pubblicizzati come elemento essenziale della combinazione, secondo quanto previsto dall'art. 33, 2° comma, cod. tur.

⁵¹⁶ Contenuta nel codice del turismo, Titolo VI – Contratti, Capo I – Contratti del turismo organizzato, a seguito delle modifiche apportate allo stesso dal decreto legislativo 62/2018 in attuazione della direttiva (UE) 2015/2302.

⁵¹⁷ Manuale di diritto del turismo, R. Santagata, 2018, p. 283.

⁵¹⁸ A. Finessi, La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio (d.lgs. 21 maggio 2018, n.62), in *Nuove leggi civili commentate*, 2018, 6, 1307.

⁵¹⁹ Se il venditore, durante la fase precontrattuale, omette di far conoscere al cliente la sua figura di intermediario, esso verrà considerato organizzatore e assumerà pertanto le stesse responsabilità di quest'ultimo, Santagata, cit., pp. 281-282, 287.

⁵²⁰ Ivi, p. 299-300.

⁵²¹ Art. 40, 2° comma, cod. tur.

⁵²² Santagata, cit., p. 300.

⁵²³ *Ibidem*.

⁵²⁴ A meno che la cancellazione del pacchetto da parte dell'organizzatore dipenda dal mancato raggiungimento del numero di persone richieste dal contratto o ancora l'organizzatore non sia in grado di eseguire il contratto per circostanze inevitabili e straordinarie. In questi casi l'organizzatore è tenuto al solo

Il recesso per giusta causa consiste nel diritto del viaggiatore di recedere dal contratto turistico, prima dell'inizio del pacchetto, nel caso in cui si verificano circostanze inevitabili e straordinarie nel luogo di destinazione o nelle immediate vicinanze che rendono impossibile l'esatta esecuzione in sicurezza dei servizi turistici combinati nel pacchetto⁵²⁵. A questo recesso si accompagna solamente il diritto del viaggiatore al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto⁵²⁶.

Secondo quanto esposto, l'epidemia di Covid-19 rientra tra le "circostanze inevitabili e straordinarie", perciò i viaggiatori hanno diritto di recedere dal contratto e ricevere il rimborso di quanto già versato al professionista, a patto che il recesso avvenga prima dell'inizio del pacchetto. Nel caso invece in cui, causa Covid, il pacchetto venga annullato dall'organizzatore, il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale entro 14 giorni dal recesso, ma diversamente da quanto sopra illustrato, non avrà diritto all'indennizzo supplementare poiché la cancellazione del pacchetto da parte dell'organizzatore è giustificata dalle "circostanze inevitabili e straordinarie" e non dipende quindi dalla volontà del tour operator⁵²⁷.

A tali previsioni "standard" regolate dal codice del turismo andava ad aggiungersi quanto introdotto dal decreto-legge 9/2020 all'articolo 28, ora abrogato⁵²⁸, che disciplinava il rimborso di titoli di viaggio e pacchetti turistici. Esso estendeva la definizione di impossibilità sopravvenuta della prestazione andando ad includere i pacchetti turistici stipulati dai soggetti:

- nei confronti dei quali è stata disposta la quarantena ovvero la permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva
- destinatari di un provvedimento di divieto di allontanamento nelle aree interessate dal contagio
- risultati positivi al Covid-19
- che hanno programmato soggiorni o viaggi con partenza o arrivo nelle aree interessate dal contagio
- intestatari di pacchetto di viaggio acquistato in Italia e avente come destinazione Stati esteri dove sia impedito o vietato l'arrivo

Questi pacchetti dovevano inoltre eseguirsi nei periodi di ricovero, di quarantena o permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva ovvero di durata dell'emergenza epidemiologica. Era inoltre prevista, dal 5° comma del medesimo articolo, la possibilità per l'organizzatore di proporre al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o

rimborso integrale, escludendo l'indennizzo supplementare, secondo quanto previsto dall'art. 41, 5° comma, cod. tur.

⁵²⁵ Art. 41, 4° comma, cod. tur.

⁵²⁶ L'art. 41, 4° comma, cod. tur. esclude espressamente la possibilità per il viaggiatore di ricevere un indennizzo supplementare.

⁵²⁷ Commento di L. Biarella sulla base delle disposizioni contenute nel codice del turismo, in un momento antecedente il decreto-legge 9/2020 che regola la questione dei pacchetti turistici durante l'emergenza Covid. In rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/02/27/viaggi-vacanze-coronavirus-rimborsi#due>.

⁵²⁸ Il decreto-legge 9/2020 è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge 27/2020, in rete: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/02/20A02431/sg>. Restano però salvi atti e provvedimenti adottati, così come gli effetti prodotti e i contratti sorti, nel rispetto dello stesso.

superiore oppure di emettere un voucher, della validità di un anno, di importo pari al rimborso dovuto⁵²⁹.

Anche in tema di pacchetti turistici, quindi, si era voluta dare la possibilità all'organizzatore di conservare liquidità sostituendo il rimborso monetario con una dilazione temporanea del contratto, analogamente a quanto previsto per le prenotazioni alberghiere. E allo stesso modo, quindi, tale disciplina è risultata contraria alle normative europee⁵³⁰.

Quanto finora esposto vale nel caso in cui il pacchetto turistico debba ancora iniziare. Nel caso in cui invece esso sia iniziato e il viaggiatore si trovi nel luogo di vacanza previsto dal pacchetto nel momento in cui sorge un difetto di conformità che costituisce un inadempimento di non scarsa importanza⁵³¹, alla risoluzione del contratto segue l'obbligo per l'organizzatore di provvedere, senza ritardo né costi aggiuntivi per il viaggiatore, al rientro di quest'ultimo nel luogo di partenza⁵³². Se risulta impossibile far rientrare il viaggiatore, l'organizzatore deve sostenere i costi per l'alloggio, di livello possibilmente equivalente, per un periodo non superiore a 3 notti o per l'eventuale periodo più lungo previsto dalla normativa dell'Unione europea⁵³³.

Si ritiene quindi che l'emergenza Covid e le misure di contenimento adottate in merito, rientrando nella sfera di impossibilità sopravvenuta della prestazione, comportino l'obbligo dell'organizzatore di assicurare al viaggiatore il ritorno al luogo di partenza ma escludano il diritto del viaggiatore di ricevere un risarcimento per gli eventuali danni subiti, secondo quanto previsto dall'articolo 43, 3° comma, cod. tur.

Analogamente, può considerarsi escluso il risarcimento del danno da vacanza rovinata⁵³⁴. Quest'ultimo infatti consiste nel "pregiudizio psico-materiale sofferto dal turista per la mancata realizzazione della vacanza programmata a causa dell'inadempimento dell'organizzatore"⁵³⁵. La natura di forza maggiore dell'epidemia esclude infatti la responsabilità dell'organizzatore.

In conclusione, in tema di pacchetti turistici è possibile trovarsi di fronte a due scenari che possono essere illustrati come segue. Un tour operator ha venduto diversi pacchetti turistici, alcuni dei quali già iniziati, altri ancora da avviarsi. Sopraggiunge l'impossibilità della prestazione a seguito dell'emergenza epidemiologica e tale tour operator si ritrova a

⁵²⁹ Va sottolineato come tali opzioni non siano previste dall'art. 40, 4° comma, cod. tur., il quale cita solamente il rimborso integrale come conseguenza del recesso del viaggiatore per impossibilità sopravvenuta.

⁵³⁰ Come illustrato nel paragrafo precedente in merito alle prenotazioni alberghiere, anche nel caso dei pacchetti turistici deve essere assicurata al viaggiatore la possibilità di scegliere tra rimborso e voucher. In particolare, "i pacchetti turistici devono essere rimborsati entro due settimane". Codacons, "Turismo, l'Italia riapre le frontiere con l'Europa. È duello sui rimborsi", in rete: <https://codacons.it/turismo-l-italia-riapre-le-frontiere-con-l-europa-e-duello-sui-rimborsi/>

⁵³¹ Difetti di conformità di non scarsa importanza, a cui l'organizzatore non pone rimedio entro il termine fissato dal viaggiatore nel momento in cui questi comunica tempestivamente l'insorgenza del difetto, comportano la risoluzione immediata del contratto senza spese per il viaggiatore oppure la possibilità per il cliente di ricevere una riduzione di prezzo e un risarcimento danni (art. 42, 5° comma, cod. tur.). Il risarcimento danni è escluso se il difetto di conformità è dovuto a circostanze inevitabili e straordinarie (art. 43, 3° comma, cod. tur.).

⁵³² Questo vale per i pacchetti turistici comprensivi del trasporto dei passeggeri, secondo l'art. 42, 5° comma, cod. tur.

⁵³³ Art. 42, 6° comma, cod. tur.

⁵³⁴ Art. 46, cod. tur.

⁵³⁵ Danno da vacanza rovinata di A. Matricardi, in rete: https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2018/04/10/danno-da-vacanza-rovinata#_Toc314153619.

dover gestire due possibili situazioni. Relativamente ai pacchetti da avviarsi, questi poteva, in base al decreto-legge ora abrogato e comunque in contrasto con la normativa europea, attendere la richiesta di recesso da parte dei turisti oppure annullarli da sé. In entrambi i casi, il tour operator avrebbe dovuto rimborsare il viaggiatore oppure proporgli un pacchetto alternativo oppure ancora emettere un voucher sostitutivo. La scelta sulla modalità di rimborso stava al tour operator, ma come si è visto, ciò è risultato contrario alle previsioni europee. L'abrogazione del decreto-legge non ha però eliminato gli effetti da esso prodotto, di conseguenza i voucher emessi nel rispetto dello stesso rimangono validi. Resterà da vedere come il legislatore porrà rimedio al problema e quale tutela sarà prevista per i viaggiatori cui sia stato negato il diritto di scelta tra le diverse forme di rimborso. Nella seconda situazione, relativa ai pacchetti già iniziati per cui l'impossibilità sopravvenuta causi la risoluzione, il tour operator dovrà mobilitarsi per assicurare al viaggiatore il ritorno al luogo di partenza, secondo quanto illustrato sopra, ma non sarà tenuto a risarcire il cliente. Una breve digressione necessita forse il tema delle crociere. Il contratto di crociera risulta incluso nella più larga definizione di pacchetto turistico ed è quindi sottoposto alla medesima disciplina, equiparando il crocierista a un qualsiasi altro turista⁵³⁶. Si presume quindi che i contratti di crociera siano stati sottoposti alle medesime previsioni, elencate sopra, relative ai pacchetti turistici in generale. A conferma di tale supposizione, si riporta quanto intrapreso da due rinomate compagnie⁵³⁷, le quali hanno deciso per l'emissione di un voucher pari al valore del pacchetto acquistato⁵³⁸. Anche in tema di crociere, quindi, si ricade nell'illegalità dei voucher emessi, e bisognerà attendere le previsioni del legislatore in merito⁵³⁹.

⁵³⁶ Tuttavia, data la peculiarità della prestazione di trasporto marittimo, esso presenta alcune particolarità rispetto ai normali pacchetti turistici. Ad esempio, il cambiamento di itinerario della nave, dovuto a cause di forza maggiore, non coincide con l'impossibilità di fornire una parte essenziale dei servizi turistici che porterebbe all'obbligo, per l'organizzatore, di porvi rimedio. R. Santagata, *Manuale di diritto del turismo*, cit., p. 279.

⁵³⁷ Costa Crociere e MSC Crociere.

⁵³⁸ Entrambe le compagnie hanno previsto la possibilità per i clienti di ottenere un credito di bordo di valore variabile e hanno comunicato la sospensione dell'attività di flotta. Maggiori informazioni disponibili sui rispettivi siti web. Costa Crociere: <https://www.costacrociere.it/ripartiremo-insieme.html>; MSC Crociere: <https://www.msccrociere.it/coronavirus> e <https://www.msccrociere.it/coronavirus/compensazioni-e-voucher>.

⁵³⁹ Una prima disciplina, che però non tocca il tema dei rimborsi, si riferisce alle modalità di svolgimento dell'attività di crociera ed è contenuta nel d.p.c.m. 17 maggio 2020, art. 7.

8. CONCLUSIONI

Quanto precede costituisce un breve *excursus* sulle tutele apprestate in tema di tutela del consumatore, dal quale emerge come queste ultime, per mano della disciplina emergenziale, siano state limate per sopperire alle gravi difficoltà in cui versa il nostro Paese.

Le misure introdotte non sono esenti da critiche, come è stato già osservato in precedenza; allo stesso tempo è chiaro il tentativo del Legislatore di bilanciare le esigenze economiche collettive nazionali rispetto alle esigenze del singolo.

Il dibattito sull'individuazione degli strumenti attraverso cui fronteggiare l'incidenza della pandemia sull'esecuzione dei rapporti contrattuali sfocia nell'idea, ribadita su più fronti prima da Fabrizio di Marzio e poi da Francesco Macario, di una necessaria evoluzione solidale del sistema in termini di effettività, la quale può realizzarsi con il contributo di tutti i formati giuridici: dapprima il legislatore, seguito dall'adeguamento della giurisprudenza e della dottrina.

Tutta la riflessione della solidarietà si fonda sulla riaffermazione delle regole di buona fede e correttezza come clausole generali per orientare i rapporti, tanto extragiudiziari quanto giudiziari. Il richiamo a questi principi non è stato utilizzato solo nell'ambito contrattuale, ma è stato oggetto anche del discorso degli studiosi in merito alla tutela delle libertà individuali.

Il civilista che si troverà a dover fronteggiare le conseguenze inevitabili della pandemia vedrà come fulcro della sua strumentazione argomentativa la clausola di buona fede e correttezza.

L'ampia e generale portata della pandemia colpisce in egual misura tutti i rapporti contrattuali che siano, in qualche modo, interessati dalle misure di contenimento e soprattutto colpisce ambo le parti. In tal senso si pensi ai contratti di locazione relativi ad attività che svolgono servizi di ristorazione, o di alloggio, nel dettaglio si ipotizzi il ristoratore che abbia preso in locazione un ristorante vista lago di Garda, il quale si troverà ad affrontare non poche difficoltà, in primo luogo per la riduzione dell'attività che già ora lo sta interessando e successivamente per la diminuzione dell'offerta di servizi frutto delle misure di sicurezza per garantire il distanziamento sociale. Tuttavia, è possibile che il locatore, si trovi anch'esso in difficoltà poiché l'immobile locato costituisce la sua unica fonte di reddito, o se non unica la principale. Nell'elaborato abbiamo prospettato l'ipotesi di ricorrere alla rinegoziazione, tuttavia tale ipotesi potrebbe comportare dei costi di amministrazione a carico dello Stato di difficile sopportazione, in un momento in cui lo sforzo finanziario è già di proporzioni inaudite.

La disciplina turistica ha sempre cercato di aumentare la tutela nei confronti dei consumatori, considerando l'operatore come parte forte del contratto; nell'emergenza sanitaria che stiamo vivendo però l'operatore si è visto sottrarre notevoli possibilità di guadagno e si ritrova ad affrontare perdite ingenti, per questi motivi il governo ha spostato l'ago della bilancia della tutela più verso coloro che offrono i servizi piuttosto che verso coloro che ne godono.

Con la pandemia che stiamo vivendo non possiamo più pensare che ci sia una parte forte ed una parte debole del contratto, ma bisognerebbe cercare di limitare i danni.

“L'emergenza che stiamo vivendo richiede soprattutto l'intervento del legislatore, che introduca regole puntuali, specifiche, di facile amministrazione ed in grado di garantire un elevatissimo tasso di prevedibilità del loro esito applicativo, così da circoscrivere quanto più possibile il contenzioso”⁵⁴⁰, alla luce di questo non è sufficiente pensare alla modifica,

⁵⁴⁰ C. Scognamiglio, L'emergenza COVID-19: quale ruolo per il civilista?, in Giustiziacivile.com, editoriale 15 aprile 2020.

seppur già predisposta, del Codice civile, quando piuttosto ad un “diritto dei contratti dell'emergenza”.

Si ipotizzi il caso di una persona, residente a Viterbo, che decida di trascorrere le ferie estive nel Salento e a tal fine stipuli un contratto di locazione turistica per un villino. Vista l'incerta situazione che stiamo vivendo non vi è sicurezza che il soggetto possa effettivamente godere del contratto, a tale fine sarebbe utile inserire delle clausole che tutelino ambedue le parti, fra cui possiamo ipotizzare condizioni di recesso agevolate oppure prenotazioni sottoposte a condizioni, versamento di una caparra in misura ridotta.

Si ricordi che la funzione del diritto è quella di rendere possibile la vita in comune grazie alla creazione di regole. Tale funzione è stata profondamente messa sotto esame con l'emergenza pandemica, il Governo si è trovato a dover bilanciare in primo luogo il diritto alla salute e alla sicurezza pubblica con la libertà personale dei singoli cittadini, e poi l'interesse economico nazionale con quello del singolo; in una situazione tragica come quella che stiamo affrontando la prevalenza della comunità sul singolo, risulta necessaria. Sicuramente, il primo sforzo fatto dal legislatore è stato puntuale e apprezzabile, si pensi all'art.88, all'art.91, i quali cercano di limitare l'impatto negativo, ma ciò non è sufficiente.

Allo stesso tempo, l'azione del legislatore e più in generale dei formanti giuridici si scontra con la comunità, ed in vero ruolo importante gioca anche il singolo, al quale è rimessa la facoltà di scelta sulla collaborazione e la cooperazione per una ripresa di tutti, in tal senso basti pensare alle azioni di *class action* che si potrebbero prospettare per gli operatori visto il netto contrasto con la disciplina europea in tema di tutela del consumatore.

È la nostra stessa Costituzione che ci invita alla solidarietà e che ci dovrebbe permettere di comprendere le scelte del Legislatore emergenziale, e apportare il nostro contributo.

CAPITOLO V

LE PIATTAFORME DIGITALI TURISTICHE AI TEMPI DEL COVID-19

Sommario: Introduzione - 1. Principali piattaforme peer-to-peer – 2. Regolamentazione delle piattaforme digitali – 2.1. Le OTA e alcuni dei loro modelli di vendita – 2.2. Il modello di mercato delle piattaforme turistiche digitali – 2.3. I provvedimenti Antitrust – 2.4. La disciplina delle OTA – 3. Criticità e potenzialità delle piattaforme turistiche prima e dopo lo scoppio della pandemia – 3.1. Le criticità pre Covid-19 – 3.2. Le criticità post Covid-19 – 4. Reazione delle piattaforme turistiche P2P alla pandemia Covid-19: l'opposto approccio di Airbnb e Booking.com – 4.1. La “causa di forza maggiore” – 4.2. La reazione di Airbnb – 4.3. La reazione di Booking.com – 4.4. Confronto tra le due policy – 5. Iniziative piattaforme minori – 5.1. Piattaforme digitali nel settore delle seconde case – 5.2. Iniziative territoriali – 6. Conclusioni

INTRODUZIONE

*By giving people the power to share,
we're making the world more
transparent.”⁵⁴¹*

*(...) And someone is making a
fortune out of the work of others⁵⁴²*

Le piattaforme digitali turistiche, così come tutti gli altri attori del sistema economico, si trovano di fronte ad una sfida senza precedenti: devono pianificare la ripresa delle loro attività senza nessuna certezza sugli scenari futuri. Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati dall'emergere di nuove tipologie di agenti economici nel panorama turistico che hanno assunto sempre più rilievo ed importanza, sfruttando le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie digitali e dalla globalizzazione. Le prime hanno permesso una forte riduzione dei costi sostenuti dal turista, mentre la seconda ha accorciato le distanze favorendo gli scambi.

L'emergenza sanitaria, sociale ed economica conseguente al Covid-19 ha richiesto di attuare cambiamenti sostanziali e di ridiscutere la gerarchia dei valori, modificando l'approccio ai mercati e il modo di pensare. Questo lavoro si pone l'obiettivo di analizzare la nascita e lo sviluppo delle piattaforme digitali protagoniste della Sharing Economy e come esse stanno reagendo ad uno shock di portata mondiale come quello al quale stiamo assistendo.

Nel primo capitolo viene fornita una panoramica sul fenomeno generale della Sharing Economy e il ruolo delle piattaforme peer-to-peer, con particolare attenzione alla loro rilevanza nel settore turistico. Non è una novità ed era prevedibile che il diffondersi di un'epidemia come quella del Covid-19 avrebbe avuto un impatto molto forte sul turismo e

⁵⁴¹ M. Zuckerberg, <https://www.brainyquote.com/authors/mark-zuckerberg-quotes>.

⁵⁴² Anon, XXI century.

di conseguenza, data l'impossibilità di spostamento, anche sul *modus operandi* delle piattaforme digitali, specialmente nel settore degli alloggi turistici.

Nella trattazione del secondo capitolo ci siamo concentrati sulla particolare e delicata regolamentazione delle piattaforme online, focalizzandoci dapprima sulle caratteristiche del mercato di riferimento a livello economico analizzandone le principali iniziative degli organismi Antitrust nazionali, facendo poi una panoramica delle principali fonti che disciplinano tali particolari attori economici.

Nel terzo capitolo sono state affrontate le criticità riscontrate da questo tipo di piattaforme prima e dopo la diffusione del Covid-19. Nonostante la solidità delle piattaforme peer-to-peer anch'esse stanno affrontando la necessità di rivoluzionarsi ed adattarsi il più efficientemente possibile a questo particolare scenario. In una società dove è entrato in vigore il regime del distanziamento sociale, la condivisione di beni e servizi si fa sempre più problematica, non solo a causa della regolamentazione normativa e dei precetti sanitari, ma anche per una crescente sfiducia verso gli altri.

Nel quarto capitolo sono state confrontate le differenti reazioni di due importanti leader del settore delle piattaforme turistiche per i soggiorni in strutture alberghiere o extralberghiere: Airbnb e Booking.com. In particolare, l'attenzione è stata posta non soltanto sulla tutela dei clienti riguardo i termini di cancellazione delle prenotazioni, ma anche sui rapporti contrattuali intercorrenti tra la piattaforma e i titolari degli alloggi e delle strutture ricettive, evidenziandone le problematiche e i punti critici.

Nell'ultimo capitolo, abbiamo analizzato alcune piattaforme che si focalizzano esclusivamente sull'offerta di case-vacanza in quanto, secondo le prime previsioni, un alto numero di turisti sarà più incline ad acquistare questo tipo di servizio rispetto alle classiche strutture alberghiere. Infine, restringendo il campo d'azione, ci siamo soffermati su realtà territoriali che stanno sviluppando piattaforme *ad hoc* per affrontare la situazione dopo l'emergenza in atto.

1. PRINCIPALI PIATTAFORME PEER-TO-PEER (Diego De Santis, Sara Schiavone)

L'inarrestabile crescita demografica, le criticità legate alla scarsità del capitale naturale, il progressivo aumento dell'inquinamento e ancora, i drastici cambiamenti climatici e la conseguente preoccupazione che da essi scaturisce, hanno indotto gli individui ad essere maggiormente sensibili a nuovi modelli di consumo⁵⁴³. Questa spinta nella direzione di nuovi comportamenti di consumi alternativi sfocia nella volontà di adottare soluzioni sostenibili anche nel sistema consumistico. Uno di questi nuovi modelli è la cosiddetta "Sharing Economy", l'economia dello scambio, della condivisione. Inoltre, la volontà delle persone di unirsi in un gruppo, di connettersi per creare una comunità, è stata amplificata enormemente dall'avvento dei social network, che hanno dato quindi un importante contributo alla nascita e alla diffusione di questo rivoluzionario fenomeno.

L'idea di fondo della Sharing Economy è quella che accomuna un insieme di pratiche, modelli e piattaforme che, grazie all'avvento delle nuove tecnologie e di una comunità, permette ai singoli individui o alle imprese di condividere l'accesso a prodotti, servizi ed esperienze. Definire questo modello economico non è semplice, invero in letteratura troviamo molte definizioni a riguardo. Rachel Botsman definisce questo fenomeno come "an economic model based on sharing underutilized assets from spaces to skills to stuff for monetary or non-monetary benefits"⁵⁴⁴. Nello studio "*Commercial Orientation in Grassroots Social Innovation: Insights from the Sharing Economy*" lo stesso fenomeno viene definito come un modello economico che consiste nello scambiare, condividere, barattare, commerciare o noleggiare beni e servizi per mezzo delle moderne tecnologie e di un marketplace peer-to-peer attraverso modalità innovative e su scala così ampia di consumatori come non era mai stato prima⁵⁴⁵. La Sharing Economy, infatti, ha reso possibile la creazione di nuovi mercati ed attività economiche che prima di essa non avrebbero avuto un'attuazione. Ogni singolo individuo può trasformarsi in un piccolo imprenditore generando delle entrate economiche semplicemente rendendo accessibile quello che possiede, inteso come bene fisico, ad esempio un box auto, una tenda da campeggio, un appartamento (che in caso contrario rimarrebbe inoccupato) ma anche mettendo a disposizione delle proprie abilità o competenze. Questo modello economico infatti ha il grande vantaggio di includere la condivisione di conoscenze, abilità, informazioni, viaggi ed esperienze.

La Sharing Economy coinvolge al suo interno una molteplicità di settori, per citarne alcuni quello dei trasporti, del noleggio, della tecnologia, degli alloggi, del turismo. Quest'ultimo, forse, quello che più velocemente è riuscito ad assorbire i meccanismi delle innovazioni tecnologiche, anche grazie alla sua natura intrinseca di servizi immateriali e di interazioni sociali.⁵⁴⁶ La condivisione applicata al settore turistico permette di attuare un approccio bottom-up, dove le persone sono spinte, sfruttando le potenzialità della rete, a scambiarsi beni e servizi nello scenario di una solidarietà reciproca. Non è raro che il turista ricorra all'utilizzo di BlaBlaCar per ridurre le spese di viaggio. Non solo, ma in un'ottica di sostenibilità ambientale la condivisione del mezzo di trasporto può portare ad una riduzione delle emissioni attese ove non si fosse condiviso il viaggio. Vi è la possibilità di

⁵⁴³ M. Lathi, J. Selosmaa, *Introduction to the sharing economy*, in *A Fair Share: Towards a New Collaborative Economy*, Chapter 1, Published by Atena Kustannus Oy, Helsinki, 2013.

⁵⁴⁴ R. Botsman, *The sharing economy lacks a shared definition*, in *collaborativeconsumption.com*, 2013.

⁵⁴⁵ C. J. Martin, P. Upham, L. Budd, *Commercial orientation in grassroots social innovation: insights from the sharing economy*, in *Ecological Economics*, Vol. 118, 2015, pp. 240-251.

⁵⁴⁶ E. Martella, *Turismo 3.0 – Il turismo collaborativo nell'era della sharing economy*. Disponibile su <https://www.tesionline.it/tesi/turismo-30---il-turismo-collaborativo-nell-era-della-sharing-economy/49235>.

trovare alloggio durante il viaggio presso casa di sconosciuti, prenotando un posto letto da loro offerto su Airbnb. Si può interagire con nuove persone grazie alla piattaforma Guide Me Right, la quale permette ai turisti di entrare in contatto con i cittadini del luogo che fanno vivere al turista delle attività tipiche della città. Ecco quindi che questo modello è fonte di sostenibilità a tutto tondo, sia per il pilastro economico, sia per il pilastro ambientale, sia per quello sociale.

La scelta di usufruire di strutture locali per immergersi nella quotidianità dei residenti, mangiando i loro prodotti enogastronomici tipici, prendendo parte alle loro iniziative (feste paesane, tradizioni, ecc.) contribuisce a ridurre la distanza tra il turista e i locali. È, forse, questo l'aspetto più vero e autentico di questo nuovo modello economico, ben raccontato da Gea Scancarello, la quale nel libro "Mi fido di Te" ha definito alla perfezione questa nuova rivoluzione. L'autrice ha scritto: "Si chiama Sharing Economy ed è l'economia della condivisione che sta rivoluzionando il mondo. Nel pieno della crisi contribuisce a ripensare il capitalismo in una logica redistributiva: le voci di costo si trasformano in risorse. E le persone possono riappropriarsi di occasioni sociali. Infatti, sono cooperazione, fiducia, generosità, gratuità a generare valore".⁵⁴⁷

Oggi le compagnie che riescono ad avere il maggiore successo nel settore turistico sono proprio quelle che riescono a rispondere a questa sfida attraverso l'innovazione, l'utilizzo esperto della tecnologia, di nuovi e differenziati programmi di marketing, uno staff qualificato e, infine, ad un avvicinamento e ad una sempre più importante comprensione dei propri clienti. Il focus principale deve essere rivolto a ciò che i viaggiatori stanno cercando nella loro esperienza di viaggio, piuttosto al "come" essi viaggiano. Gli individui stanno modificando in maniera rapida e sostanziale anche il loro modo di viaggiare e di conseguenza gli effetti stanno avendo un fortissimo impatto sull'industria turistica, che oggi più che mai, è in continua e crescente evoluzione. Il livello di penetrazione della Sharing Economy nel turismo è molto vario a seconda dei paesi in esame. Il mercato è molto sviluppato in America del Nord e in Europa, dove le piattaforme digitali stanno già operando con successo da diversi anni, mentre in America Latina, Asia si sta sviluppando ora la consapevolezza del forte potenziale e delle opportunità che questo fenomeno può dare al settore turistico.

Emerge una nuova figura di turista, il "turista protagonista", dove l'ospite vuole vivere l'esperienzialità della fruizione turistica, volendo essere accolto come amico e non come mero veicolo di guadagno. Ci si vuole differenziare dai prodotti standardizzati offerti dalle catene alberghiere o di ristorazione, dai pacchetti "all inclusive" in villaggi turistici, che pur essendo all'avanguardia in molti aspetti, appaiono ormai tristi e limitanti rispetto alla volontà del turista di vivere esperienze, ci si vuole distaccare dal fenomeno del turismo di massa.

Più volte all'interno del capitolo abbiamo sottolineato come la presenza di queste piattaforme sul mercato permetta di velocizzare e semplificare le relazioni tra individui e superare quelle barriere fra i consumatori stessi e le imprese. Tuttavia, è bene anche dire che queste nuove piattaforme digitali possono essere considerate anche delle *disruptive innovation*. Ci si riferisce ad un particolare tipo di innovazioni che sono "distruttive" nel senso che riescono a stravolgere la modalità in cui i consumatori sono soliti approcciarsi ai mercati di beni e/o servizi, delineando nuove prospettive per la concorrenza tra le imprese. Tale fenomeno è correlato principalmente alle nuove imprese, alle start-up, le quali avendo una sola idea di business possono concentrarsi pienamente su di essa e svilupparla fino in

⁵⁴⁷ G. Scancarello, *Mi fido di te*, Chiaralettere, 2015.

fondo, cosa che un'impresa consolidata nel mercato è più in difficoltà a fare in quanto deve scegliere tra le molteplici idee che vengono proposte al suo interno.

Prendendo ad esempio il caso di Airbnb, quando è nato nel 2008 ha creato una domanda di mercato dove questa non esisteva ancora, dove i grandi leader del mercato avevano lasciato scoperto il mercato. Infatti, Airbnb in origine si chiamava “*Airbed & Breakfast*”, nome derivante dal fatto che i fondatori, in occasione del meeting dell'*Industrial Designers Society of America* a San Francisco, hanno comprato tre materassi gonfiabili e sistemati all'interno del loro appartamento hanno offerto alloggio, tramite il sito internet, a coloro che non erano riusciti per tempo a prenotare un albergo o che comunque non potessero permetterselo. Si evince come i fondatori siano stati in grado di lanciare un'idea innovativa, che ha “distrutto” il mercato e lo ha rivoluzionato.

Prima di addentrarci nel mondo delle piattaforme peer-to-peer, è bene dare una generale spiegazione di che cosa si intenda per “peer-to-peer economy”. In linea generale si intende un modello economico decentralizzato all'interno del quale due attori, in linea di massima due persone, interagiscono per acquistare o vendere beni e servizi direttamente tra di loro senza intermediazione da parte di terze parti o senza l'utilizzo di una società di business. Il rapporto avviene quindi direttamente tra l'acquirente del bene e/o servizio e il venditore dello stesso. Aspetto molto rilevante per lo sviluppo di questo mercato e delle successive piattaforme dove avviene lo scambio, è stato il notevole svilupparsi delle nuove tecnologie e internet. Invero come ha affermato Nicholas A. Johnson in aggiunta alla maggiore semplicità di accedere a Internet ha “*enabling the ready exchange of data concerning location, availability, price, access and so on*”.⁵⁴⁸

Le piattaforme che possiamo trovare in questo nuovo modello economico, quello della Sharing Economy, possono essere molteplici a seconda del loro fine ultimo, ovvero se esse sono a scopo di lucro o organizzazioni no profit. A seconda della loro struttura di mercato possono distinguersi quindi in peer-to-peer o business-to-peer, noi ci concentreremo in maniera più specifica sulle prime. Se andiamo a prendere un esempio specifico nel settore turistico possiamo vedere Airbnb, che segue un orientamento di profitto che mette in contatto direttamente l'host con l'interessato, quindi una struttura tipicamente peer-to-peer. Analizziamo con riferimento al settore turistico le piattaforme di *accommodation sharing*, ovvero quelle piattaforme che consentono di mettere in affitto camere e/o appartamenti per un limitato arco temporale. Sono molteplici le piattaforme che permettono la fruizione di questo servizio, in particolare ricordiamo Airbnb e Booking.com tra le più importanti.

È importante notare come questo settore, quello delle P2P *accommodation*, sta crescendo e sta vivendo un cambiamento rapido e indipendente. In letteratura non emergono molti dati per stimare la dimensione di tale settore, tuttavia esistono degli studi che ci possono venire incontro. Un primo lavoro della World Economic Forum che prevede un aumento fino al 17% (oggi siamo circa al 7%) dei profitti derivanti dal settore alberghiero sarà dovuto ad affitti di breve termine⁵⁴⁹. Il secondo studio condotto dalla *Mastercard* ha stimato che l'ammontare delle transazioni economiche derivanti dall'economia del P2P *accommodation* sia intorno ai 75 miliardi di dollari⁵⁵⁰.

Il fenomeno dell'economia P2P *accommodation* ha sperimentato negli ultimi anni una notevole crescita che sta ora rallentando nei mercati maturi, ovvero quei mercati che hanno

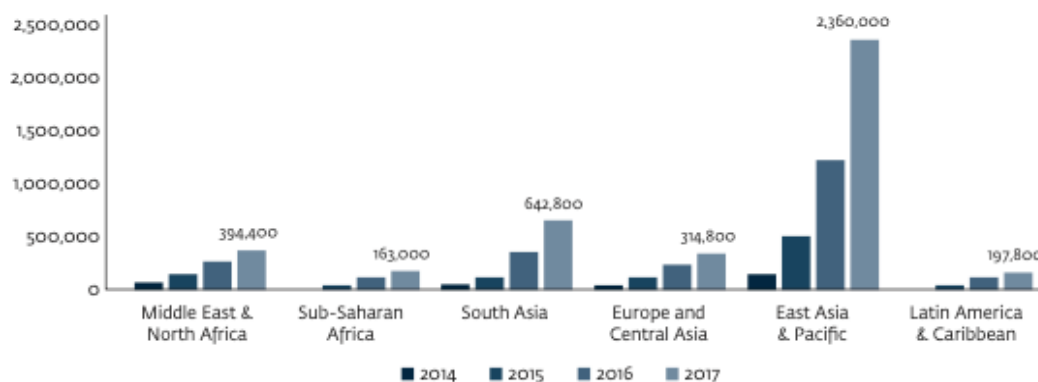
⁵⁴⁸ N. A. Johnson, *Sharing, collaborative consumption and Web 2.0*, EWP 26, Editors Dr. Bart Cammaerts and Dr. Nick Anstead, MEDIA@LSE Electronic Working Papers, 2013.

⁵⁴⁹ World Economic Forum (WEF), *Digital Transformation Initiative: Aviation, Travel and Tourism Industry*, 2017.

⁵⁵⁰ Mastercard, *The Sharing Economy*.

iniziato per prima ad accogliere questo nuovo modello economico, ad esempio luoghi come Nord America ed Europa che hanno sempre avuto una forte concentrazione turistica e un'ottima possibilità di accesso alla rete. In uno studio condotto da Morgan Stanley⁵⁵¹ ha mostrato che il tasso di crescita delle piattaforme in questi mercati è passato dal 7.9% nel 2015 al 3.3% nel 2017, diminuzione dovuta anche ad un sempre maggiore intervento di normative e ad una pubblicità negativa di queste piattaforme. Il fulcro della crescita e dello sviluppo di queste piattaforme si è spostato nei paesi in via di sviluppo. Il numero di arrivi di Airbnb è cresciuto sostanzialmente in paesi come l'Indonesia, le Filippine, l'India e la Cina, quest'ultima ha registrato un totale di 3.290.000 ospiti che si traducono in un incremento del tasso di arrivi da un anno all'altro del 268%. Anche altre piattaforme, ad esempio Homeaway.com, registrano simili crescite in paesi come Cuba, Giappone, Brasile, Argentina, Sudafrica, India, Singapore, Cina ecc.

Figura 1 - Growth of Airbnb Guest Arrivals in "Low-Income" and "Lower-Middle-Income" Countries, 2014–2017



Source: Created by World Bank Group using data provided by Airbnb.
 Note: "Low-" and "Lower-Middle-Income" as defined by the World Bank Group.

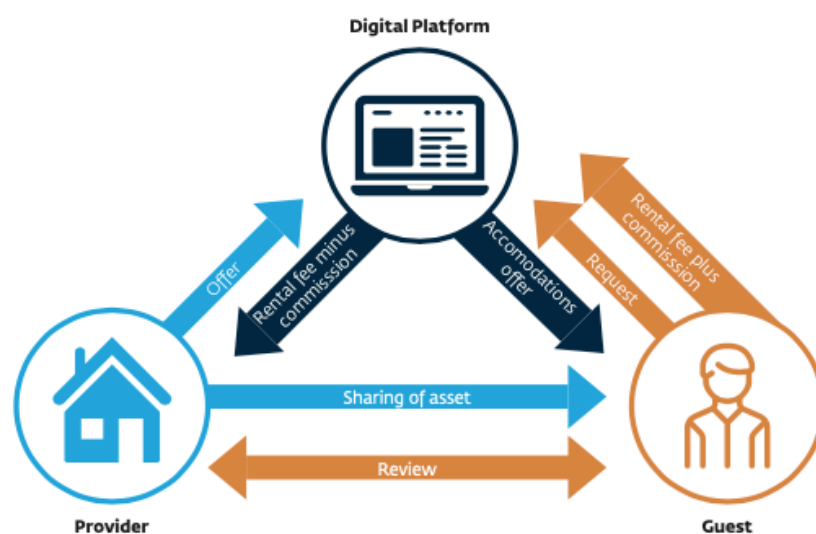
La crescita di queste piattaforme di peer-to-peer *accommodation* è stata guidata da molteplici fattori come:

- Il numero delle persone che viaggiano è aumenta annualmente;
- Le compagnie aeree low cost hanno consentito gli spostamenti ad una porzione sempre più estesa di popolazione;
- Le OTA (Online Travel Agencies) hanno ottenuto sempre più fiducia e consensi da parte dei consumatori;
- Le tecnologie digitali bancarie hanno permesso i pagamenti con metodi sempre più semplici e rapidi;
- Le tecnologie digitali hanno, inoltre, ridotto in maniera importante i costi per la ricerca e la verifica delle prenotazioni in alloggi, siano essi hotel, B&B, appartamenti;
- Le recensioni da parte sia da parte dei gestori che da parte dei turisti hanno aiutato ad aumentare il livello di fiducia reciproca;
- La maggiore ricerca da parte dei viaggiatori di vivere esperienze e non semplicemente di visitare luoghi.

⁵⁵¹ Banca d'affari con sede a New York.

La P2P *accommodation* economy è strutturata in tre parti: le piattaforme digitali, il fornitore del servizio di alloggio e il fruitore di questo servizio, ovvero l'ospite. Il ruolo che assume la piattaforma digitale è quello di fornire la tecnologia per far sì che l'ospite possa incontrare in un mercato digitale un alloggio, vuoi un appartamento, vuoi una stanza, messa a disposizione da un fornitore, che solitamente è il proprietario di quell'immobile, o parte di esso. Queste piattaforme assumono quindi il ruolo di intermediario tra le due parti, mettendole in contatto per espletare la prenotazione e il pagamento per la permanenza in struttura. Le *Digital Matching firms* creano quindi un mercato online dove mettono a disposizione il loro servizio di intermediazione dietro ad una commissione dal pagamento dell'ospite all'ospitante.

Figura 2 – L'ecosistema del P2P accommodation



Per quanto riguarda la prima componente, quella delle piattaforme, è bene specificare che non esiste solo il modello P2P *accommodation* ma esistono altre forme in cui questo rapporto possa avvenire. Nelle P2P *accommodation*, il fornitore stabilisce un prezzo per l'affitto e l'ospite paga direttamente presso la struttura (ad esempio, Homestay.com) oppure il compenso viene pagato alla piattaforma che poi si occuperà di trasferire i soldi al fornitore del servizio (ad esempio, Airbnb), in entrambi i casi la piattaforma preleva una tassa per la transazione (le commissioni variano a seconda della piattaforma utilizzata) dal fornitore o dal consumatore, o da entrambi. Un secondo modello è quello dello scambio reciproco di alloggi, dove si realizzano scambi di appartamenti, con un soggetto che risiede temporaneamente nell'appartamento dell'altro e viceversa, e questa forma non prevede che ci sia un pagamento per l'affitto, ma la piattaforma fa pagare ad entrambi gli utilizzatori una tassa per il servizio. Un esempio di questo tipo di piattaforma è *GuestToGuest*. Un terzo modello per queste piattaforme è quello dell'alloggio gratuito, dove le piattaforme non richiedono alcun pagamento.

I fornitori delle strutture sono particolarmente presenti in Europa, circa il 58% del totale e nel Nord America con il 28%. È interessante vedere la distribuzione di genere all'interno di queste piattaforme e, a questo proposito, Airbnb in uno dei suoi report ha inoltre detto che le donne che forniscono alloggi sono più del 55% degli host totali e anche la piattaforma Homestay.com conferma questa tendenza, dove la percentuale degli host femminili è del 64%. Gli unici continenti in controtendenza sono l'Asia, dove le donne rappresentano il

37%, e l’Africa, dove sono il 47%. È anche interessante vedere come sono distribuiti i fornitori per classi di età: nel 2017 gli host sotto i 34 anni sono solamente il 28%, tra i 35 e i 54 anni sono il 49% e il 23% dai 55 anni in su. All’inizio la maggior parte degli host erano i giovani, mentre ora la tendenza mostra come questo fenomeno abbia avuto un successo anche nelle generazioni precedenti, le quali si sono dimostrate in grado di capire e sfruttare le potenzialità di questo nuovo modello economico. Inoltre, la P2P *accommodation* si è sviluppata anche oltre la primaria funzione di offrire posti letto nelle prime case, infatti molti host utilizzano anche seconde case come strutture, proprio per aumentare i propri proventi e diminuire i costi di mantenimento delle stesse, che altrimenti rimarrebbero vuote. Infine, per quanto riguarda gli ospiti molte sono le categorie coinvolte in questo ambito. Sicuramente i *millennials* dominano il mercato del P2P *accommodation*, ma si stanno sviluppando sempre più altre porzioni della popolazione. In particolare, i Business travellers, ovvero coloro che viaggiano molto per lavoro, sono un mercato in via di sviluppo, infatti sempre più lavoratori si appoggiano a queste piattaforme per il loro soggiorno di lavoro in città diverse dalla loro.

2. REGOLAMENTAZIONE DELLE PIATTAFORME DIGITALI (*Giovanni Guida*)

Come abbiamo visto, negli ultimi decenni si è assistito alla nascita del fenomeno dell'intermediazione online, la quale ha tra le sue funzioni principali la fornitura dell'infrastruttura informativa, la raccolta e organizzazione delle informazioni, l'agevolazione della comunicazione, l'aggregazione della domanda e dell'offerta e la garanzia di affidabilità degli operatori.

2.1. Le OTA e alcuni dei loro modelli di vendita

Il successo di tale nuova tipologia di attività è particolarmente accentuato nel settore dei viaggi e del turismo dato che si sono affermate, a discapito degli operatori tradizionali d'intermediazione turistica, le cosiddette *Online Travel Agency* (OTA) le quali offrono un servizio di prenotazione alberghiera, di trasporti o di servizi connessi alla fruizione della vacanza, in un'ottica di focalizzazione sul cliente e sui suoi bisogni. Le agenzie turistiche online consentono ai potenziali clienti di confrontare su un'unica piattaforma i servizi e i prezzi offerti da differenti fornitori a monte e, in tal modo, di effettuare una scelta ponderata; le OTA effettuano, poi, l'acquisto dei servizi e permettono il pagamento online degli stessi. Dall'altro lato, esse offrono alle aziende maggiore visibilità e la possibilità di raggiungere un'ampia platea di consumatori che altrimenti sarebbe molto difficile da raggiungere per le singole imprese. Cruciale è, in questo sistema, la credibilità e la reputazione dell'intermediario, costruite attraverso gli ormai largamente diffusi meccanismi di *feedback*⁵⁵², quali sono i sistemi di recensione e di valutazione del servizio da parte del fruitore.

Gran parte di queste piattaforme online operano secondo il cosiddetto modello di vendita *agency*: una *supply chain* nella quale i fornitori fissano il prezzo di mercato, corrispondendo, poi, una percentuale degli introiti all'intermediario (è questo il caso di Booking.com, ad esempio). In questo contesto è necessario annoverare la presenza, nella contrattazione di alcune OTA, delle clausole *Most Favoured Nation* (MFNs) le quali implicano che il prezzo proposto tramite l'intermediario non possa essere maggiore rispetto al prezzo offerto dal fornitore attraverso un altro rivenditore concorrente. Tale tipologia di clausola, come vedremo in seguito, è stata oggetto di provvedimenti da parte delle autorità Antitrust di diversi Paesi. Un altro modello che si utilizza nell'attività di intermediazione turistica online (ma che era più diffuso nell'intermediazione tradizionale) è quello *wholesale* nel quale i fornitori del servizio turistico determinano i prezzi di fornitura mentre l'intermediario imposta il prezzo di rivendita.

Johnson, nel suo studio, dimostra che il passaggio dal modello *wholesale* a quello *agency* permette all'intermediario, il quale imposta i termini e le condizioni di fornitura, di far aumentare i profitti e comporta, per contro, una riduzione degli introiti per i fornitori e un aumento del surplus per i consumatori. Se tale passaggio comporta, poi, anche l'inserimento nella contrattazione di clausole MFNs si ottiene un effetto negativo anche per i consumatori, a causa del generale aumento dei prezzi dello stesso servizio in questione sulle altre piattaforme⁵⁵³.

⁵⁵² M. Colangelo, V. Zeno-Zencovich, *La intermediazione on-line e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, da *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, anno XXX fasc.1, 2015.

⁵⁵³ J. P. Johnson, *The Agency Model and MFN Clauses*, 2017.

2.2 Il modello di mercato delle piattaforme turistiche digitali

Le problematiche relative a queste particolari tipologie di imprese turistiche risiedono soprattutto nelle necessità di equilibrio del mercato e di tutela della concorrenza; necessità, queste, da bilanciare con il principio di libera prestazione dei servizi. Emerge, dunque, il bisogno di analizzare le principali caratteristiche del mercato nel quale operano le imprese in oggetto.

Le piattaforme turistiche online, così come, ad esempio, le applicazioni di *dating* o i media che vendono contenuti e spazi pubblicitari, fanno parte dei cosiddetti *two-sided market*, nei quali vi sono due tipologie di consumatori interdipendenti (che nei casi riportati sono, rispettivamente, gli albergatori e gli ospiti, gli uomini e le donne, i telespettatori e le aziende che si pubblicizzano) e una piattaforma che vende due prodotti differenti agli stessi. In questa tipologia di mercati sono poi presenti esternalità indirette tra i gruppi e la struttura di prezzo non è neutrale. Ciò comporta per le aziende interessate a questo fenomeno il cosiddetto problema *chicken-and-egg* che si esplica nel fatto che per avere un consistente numero di acquirenti esse debbano avere un alto numero di fornitori registrati ma, contemporaneamente, questi ultimi saranno disponibili ad effettuare la registrazione solo se si aspettano che vi sia un alto numero di clienti⁵⁵⁴.

Gli intermediari presenti nei mercati a due versanti adottano, così, particolari strategie di prezzo e di prodotto ed influenzano le transazioni addebitando un maggior prezzo ad un versante e riducendo in egual misura il prezzo proposto ai clienti dell'altro versante. Le esternalità individuate dalla dottrina economica sono essenzialmente due: quelle di utilizzo, che si esplicano nel beneficio degli agenti connesso all'utilizzo della piattaforma, e quelle di *membership*, per le quali il beneficio ricevuto dai clienti su un versante è direttamente proporzionale al numero di agenti presenti nell'altro. Applicando alle piattaforme turistiche digitali i principi trattati si può individuare un mercato a due versanti in quanto vi è l'interazione di due diversi gruppi (consumatori-turisti e albergatori, ristoratori, ecc.), le esternalità di utilizzo e di appartenenza (ad esempio, maggiore è la varietà di alberghi disponibili sulla piattaforma, maggiore sarà la soddisfazione del cliente) e la manomissione della struttura di prezzo, in quanto spesso sono richieste ai fornitori commissioni di *membership* o di utilizzo mentre i costi per i consumatori sono piuttosto bassi o nulli⁵⁵⁵.

2.3 I provvedimenti Antitrust

Tali controversie a livello di modelli di vendita e di mercato hanno portato diverse autorità Antitrust ad occuparsi delle pratiche commerciali operate dalle *Online Travel Agency*.

Uno dei primi casi di intervento in questo senso è quello relativo all'istruttoria dell'autorità antitrust britannica, aperta nel 2010 contro Booking.com, Expedia e Intercontinental Hotel Group (IHG) su una segnalazione di una piccola OTA concorrente. Questa aveva ad oggetto gli accordi finalizzati ad impedire ad altri operatori di effettuare sconti sulle prenotazioni di camere d'albergo aumentando, in tal modo, le barriere all'entrata e limitando la concorrenza sui prezzi. Nel 2014 questo caso fu chiuso con l'accettazione dell'impegno da parte delle imprese in questione di permettere alle altre OTA di proporre prezzi scontati per gli hotel condivisi ad un gruppo ristretto di clienti che avessero effettuato almeno un'altra prenotazione sulla stessa piattaforma (ovvero ai cosiddetti *Closed User Groups* o *CUG*)⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ D. S. Evans, *The Antitrust Economics of Two-sided Markets*, 2002.

⁵⁵⁵ M. Colangelo, V. Zeno-Zencovich, *op. cit.*

⁵⁵⁶ M. Colangelo, V. Zeno-Zencovich, *op. cit.*

Altrettanto importante è stata l'istruttoria avviata nel 2014 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) contro Booking.com ed Expedia, a seguito di segnalazioni da parte di Federalberghi, del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza e dell'AICA (Associazione Italiana Confindustria Alberghi). Tale istruttoria ha costituito un particolare esempio di cooperazione tra le autorità Antitrust nazionali in quanto è stata condotta in parallelo in Italia, Francia e Svezia sotto il coordinamento della Commissione europea⁵⁵⁷.

Le condotte contestate alle due OTA furono, anche in questo caso, l'adozione delle clausole MFN per garantirsi le condizioni migliori a livello di tariffe, di condizioni generali di prenotazione e di disponibilità delle camere prenotabili e la conseguente limitazione della concorrenza tra diverse piattaforme e canali di vendita (OTA, siti web degli hotel e agenzie tradizionali). Inoltre, si riteneva che le clausole in oggetto disincentivassero le altre piattaforme dal proporre commissioni più competitive e che tutto ciò determinasse una rigidità verso il basso di commissioni e prezzi dei servizi dannosa per i consumatori finali. In risposta alle criticità sollevate Booking.com presentò una serie di impegni che prevedero, nella prima versione:

- una modifica delle clausole MFN, le quali sarebbero diventate applicabili ai soli prezzi pubblicamente offerti dagli hotel attraverso i loro canali di vendita diretta, sia sulla rete che *offline* (prenotazioni presso la reception o tramite sito web dell'hotel, telefono o e-mail);
- la possibilità per gli hotel di offrire privatamente a *Closed User Groups*, gruppi di clienti e clienti *corporate* degli sconti sulle tariffe da non rendere pubblici;
- l'utilizzo della formula *Best Practice Guarantee* nell'identificazione delle strutture che offrono tale garanzia eliminando, però, l'obbligo per le stesse di risarcire i clienti nel caso di reperimento della medesima camera ad un minor prezzo sul mercato;
- il divieto per Booking.com di offrire agli hotel commissioni più basse per riprodurre, di fatto, la clausola MFN;
- il divieto di minacciare l'applicazione di penali nel caso di mancata riduzione delle tariffe su richiesta della OTA.

A seguito dell'interlocuzione con le parti interessate, le quali, tra l'altro, chiedevano l'eliminazione totale della clausola MFN, Booking.com ha apportato agli impegni alcune modifiche accessorie tra le quali vi è un ulteriore restringimento della clausola MFN, escludendo dall'applicazione della stessa anche i canali di prenotazione diretta *offline* a condizione che i prezzi praticati non siano pubblicati sulla rete e la possibilità per le strutture ricettive di offrire sconti anche *online* ma non al grande pubblico, eliminando anche i riferimenti a CUG e gruppi di clienti. La OTA, inoltre si è impegnata a eliminare le clausole incriminate anche per quanto riguarda i termini, le condizioni di offerta e il numero di camere disponibili, ottenendo così l'approvazione dell'autorità Antitrust⁵⁵⁸. Per quanto riguarda Expedia, invece, l'AGCM ha archiviato nel 2016 il procedimento istruttorio in seguito alle modifiche apportate dalla OTA americana alla propria contrattazione, le quali sono risultate in linea con gli impegni presi da Booking.com⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷ Natalia Latronico, *Il caso Booking: prove generali di cooperazione tra le autorità nazionali di concorrenza*, in Eurojus.it, 2015.

⁵⁵⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento 21 aprile 2015.

⁵⁵⁹ Confcommercio, *L'AGCM archivia l'istruttoria pendente nei confronti di Expedia*. In rete: <http://www.confcommerciolecce.it/expedia-lagcm-archivia-listruttoria-pendente-nei-confronti-di-expedia/>.

2.4 La disciplina delle OTA

Tutte queste caratteristiche hanno permesso lo sviluppo delle OTA a discapito delle agenzie di viaggio tradizionali in termini di volumi di vendita e ci si chiede se le prime siano assoggettabili alla stessa disciplina, pubblicitaria e civilistica, già definita per le seconde. Pur essendo l'intermediazione online peculiare sia dal punto di vista soggettivo che da quello oggettivo, alcuni autori, tra i quali R. Santagata, ritengono che, per scongiurare distorsioni del mercato concorrenziale, bisognerebbe assoggettare le *Online Travel Agency* alla disciplina delle agenzie di viaggio tradizionali, mentre altri, tra i quali Colangelo e Zeno-Zencovich, sostengono che le OTA siano soggette alla sola legislazione europea in tema di commercio elettronico (direttiva 31/2000/CE)⁵⁶⁰.

È proprio nella legislazione europea che possiamo individuare alcuni tasselli utili a ricostruire il quadro normativo che interessa queste particolari tipologie di imprese turistiche. La succitata direttiva 31/2000/CE ha il compito di fissare i principi generali in tema di commercio elettronico lasciando agli Stati membri il compito di definire le modalità concrete di applicazione. Tale insieme di regole e strumenti giuridici ha la finalità di assicurare lo sviluppo del commercio elettronico in Unione Europea e di regolamentare il settore fornendo strumenti leggeri e in grado di evolversi facilmente per non soffocare questo particolare sistema che si basa sulla flessibilità. La direttiva si pone il compito di individuare le regole da attuare a tutte le transazioni online nelle quali la conclusione degli accordi e la stipula dei contratti avvengono senza la presenza fisica delle parti. Per fare tutto ciò si stabilisce la libertà di iniziativa economica online senza che vi sia, tra l'altro, bisogno di autorizzazione preventiva, la possibilità di stipulare contratti per via elettronica e particolari forme di tutela per il consumatore; vengono, poi, disciplinate le comunicazioni commerciali, la responsabilità dei prestatori intermediari (ad esempio, siti di *Hosting*) e l'istituzione di organi di risoluzione extragiudiziarica dei conflitti in modo tale da rendere più veloce ed efficiente la risoluzione di dispute minori per via digitale. A tre anni dalla pubblicazione, la direttiva in questione è stata recepita dal nostro Legislatore con l'emanazione del d.lgs. n. 70 del 9 aprile del 2003 al fine di eliminare gli ostacoli allo sviluppo del commercio online e di promuovere la libera prestazione dei servizi da parte delle società di informazione⁵⁶¹.

Nella direzione dell'assoggettamento delle OTA alla disciplina prevista per le agenzie di viaggio tradizionali muovono alcuni interventi normativi tra i quali la direttiva UE 2015/2302, la quale ha la finalità di introdurre un livello di tutela maggiore per il consumatore-turista valido su tutto il territorio comunitario. In Italia questa direttiva è stata recepita con l'emanazione del d.lgs. n.62 del 21 maggio 2018. Tale testo normativo si applica ai pacchetti turistici e ai cosiddetti servizi turistici collegati offerti e venduti dai professionisti ai viaggiatori sia offline che online; sono esclusi, invece, dalla stessa i contratti inerenti a singoli servizi turistici, i pacchetti che non prevedono un pernottamento e le cui prestazioni coprono un periodo di tempo inferiore alle 24 ore, i servizi offerti in via occasionale dalle associazioni e i servizi acquistati all'interno di un accordo di viaggio relativo ad un'attività commerciale o professionale.

Ai sensi di questa direttiva è considerato pacchetto turistico la combinazione di almeno due elementi (trasporto, alloggio, noleggio di veicoli o altri servizi non accessori ai primi) per

⁵⁶⁰ R. Santagata, *Diritto del Turismo*, Milano, 2018.

⁵⁶¹ G. Ciacci, *Recepita nel nostro Paese la Direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico*. In rete: <https://www.jei.it/infogiuridica/207-recepita-nel-nostro-paese-la-direttiva-2000-31-ce-sul-commercio-elettronico>.

uno stesso viaggio o una stessa vacanza a condizione che si verifichi almeno una delle seguenti fattispecie:

- *dynamic packaging* che si ha quando i servizi sono combinati da un unico professionista prima della conclusione di un unico contratto, anche su richiesta o selezione del viaggiatore;
- i servizi, anche se conclusi con contratti distinti con singoli fornitori sono o acquistati presso un unico punto vendita e selezionati prima che il viaggiatore acconsenta al pagamento, o offerti, venduti oppure fatturati ad un prezzo globale, o pubblicizzati sotto la denominazione di pacchetto, o combinati dopo la conclusione di un contratto attraverso il quale il professionista consente al viaggiatore di scegliere tra diversi servizi;
- *click-through* che si ha nel caso in cui un primo professionista dal quale sia stato acquistato un servizio online trasmetta ad uno o più altri professionisti il nome del viaggiatore, gli estremi del pagamento e l'indirizzo di posta elettronica dello stesso e il contratto con gli ulteriori professionisti sia concluso entro 24 ore dalla sottoscrizione del primo.

Non è invece considerato pacchetto una combinazione di servizi nella quale siano inclusi servizi non turistici per una quota non minore del 25% del valore totale della combinazione.

La normativa prevede per i professionisti che offrono tali prodotti particolari obblighi informativi che prevedono, attraverso moduli informativi standardizzati, la descrizione di itinerario, alloggio e trasporto fornito, pasti previsti, visite, recapiti, prezzo totale, eventuali tasse e costi aggiuntivi, disposizioni di pagamento, ecc. Tra tali obblighi, poi, tra l'altro, prevedono informazioni relative al venditore, che in questo caso è considerato un organizzatore, e alla risoluzione di reclami attraverso meccanismi di ADR (*Alternative Dispute Resolution*) o piattaforme di risoluzione delle controversie online (ODR).

Per servizi turistici collegati, invece, si intendono almeno due servizi diversi acquistati per lo stesso viaggio che non soddisfano le condizioni per essere classificati come pacchetto e comportano il perfezionamento di due contratti distinti stipulati in un'unica visita o un unico contratto con il punto vendita (anche se questo è online) oppure se il secondo è prenotato nelle 24 ore successive all'acquisto del primo. Anche in questo caso è prevista la consegna al viaggiatore di un modulo informativo standard che evidenzia che, non trattandosi di un pacchetto turistico, la contrattazione non prevede in capo al venditore le responsabilità imputabili all'organizzatore⁵⁶².

Sul piano pubblicistico, alcune leggi regionali tra le quali la legge Regione Toscana n.86 del 20 dicembre 2016 all'art. 93 e la legge Regione Sardegna n. 16 del 28 luglio 2017 agli artt. 41 e 42 assoggettano le agenzie di viaggio che operano esclusivamente con strumenti di comunicazione a distanza all'osservanza delle disposizioni sugli obblighi e i requisiti professionali e finanziari incumbenti sulle agenzie di viaggio tradizionali⁵⁶³.

⁵⁶² Centro Europeo Consumatori, *La nuova disciplina sui pacchetti turistici*. In rete: <http://www.euroconsumatori.org/82039d83772.html>.

⁵⁶³ R. Santagata, *op. cit.*

3. CRITICITÀ DELLE PIATTAFORME TURISTICHE PRIMA E DOPO LO SCOPPIO DELLA PANDEMIA (Valentina Daprà, Sara Schiavone)

3.1. Le criticità pre Covid-19

Se per gli attori del turismo “tradizionale”, la diffusione della *Sharing Economy* è vista come una “minaccia”, per altri è, al contrario, lo specchio di evoluzione e ammodernamento, e il suo impatto non può essere che positivo, in quanto potrebbe essere uno spunto per dar vita a nuove opportunità⁵⁶⁴. Tutte le innovazioni, infatti, portano con sé cambiamenti positivi e negativi, e anche la *Sharing Economy*, che ormai molti considerano come una valida alternativa all’economia tradizionale, può nascondere un suo lato oscuro. Lo hanno scritto due dei maggiori sostenitori dell’economia della condivisione, Jeremiah Owyang di *Altimeter* che ha fatto un elenco significativo degli aspetti negativi⁵⁶⁵ legati alla condivisione e Anya Kamenetz di *FastCompany* che invece ne analizza soprattutto le questioni legali⁵⁶⁶. Entrambi sollevano questioni cruciali ed è un bene che se ne discuta

Non si può però ignorare che un’innovazione, di per sé, non può essere considerata soltanto buona o soltanto cattiva, ed è importante piuttosto capire se i benefici generati dal cambiamento superino le perdite. La questione importante non è tanto analizzare gli aspetti negativi della *Sharing Economy*, quanto piuttosto se questi superano i benefici.⁵⁶⁷ L’etica e gli obiettivi dei primi fondatori delle piattaforme digitali, cuore della *Sharing Economy*, erano molto semplici: condividere piuttosto che possedere risorse. Ciò attraverso modi che aiutino a costruire comunità, migliorare l’ambiente e creare relazioni di fiducia. Avevano l’ulteriore vantaggio di aiutare le persone a risparmiare denaro, ma i benefici finanziari erano visti come semplicemente uno dell’insieme dei benefici e raramente rappresentavano quello principale. Negli anni seguenti, i vantaggi economici delle piattaforme basate sulla *Sharing Economy* sono aumentati al punto che hanno iniziato a mettere in ombra i benefici ambientali, comunitari e sociali. Il termine “condivisione” è diventato nel corso del tempo così ampio da esprimere addirittura futilità.⁵⁶⁸

L’overtourism e la gentrificazione. Un potenziale aspetto negativo della *Sharing Economy* è quello della gentrificazione delle città, che piattaforme come l’importante player Airbnb potrebbe accelerare⁵⁶⁹. È innegabile come la nascita di Airbnb, pur avendo sicuramente apportato dei miglioramenti nel mercato turistico (come l’ampliamento dell’offerta per i viaggiatori a prezzi più competitivi), abbia avuto però degli effetti visibili sull’overtourism, tra i quali, oltre il sovraffollamento, anche la gentrificazione di alcuni quartieri. Con gentrificazione si intende quel fenomeno per cui la riqualificazione urbanistica di zone residenziali un tempo popolari, provoca come effetto negativo la “fuoriuscita” dei residenti originali a favore delle

⁵⁶⁴ T. Sicot, *Sharing Economy Squeezing Traditional Tourism Businesses*, in L’atelier.net, 2013.

⁵⁶⁵ J. Owyang, *The Dark Side to the Collaborative Economy*. In rete: <http://web-strategist.com/blog/2013/06/18/the-dark-side-to-the-collaborative-economy/>.

⁵⁶⁶ A. Kamenetz, *Does the Sharing Economy have a shadow side?*. In rete: <https://www.fastcompany.com/3013272/does-the-sharing-economy-have-a-shadow-side>.

⁵⁶⁷ A. Gamerro, *Il lato oscuro della sharing economy. Airbnb può accelerare la gentrificazione delle città?* Disponibile su collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta/.

⁵⁶⁸ A. Rinne, *Coronavirus: The End of the Sharing Economy, or a New Beginning?* In rete:

<https://medium.com/swlh/coronavirus-the-end-of-the-sharing-economy-or-a-new-beginning-a142acbb7130>

⁵⁶⁹ A. Gamerro, *Il lato oscuro della sharing economy. Airbnb può accelerare la gentrificazione delle città?* In rete: collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta/.

classi più abbienti e, nel caso dell’overtourism, dei turisti. Molti proprietari di immobili all’interno delle aree frequentate dai turisti preferiscono affittarli a quest’ultimi piuttosto che ai residenti, in quanto economicamente molto più redditizio, causando la trasformazione dei centri storici da fulcro della vita di una città, in parchi divertimento per i turisti⁵⁷⁰. La preoccupazione deriva dal fatto che se aumenta il rendimento di un bene, il suo valore cresce. Così, se l’affitto a breve termine di un immobile permette di aumentare le proprie rendite, allora anche il prezzo sul mercato di questa proprietà crescerà. E se questo accade grazie agli affitti temporanei promossi da Airbnb non c’è forse il rischio di un incremento generale dei prezzi del mercato immobiliare, con conseguente accelerazione del processo di gentrificazione?

Anche in questo caso, però, per valutare correttamente l’impatto della crescita degli affitti a breve termine targati, o non, Airbnb, è opportuno discutere se e quali benefici questo fenomeno è in grado di generare, chi ne può effettivamente godere e se i vantaggi superino le conseguenze negative che, inevitabilmente, ne possono conseguire⁵⁷¹. L’aumento dei prezzi delle abitazioni e il conseguente svuotamento dei quartieri storici da parte dei residenti sono fenomeni che, nelle principali mete turistiche italiane, sono iniziati ben prima dell’avvento dell’home sharing⁵⁷². Qual è il rapporto tra turismo e gentrificazione? Perché il turismo ha bisogno della gentrificazione, ed essa del turismo? Forse perché la gentrificazione è una delle strategie di marketing dell’urbanismo neoliberale per attrarre investimenti stranieri e turistici. Senza gentrificazione non c’è mercato urbano, senza mercato urbano non vi è ascesa della città nelle gerarchie urbane globali, senza una buona posizione in questa gerarchia, non c’è attrazione di flussi di capitale e turistici⁵⁷³.

Il progressivo aumento di turisti che intasano i centri storici o, nel caso dei centri più piccoli, l’intera città, provoca un fenomeno che, oltre a spingere fuori i residenti rende la località una sorta di parco divertimento riservato esclusivamente ai turisti. A ciò è stato dato il nome di “*Disneyfication*”, in analogia con i famosi parchi divertimento di *Disneyland*: un’area dunque frequentata esclusivamente da turisti e dove tutte le attività commerciali, dai negozi di souvenir ai ristoranti, hanno come unico target di riferimento proprio i turisti, mentre le attività un tempo frequentate dai residenti come i mercati rionali o i negozi di vicinato sono costretti a traslocare, dal momento che i centri storici non sono più zone residenziali ma “aree attrezzate” per i bisogni dei visitatori. Il risultato di ciò è anche quello che in molte località il turismo diventa l’unica (o quasi) forma di reddito per la maggior parte della popolazione. Una dipendenza così forte da un solo mercato può essere molto rischiosa se il settore entra improvvisamente in crisi. Il Covid è lo *smoking-gun* di questo timore, finora paventato solo sul piano teorico, per essere in concreto immediatamente esorcizzato con una scrollata di spalle di fronte al boom del settore di cui si parla e ai crescenti profitti fatti registrare negli ultimi anni.

È intuibile come l’overtourism non regolato produca i suoi effetti *in primis* sul territorio coinvolto. La località stessa infatti subisce, sia nel caso di mete naturalistiche che di centri

⁵⁷⁰ M. Indovino, *Overtourism: cause, effetti e soluzioni*. In rete: http://tesi.luiss.it/24968/1/692981_INDOVINO_MARCO.pdf

⁵⁷¹ A. Gamero, *Il lato oscuro della sharing economy. Airbnb può accelerare la gentrificazione delle città?* In rete: collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta.

⁵⁷² Openpolis, *Il fenomeno dell’home sharing e le trasformazioni delle città*. In rete: <https://www.openpolis.it/il-fenomeno-dellhouse-sharing-e-la-trasformazione-delle-citta/>.

⁵⁷³ S. Vives Mirò, *Cos’è la gentrificazione e perché il turismo ne ha bisogno?* In rete: <https://totinclos.noblogs.org/traduccion/italiano/cose-la-gentrificazione-e-perche-il-turismo-ne-ha-bisogno/>.

urbani, la pressione di un enorme flusso di turisti con numerose conseguenze negative. Tra queste senza ombra di dubbio vi è l'impatto ambientale che le località subiscono a causa dell'overtourism. Impatto ambientale che, soprattutto nel caso di destinazioni naturalistiche e paesaggistiche, può comprometterle irrimediabilmente. Le conseguenze negative, però, non ricadono "solamente" sull'ambiente, ma anche sui turisti. Una realtà congestionata rende infatti anche i visitatori vittime dell'*overtourism*, in quanto subiscono (quasi) allo stesso modo gli effetti di un eccessivo affollamento. Quando si parla di overtourism, la categoria dei residenti risulta quella che più subisce le sue esternalità negative. A differenza dei turisti, chi vive e/o lavora nel territorio interessato dal fenomeno soffre le sue conseguenze con continuità, in particolare nelle destinazioni che risultano sovraffollate durante l'intero anno. Gli effetti dell'overtourism sui residenti non si fermano però al *crowding* (sensazioni psicologiche negative legate al sovraffollamento) e ai disagi legati alla presenza di molte persone in uno spazio limitato. Un fenomeno del quale l'overtourism è direttamente responsabile è la già citata gentrificazione dei territori, il cui effetto principale, come è stato spiegato in precedenza, è quello di spingere fuori i residenti originali. Quando un'area si vota completamente al turismo la maggior parte delle attività commerciali si adattano alla capacità di spesa dei turisti (più alta di quella degli abitanti del quartiere), o addirittura forniscono servizi dedicati esclusivamente ai visitatori, causando così la scomparsa dei negozi frequentati dai locali⁵⁷⁴.

In questo senso numerose sono state le critiche che hanno messo all'indice la Sharing Economy e le piattaforme digitali, accusate di impattare in maniera negativa il turismo; in particolare in riferimento agli standard di sicurezza scarsi o non esistenti delle piattaforme, all'evasione fiscale di coloro che offrono il servizio o in generale, innescano una competizione sleale. Inoltre, tanti sono gli operatori del settore turistico che lamentano il fatto d'aver perso entrate dalla nascita di piattaforme di *accommodation sharing* – con particolare riferimento ad Airbnb – o car sharing, manifestando un forte malcontento⁵⁷⁵. Se gli operatori del turismo tradizionale non vogliono soccombere a questo fenomeno, essi sono costretti ad adattarsi, prenderne atto e soprattutto a reagire in maniera competitiva, mettendo in gioco la propria offerta e proponendo innovazione ed evoluzione. I professionisti turistici non dovrebbero perciò aver paura dei nuovi attori generati dalla Sharing Economy, bensì dovrebbero ispirarsi a loro ed evolvere la loro offerta andando incontro maggiormente alle aspettative dei loro clienti⁵⁷⁶.

La sicurezza di *host* e *guest*. Passando ad analizzare le criticità intrinseche delle piattaforme digitali del turismo notiamo che, una delle controversie che le piattaforme digitali hanno dovuto affrontare è stato il problema della sicurezza: per l'ospite e per l'affittuario ("*host*" se parliamo di Airbnb o il "*partner*" se parliamo di Booking.com). Inizialmente infatti, con il rapido sviluppo che esse hanno avuto, non erano state previste delle misure di sicurezza che fossero adeguate. Solo dopo che l'attenzione mediatica è riuscita a mettere in luce degli spiacevoli accaduti come furti, danneggiamenti delle strutture affittate, uso di tali spazi per consumo e traffico illecito di stupefacenti, oppure per lo

⁵⁷⁴ M. Indovino, *Overtourism: cause, effetti e soluzioni*. In rete: http://tesi.luiss.it/24968/1/692981_INDOVINO_MARCO.pdf

⁵⁷⁵ EMC, *European cities welcome the sharing economy and collectively claim for adaptation to local legislation*, in *European Cities Marketing Journal*, 2016.

⁵⁷⁶ L. Cholez, *Tourisme collaboratif: pourquoi les pros du tourisme vont-ils devoir s'adapter?*, in *TourMag.com*, 2015.

sfruttamento della stanza da persone non dichiarate, finalmente sono state introdotte delle modalità che permettano di garantire la sicurezza di affittuari e ospiti⁵⁷⁷.

Per cautelare i propri “partner” Booking per esempio ha introdotto linee guida per prevenire eventuali danni. Consiglia quindi di impostare delle regole chiare per il cliente e far sì che esso associ nel minor tempo possibile la proprietà privata ad un concetto di cura e rispetto. Inoltre, suggerisce di stipulare una polizza assicurativa che copra potenziali danni⁵⁷⁸.

Airbnb al contrario, ha introdotto un sistema assicurativo chiamato “Garanzia Host” nei confronti dei suoi host contro furti e danni, garantendo gratuitamente una protezione da danni alla proprietà fino a 1.000.000 USD⁵⁷⁹. Ha inoltre creato una linea di assistenza telefonica h24 e mette a disposizione dei workshop informativi.

Dal punto di vista del cliente il tema è più complesso: nel contesto più ampio della vacanza, sono molti i temi che potrebbero infastidire, amareggiare o addirittura entrare nell’art.46 cod. tur. “danno da vacanza rovinata”. Come in ogni situazione però è bene che ogni cliente abbia un minimo spirito di adattamento; il turista non potrà pretendere il risarcimento per elementi insignificanti. Se invece, fin da subito il pregiudizio è provato, gli sarà dovuto il rimborso della mera differenza di prezzo. Il fatto che la vacanza sia stata acquistata online, come in questo caso, non modifica tale criterio⁵⁸⁰. Per Airbnb in caso di furto, odori sgradevoli o rumori forti, o di problemi che non sono facilmente documentabili risulta ancora difficile ottenere un adeguato risarcimento. Nonostante ciò, la piattaforma garantisce anche in questo caso una linea di assistenza telefonica h24 e con l’aiuto delle valutazioni e delle recensioni consiglia di scegliere la struttura più adatta alle proprie necessità e desideri⁵⁸¹.

Gli aspetti giuridici. La piattaforma Airbnb è in pochi anni diventata una valida alternativa alle offerte obsolete per i turisti in cerca di un alloggio e allo stesso tempo ha permesso, per gli affittuari, di ottenere dei guadagni aggiuntivi. Dopo una forte crescita, nel 2016 il valore stimato della società era pari a quello di Marriott International, che rappresenta la più grande catena alberghiera del mondo. Nonostante la spinta innovativa recata dalle piattaforme digitali nel settore del turismo, gli albergatori lamentano la concorrenza sleale effettuata dal colosso della Sharing Economy. Tale concorrenza è da collegare innanzitutto alle lacune legislative che regolano il fenomeno. Gli ambiti su cui Airbnb, per esempio, ed i singoli stati dovrebbero intervenire riguardano principalmente tre problematiche:

- questioni di rilevanza fiscale. Dal punto di vista fiscale, la problematica riguarda in primis le imposte non pagate dai suoi membri;
- comportamenti illegali, come finti hotel senza autorizzazione o proprietari/inquilini scorretti;
- diverse leggi relative ad affitti e subaffitti, in particolare per quanto riguarda le clausole sulla durata e le modalità.

⁵⁷⁷ AirbnbHell, *Uncensored Airbnb stories & reasons not to use Airbnb*. In rete: <https://www.airbnbhell.com/>.

⁵⁷⁸ Booking.com, *Come mi comporto in caso di danno causato dagli ospiti?*. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/condizioni-pagamenti/come-mi-comporto-caso-di-danni-causati-dagli-ospiti>.

⁵⁷⁹ Airbnb, *Termini e condizione della Garanzia dell’host*. In rete: https://www.airbnb.it/terms/host_guarantee.

⁵⁸⁰ R. Santagata, *Diritto del Turismo*, Utet Giuridica 2020

⁵⁸¹ Airbnb, *La tua sicurezza è la nostra priorità*. In rete: <https://www.airbnb.it/trust>

Tali lacune normative sono probabilmente da ricondurre al fatto che il modello di business di Airbnb o di Booking, rappresenta una novità rispetto allo schema classico di piattaforme per la prenotazione di alloggi. Inoltre, essendo un modello di business, nuovo ed in continua evoluzione, necessiterebbe dell'emanazione di una normativa ad-hoc da parte dei legislatori nazionali ed internazionali.

Lo scenario a livello internazionale mostra nei vari paesi un processo di regolamentazione in atto. Si tratta però di regolamentazioni in scala nazionale o regionale, che evidenziano infatti grandi differenze anche solo da città in città. In particolare, se confrontiamo la regolamentazione di San Francisco, la città nella quale è nata Airbnb, con quella di Berlino notiamo delle enormi differenze. Diversa ancora è la legislazione di Barcellona, che ha preso provvedimenti molto restrittivi per, addirittura, combattere questo tipo di attività⁵⁸². A livello nazionale, il legislatore italiano è intervenuto per cercare di contrastare l'enorme evasione fiscale sugli affitti brevi causati dall'esplosione delle piattaforme digitali. Queste, infatti, fatturano giri di affari per milioni di euro, ma non pagano tasse in Italia⁵⁸³. L'amministrazione fiscale italiana ha intensificato i controlli per combattere elusione ed evasione fiscale sugli affitti brevi, sia nei confronti dei proprietari di case che nei confronti delle piattaforme web. Una delle leggi approvata è il Decreto Sicurezza del 2018 (d.l. 113/2018) in cui sono stati precisati gli obblighi di comunicazione alle questure delle generalità delle persone ospitate anche per chi affitta o subaffitta un immobile per meno di trenta giorni. Anche i privati che affittano o subaffittano un appartamento o alcune stanze al suo interno sono obbligati ad inviare i dati delle persone ospitate alla questura competente per territorio, registrandoli sul portale della Polizia di Stato. Inoltre, sarà messa a disposizione dell'Agenzia delle Entrate la banca dati di "Alloggiati Web" come previsto dal Decreto Crescita. Questa permette di accedere a tutti i dati dei locatori che affittano i loro immobili sui portali digitali Airbnb, Booking.com o HomeAway. Così facendo l'Agenzia può verificare se i proprietari che affittano le loro case per brevi periodi sono in regola con gli adempimenti fiscali^{584 585}.

Come per ogni altra piattaforma digitale, anche le OTA come Booking.com o Expedia utilizzano i dati personali dei propri clienti per sviluppare il loro business, che fondamentale è legato alla provvigione di transazione. L'obiettivo è incentivare i clienti ad usare di più il servizio. Tale comportamento aziendale non tiene conto dell'impatto immediato sui territori dovuto a maggiori flussi turistici e nemmeno della compressione della redditività delle strutture⁵⁸⁶. Booking.com, ad esempio, utilizza gli archivi dati dei clienti per realizzare proposte commerciali, basate sulla fidelizzazione, che hanno come obiettivo l'aumento delle presenze attraverso una riduzione della marginalità delle strutture. Questo è l'esempio dell'offerta "Genius" attraverso la quale il cliente fidelizzato di Booking.com può accedere a importanti sconti che la piattaforma ottiene dalle strutture aderenti mediante campagne promozionali mirate. Questo tipo di offerta è sicuramente vantaggiosa per il cliente, che risparmia sul prezzo finale, e per Booking.com

⁵⁸² Business registration certificate. In rete: <http://businessportal.sfgov.org/start/starter-kits/short-term-rental>

⁵⁸³ Quifinanza, *Lotta all'evasione fiscale, Airbnb nel mirino del fisco*. In rete: <https://quifinanza.it/fisco-tasse/lotta-evasione-airbnb-mirino-fisco/299210/>.

⁵⁸⁴ A. Griswold, *Airbnb non è più l'amico della classe media*, Internazionale, 2016.

⁵⁸⁵ Per un approfondimento del tema riferirsi al capitolo precedente "Regolamentazione delle piattaforme peer to peer".

⁵⁸⁶ Booking.com, *Informativa sulla Privacy di BookingSuite - Accordo Ombrello*. In rete: https://www.booking.com/suite_privacy_policy.it.html.

che avrà un guadagno certo⁵⁸⁷. Una altra OTA, Expedia, oltre a incassare la normale provvigione, che mediamente è del 15%, utilizza strategie di vendita particolari, forzando le strutture ad aderire a proposte commerciali. Queste ultime devono organizzare la vendita delle camere all'interno di pacchetti omnicomprendivi, imponendo uno sconto obbligato del 10% sul prezzo di listino delle strutture (alloggio, veicolo a noleggio e volo aereo)⁵⁸⁸. Anche queste pratiche portano a massimizzare la redditività delle OTA, spingendo l'overtourism e sfruttando la marginalità delle strutture che si trovano complessivamente a vendere i propri servizi al 25% in meno rispetto a quanto venduto direttamente.

Un'altra criticità rilevabile nelle piattaforme OTA è lo sfruttamento metodico che queste fanno dei dati di occupazione e vendita, rilevati attraverso il processo di intermediazione per realizzare analisi di raffronto e di occupazione tra le strutture operanti in prossimità. Mettere a disposizione di ogni struttura i confronti su prezzi medi e occupazione media dei diretti concorrenti induce una concorrenza che ha come unico obiettivo far accettare le proposte di sconto sopracitate, aumentando il business dell'OTA prescindendo dal bene comune, e glissando ogni considerazione relativa all'overtourism.

Dal punto di vista del consumatore, l'impatto della Sharing Economy non può essere che positivo: oltre ad offrire servizi a prezzi molto competitivi, essa genera a sua volta un abbassamento dei prezzi degli "hotel competitori"⁵⁸⁹. Le piattaforme peer-to-peer, in sintesi, si rivelano convenienti per chi crea l'offerta, che può generare entrate grazie ai propri beni e le proprie abilità in maniera flessibile, pratica e veloce; ma anche per la domanda, permettendo anche a coloro con un budget basso di viaggiare e spostarsi, o semplicemente dando la possibilità di fare esperienze di viaggio nuove a coloro che cercano un prodotto distaccato da quello turistico standard. Inoltre, coloro che generano l'offerta turistica sono i veri beneficiari delle entrate economiche, arricchendo in questo modo direttamente la destinazione locale⁵⁹⁰.

Nonostante oggi sia messa in discussione la fattibilità e la legalità di queste piattaforme, e numerose siano le critiche e le questioni sugli impatti del fenomeno, sono molteplici i benefici che le piattaforme di Sharing Economy stanno portando al sistema turistico, non solo dal punto di vista economico (creazione di nuovi impieghi, diversificazione dell'offerta turistica, entrate economiche dirette alla comunità locale, democratizzazione dei ricavi derivanti da attività turistica, suddivisione del rischio d'impresa fra più operatori più piccoli), ma anche sociale e culturale (maggiore predisposizione al senso di comunità, diffusione di un turismo più autentico e reale, focus sulla qualità dell'esperienza di viaggio), oltre che ambientale (valorizzazione delle risorse inutilizzate, sensibilizzazione verso le questioni ambientali)⁵⁹¹. È difficile oggi prevedere dove ci condurrà la Sharing Economy, l'unica certezza è che rappresenta un tassello sempre più importante per l'economia

⁵⁸⁷ Booking.com, *Scopri come viaggiare da Genius*. In rete: <https://www.booking.com/genius.it.html>.

⁵⁸⁸ Viverediturismo, *Siti di prenotazione a confronto. Il faccia a faccia*. In rete: <https://www.viverediturismo.it/ota-siti-di-prenotazioni-a-confronto/>

⁵⁸⁹ HVS Consulting & Valuation, *Airbnb and Impacts on the New York City Lodging Market and Economy*, New York, 2015.

⁵⁹⁰ D. Dredge, S. Gyimothy, *Collaborative Economy and Tourism: Critical perspectives, questionable claims and silenced voices*, in Tourism Recreation Research, Aalborg Universitet Denmark, 2015, pp. 1415.

⁵⁹¹ OECD, *Policies for the tourism sharing economy*, in OECD Tourism Trends and Policies 2016, Chapter 3, OECD Publishing, Paris, 2016.

contemporanea e che necessita con urgenza di una regolamentazione chiara, sia a livello nazionale che europeo, affinché non sfoci nell'oligopolio di poche grandi società online⁵⁹². È evidente che tutte le criticità affrontate fin qui non spariranno, ma saranno, da questo momento in poi, ancor più aggravate dall'avvento della pandemia di Covid-19.

3.2. Le criticità post Covid-19

Covid-19: la fine della Sharing Economy o un nuovo inizio? Secondo un sondaggio dell'aprile 2020, pubblicato dallo *Statistics Research Department* negli USA, il 26% degli intervistati ha rivelato che sarà molto meno probabile che utilizzino i servizi di condivisione dell'economia dopo il contenimento dell'epidemia di coronavirus (COVID-19). L'epidemia di COVID-19 colpisce irrimediabilmente i servizi di Sharing Economy perché le misure di distanziamento sociale imposte rendono le persone meno inclini a utilizzare tali attività⁵⁹³. Tutto ovviamente dipenderà da come evolverà l'emergenza coronavirus e ancora di più dalla fase successiva post crisi. Tuttavia, non si può non incominciare a pensare all'impatto che il Covid-19 avrà sulla sharing mobility e sulla stessa Sharing Economy. La sharing mobility come da definizione mette al centro il concetto di condivisione al fine di ottimizzare le risorse. Condivisione che è un concetto in antitesi a quello di "Distanziamento sociale" che l'attuale fase di emergenza ha introdotto anche nel linguaggio comune. Come affermato dal co-fondatore di BlaBlaCar Nicolas Brusson, una volta terminata l'emergenza tutto il mondo del trasporto, non solo quello su gomma ma anche quello su ferro, nonché il trasporto aereo, dovrà fare i conti con "la paura del vicino di posto" ed ovviamente è impensabile far viaggiare su un autobus da 12 metri un massimo di 20 passeggeri seduti "a scacchiera" per cercare di far rispettare la maggiore distanza possibile⁵⁹⁴.

Come afferma invece il docente di Sharing Economy, presso l'Università Cattolica di Milano, Enrico Aprico, quelli che erano settori solidi che avevano trovato un equilibrio come quello del *travelling* e dell'*accomodation*, oggi con questa situazione subiscono un cambiamento. Per esempio, l'Amministratore Delegato di Airbnb ha deciso di cambiare il modello, ovvero considerare perlopiù affitti più lunghi, più vicini a quelli tradizionali, rispetto ad affitti di qualche giorno. Oggi, sempre più, ristoranti stessi fanno il loro delivery a causa della chiusura forzata del locale al pubblico, ed esso rappresenta il business principale.

Possiamo affermare di essere di fronte ad uno "sdoganamento" di alcuni settori che in realtà, in assenza di questa situazione di emergenza, non sarebbero mai cambiati, ed il virus ha portato ad una loro trasformazione. Dall'altra parte, ci sono settori che vedevano questo mondo della "*gig economy*" un modello di serie B quando in realtà è diventando impattante e diventerà sempre più primario e parallelo. Ad oggi, i cambiamenti che si stanno assumendo, sono dovuti all'emergenza e alla necessità, ma in futuro rimarranno come nuovi modelli di vita e di operare. Anche gli spazi nelle aziende e al di fuori di esse cambieranno, si ridimensioneranno e cambierà il rapporto con le persone, le quali hanno dimostrato di riuscire a lavorare anche attraverso lo *smart working*. Tale modo di operare è diventato, ad

⁵⁹² M. Cadoni, *Sharing economy, è davvero un bene per la nostra economia?*. In rete: <https://www.insidemarketing.it/sharing-economy-per-economia-italiana/>.

⁵⁹³ Statista, *How will your use of sharing economy services change after the containment of Covid-19?*. In rete: <https://www.statista.com/statistics/1110632/sharing-economy-services-united-states-covid19/>

⁵⁹⁴ R. Esposito, *Il coronavirus mette a rischio (per sempre) la sharing mobility?* In rete: <https://www.autobusweb.com/il-coronavirus-mette-a-rischio-per-sempre-la-sharing-mobility/>

oggi, un asset normale anche senza scambio di dotazioni necessarie. Le problematiche che una volta fuoriuscivano immediatamente, in una condizione particolare come quella in cui viviamo, diventano la quotidianità. C'è l'intenzione di vedere un mutamento positivo, attraverso questo cambio radicale, di condizioni che sarebbero rimaste stagnanti nel tempo, questa situazione potrà rappresentare un "driver di rilancio" per chi saprà coglierla⁵⁹⁵.

La crisi economica e del comparto turistico. Come riportato nel secondo report della *World Tourism Organization* pubblicato il 28 aprile 2020, ad oggi si verifica una situazione che mai prima d'ora era stata registrata nella storia dei viaggi internazionali: il 100% delle destinazioni turistiche mondiali riscontrano avere in atto delle restrizioni di viaggio legate alla diffusione di Covid-19⁵⁹⁶.

A differenza delle crisi precedenti che hanno limitato viaggi nazionali o regionali, la pandemia di Covid-19 ha quindi polverizzato i viaggi in tutto il mondo. Le OTA, in queste occasioni offrivano ai loro viaggiatori destinazioni alternative; questa volta però è diverso, e con misure di quarantena, blocchi in vigore e la crisi economica incipiente, le persone sono meno propense a spendere il loro reddito in viaggi futuri dalle poche certezze⁵⁹⁷. La pandemia si aggiunge con peso negativo ad un contesto economico già molto fragile, aggravando così ulteriormente lo scenario incerto di continue tensioni geopolitiche, sociali, commerciali, ed effetti post-Brexit⁵⁹⁸. Il comparto turistico è attualmente uno dei più colpito tra tutti i principali settori economici, con impatti negativi sia sull'offerta che sulla domanda. In un contesto di costante incertezza ed evoluzione risulta troppo precoce stimare il pieno impatto della pandemia sul turismo internazionale. Ad oggi però UNWTO stima che gli arrivi turistici internazionali globali potrebbero diminuire tra il 20% e il 30%⁵⁹⁹. Le previsioni italiane indicano perdite di quasi 90 milioni di presenze. Le piattaforme digitali, come gli altri soggetti del settore turistico, si trovano ad affrontare una gravissima crisi economica. La diffusione del coronavirus è quindi di per sé una delle più grandi criticità e sfide che il mondo delle OTA ha affrontato fino ad oggi. Una particolare situazione è quella affrontata da Airbnb: in queste ore si sarebbe dovuta compiere la quotazione in borsa della piattaforma. Purtroppo, la nuova crisi globale causata dalla pandemia di Covid-19 minaccia lo sbarco a Wall Street. Tra disdette e cancellazioni, gli analisti stimano che il giro d'affari sia crollato di oltre il 90% nelle nazioni più colpite⁶⁰⁰. Prima dello scoppio della pandemia secondo PitchBook la piattaforma era valutata a 31 miliardi di dollari. Sulle modalità di quotazione la società potrebbe optare per una modalità diversa dall'Ipo, scegliendo un'offerta pubblica diretta. Per il momento bisognerà aspettare,

⁵⁹⁵ Sharing economy quali prospettive dopo l'emergenza Covid-19. In rete: https://www.youtube.com/watch?v=FhmGq3m_zts

⁵⁹⁶ COVID - 19 related travel restrictions a global review for tourism - Second report as of 28 april 2020 – UNWTO.

⁵⁹⁷ Online travel agencies: cracks in their tracks – OAG.

⁵⁹⁸ UNWTO, *Impact assessment of the Covid-19 outbreak on international tourism*. In rete: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-03/UNWTO-Impact-Assessment-COVID19.pdf>.

⁵⁹⁹ UNWTO, *Tourism and Covid-19*. In rete: https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-04/COVID19_NewDS_.pdf

⁶⁰⁰ A. Pittozzi, *Airbnb, prestito e quotazione*. In rete: <https://www.wired.it/economia/business/2020/04/08/airbnb-prestito-quotazione/>.

ma la quotazione è solamente posticipata ad ottobre. 601 Per far fronte a questa crisi e per diversificare l'offerta, Airbnb ha inoltre annunciato un nuovo progetto globale.

Le misure igienico-sanitarie di sicurezza. Nei paragrafi precedenti si è parlato di sicurezza per quanto riguarda sia gli host che i guest delle strutture vendute tramite piattaforme digitali prima di Covid-19. Con l'avvento della pandemia in corso il problema della sicurezza è diventato di carattere sanitario e di massima importanza per poter continuare l'attività. Tutte le strutture alberghiere ed extralberghiere dovranno quindi attenersi alle indicazioni dell'OMS su cui si basano le direttive del governo e seguire le istruzioni e i protocolli delle specifiche piattaforme⁶⁰².

Come specificato nel Dpcm del 26 aprile, le principali misure igienico-sanitarie per prevenire la trasmissione della malattia sono: lavarsi spesso le mani, evitare contatto ravvicinato, evitare abbracci e strette di mano, mantenere distanza interpersonale di almeno 1 metro, praticare l'igiene respiratoria, non toccarsi occhi e naso, utilizzare protezioni delle vie respiratorie, pulire le superfici con disinfettanti⁶⁰³.

Clienti e personale devono rispettare rigorosamente queste misure di protezione base. Inoltre, i proprietari saranno sottoposti all' "obbligo di protezione", garantendo quindi, nel rispetto delle normative vigenti, l'incolumità fisica del cliente. Le strutture ricettive dovranno da questo momento in poi potenziare i propri servizi igienici con attenzione particolare alla disinfezione delle aree comuni e all'igienizzazione di oggetti che vengono toccati frequentemente⁶⁰⁴. Airbnb, per esempio, dal mese di maggio dovrà seguire un protocollo di pulizia per la quale è previsto (ma non obbligatorio), che l'alloggio potrà rimanere vuoto per 24 ore tra una prenotazione e l'altra in modo da garantire una corretta sanificazione con dei prodotti di pulizia specifici⁶⁰⁵ ⁶⁰⁶.

Non sono inoltre da tralasciare i possibili rincari che saranno introdotti a causa dell'aumento dei costi di gestione e dalla riduzione dei posti disponibili. Tutto dipenderà dai protocolli che verranno introdotti per garantire la sanificazione degli ambienti nelle strutture e dalla limitazione del numero di ospiti per metro quadrato consentiti. Ciò si tradurrà in un aggravio dei costi di gestione e in una certa riduzione del numero di posti disponibili sul mercato, il che dovrebbe automaticamente aumentare i prezzi di vendita dei soggiorni. Il Codacons stima che le vacanze degli italiani potrebbero aumentare addirittura del 22% rispetto al 2019⁶⁰⁷.

⁶⁰¹ *Airbnb arriva un finanziamento miliardario ma si allontana la quotazione*, In rete: ilsole24ore.com/art/il-coronavirus-mette-rischio-sbarco-borsa-airbnb-AD2BKCD?refresh_ce=1.

⁶⁰² Linee guida provvisorie 31 marzo 2020 WHO - Considerazioni operative per la gestione del COVID-19 nel settore Alberghiero.

⁶⁰³ Dpcm 26 aprile 2020. In rete: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_img_20200426.pdf.

⁶⁰⁴ Art. 9 Norme igienico-sanitarie e requisiti tecnici ed igienico-sanitari. In rete: <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=9&art.versione=1&art.codiceRedazionale=15R00158&art.dataPubblicazioneGazzetta=2015-05-02&art.idGruppo=2&art.idSottoArticolo=1>.

⁶⁰⁵ Airbnb, nuovo protocollo di pulizia: alloggi vuoti per 24h – HD BLOG.it. In rete: <https://www.hdblog.it/mobile/articoli/n520268/airbnb-protocollo-pulizia-alloggi-vuoti-24-ore/>.

⁶⁰⁶ Per un approfondimento del tema riferirsi al capitolo "I "nuovi" servizi turistici nell'era del Covid-19: garanzie da offrire al turista e responsabilità del prestatore fra astaticità dei luoghi, equipaggiamento di sicurezza e rispetto di regole del distanziamento."

⁶⁰⁷ Le vacanze (se le faremo) avranno prezzi alle stelle, l'allarme del Codacons, l'Adige. In rete: <https://codacons.it/le-vacanze-se-le-faremo-avranno-prezzi-alle-stelle-l-allarme-del-codacons/>.

Quindi oltre alla crisi economica, per poter goderci una vacanza dovremo affrontare anche l'estate “più salata” di sempre.⁶⁰⁸

Nel prossimo capitolo verranno analizzate nello specifico le risposte messe in campo dai grandi competitor del mondo delle piattaforme digitali per contrastare la diffusione di questa invisibile ma cruenta minaccia.

⁶⁰⁸ Codacons: in arrivo maxi-aumento tariffe in stabilimenti balneari, AskaneWS. In rete: <https://codacons.it/codacons-in-arrivo-maxi-aumento-tariffe-in-stabilimenti-balneari/>.

4. REAZIONE DELLE PIATTAFORME TURISTICHE P2P ALLA PANDEMIA COVID-19: L'OPPOSTO APPROCCIO DI AIRBNB E BOOKING.COM (Maria Chiara Nardelli)

4.1. La “causa di forza maggiore”

Prima di entrare nel merito delle differenti reazioni che hanno avuto i due principali player del settore delle piattaforme turistiche P2P, è bene cercare di dare una definizione al concetto di “causa di forza maggiore”.

A livello internazionale si vogliono identificare le “circostanze estranee alla sfera di controllo della parte obbligata, che determinano un impedimento che la parte stessa non era ragionevolmente tenuta a prevedere al momento della conclusione del contratto, né poteva evitare o superare”⁶⁰⁹. Mentre a livello nazionale, nonostante tale istituto non sia disciplinato dall’ordinamento, si è però affermato nella prassi e la Cassazione lo ha definito “un particolare impedimento allo svolgimento di una certa azione e deve essere tale da rendere vano ogni sforzo dell’agente per il suo superamento ed inoltre non deve essere a lui imputabile in nessuna maniera. Per sua stessa definizione la forza maggiore deve essere assoluta e, cioè, non vincibile né superabile in alcuna maniera. E tale non può considerarsi quella situazione che, con intensità di impegno e di diligenza tipica o normale, avrebbe potuto essere altrimenti superata” (Cass. pen. 965/1997)⁶¹⁰. Vale quindi l’art. 1218 c.c. circa la responsabilità del debitore secondo cui “il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l’inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile”⁶¹¹. I caratteri qualificanti la “causa di forza maggiore” come esimente di responsabilità sono dunque la straordinarietà e l’imprevedibilità⁶¹².

In termini generali, l’art. 1463 c.c. prevede che “nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell’indebito”⁶¹³.

La diffusione del COVID-19 è chiaramente un evento straordinario ed imprevedibile, quindi rappresenta un caso di forza maggiore non imputabile né ai gestori delle strutture ricettive, né alle agenzie di viaggio, sia fisiche che online, né alle piattaforme turistiche⁶¹⁴.

⁶⁰⁹ L. Cascone, F. Mazza, C. Puma, *Gli effetti del covid-19 sull’adempimento dei contratti*. In rete: <https://www.unlaw.it/covid-19/gli-effetti-del-covid-19-sulladempimento-dei-contratti/>.

⁶¹⁰ Cassazione penale sez. V, 28/02/1997, n. 965.

⁶¹¹ Codice civile, Libro IV, Titolo I. <https://www.altalex.com/documents/news/2015/01/08/delle-obbligazioni-in-generale>.

⁶¹² Cassazione civile sez. III - 25/05/2007, n. 12235: “Il carattere della straordinarietà è di natura obiettiva, qualificando un evento in base all’apprezzamento di elementi (come la frequenza, le dimensioni, l’intensità, ecc.) suscettibili di misurazione, tali pertanto da consentire, attraverso analisi quantitative, classificazioni quantomeno di ordine statistico (v. Cass., 19/10/2006, n. 22396; Cass., 23/2/2001, n. 2661; Cass., 9/4/1994, n. 3342).

Il carattere della imprevedibilità deve essere valutato secondo criteri obiettivi, riferiti ad una normale capacità e diligenza media, avuto riguardo alle circostanze concrete del caso sussistenti al momento della conclusione del contratto (v. Cass., 13/2/1995, n. 1559), non essendo invero sufficiente l’astratta possibilità dell’accadimento”.

⁶¹³ Codice civile, Libro IV, Titolo II, art. 1463.

⁶¹⁴ Federconsumatori, *Coronavirus: viaggi, eventi e soggiorni annullati, ecco le indicazioni utili per far valere i propri diritti*. In rete: <https://www.federconsumatori.it/doc/coronavirus-viaggi-eventi-e-soggiorni-annullati-ecco-le-indicazioni-utiliper-far-valere-i-propri-diritti/20200225090545>.

La giurisprudenza ha affermato che “la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione, con la conseguente possibilità di attivare i rimedi restitutori, ai sensi dell’art. 1463 cod. civ., può essere invocata da entrambe le parti del rapporto obbligatorio sinallagmatico, e cioè sia dalla parte la cui prestazione sia divenuta impossibile sia da quella la cui prestazione sia rimasta possibile. In particolare, l’impossibilità sopravvenuta della prestazione si ha non solo nel caso in cui sia divenuta impossibile l’esecuzione della prestazione del debitore, ma anche nel caso in cui sia divenuta impossibile l’utilizzazione della prestazione della controparte” (Cass. n. 18047/2018 – cfr. sul punto anche Cass. 26958/2007)⁶¹⁵.

4.2. La reazione di Airbnb

La piattaforma Airbnb è stata inevitabilmente colpita pesantemente dalla diffusione del Coronavirus con la conseguente dichiarazione di “pandemia” da parte dell’OMS⁶¹⁶. La battuta d’arresto registrata dalla domanda di alloggi o stanze per soggiorni di brevi periodi è stata maggiore presso le località considerate “hotspot” del virus, quali Cina, Sud Corea e Italia: ad esempio, AirDNA, società di analisi degli affitti online, riporta che da gennaio a marzo Pechino ha visto una contrazione del 96% delle prenotazioni, Seoul del 46%, mentre Roma del 41%⁶¹⁷. In particolare, il virus ha colpito il portale online di home-sharing in un momento particolarmente sensibile in quanto era attesa per il 2020 la sua quotazione in Borsa. Secondo una ricostruzione del Financial Times, il valore stimato internamente è passato da 31 miliardi di dollari di settembre 2017 a 26 miliardi di dollari⁶¹⁸.

Airbnb ha creato sul proprio sito una pagina dedicata ad affrontare l’emergenza Coronavirus, in cui inserisce notizie ed informazioni per garantire sia agli host che agli ospiti di restare costantemente aggiornati⁶¹⁹.

Con riferimento ai rapporti contrattuali che intercorrono tra la piattaforma e gli ospiti, Airbnb ha inserito dei termini di cancellazione speciali. Inizialmente in Cina, primo epicentro del virus, ha permesso di effettuare cancellazioni a costo zero delle prenotazioni che avevano data di check-in entro il 1° aprile, sia da parte degli ospiti che degli host, qualora vi fosse un timore di contagio⁶²⁰. Successivamente alla rapida diffusione del virus in numerose parti del mondo, ha applicato i “Termini di cancellazione delle circostanze attenuanti per la pandemia da Coronavirus (COVID-19)” permettendo agli ospiti che avevano effettuato la prenotazione di un alloggio entro il 14 marzo 2020, per i soggiorni con check-in tra il 14 marzo e il 31 maggio 2020, di cancellarla se non fossero stati in grado di viaggiare a causa dell’emergenza sanitaria in atto. A questi ospiti Airbnb permette di scegliere tra ricevere dei crediti di viaggio da utilizzare per le prenotazioni future oppure

⁶¹⁵ Cassazione civile sez. III, 10/07/2018, (ud. 05/02/2018, dep. 10/07/2018), n.18047

⁶¹⁶ WHO, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. In rete: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

⁶¹⁷ D. DuBois, *Impact of the Coronavirus on Global Short-Term Rental Markets*. In rete: <https://www.airdna.co/blog/coronavirus-impact-on-global-short-term-rental-markets>.

⁶¹⁸ Financial Times, *Airbnb lowers internal valuation by 16% to \$26bn*. In rete: <https://www.ft.com/content/02a8ca9b-1ba9-4e0a-a3d5-084dd93469bb>.

⁶¹⁹ Airbnb, *Aggiornamenti sul Coronavirus*. Disponibile su <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/t/coronavirus-updates-34>.

⁶²⁰ A. D’Ambrosio, *Affitti brevi, Airbnb e Booking: allerta coronavirus e stop a turisti a rischio*. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/affitti-brevi-airbnb-e-booking-allerta-coronavirus-e-stop-turisti-rischio-ACJOmTHB>.

optare per un rimborso totale, che avverrà nella maggior parte dei casi entro 10 giorni dalla richiesta⁶²¹. Invece, per le prenotazioni effettuate in una data successiva al 14 marzo 2020 e per quelle con check-in previsto dal 1° giugno 2020 in avanti si legge sul sito di Airbnb che saranno applicati i termini di cancellazione impostati dall'host, come riportati in ogni annuncio, a meno che l'ospite o l'host non abbiano contratto la malattia da Coronavirus. Per le prenotazioni successive a queste date, Airbnb consiglia di controllare attentamente i termini di cancellazione scelti dall'host e preferire le opzioni flessibili in quanto il COVID-19 e le sue conseguenze sono ora note e non più impreviste⁶²².

Passando ora a considerare i rapporti contrattuali tra Airbnb e gli host, inizialmente a seguito della comunicazione circa la possibilità di cancellazione gratuita da parte degli ospiti, numerosi host hanno manifestato il loro malcontento annunciando che avrebbero spostato le loro proprietà su altri siti Web e nel mercato degli affitti a lungo termine⁶²³. Per cercare di arginare questa situazione sono stati messi a disposizione 250 milioni di dollari per poter sostenere gli host per le cancellazioni subite in questo momento delicato, sulla base dei Termini delle circostanze attenuanti. In particolare, la piattaforma si impegna a versare il 25% di quanto l'host avrebbe dovuto ricevere a seguito della cancellazione sulla base dei criteri da lui stesso fissati. Questi pagamenti agli host per le prenotazioni idonee fino al 31 maggio avverranno almeno una volta al mese e saranno ricevuti sull'account in 7 giorni lavorativi⁶²⁴. Inoltre, sempre a seguito delle accese polemiche degli host, la piattaforma ha messo a disposizione un ulteriore fondo di assistenza da 17 milioni di dollari per i cd. "Superhost", ovvero gli *host* esperti che fungono anche da esempio per tutti gli altri e sono identificati attraverso un badge che compare sul loro profilo, e per gli "Experience host". Queste due categorie possono richiedere sussidi per cinque mila dollari che non dovranno essere rimborsati. Tale fondo è alimentato volontariamente da parte dei dipendenti per 1 milione di dollari, dai fondatori di Airbnb per i restanti 9 milioni, a cui si aggiungono 7 milioni degli investitori⁶²⁵.

«Stiamo vivendo collettivamente la crisi più straziante della nostra vita, e quando ha cominciato a diffondersi, i viaggi globali si sono fermati. Il business di Airbnb è stato duramente colpito, con un fatturato di quest'anno che si prevede sarà inferiore alla metà di quello che abbiamo guadagnato nel 2019. In risposta, abbiamo raccolto 2 miliardi di dollari di capitale e ridotto drasticamente i costi che hanno toccato quasi ogni angolo di Airbnb», il 5 maggio 2020 con una lettera inviata ai propri dipendenti il CEO di Airbnb Brian Chesky ha annunciato il licenziamento di 1.900 persone, ovvero il 25% della forza lavoro della piattaforma. L'11 maggio è stato il loro ultimo giorno di lavoro e i dipendenti degli USA riceveranno 14 settimane di liquidazione a cui si aggiunge una settimana per ogni anno di lavoro presso Airbnb, mentre per tutti quelli di altri Paesi la liquidazione dipenderà dalle

⁶²¹ Airbnb, *Quando riceverò il mio rimborso?*. In rete: <https://www.airbnb.it/help/article/1967/quando-riceverò-il-mio-rimborso>.

⁶²² Airbnb, *Termini delle circostanze attenuanti per la pandemia da coronavirus (COVID-19)*. In rete: <https://www.airbnb.it/help/article/2701/termini-delle-circostanze-attenuanti-per-la-pandemia-da-coronavirus-covid19>

⁶²³ S. Rodriguez, *Airbnb hosts are scrambling to find long-term renters and flocking to other platforms*. In rete: <https://www.cnbc.com/2020/03/25/airbnb-hosts-turn-to-long-term-rentals-competitors-due-to-coronavirus.html>.

⁶²⁴ Airbnb, *250 milioni di dollari per sostenere gli host colpiti dalle cancellazioni*. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/250m-to-support-hosts-impacted-by-cancellations-165>

⁶²⁵ Airbnb, *Risposte alle tue domande sul Fondo di soccorso per i Superhost*. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/answers-to-your-questions-about-the-superhost-relief-fund-170>.

leggi e dalle pratiche locali⁶²⁶. Questa lettera inviata ai dipendenti e pubblicata sul sito ufficiale è diventata in breve tempo virale in quanto rappresenta un modo di comunicare senza precedenti e, come sottolinea il sito Ninja Marketing, destinata a diventare un caso di studio per le HR⁶²⁷.

La piattaforma e gli host da cui è composta hanno posto in essere iniziative specifiche per questa situazione di emergenza. In particolare, su base volontaria sono stati messi a disposizione, gratuitamente o ad un prezzo agevolato, alloggi per i medici e il personale sanitario per evitare eventuali contagi tra i familiari, essendo impegnati quotidianamente a combattere il COVID-19. Questa iniziativa è stata lanciata inizialmente in Italia a partire dal 16 marzo 2020 e successivamente diffusa nel resto del mondo⁶²⁸. Il 12 maggio 2020, nella Giornata internazionale dell'infermiere, si sono raggiunte 12mila notti messe a disposizione gratuitamente per il personale sanitario⁶²⁹. In alcuni Stati, come in Australia o in Israele, gli appartamenti, che ora sono privi di ospiti per le restrizioni governative, sono promossi come luoghi ideali per l'auto-isolamento e per trascorrere la quarantena, in special modo per le persone che tornano dopo un soggiorno all'estero⁶³⁰.

Infine, Airbnb, attraverso la piattaforma Zoom, ha lanciato "Esperienze online" per rendere più piacevole il trascorrere del tempo in isolamento potendo "viaggiare" e "vivere esperienze" anche stando a casa e generando, allo stesso tempo, un reddito per gli host. In Italia, Stati Uniti e Spagna questo servizio è offerto gratuitamente agli anziani con esperienze create su misura per loro grazie alla collaborazione con diverse organizzazioni⁶³¹.

4.3. La reazione di Booking.com

Booking.com, alla luce delle diverse restrizioni applicate dai governi di numerosi Stati del mondo, ha implementato la procedura di Forza Maggiore in molti Paesi, come previsto all'art. 2.8 delle Clausole Generali (GDT). Tale misura permette agli ospiti di posticipare o cancellare un soggiorno non più fruibile da parte loro a causa di eventuali restrizioni governative imposte dalle autorità locali. Per i soggiorni cancellati per Forza Maggiore Booking.com non riceve alcuna commissione⁶³².

⁶²⁶ Airbnb, *A Message from Co-Founder and CEO Brian Chesky*. In rete: <https://news.airbnb.com/a-message-from-co-founder-and-ceo-brian-chesky/>

⁶²⁷ Ninja Marketing, *La lettera di Airbnb che potrebbe passare alla storia delle HR*. In rete: <https://www.ninjamarketing.it/2020/05/07/lettera-airbnb-ceo-storia-hr/>

⁶²⁸ Airbnb, *Una casa per medici e infermieri durante l'emergenza*. In rete: <https://www.airbnb.it/d/medicieinfermieri>.

⁶²⁹ Ansa, *Dagli host Airbnb 12.000 notti gratis a medici e infermieri*. In rete: https://www.ansa.it/canale_viaggiart/it/notizie/low_cost/2020/05/11/dagli-host-airbnb-12.000-notti-gratis-a-medici-e-infermieri_17578808-86b6-4924-9b8f-4b93828971d5.html

⁶³⁰ A. Cohen, *Coronavirus Airbnb Boom in Israel: Renting for Two Weeks of Quarantine*. In rete: <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-coronavirus-airbnb-boom-in-israel-renting-for-two-weeks-of-quarantine-1.8663485>.

⁶³¹ Airbnb, *Le nuove esperienze online possono facilitare il distanziamento sociale*. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/new-online-experiences-can-make-social-distancing-easier-171>.

⁶³² Contratto tra Booking.com e la struttura ricettiva: art. 2.8 – Cause di forza maggiore – In presenza di una Causa di forza maggiore, la Struttura non addebiterà agli Ospiti (e, laddove applicabile, rimborserà loro) eventuali commissioni, costi, spese e altri importi, inclusi la tariffa (non rimborsabile) o la penale per mancata presentazione, modifica della prenotazione o cancellazione, per (i) cancellazioni o modifiche della prenotazione effettuate dagli Ospiti, o (ii) la parte del soggiorno che non ha potuto essere consumata per una Causa di forza maggiore. In caso di ragionevole e giustificato dubbio, la Struttura Ricettiva potrà chiedere all'Ospite di presentare ragionevoli prove del nesso causale tra la Causa di forza maggiore e la cancellazione, la

In particolare, unilateralmente la principale piattaforma OTA aveva deciso di rimborsare in modo autonomo i clienti con prenotazioni “*not refundable*”, ovvero quelle che prevedono un pagamento anticipato e l’assenza di cancellazione flessibile in cambio di uno sconto sul prezzo del soggiorno. Il partner, dopo aver ricevuto la comunicazione dal portale, aveva a disposizione un breve lasso di tempo per decidere se procedere personalmente al rimborso oppure se farlo effettuare direttamente da Booking.com in favore del cliente, emettendo la fattura a carico della struttura alberghiera. Le cause di Forza Maggiore sono applicate esclusivamente alle cancellazioni successive all’introduzione delle restrizioni governative. Sul sito sono riportate dettagliatamente le condizioni per l’applicazione della procedura nei diversi Stati. Per quanto riguarda l’Italia, si applica a tutte le prenotazioni effettuate per strutture situate in territorio italiano o da viaggiatori provenienti dall’Italia, con check-in il 3 maggio 2020 o in date precedenti, ed è valida anche per i viaggi nazionali.

La procedura si applica anche ai Paesi o alle aree che non sono esplicitamente menzionate nel sito ma che fanno riferimento a specifiche situazioni in cui le prenotazioni sono fatte:

- “da viaggiatori che hanno visitato un’area colpita dal Coronavirus e a cui di conseguenza è impedito viaggiare
- da viaggiatori a cui è stato negato l’ingresso al Paese nel quale intendevano recarsi
- da viaggiatori a cui è stato sospeso il visto all’arrivo
- per strutture che hanno chiuso, sia per scelta propria che per rispondere ai requisiti imposti dai propri governi.”⁶³³ È dovere della struttura informare gli ospiti della chiusura e assicurarsi che sia rimborsata l’intera somma pagata per il soggiorno cancellato.

Questa policy, inizialmente valida dal 23 febbraio al 14 marzo 2020, aveva suscitato forte malcontento tra gli albergatori, costretti a rimborsare le prenotazioni con eventuali pagamenti anticipati e ad annullare i costi di cancellazione.

Per le prenotazioni effettuate a partire dal 6 aprile 2020, essendo i clienti ormai a conoscenza dei rischi e delle restrizioni in atto, non sono più applicate le procedure di Forza Maggiore per cui è facoltà del partner decidere se e come rimborsare le eventuali cancellazioni a causa del Coronavirus⁶³⁴. Per tutelare ulteriormente i clienti delle strutture Booking.com mostra sul proprio sito dei messaggi per renderli più consapevoli del rischio di effettuare prenotazioni non rimborsabili e quindi incoraggiando la scelta di opzioni rimborsabili in modo da poter modificare la prenotazione in caso di sopravvenuta impossibilità a partire⁶³⁵.

mancata presentazione o le modifiche alla prenotazione (e fornire a Booking.com, dietro richiesta di quest’ultima, una copia di tali prove). Affinché Booking.com possa classificare una data cancellazione, mancata presentazione o modifica di una presentazione come imputabile a una Causa di forza maggiore, la Struttura Ricettiva dovrà informare Booking.com entro 2 giorni lavorativi a decorrere (a) dalla data prevista per il check-out della prenotazione oggetto di mancata presentazione o cancellazione, o in alternativa (b) dal check-out, il numero di giorni del soggiorno effettivo. Booking.com non addebiterà alcuna commissione in caso di mancata presentazione o cancellazione o rispetto alla parte della prenotazione che non è stata consumata per una Causa di forza maggiore.

⁶³³ Booking.com, *Informazioni importanti riguardo al coronavirus*. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/informazioni-importanti-riguardo-al-coronavirus>.

⁶³⁴ Booking.com, *Aggiornamento sulle cause di forza maggiore per le prenotazioni effettuate ad aprile 2020 e/o in date successive*. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/aggiornamento-sulle-cause-di-forza-maggiore-le-prenotazioni>.

⁶³⁵ S. Marvaldi, *Booking, stop alle condizioni flessibili per cancellazioni e modifiche*. In rete: <https://www.viaggiatnews.com/2020/04/07/booking-prenotazioni-stop-condizioni-flessibili/>.

Infine, la piattaforma ha annunciato di essere al lavoro sul piano per la ripresa per favorire il ritorno alle attività e alla crescita delle strutture e ad una campagna promozionale per incentivare i clienti a riprenotare i soggiorni che sono stati costretti ad annullare una volta che sarà possibile tornare a viaggiare⁶³⁶.

Per concludere l'exkursus sulla policy adottata da Booking.com in merito all'emergenza COVID-19 è necessario fare riferimento alla questione dei "voucher"⁶³⁷.

Il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, il cd. "Cura Italia", all'art. 88 aveva infatti previsto per i contratti di soggiorno che i titolari delle strutture ricettive avessero la facoltà di decidere se procedere con il rimborso, e quindi la cancellazione senza costi aggiuntivi, oppure se emettere un voucher di pari importo al titolo di acquisto, da utilizzare in un secondo momento ma entro un anno dall'emissione⁶³⁸.

Inizialmente, come è stato descritto poco sopra, Booking.com ha optato unilateralmente per il rimborso delle prenotazioni generando un forte malcontento tra i titolari delle strutture ricettive, spingendo ad esempio ad una *class action* gli operatori del settore turistico veneziano⁶³⁹. Questi hanno inviato una diffida al portale contestandogli la decisione unilaterale in violazione dei principi di correttezza e buona fede che dovrebbero contraddistinguere i rapporti contrattuali, non potendosi ingerire nei rapporti tra ospite e struttura ricettiva, secondo i Termini generali del servizio⁶⁴⁰. Anche la Federalberghi ha inviato un questionario agli associati in vista di una possibile azione collettiva contro il portale OTA, non avendo questo mostrato sensibilità per le esigenze delle strutture ricettive⁶⁴¹.

Con una comunicazione ufficiale sul sito, a partire dall'8 aprile Booking.com ha aperto la possibilità all'utilizzo dei voucher sostitutivi del rimborso. Tale strumento "è applicabile a tutti i contratti di soggiorno per i quali sia stato effettuato un pagamento e a tutte le strutture ricettive italiane, a prescindere dalla nazionalità del cliente e dalla sede dell'agenzia di viaggio o del portale attraverso cui è stata effettuata la prenotazione"⁶⁴², scrive Federalberghi.

Tuttavia, Booking.com fa anche presente che, trattandosi di una piattaforma con clienti in tutto il mondo, "le Clausole Generali del nostro Contratto (GDT) sono regolate dalla legge dei Paesi Bassi e le relative disposizioni in merito alle Cause di Forza Maggiore prevedono

⁶³⁶ A. D'Ambrosio, *Affitti brevi, Covid 19 non è più causa imprevista di cancellazione del soggiorno*. In rete: <http://www.quotidianocondominio.ilsole24ore.com/art/gestione-affitti/2020-04-07/affitti-brevi-covid-19-non-e-piu-causa-imprevista-cancellazione-soggiorno-165243.php?uuiid=ADSh7oI&fromSearch>.

⁶³⁷ Per ulteriori approfondimenti sui voucher si veda il paragrafo 2 di questo capitolo.

⁶³⁸ 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.

⁶³⁹ G. Amadori, *Coronavirus. Booking.com, centinaia di prenotazioni disdette senza interpellare alberghi e B&B*. In rete: https://www.ilgazzettino.it/nordest/veneziana/coronavirus_booking_disdire_prenotazione-5140103.html.

⁶⁴⁰ Contratto tra Booking.com e la struttura ricettiva: art. 2.4.2 – Quando si effettua una prenotazione tramite le Piattaforme, viene posto in essere un legame diretto (e, di conseguenza, un rapporto legale) esclusivamente tra la Struttura Ricettiva e l'Ospite (di seguito "Prenotazione dell'Ospite").

⁶⁴¹ L'agenzia di viaggi, *Federalberghi, scontro con le Ota su voucher e addebiti*. In rete: <https://www.lagenziadiviaggi.it/federalberghi-scontro-con-le-ota-su-voucher-e-addebiti/>.

⁶⁴² Federalberghi, *Il voucher salva-vacanza*. Disponibile su <https://www.federalberghi.it/primopiano/il-voucher-salva-vacanza.aspx>.

che i partner rispettino anche tutte le leggi dei paesi di provenienza degli ospiti” invitando a procedere ai rimborsi per quei clienti che non accettano soluzioni alternative⁶⁴³. Quindi, in Italia la legislazione ha previsto sia voucher che recesso, a discrezione della struttura ricettiva e senza bisogno dell'accettazione dello strumento da parte del consumatore⁶⁴⁴, mentre se il cliente proviene da un Paese che ha una legislazione diversa, e che non prevede tale modalità sostitutiva, Booking.com esorta ad effettuare il rimborso del corrispettivo pagato.

4.4. Confronto tra le due policy

Dopo aver visto le strategie adottate dai due player del settore delle piattaforme turistiche per soggiorni in strutture alberghiere o extralberghiere in reazione alla diffusione del COVID-19 è possibile evidenziare le principali differenze.

Innanzitutto, focalizzandosi sulla tutela riservata al cliente, alle condizioni attuali per Airbnb è il cliente a poter scegliere tra ricevere un rimborso integrale o un credito di viaggio da utilizzare in un momento successivo, in qualunque alloggio presente sul portale, mentre per Booking.com questa scelta avviene unilateralmente da parte della struttura alberghiera. Nel primo caso, dunque, risulta essere al centro l'interesse del consumatore; mentre nel secondo, anche a seguito delle pressioni da parte degli albergatori, i quali si sono trovati numerose fatture di rimborsi addebitate sul portale, è stato dato loro maggior potere decisionale su come agire in questa situazione di emergenza.

Facendo riferimento invece alla tutela riservata ai titolari degli alloggi e delle strutture ricettive, anche in questo caso si mostrano approcci differenti. Booking.com sia a livello di comunicazione che di azioni per i partner è risultato essere poco chiaro, o comunque non al livello atteso dagli albergatori, non prevedendo degli strumenti a loro sostegno per contribuire a fronteggiare i gravi problemi di liquidità. Invece, Airbnb si è mostrato più presente e attivo impegnandosi per aiutare gli host colpiti dalle cancellazioni relative al Coronavirus predisponendo dei fondi a loro sostegno⁶⁴⁵. Inoltre, sul sito ufficiale ha continuato a comunicare sia con gli ospiti, rispondendo agli interrogativi più ricorrenti e fornendo delle linee guida per le prenotazioni in questa situazione, sia con gli host, dando loro dei suggerimenti circa le azioni da attuare per poter continuare ad offrire i propri alloggi con garanzie di pulizia ed igiene superiori e, ad esempio, favorendo i termini di cancellazione flessibili o i soggiorni a più lungo termine⁶⁴⁶.

⁶⁴³ Booking.com, *Messaggio importante per i nostri partner*. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/messaggio-importante-i-nostri-partner>.

⁶⁴⁴ G. Di Camillo, *Il Cura Italia è legge: sciolto il nodo voucher*. In rete: <https://www.lagenziadiviaggi.it/il-cura-italia-e-legge-sciolto-il-nodo-voucher/>.

⁶⁴⁵ N. Zoppi, *La strategia di Airbnb si chiama Reputazione*. In rete: <https://www.mindlabhotel.com/la-strategia-di-airbnb-si-chiama-reputazione/>.

⁶⁴⁶ Airbnb, *Perché è una scelta saggia offrire cancellazioni flessibili in questo momento*. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/why-its-smart-to-offer-flexible-cancellations-right-now-162>.

5. INIZIATIVE DI ALTRE PIATTAFORME MINORI (*Cynthia Peggy Tsafack*)

La parte del mercato relativa al settore delle seconde case nell'industria del turismo nel suo complesso ha un valore aggiunto da non trascurare in materia di contributi economici al settore del turismo. Difatti, secondo un rapporto dell'Istat in seguito alla V Commissione di Programmazione Economica e Bilancio presso il Senato della Repubblica, tenutasi in data del 10 marzo 2020 a Roma, viene calcolato che i componenti inerenti ai consumi turistici, fra i quali rientrano i servizi abitativi per l'uso delle seconde case, detenevano un valore aggiunto del 15% nel 2015. Pertanto, si è ritenuto opportuno porre l'attenzione sulle azioni intraprese da alcune imprese nella gestione dell'emergenza di una crisi sanitaria, che incide sulle loro attività. Nello specifico, la trattazione si focalizzerà sui rapporti contrattuali tra i fruitori di questi servizi e le aziende in questione. Si ricorre all'esempio delle piattaforme *Vrbo* e *HouseTrip* per mettere in evidenza quanto accennato prima. In aggiunta, si porterà lo sguardo anche sulle iniziative adottate al livello territoriale, ai fini di rilanciare le loro attività turistiche, investendo sulla strada del digitale. In questo, si analizzerà il caso di due regioni italiane non solo opposte l'una all'altra in termini geografici, ma anche per le pregiate caratteristiche dei loro territori che permettono loro di proporre un'offerta turistica diversa: la Sardegna e il Trentino-Alto Adige.

5.1. Piattaforme digitali nel settore delle seconde case

Homeaway / Vrbo. Homeaway Inc. è un'azienda statunitense che gestisce l'omonimo sito internet dove si effettuano acquisti e/o affitti di case per vacanze. La particolarità del sito risiede nel fatto che propone l'affitto di case fruibili per un lungo periodo a prezzi competitivi. Homeaway (Italia) oggi si chiama Vrbo e ha un logo proprio nonostante il principio base sia lo stesso del gruppo Homeaway. Per rispondere all'emergenza Coronavirus l'impresa, per quanto riguarda i contratti di prenotazione, ha adottato una politica che "punta a bilanciare al meglio la protezione di tutti i soggetti interessati: viaggiatori, proprietari, Professionisti Immobiliari e la collettività in generale". Essa, nominata come "politica di emergenza Covid-19", richiede ai proprietari e professionisti immobiliari di rilasciare ai viaggiatori un voucher corrispondente al denaro pagato durante la prenotazione, fruibile entro l'anno successivo. Inoltre, incoraggia i rimborsi, almeno parziali, a persone che non sarebbero disposte ad accettare questa alternativa. Eventualmente, l'azienda evidenzia che non c'è nessun obbligo di rimborso da parte dei proprietari se questo non era previsto nel contratto di partenza. Si sottolinea infatti che al seguito del recente decreto-legge n.18 del 17 marzo 2020⁶⁴⁷, fra le diverse misure adottate, si è privilegiata l'erogazione dei voucher per i beni rilevanti nel campo del turismo, includendo anche i contratti di soggiorno specifici al settore delle seconde case, senza bisogno di accettazione da parte del consumatore.

Housetrip. Housetrip, insieme a tre altre piattaforme simili, fa parte del gruppo denominato "TripAdvisor Rentals", rivolto al settore delle seconde case per vacanza. Come definito nei loro termini d'uso⁶⁴⁸, il sito è uno spazio in cui i viaggiatori possono visualizzare informazioni relative alle strutture offerte in affitto dai proprietari. La società si riserva di agevolare le prenotazioni online e/o di fornire altri strumenti o servizi per

⁶⁴⁷ G. Di Camillo, *Decreto cura Italia, i 5 strumenti utili al turismo*. In rete: <https://www.lagenziadiviaggi.it/decreto-cura-italia-i-5-strumenti-utili-al-turismo/>.

⁶⁴⁸ TripAdvisor Rentals, *Termini di utilizzo per il viaggiatore*. In rete: https://rentals.tripadvisor.com/it_IT/termsandconditions/traveler.

consentire a proprietari e viaggiatori di comunicare direttamente tra loro e di sottoscrivere contratti di locazione senza intermediari. Per quanto riguarda la disdetta di tale contratto, prima dell'avvento della pandemia, quindi in condizioni normali, se il viaggiatore desidera cancellare una prenotazione confermata, effettuata tramite il sito, verranno applicati i termini relativi alla cancellazione e ad eventuali rimborsi previsti dal proprietario e visibili sull'annuncio. Dunque, all'atto della cancellazione, la società Housetrip si impegna ad annullare eventuali pre-autorizzazioni inoltrate alla carta di pagamento del viaggiatore e/o a predisporre il rimborso di eventuali importi nominali addebitati in connessione alla prenotazione richiesta entro tempi commercialmente ragionevoli.

Alla luce di quanto descritto sopra, si può valutare positivamente il modo con il quale vengono gestiti i rapporti contrattuali tra Housetrip e i fruitori della sua piattaforma, ovvero i proprietari di beni immobili e i consumatori. Per quanto riguarda la revisione di tali contratti in questo periodo di crisi, sulla piattaforma Tripadvisor, gestore di Housetrip come già accennato, sono riportate informazioni al riguardo. I proprietari hanno il diritto di cancellare senza penalità le prenotazioni confermate fino al 30 giugno 2020. Le cancellazioni possono essere eseguite anche da parte degli ospiti, i quali riceveranno un rimborso integrale di quanto speso. Per quanto concerne le prenotazioni valide a partire dal 1° luglio 2020, l'azienda prevede di ridefinire i loro termini e le condizioni contrattuali, a seconda delle linee guida che i governi divulgheranno, lasciando presagire tante incertezze.

CleanBnB. Presentandosi come “team specializzato nella gestione dell’ospitalità della Sharing Economy”, l’azienda italiana CleanBnB opera nella gestione di appartamenti e case-vacanza destinati ad affitti di breve periodo. In altri termini, è un *property manager* al quale si affidano i proprietari di case nell’ottica di godere della perizia dei professionisti del settore. La sua copertura geografica in Italia include oltre quarantacinque città. L’azienda non si auto-qualifica come competitor delle piattaforme Airbnb e Booking.com e propone fra l’altro i seguenti servizi: la massimizzazione della visibilità dei beni immobili dei proprietari, la gestione delle prenotazioni, la gestione burocratica e l’accoglienza degli ospiti. In materia di gestione della crisi relativa al Covid-19⁶⁴⁹, l’azienda condotta da Francesco Zorgno si è reiventata con l’aiuto dei suoi host. Di fatto, ha messo gratuitamente a disposizione del personale sanitario, a livello nazionale, alloggi fruibili per una durata di ventinove giorni, per tutti coloro che ne avessero bisogno. In aggiunta, la piattaforma digitale scrive degli articoli sul Covid-19, tendenzialmente con lo scopo di tenere aggiornati i propri utenti sulle prospettive future relative all’adattamento del settore di case per brevi affitti, ipotizzando sul congiunto rilancio delle attività di accoglienza dei viaggiatori e l’adozione dei nuovi comportamenti e azioni che trasmettano sicurezza.

Se non viene chiarito sul sito⁶⁵⁰ quali sono le politiche di recesso dai contratti di prenotazione conclusi tra l’azienda ed i proprietari di beni immobiliari, come tra quest’ultimi ed i viaggiatori, è opportuno specificare che anche nella giurisdizione italiana c’è una scarsità d’informazione al riguardo dell’ambito delle case secondarie per finalità turistiche. La normativa italiana si riferisce molto più ai pacchetti turistici offerti da agenzie di viaggio così come evidenziato nell’art. 41 cod. tur.: “In caso di circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che

⁶⁴⁹ CleanBnB, *Affitti brevi e Coronavirus: analisi della situazione e sguardo in avanti*. In rete: <https://www.cleanbnb.net/affitti-brevi-e-coronavirus/>.

⁶⁵⁰ TripAdvisor, *Informazioni sull'epidemia di coronavirus (COVID-19) - per i proprietari*. In rete: <https://rentalsupport.tripadvisor.com/faq/view/About-the-coronavirus-outbreak-COVID-19-for-owners?l=it>.

hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione, il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, ed al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare". Un ulteriore chiarimento riguardo il recesso dai contratti concordati online nel loro insieme è evidenziato negli artt. 73-74 del d.lgs. del 23 maggio 2011: il consumatore dispone di 14 giorni per esercitare il diritto di recesso, in modalità scritta su cartaceo. Questo porta ad una riflessione sulla rilevanza di questo decreto in tempi critici come quelli attuali. In altre parole, si può notare, tenendo conto dell'avvento delle ICT (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e del fatto che le imprese da cui si acquistano i beni hanno spesso la loro sede a migliaia di chilometri, l'obbligatorietà da parte degli utenti di recedere da un contratto tramite modalità cartacea, da far pervenire poi agli interessati nonostante le possibilità che offre il digitale.

5.2. Iniziative territoriali

Il caso della Sardegna. La Sardegna per fronteggiare la pandemia ha scelto di rinforzare la strada del turismo digitale. La regione italiana situata nel Mediterraneo pensa già al futuro e non si può dire che manchi di iniziative. Il Sole24Ore riporta dettagliatamente il piano strategico elaborato da "Portale Sardegna" ai fini del rilancio dell'attività turistica considerando la realtà attuale⁶⁵¹. La società esperta nel settore dell'incoming turistico per conto della Sardegna ha ideato lo "*Smart Dynamic Packaging*", come una delle soluzioni chiave per tale obiettivo. Sulla piattaforma *OpenVoucher* è possibile attivare uno *Smart Dynamic Packaging*, prodotto che si posiziona tra il tradizionale pacchetto schiuso, offerto dall'agenzia di viaggio tradizionale, e una vacanza "self-made" organizzata e personalizzata in tutte le componenti dal viaggiatore stesso. Si tratta, infatti, di un'offerta basata sulla promozione di vacanze personalizzate. Con questo strumento, viene data la possibilità al futuro visitatore di costruire da sé il proprio viaggio potendo scegliere dove dormire, quali attività esperienziali svolgere tra le innumerevoli proposte ripartite in diversi settori. Ad esempio, si potrà attraversare l'isola a cavallo oppure sorvolare le montagne del Gennargentu in deltaplano. Importante è anche l'apporto di "*Sardinia Local Expert*", ovvero una rete di specialisti locali che sono andati alla ricerca dei "segreti" della Sardegna, aiutando in questo modo l'azienda promotrice del programma a mappare gli attrattori del territorio, digitalizzarli e classificarli per poi sfruttarli come prodotti turistici.

Il viaggiatore, in linea con gli interessi sempre più attuali, diventerà il protagonista: "abbiamo puntato a rendere il viaggiatore il vero protagonista nella creazione della propria vacanza – afferma Massimiliano Cossu, AD di Portale Sardegna – mettendogli a disposizione una gamma di soluzioni da chi il territorio e la destinazione la conosce con l'opportunità di personalizzare gli elementi più soggettivi, lo *Smart Dynamic Packaging* è una vera e propria fabbrica di prodotti turistici, che ci consente di proporre la Sardegna in modo unico, grazie alla forza e originalità dei *Sardinia Local Expert* e l'ottimizzazione della nostra innovativa piattaforma".

Il lavoro fatto in Sardegna si replicherà anche in Sicilia, massimizzando così il connubio tra digitalizzazione e territorialità.

⁶⁵¹ L. Incorvati, *Portale Sardegna punta al connubio tra digital e attrattori territoriali*. In rete: https://www.ilsole24ore.com/art/portale-sardegna-punta-connubio-digital-e-attrattori-territoriali-ADGvPzH?fromSearch&refresh_ce=1.

Il caso del Trentino. Anche il Trentino, che non è stato risparmiato dalle ricadute negative generate dall'attuale pandemia a vari livelli, sta elaborando una controffensiva per mantenere viva la sua economia, in gran parte legata al comparto turismo. Infatti, la Giunta Provinciale con delibera del 9 marzo 2020⁶⁵² ha predisposto alcune misure urgenti, che diventeranno legge con il passaggio in Consiglio, per far fronte all'emergenza derivata dall'epidemia di Coronavirus. Tutte le strutture ricettive sono state invitate a chiudere in anticipo la stagione invernale e a posticipare l'inizio della stagione primaverile ed estiva. Una delle misure attuate è stata l'abbattimento degli interessi sulle linee di credito di durata fino a dodici mesi, contratte con banche e altri intermediari finanziari aderenti ad apposito protocollo siglato con la Provincia. Dinanzi alle grandi sfide future tra cui incentivare i viaggiatori a visitare la Regione, si stanno esaminando diverse possibili soluzioni⁶⁵³. Un esempio si ispira ad un'iniziativa avviata prima dell'aggravamento della crisi legata al Covid-19. Si tratta di un progetto che raggruppava gli influencer con la finalità di promozione del territorio trentino e delle sue strutture ricettive sulle piattaforme social, ovvero attraverso il digitale. Sperimentato all'inizio del mese di febbraio, si sono generate reazioni da parte di circa 20 milioni di persone nel mondo. L'hashtag in rete *#WinterinTrentino* aiuta ad individuare i contenuti promossi dagli influencer, provenienti da vari paesi del mondo (Gran Bretagna, Belgio, Cina...). L'obiettivo, come spiega Valentina Cappio, responsabile Digital Content e Social Media di Trentino Marketing, era quello di incrementare la brand *awareness* del territorio ed ispirare un pubblico giovane.

⁶⁵² Provincia Autonoma di Trento, *Al via la riforma del turismo. Per l'era post-Covid 19 nuove competenze alle APT*. Disponibile su <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Al-via-la-riforma-del-turismo.-Per-l-era-post-Covid-19-nuove-competenze-alle-APT>.

⁶⁵³ Associazione Albergatori e Imprese Turistiche della Provincia di Trento, *Riforma del turismo, le osservazioni dell'ASAT*. Disponibile su <https://www.asat.it/document/pdf/marzo-2020/p362386cdce1a524ddcde45c67cee4ae/>.

6. CONCLUSIONI

Alla luce delle ricerche effettuate possiamo affermare che, anche a seguito dello scoppio della pandemia, le maggiori OTA sono riuscite a liberarsi dalla maggior parte dei vincoli e degli ulteriori costi imprevisi facendo gravare gli stessi sui partner nello stesso modo in cui sono riuscite, in passato, a sbilanciare i meccanismi di mercato in loro favore.

Nel concreto, bisognerebbe lavorare a portare fuori queste realtà dalle zone grigie della legislazione, in modo tale da evitare che in futuro esse possano assumere dei comportamenti anticoncorrenziali e lesivi per il benessere collettivo come in questo momento.

Il nuovo paradigma del distanziamento sociale, che il Covid-19 impone, è un concetto in antitesi con quello di *Sharing Economy*, che ha tra i suoi capisaldi l'incontro tra le persone, la condivisione di spazi, di beni e di esperienze.

Inoltre, nonostante la situazione attuale abbia portato non poche paure per quanto riguarda il futuro della nostra economia, anche in questo periodo si è assistito a episodi di condivisione e generosità come l'ospitalità gratuita o a prezzi scontati che alcuni *host* hanno offerto al personale sanitario in questi ultimi mesi. Ciò è stato possibile grazie al senso di comunità di molti *host* ed è stato favorito anche dalle iniziative di sensibilizzazione di alcune piattaforme digitali che hanno messo a disposizione le loro infrastrutture per questo fine lodevole. Questi esempi ci fanno ben sperare che vi sarà un futuro per la filosofia della condivisione e, dunque, che la pandemia in corso non metterà fine allo sviluppo della *Sharing Economy*, anche se essa potrà apparire molto diversa.

Di fronte a questa situazione, si prevede un aumento di interesse nei confronti delle case vacanza che permetterebbe di evitare assembramenti difficilmente gestibili nelle strutture ricettive alberghiere. Di conseguenza sarebbe auspicabile un intervento del legislatore che vada a disciplinare con più chiarezza questo mercato in modo tale da disincentivare il sommerso che lo caratterizza.

Questa pandemia, e tutto ciò che ne segue, può portare ad imparare da errori commessi e di creare pratiche, regole e norme migliori. Ora, abbiamo una straordinaria opportunità di ristabilire l'equilibrio, considerando anche il ruolo che la *Sharing Economy* può svolgere nella promozione di un turismo guidato veramente dalla comunità; una *Sharing Economy* intelligente, resiliente e che sia in grado di portarci ad un brillante futuro più condiviso ed a portata di mano.

CAPITOLO VI

I “NUOVI” SERVIZI TURISTICI NELL’ERA DEL COVID: GARANZIE DA OFFRIRE AL TURISTA E RESPONSABILITÀ DEL PRESTATORE FRA ASETTICITÀ DEI LUOGHI, EQUIPAGGIAMENTO DI SICUREZZA E RISPETTO DI REGOLE DEL DISTANZIAMENTO

Sommario: Introduzione – 1. Rapporto di lavoro e sicurezza dei luoghi di lavoro – 1.1 Normativa in materia di sicurezza sul lavoro – 1.2 Le nuove disposizioni volte a tutelare datore di lavoro e dipendenti ai tempi del Covid-19 – 1.3 I contratti esistenti nel settore turistico e le nuove proposte nell’era Covid-19 – 2. La sicurezza dal Covid-19 in ambito turistico: obbligazioni contrattuali e certificazioni – 2.1 Il contratto di albergo – 2.2 Il contratto di ristorazione – 2.3 Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le certificazioni per persone fisiche – 2.4 Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le certificazioni per ambienti chiusi – 2.5 Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: idee, proposte e nuovi spunti – 3. Viaggiare senza contrarre il Covid-19: la sicurezza nel contratto di trasporto – 3.1 Inquadramento normativo del contratto di trasporto: responsabilità, sicurezza, tutele al viaggiatore – 3.2 Riferimenti normativi a tutela dei viaggiatori nella situazione Covid-19 – 3.2.1 Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell’evolversi della situazione connessa al Covid-19 – 3.2.2 Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – 3.3 Modifiche proposte: accesso ai mezzi di trasporto, distanziamento interno, norme igieniche – 4. Responsabilità civile e penale del prestatore di servizi turistici di fronte al rischio di contagio

INTRODUZIONE *(Laura Ferrati, Marta Micheli)*

L’art. 32 della nostra Costituzione sancisce che “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”. Ecco dunque che in tempi di pandemia è di primaria importanza salvaguardare e garantire la tutela del diritto alla salute, tant’è vero il Governo italiano, a partire dal mese di marzo 2020, ha emanato una serie di decreti d’urgenza per contenere il contagio virologico del Covid-19 sul territorio nazionale, sospendendo molti diritti costituzionali come la libertà di circolazione e di soggiorno (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 17 Cost.), la libertà religiosa (art. 19 Cost.), il diritto o il dovere all’istruzione (art. 34 Cost.) e la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.).

Tamponi, misure di distanziamento sociale, tracciabilità dei contagiati, quarantena, obbligo di mascherine e guanti, sanificazione dei luoghi, si dimostrano tutte misure idonee e necessarie a salvaguardare la salute di una popolazione. Bisogna però porre l’attenzione, ora più che mai, ad alcuni diritti che vanno salvaguardati maggiormente, come ad esempio, quello relativo alla sicurezza sul lavoro sancita dall’art. 2087 c.c. Ecco dunque che si rende necessario e doveroso cercare di implementare tutte quelle misure atte a garantire l’igiene, la sicurezza e il distanziamento sociale nei luoghi frequentati dalle persone in vacanza. Tali misure devono essere attuate da parte dei dipendenti e dei lavoratori delle strutture turistiche, delle aziende di trasporto e delle altre categorie lavorative che vengono a

contatto con il pubblico: delineano nuove responsabilità del prestatore e nuove garanzie di sicurezza da offrire al turista.

Il primo capitolo tratterà la normativa riguardante il tema della sicurezza sul lavoro, utile per inquadrare le disposizioni di legge che descrivono gli obblighi del datore di lavoro e del dipendente. In seconda battuta si analizzeranno e si illustreranno le nuove disposizioni introdotte dal Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del virus per quanto concerne la tutela dei dipendenti nell'era Covid-19 e le responsabilità del datore di lavoro, le norme igieniche, la distanza di sicurezza, la regolazione degli accessi, il controllo della temperatura da attuare nelle aziende. Infine, verranno presi in considerazione i contratti esistenti nel settore turistico per comprendere come questi possano essere adattati per tenere conto di tutte le necessità legate alla pandemia da Coronavirus.

Il secondo capitolo, dopo aver inquadrato la responsabilità degli albergatori, degli imprenditori turistici e dei ristoratori, si concentrerà sulle linee guida dettate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità per la *governance* delle strutture alberghiere al fine di prevenire la trasmissione del virus, fornendo anche un esempio sulla modalità di gestione di un individuo che presenti sintomi sospetti all'interno di una struttura turistico-ricettiva. Verranno successivamente descritti gli obblighi del cliente, che potrebbero subire una variazione per via dell'inspessimento degli standard di diligenza da rispettare nei luoghi interni e nei locali oggetto di contratto, per tutelare sia la propria salute che quella degli ospiti. Si analizzeranno infine le certificazioni per persone fisiche e per ambienti chiusi che si pongono l'obiettivo di proteggere la salute dei clienti e di offrire una garanzia concreta con la sicurezza del luogo.

Il terzo capitolo si focalizzerà sul contratto di trasporto, fornendo *in primis* un inquadramento normativo volto a determinare le responsabilità, la sicurezza e la tutela del viaggiatore, soffermandosi sulle nuove normative emanate dall'UE e dal Governo attraverso i DPCM. Per ultime verranno illustrate le modifiche che potrebbero rendersi necessarie al fine di garantire una maggior sicurezza per gli utenti dei mezzi pubblici (autobus, treni, navi, aerei) citando esempi di *best practices*.

Infine, nell'ultimo capitolo, l'attenzione sarà rivolta alle responsabilità civilistiche e penali che possono sorgere in tempo di pandemia.

1. RAPPORTO DI LAVORO E SICUREZZA DEI LUOGHI DI LAVORO *(Fabio Bortolotto, Laura Elena Morarasu)*

1.1 Normativa in materia di sicurezza sul lavoro

Per inquadrare la situazione d'emergenza che l'Italia ed il resto del Mondo sta affrontando sotto il profilo degli obblighi di tutela gravanti sui datori di lavoro è necessario analizzare nel dettaglio le norme e le disposizioni di legge che caratterizzano la sicurezza sul lavoro. I primi interventi in materia risalgono al 1930 con il Codice penale, in particolare l'art. 437 e, nel 1942 con il Codice civile facendo riferimento all'art. 2087. Ad ogni modo, si giungerà a normative specifiche soltanto a metà degli anni '50 con l'individuazione dell'unica figura responsabile nel datore di lavoro. Con l'entrata dell'Italia nell'Unione Europea, agli inizi degli anni '90, si rese necessaria una modernizzazione ed un adattamento della normativa municipale alle direttive europee in materia. A tal proposito sono stati emanati il d.lgs. 626/94 e il d.lgs. 494/96 che introducono il concetto di gestione della sicurezza in azienda, costituiscono il servizio di prevenzione e protezione ed introducono l'obbligo di redigere la valutazione dei rischi.

Il servizio di prevenzione e di protezione vigente tuttora è imperniato sulle seguenti figure: lavoratore, datore di lavoro, dirigente, preposto, responsabile del servizio di prevenzione e protezione, addetto al servizio di prevenzione e protezione, medico competente e rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. L'insieme di queste figure costituisce l'organizzazione della sicurezza, i cui adempimenti devono essere letti alla luce dei dettami dell'art. 41 della Cost. e dall'art. 2087 del Codice civile, i quali obbligano i datori di lavoro a garantire l'integrità fisica e morale di tutti i lavoratori, tenendo conto della miglior tecnologia applicabile e tutto ciò che può essere fatto per evitare potenziali infortuni.

Il d.lgs. 626/94 è stato sottoposto a continue modifiche e revisioni culminate ad aprile 2008 con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del testo definitivo del d.lgs. n.81, composto da 306 articoli e 51 allegati, meglio conosciuto come il Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro. Il testo ha come obiettivi l'introduzione di un'armonizzazione delle leggi vigenti; l'estensione del d.lgs. 626/94 a tutti i settori, a tutti i tipi di rischio e a tutti i lavoratori autonomi e dipendenti; l'introduzione di un adeguato sistema sanzionatorio; il rafforzamento degli organici dell'ispettore del lavoro. La principale novità introdotta dal Testo Unico consiste nell'obbligo, a carico del datore di lavoro, di assicurare "che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente e adeguata in materia di salute e sicurezza" e, ove previsto anche un addestramento (art. 37, c. 1-4).

Il d.lgs. 81/08, all'art. 2, comma 1, individua il lavoratore ed il datore di lavoro. Il primo viene definito come "persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari". Il secondo, invece viene qualificato come "il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa".

In riferimento al lavoratore, l'art. 20 del Testo Unico ne descrive il ruolo attivo, la sua partecipazione come persona direttamente impegnata nella gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro, e non soltanto quale esecutore di ordini e mansioni. A tal proposito, tra i suoi obblighi possiamo segnalarne alcuni che possano essere attinenti alla situazione di emergenza attuale:

- “ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni;
- contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, all'adempimento degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione;
- non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo;
- sottoporsi ai controlli sanitari previsti dal presente decreto legislativo o comunque disposti dal medico competente”.

Ove il lavoratore non adempia i propri obblighi elencati è prevista la sanzione penale che si traduce nell'arresto fino ad un mese o nell'ammenda da €219,20 a €657,60 (Art. 59). Inoltre, a parte, viene prevista la sanzione amministrativa per i lavoratori autonomi che varia tra €54,80 e €328,80 (art. 60).

D'altro canto, il datore di lavoro, come dagli artt. 17 e 18 del d.lgs. 81/08 è assoggettato a due tipologie di obblighi che si distinguono in non derogabili e derogabili. Per quanto concerne i primi il soggetto titolare del rapporto di lavoro non può delegare “la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28 e la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi”. In riferimento ai secondi, anche in questo caso, si selezionano quelli più attinenti alla situazione d'emergenza sanitaria attuale:

- “nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal presente decreto legislativo;
- nell'affidare i compiti ai lavoratori, tenere conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza;
- fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale, sentito il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, ove presente;
- richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e di igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuali messi a loro disposizione;
- inviare i lavoratori alla visita medica entro le scadenze previste dal programma di sorveglianza sanitaria e richiedere al medico competente l'osservanza degli obblighi previsti a suo carico nel presente decreto;
- informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione;
- astenersi, salvo eccezione debitamente motivata da esigenze di tutela della salute e sicurezza, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave e immediato;
- prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio;
- aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione”.

Qualora il datore di lavoro non rispetti i propri obblighi sono previste sanzioni penali ed amministrative che variano a seconda della violazione commessa (art. 55, d.lgs. 81/08). Risponde altresì penalmente, secondo gli artt. 589 e 590 del Codice penale, per omicidi colposi e lesioni personali colpose commessi con violazione delle norme relative alla sicurezza e alla prevenzione sul lavoro. La pena consiste nella reclusione da due a sette anni nel caso di omicidio colposo e nella reclusione da tre mesi ad un anno per lesioni gravi, per lesioni gravissime questa aumenta da uno a tre anni.

Tra le attrezzature ed i mezzi messi a disposizione dall'impresa, a scopo di promuovere un approccio gestionale alla tutela della salute e della sicurezza, una particolare parentesi va dedicata ai dispositivi di protezione individuale (DPI). Questi vengono definiti e regolati dagli artt. 74-79, sempre del d.lgs. 81/08. I DPI devono essere impiegati nel momento in cui i rischi non possono essere evitati o ridotti attraverso altre tecniche e procedimenti di prevenzione e devono essere conformi al Reg. UE n. 425/2016⁶⁵⁴ (obbligatorietà marchio CE). In questo senso il datore di lavoro si impegna a fornire ai lavoratori DPI corrispondenti alla tipologia di mansione svolta e a mantenerne l'efficienza e le condizioni di igiene, oltre ad assicurare la formazione per l'utilizzo.

1.2 Le nuove disposizioni volte a tutelare datore di lavoro e dipendenti ai tempi del Covid-19

Illustrate le condizioni vigenti in materia di sicurezza sul lavoro, in questo paragrafo si riportano le novità, introdotte con il sopravvenire dell'emergenza sanitaria causata dal recente SARS-CoV-2 (Coronavirus). Prima di entrare nel merito è necessario tener presente come il Governo abbia deciso di affrontare la situazione, suddividendo la gestione della pandemia in fasi così strutturate: la fase 1, che coincide con il *lockdown* nazionale; la fase 2, definita dalla convivenza con il virus e dalla graduale riapertura delle attività produttive e commerciali; la fase 3 che sancisce il ritorno alla normalità e l'uscita dall'emergenza con l'eventuale somministrazione di un vaccino.

In relazione alla graduale riapertura delle attività, Governo, aziende e sindacati sono giunti ad un accordo comune che si traduce nel Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19, aggiornato al 24 aprile 2020. In via generale, il contenuto di tale documento è volto alla stesura di obblighi (aggiuntivi, rispetto al d.lgs. 81/08), raccomandazioni ed accorgimenti atti a garantire maggiore sicurezza e protezione all'interno dell'impresa, oltre a tutelare l'integrità fisica di tutti i soggetti.

Al momento della riapertura, l'imprenditore deve predisporre la riorganizzazione dell'azienda e degli strumenti per la protezione, che dovranno risultare idonei, pena la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza⁶⁵⁵. Il protocollo evidenzia tredici punti chiave che costituiscono la base sulla quale viene effettuata la valutazione per la possibile riapertura, di seguito riportati.

Informazione. La prima responsabilità da parte del datore di lavoro si identifica nella comunicazione, alle proprie risorse umane, delle disposizioni delle Autorità e del protocollo da rispettare in tutte le sue istanze.

⁶⁵⁴ Reg. UE, Art. 1: *Il presente regolamento stabilisce requisiti per la progettazione e la fabbricazione dei dispositivi di protezione individuale (DPI) che devono essere messi a disposizione sul mercato, al fine di garantire la protezione della salute e della sicurezza degli utilizzatori, e stabilisce norme sulla libera circolazione dei DPI nell'Unione.*

⁶⁵⁵ Assolombarda, *Aggiornato il Protocollo condiviso sulle misure per il contrasto al Covid-19 negli ambienti di lavoro, che era stato sottoscritto il 14 marzo scorso. Il nuovo documento, concordato tra le parti sociali, costituisce il riferimento nazionale per lavorare in sicurezza nella "fase 2"* (2020). Disponibile su: www.assolombarda.it/servizi/salute-e-sicurezza-sul-lavoro/informazioni/covid-19-fase-2-integrazioni-al-protocollo-condiviso-in-tema-di-salute-e-sicurezza.

Modalità d'ingresso in azienda. Viene data facoltà di accesso all'attività a coloro che non presentino una temperatura superiore ai 37.5° e a coloro che certifichino la non positività al virus o che non provengano da zone a rischio secondo le indicazioni OMS. Infine, nel caso in cui il dipendente provenisse da un isolamento forzato è tenuto a comprovare l'avvenuta negativizzazione. Qualora non sussistano tali requisiti, il dipendente non viene ammesso all'interno dell'ambiente lavorativo.

Modalità di accesso dei fornitori esterni. Qualsiasi servizio o approvvigionamento, fornito da trasportatori, manutentori o visitatori esterni è sottoposto al rispetto delle misure di distanziamento e di controllo messe in atto dall'impresa per la salvaguardia dei propri dipendenti, come la predisposizione di procedure d'ingresso, di transito ed uscita. Gli stessi accorgimenti vanno intrapresi anche in riferimento ai trasportatori assunti dall'azienda.

Pulizia e sanificazione in azienda. Ai fini di prevenire il contagio l'azienda provvede alla giornaliera e periodica pulizia e sanificazione degli ambienti, delle attrezzature, dei dispositivi e degli strumenti utilizzati dal personale nel corso della loro attività. Qualora si manifestino casi sospetti o accertati di contagio, il datore di lavoro deve ricorrere ad una sanificazione e ventilazione straordinaria delle postazioni di lavoro e delle aree comuni, ex circolare n. 5443 del 22 febbraio 2020 del Ministero della Salute.

Precauzioni igieniche personali. È obbligatoria la frequente pulizia delle mani attuata attraverso la messa a disposizione, da parte del datore di lavoro o chi di competenza, di dispenser di sapone o detergenti collocati in punti facilmente raggiungibili.

Dispositivi di protezione individuale (DPI). A partire dalla diversa conformazione dei reparti aziendali, come già previsto dal d.lgs. 81/08, si devono adottare DPI idonei. Data l'attuale situazione d'emergenza l'uso di qualsiasi dispositivo di sicurezza (approvato dall'OMS) è doveroso per tutto l'organico, anche nei casi in cui il lavoro imponga distanze interpersonali superiori al metro.

Gestione spazi comuni. L'accesso agli spazi comuni, come mense aziendali, aree fumatori e spogliatoi è scaglionato con sosta ridotta e mantenendo la distanza di un metro tra le persone. Rimane anche in questo caso l'obbligo, da parte dei responsabili per la sicurezza e la salute, di assicurare la pulizia, la sanificazione e la ventilazione di queste aree.

Organizzazione aziendale. Con l'obiettivo di ridurre al minimo il contatto interpersonale e la conseguente diffusione del virus è opportuno, ove possibile, mettere in atto una rimodulazione degli spazi, una turnazione dei dipendenti e la creazione di gruppi autonomi di lavoro. È prevista, inoltre, la chiusura di reparti ed uffici, ove sussista la possibilità di lavorare da remoto. Infine, sono sospese ed annullate tutte le trasferte e i viaggi nazionali ed internazionali.

Gestione entrata e uscita dei dipendenti. Si suggerisce l'impostazione di un orario scaglionato e la predisposizione di porte di entrata ed uscita dedicate, in modo da ridurre al minimo gli assembramenti.

Spostamenti interni, riunioni, eventi interni e formazione. Gli spostamenti e le riunioni all'interno del complesso aziendale sono limitati al minimo indispensabile e con numero ridotto di partecipanti. In aggiunta, eventi ed attività di formazione ed aggiornamento sono sospesi ed annullati, salvo possibilità di erogarli a distanza.

Gestione di una persona sintomatica in azienda. Oltre alla segnalazione alle Autorità competenti di un possibile caso positivo, valutato in base ai sintomi, l'azienda è tenuta a collaborare al fine di ricostruire i contatti stretti dello stesso. Tale collaborazione ha valenza per la messa in atto delle opportune misure di quarantena.

Sorveglianza sanitaria. Il ricorso alla vigilanza sanitaria deve perdurare anche durante la situazione d'emergenza, auspicandone l'implementazione, allo scopo di supportare decisioni e controlli, da parte dei responsabili per la salute e la sicurezza.

Aggiornamento del protocollo di regolamentazione. Si deve istituire un Comitato aziendale, ove non possibile territoriale, ad assicurare l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione. È consentito, inoltre, il coinvolgimento di istituzioni ed autorità sanitarie. Affinché l'azienda possa applicare questo protocollo, deve altresì considerare la divulgazione scritta oppure verbale dell'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 13 del Reg. UE 679/2016. Il sopravvenire di tale responsabilità si ricollega alla predisposizione di processi di prevenzione che possono ledere la privacy delle persone sottoposte alle misure del protocollo⁶⁵⁶. Quest'ultimo, formulato con la specifica attenzione verso le imprese produttive e commerciali, soggetto a possibili aggiornamenti con l'evolversi dell'epidemia, è da ritenersi convertibile ed applicabile anche per le imprese di servizi, tra le quali alberghi e ristoranti o qualsiasi altra attività ricompresa nel settore turistico.

1.3 I contratti esistenti nel settore turistico e le nuove proposte nell'era Covid-19

Si rammenta che le disposizioni del Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro e del protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19, in precedenza esposte, hanno efficacia legale per qualsiasi forma contrattuale stipulabile tra datore di lavoro e dipendente.

Per quanto concerne il rapporto di lavoro nel settore del turismo non esiste una specifica disciplina, ma ci si affida alle norme generali del diritto del lavoro. Nonostante ciò, è bene tenere a mente che tale settore risulta caratterizzato da elementi di specificità, in quanto duramente influenzato dalla stagionalità della domanda dei servizi turistici, che richiede un certo grado di flessibilità del rapporto lavorativo. Inoltre, la stagionalità unitamente al carattere intersettoriale della materia "turismo" e alla continua incertezza sulla competenza legislativa ha avuto ripercussioni sull'istituzione di un contratto collettivo nazionale di riferimento, che, sebbene disciplini i rapporti di lavoro tra le aziende del settore e il relativo personale dipendente, non attribuisce specialità al lavoratore turistico. È opportuno perciò fare riferimento al diritto privato e al suo attuale assetto di tipologie contrattuali per regolare i rapporti di lavoro.

La tipologia di contratto maggiormente utilizzata nel comparto turistico risulta essere il contratto a tempo determinato, anche nella forma a tempo parziale, il quale nel corso del tempo ha subito profondi cambiamenti e rimodellamenti a partire dal 2015 attraverso il d.lgs. 81/2015 (Jobs Act) e il d.l. n. 87/2018 (decreto Dignità), quest'ultimo convertito dalla l. n. 96/2018. Gli elementi di modifica hanno trattato principalmente la proroga del contratto a tempo determinato ed il limite quantitativo del numero totale di dipendenti assunti a tempo determinato. Nel primo caso vige il divieto di stipulare contratti a tempo determinato per un periodo superiore ai due anni (Legge n. 96/18), mentre nel secondo caso vige il divieto del superamento del limite del 20% sulle assunzioni totali (d.lgs. 81/2015). Tuttavia, vista la discontinuità della domanda turistica il legislatore ha previsto un'importante deroga relativa al divieto di proroga del contratto in questione per le attività stagionali, individuate nel DPR. n. 1525/63. Ulteriore deroga prevista per le attività stagionali, tra le quali il turismo, è inerente all'esercizio del diritto di precedenza per nuove assunzioni da parte dei datori di lavoro delle attività stagionali (art. 24, 3° comma, d.lgs. 81/2015). Sulla scorta di tale diritto il lavoratore deve manifestare la propria volontà di

⁶⁵⁶ L. Iadecola, *Lavoro, gli adempimenti privacy di cui al Protocollo anti Covid-19 aggiornato*, 28 aprile 2020. In rete: www.altalex.com/documents/news/2020/04/28/lavoro-adempimenti-privacy-protocollo-anti-covid-19-aggiornato.

rientro, in forma scritta, per la medesima mansione entro sei mesi dalla cessazione del rapporto, con l'eccezione dei contratti di lavoro stagionale, quando la scadenza si riduce a tre mesi. Ad ogni modo, il diritto di precedenza si estingue entro dodici mesi dalla data di cessazione del rapporto lavorativo⁶⁵⁷.

Alternativa spesso utilizzata al contratto a tempo determinato è il lavoro intermittente o a chiamata (stipulabile per lavoratori di età inferiore a 24 anni e superiore a 55 anni), che si caratterizza per l'assenza di un orario di lavoro fisso o variabile (artt. 33-40, d.lgs. 276/2003, c.d. Legge Biagi). Tale caratteristica permette di garantire un'estrema flessibilità, tipica della domanda turistica, che spesso può sfociare in forme di lavoro irregolare o sommerso. Difatti questa tipologia contrattuale presenta numerosi vantaggi per le aziende, che così riescono a gestire i picchi di domanda e mantenere i costi amministrativi connessi al lavoro extra o di surroga⁶⁵⁸, ma allo stesso tempo evidenzia vantaggi e svantaggi per il lavoratore subordinato. I primi consistono nella possibilità di una parziale stabilizzazione economica sulla base delle esigenze dello stesso, i secondi evidenziano, per contro, carenze nella tutela per il licenziamento (è sufficiente la mancata chiamata per la cessazione del rapporto). Molto simile a questa tipologia contrattuale è il c.d. contratto *week-end* regolato dall'Art. 77 del CCNL 2007, che può essere stipulato con una durata di almeno 8 ore settimanali per studenti e percettori di forme di sostegno o integrazione al reddito.

Tra le forme contrattuali ricorrenti nel settore turistico si ha il contratto di somministrazione del lavoro, spesso oggetto di critiche dovute a dubbi di legittimità costituzionale, per via della sua natura che sembrerebbe incentivare lo sfruttamento e la precarietà. “Il contratto di somministrazione di lavoro è il contratto, a tempo indeterminato o determinato, con il quale un'agenzia di somministrazione autorizzata, ai sensi del decreto legislativo n. 276 del 2003, mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore” (art. 30, d.lgs. 81/2015). In base alla definizione si comprende che non si tratta di una vera e propria assunzione da parte delle aziende, ma di un prestito a cui esse ricorrono tramite un intermediario, per coprire il proprio fabbisogno di risorse umane.

Nulla esclude tuttavia, in questo comparto, la possibilità di stipulare contratti a tempo indeterminato e di apprendistato in tutte le loro forme. Considerando la situazione d'emergenza vigente nell'anno 2020 si presuppone che vi possa essere maggior ricorso ai contratti flessibili presentati, oltre all'eventualità che il legislatore possa reintrodurre determinate tipologie contrattuali, abrogate in passato causa abuso, per far fronte all'incertezza economica. Si può individuare un esempio nel contratto di lavoro occasionale accessorio (*voucher*), formula elastica con la quale si consentiva al datore di lavoro di assumere, anche per poche ore, una forza lavoro di cui avesse la necessità. Nel 2019 è stata introdotta una forma differente di *voucher*, nominata *PrestO*, utilizzabile solamente da imprese con al massimo cinque dipendenti assunti a tempo indeterminato, fatta eccezione delle microimprese operanti nel settore dell'estrazione mineraria e dell'agricoltura, con un

⁶⁵⁷ F. Zucconi, *Diritto di precedenza nel lavoro stagionale*, 3 giugno 2019. In rete: www.lavoroediritti.com/abclavoro/diritto-di-precedenza-nel-lavoro-stagionale

⁶⁵⁸ “Con la definizione di lavoratori extra e di surroga si individua quel personale operante nel comparto del turismo e dei pubblici esercizi per il quale è consentita l'assunzione diretta nei casi di banqueting o nell'ipotesi in cui non sia possibile sopperire con il normale organico, quali meeting, convegni, fiere, congressi, manifestazioni, presenze straordinarie e non prevedibili di gruppi, nonché per eventi similari”, in rete: studiopotenza.jimdofree.com/contratti-di-lavoro/contratti-particolari-per-settore/contratto-extra-nel-settore-turismo.

limite annuale di 280 ore lavorative⁶⁵⁹. Sarebbe auspicabile che tale strumento sia regolato più compiutamente, per essere esteso ad altre tipologie d'impresa.

Attualmente, inoltre, si è dedicata maggiore attenzione a una tipologia di attività lavorativa esercitabile a distanza, lo *smart working*, definita nell'art. 18 l. n. 81 del 2017 come “una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato disciplinata mediante accordo tra le parti, la cui finalità è quella di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”. Questa maggiore attenzione verso il *lavoro agile* viene testimoniata dalle ulteriori misure adottate dal Governo per il contenimento del contagio dal COVID-19 (coronavirus) tramite il Decreto 4 marzo 2020 emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Si introduce così una versione semplificata dello *smart working*, indirizzata a qualsiasi tipologia di lavoro subordinato sul territorio nazionale, anche senza accordi individuali previsti dall'articolo 18 sopra citato. Tutto ciò è stato reso necessario dato l'obbligo spettante al datore di lavoro di tutelare i lavoratori in ambito di salute e sicurezza⁶⁶⁰. Non si può escludere che il datore di lavoro, in alternativa a tale strumento, possa incentivare il ricorso a ferie e permessi per i propri dipendenti.

Il *lavoro agile* ha la potenzialità di essere applicato anche nelle imprese turistiche, ma per la particolarità che caratterizza il mondo dei servizi, dove l'interazione con il cliente non può mancare per assicurare la qualità, è ritenuto percorribile solo per le attività di *back office*.

⁶⁵⁹Nuovi voucher Inps: cosa sono e come funzionano famiglie e imprese, 11 ottobre 2019. In rete: www.theitaliantimes.it/economia/nuovi-voucher-impres-famiglie-cosa-sono-come-funzionano_11101

⁶⁶⁰ M.E. Bagnato, *Coronavirus e smart working: cosa si può fare e cosa non si può fare?*, 24 marzo 2020. In rete: www.altalex.com/documents/news/2020/03/24/coronavirus-smart-working-cosa-si-puo-fare-e-cosa-non-si-puo-fare.

2. LA SICUREZZA DAL COVID-19 IN AMBITO TURISTICO: OBBLIGAZIONI CONTRATTUALI E CERTIFICAZIONI

2.1 Il contratto di albergo (*Emanuele Regno Simoncini*)

Il contratto di albergo non può considerarsi un contratto tipico, non trovando alcuna specifica regolamentazione nel Codice civile né nel Codice del turismo. Esso è qualificabile come un contratto misto ed atipico consensuale.

Viene così inquadrato giuridicamente come un accordo tra due parti, che riprende le caratteristiche di varie tipologie di contratti singoli tipici (locazione art. 1571 c.c., appalto art. 1655 c.c., somministrazione art. 1559 c.c., vendita art. 1470 c.c.) dove un soggetto, detto albergatore, si impegna a fornire al cliente, dietro corrispettivo, una serie di prestazioni caratterizzate dall'uso dell'alloggio, cui si accompagnano altri servizi necessari o accessori (quali la pulizia dell'alloggio, l'uso di servizi, il ristorante, il parcheggio dell'autoveicolo).

La nozione e la disciplina prevista per il contratto di albergo è valida per tutte le strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere, con lievi differenze per il contratto di residence e per il contratto di campeggio.

Gli obblighi a carico del cliente e dell'albergatore sono strettamente legati al libero e utile godimento dell'alloggio per il tempo previsto e possono essere dedotti dalle norme generali sui contratti e dalla disciplina particolare dei contratti di locazione, appalto e somministrazione.

Gli obblighi dell'albergatore, che potrebbero subire variazioni a seguito di rivisitazioni sulla responsabilità e sulla sicurezza nell'era dell'epidemia da Covid-19, sono:

- la fornitura dell'alloggio e dei servizi accessori necessari (come la pulizia e il riassetto della camera) e degli altri servizi indicati nel contratto (come la somministrazione dei pasti);
- l'utilizzo degli spazi comuni e di tutti i servizi offerti dalla struttura dell'albergo (come gli alberghi con piscina o con centro benessere);
- la consegna dell'alloggio in buono stato di manutenzione e il mantenimento della stessa in stato tale da servire all'uso convenuto (artt. 1575, 1576 c.c.), garantendo per la mancanza di vizi che ne diminuiscono in modo apprezzabile l'idoneità all'uso pattuito (art. 1578 c.c.);
- gli obblighi di protezione, che possono farsi risalire agli artt. 1175 c.c. (comportamento secondo correttezza), 1375 c.c. (buona fede contrattuale).

L'albergatore ha poi l'obbligo di contrarre con chiunque ne faccia richiesta, escludendo qualsiasi comportamento discriminatorio. Il rifiuto è legittimo solo in mancanza di alloggi disponibili e in caso di mancanza di documenti idonei all'identificazione da parte del cliente. L'albergatore, infatti, ha gli obblighi di conservare una scheda riportante le generalità del cliente e di trasmettere copia all'autorità di pubblica sicurezza (art. 109 T.U.L.P.S.).

Le variazioni più sostanziali risulteranno in particolare negli "obblighi di protezione", questi si distinguono nel dovere, per l'albergatore, di garantire la sorveglianza, l'igiene e la sicurezza dei luoghi ove si svolge il servizio, nel rispetto delle normative vigenti, garantendo l'incolumità fisica del cliente. L'albergatore è esonerato, in toto o parzialmente, da tale responsabilità se l'evento dannoso è riconducibile alla condotta negligente del cliente o nel concorso della stessa.

Quella del datore non è una responsabilità oggettiva, poiché va collegata alla violazione degli obblighi di comportamento imposti da norme di legge o suggeriti dalle migliori

conoscenze e in tanto può essere affermata in quanto la lesione del bene tutelato derivi causalmente dalla violazione di determinati obblighi di comportamento. Infatti, se l'evento è imprevedibile non può esserci responsabilità.

L'evento lesivo può, pertanto, ricondursi all'esistenza dell'obbligo che tale evento avrebbe dovuto impedire, sull'imputabilità dell'inadempimento dell'obbligo già accertato e sul nesso causale tra il danno e l'inadempimento comunque imputato.

Sul punto si può citare anche l'art. 2087 del Codice civile⁶⁶¹ che, in sintesi, afferma che incombe sul datore, in una chiara ottica preventiva, non solo l'obbligo di non aggravare bensì anche quello di diminuire il rischio insito nel lavoro stesso per quanto riguarda la tutela dei prestatori di lavoro. Concetto che può adattarsi anche alla tutela dei clienti.⁶⁶²

Ciò vorrà dire che tutto il personale deve rispettare rigorosamente le misure di protezione generali anti Covid-19 raccomandate dall'OMS, come l'igiene delle mani, l'allontanamento fisico, evitare di toccare gli occhi, il naso e la bocca, osservare le misure d'igiene respiratoria e prestare attenzione a rimanere a casa e di rivolgersi a un medico in caso di sintomi coerenti con la malattia.

Inoltre, il management, la direzione o l'imprenditore turistico di una struttura ricettiva, per assicurare il dovere di igiene e sicurezza, dovranno organizzarsi stabilendo un piano d'azione in conformità con le raccomandazioni delle autorità sanitarie pubbliche locali e nazionali. Il management, la direzione o l'imprenditore turistico dovrà abilitare risorse umane e economiche sufficienti a garantire il piano d'azione; supervisionare, garantire l'attuazione e aggiornare frequentemente il piano intervenendo sulle fasi carenti, adattandole alle informazioni ricevute in corso d'opera; tenere un "diario di bordo" dettagliato delle azioni e precauzioni prese dal personale e dai clienti per un maggior controllo; attuare una comunicazione interna e esterna con poster informativi sulle norme e le buone pratiche da seguire in ogni spazio della struttura, anche attraverso l'uso dei volantini ufficiali sulle pratiche igieniche di base e Covid-19, in diverse lingue; formare il personale sulle misure da adottare per proteggere la propria salute e quella degli altri, organizzando frequentemente briefing informativi di aggiornamento.

Entrando più nel dettaglio si riportano le linee guida dettate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità per la *governance* delle strutture ricettive alberghiere e para-alberghiere e possibili scenari ad esse collegati.

Reception e prima accoglienza. Il personale della reception deve essere sufficientemente informato sul Covid-19, in modo che possa svolgere in sicurezza i propri compiti ed evitare la potenziale diffusione dell'infezione all'interno della struttura. Il personale deve essere in grado di informare gli ospiti che chiedono delle *policy* interne e delle misure di prevenzione, o di altri servizi di cui potrebbero avere bisogno (per esempio, servizi medici e farmacie in prossimità). Lo staff deve anche essere in grado di identificare gli ospiti con sintomi respiratori e informare loro sulla necessità che restino nelle loro stanze fino a quando non verranno visitati da un medico. Inoltre, potrà essere rilevata la temperatura corporea, impedendo l'accesso alla struttura in caso di temperatura superiore ai 37,5 °C. A tal fine può essere prevista l'acquisizione di un *triage* cartaceo concernente le condizioni di salute del cliente accertate e certificate dalle istituzioni sanitarie di competenza territoriale dal luogo di provenienza (ASL) o organismi terzi convenzionati. Un valido sostegno a favore

⁶⁶¹ Art. 2087 c.c.: L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

⁶⁶² Tommaso Pellegrini, Responsabilità civile – l'onere della prova nella responsabilità ex Art. 2087 c.c. e gli obblighi di protezione. Giur. It., 2018, 6, 1350.

dell'imprenditore turistico potrebbe essere rappresentato da una certificazione rilasciata da un'apposita società qualificata e specializzata, la quale attesti la conformità e la rispondenza del complesso dell'organizzazione della struttura ricettizia ai protocolli previsti dalla normativa vigente e futura in tema di prevenzione e contenimento dell'emergenza Covid-19. Tuttavia, l'obbligazione dell'ente/società certificatore si configura verosimilmente come di mezzi e non di risultato, con la conseguenza che la responsabilità dell'imprenditore in ordine alla perfetta efficienza degli obblighi di protezione così certificati, rimane invariata.⁶⁶³ La reception dovrebbe avere immediatamente a disposizione i numeri di telefono delle autorità sanitarie, dei centri medici, degli ospedali pubblici e privati e dei centri di assistenza, da utilizzare ogni qualvolta vi sia il sospetto che un ospite sia stato contagiato.

Dotazioni di sicurezza per la reception. La reception deve essere dotata di:

- Disinfettante germicida / salviette per la pulizia delle superfici e dei tessuti.
- Mascherine facciali e occhiali
- Guanti (monouso)
- Grembiule di protezione (monouso)
- Abito a maniche lunghe
- Sacchetto per rifiuti a rischio biologico

Le misure principali per prevenire la trasmissione di Covid-19 sono: misure di distanziamento sociale, pulizia delle mani e igiene respiratoria. Anche se è probabile che gli ospiti abbiano già familiarità con queste misure, è consigliabile ricordarle ai clienti come forma di ospitalità e cura della loro salute.

- L'allontanamento sociale comprende l'astensione dall'abbracciare, baciare o stringere la mano agli ospiti e al personale. Prevede di mantenere una distanza di almeno un metro ed evitare chiunque tossisca o starnutisca.
- L'igiene delle mani prevede la pulizia regolare e a fondo con un prodotto a base di alcol o con acqua e sapone. Bisogna inoltre evitare di toccare gli occhi, il naso e la bocca. La disinfezione delle mani è indicata dopo lo scambio di oggetti (soldi, carte di credito) con gli ospiti, in ogni caso, sono consigliate le modalità di pagamento elettroniche e gestione delle prenotazioni online, con sistemi automatizzati di check-in e check-out ove possibile.
- L'igiene respiratoria prevede di coprire la bocca e il naso con un gomito o un fazzoletto piegato quando si tossisce o si starnutisce. Il fazzoletto usato deve essere immediatamente smaltito in un contenitore con coperchio. Per una maggiore protezione la postazione dedicata alla reception e alla cassa può essere dotata di barriere fisiche (es. schermi).

Monitoraggio degli ospiti che potrebbero essere malati: nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e del diritto alla *privacy*, si consiglia di monitorare gli ospiti potenzialmente malati presenti nella struttura.

Servizi tecnici e di manutenzione. Disinfezione dell'acqua: è necessario mantenere un'adeguata concentrazione di disinfettante nell'acqua destinata al consumo, nelle piscine o nelle spa, entro i limiti raccomandati dalle norme e dagli standard internazionali, preferibilmente avvicinandosi ai limiti superiori consigliati. Lavastoviglie e attrezzature per il bucato: si dovrebbe controllare il corretto funzionamento delle attrezzature per il lavaggio delle stoviglie e della lavanderia, in particolare le temperature, nonché il dosaggio dei prodotti chimici per la pulizia e la disinfezione. Aria condizionata: rilevazioni scientifiche

⁶⁶³ E. Bivona, *Le certificazioni di qualità: vizi del prodotto e responsabilità dell'ente certificatore*, in: *Contratto e Impr.*, 2006, 4-5, 1331.

riscontrano la connessione tra persone contagiate dal Covid-19 e ambienti in presenza di aria condizionata⁶⁶⁴, si deve prestare attenzione al monitoraggio delle condizioni dei filtri e al mantenimento del corretto tasso di ricambio dell'aria interna. Per una maggiore protezione la postazione dedicata alla reception e alla cassa può essere dotata di barriere fisiche (es. schermi). Anche il corretto funzionamento della ventilazione, del ricambio d'aria e delle apparecchiature di deumidificazione delle piscine coperte dovrebbe essere controllato⁶⁶⁵. Dispenser: dovrebbero essere effettuati controlli regolari per garantire il funzionamento dei dispenser di sapone e soluzione disinfettante, degli asciugamani, dei dispenser di tessuti monouso e di altri dispositivi simili. Le unità difettose devono essere rapidamente riparate o sostituite. Il piano d'azione della struttura ricettiva deve includere l'installazione di unità per l'erogazione di gel disinfettante nelle diverse aree destinate agli ospiti, compresi i bagni pubblici utilizzati anche dal personale, e altre aree di interesse, come ad esempio l'ingresso alla sala da pranzo, ai ristoranti e ai bar.

Ristoranti, sale da colazione e da pranzo e bar. I ristoranti, la prima colazione, la sala da pranzo e il personale del bar devono attenersi il più possibile all'igiene personale. È altresì importante ricordare agli ospiti di attuare le principali misure di igiene e sicurezza, preferibilmente all'ingresso di tali strutture, quando entrano ed escono dal ristorante, dalla colazione o dalla sala da pranzo. Un ulteriore sistema preventivo di controllo è quello già fornito dall'HACCP per garantire la sicurezza igienica degli alimenti, suddiviso in due fasi: l'identificazione e quantificazione dei rischi di carattere igienico – alimentare e l'identificazione dei punti critici di controllo del processo produttivo. Il Regolamento CE 852/2004 prevede che il datore di lavoro dell'azienda che manipola sostanze alimentari (ovvero produzione, trasporto, distribuzione, vendita e somministrazione diretta di prodotti alimentari al consumatore) deve tenere a disposizione dell'autorità competente un "piano di autocontrollo e sistema HACCP" contenente l'individuazione da lui effettuata⁶⁶⁶, delle fasi che, nella propria attività, possano rivelarsi critiche per la sicurezza degli alimenti e provvedere attraverso procedure alla gestione di questi pericoli. Un'opportunità potrebbe rivelarsi istituire procedure precauzionali simili all'HACCP, attualmente usato per la gestione in sicurezza degli alimenti, per far fronte alle stringenti regole igieniche dettate dall'emergenza Covid-19. Il sistema HACCP presuppone per il suo successo un approccio multidisciplinare che include competenze in più settori come ad esempio la microbiologia, la medicina, la chimica e la sanità pubblica. Inoltre, il suo comprovato approccio metodico si basa su attente e registrate valutazioni volte a garantire la salute del cliente e dei dipendenti dell'impresa. Infatti, l'evoluzione e la flessibilità di tale sistema rappresentano uno dei maggiori punti di forza, che permetterebbe di partire dall'individuazione del campo di applicazione, evidenziarne i pericoli (in questo caso gli agenti patogeni o la loro possibile trasmissione nei locali) e attuare diligentemente le misure (fasi) designate dagli esperti per evitarli.

Buffet e distributori automatici di bevande. Il Dpcm del 17 maggio vieta il servizio a buffet a causa dell'impossibilità di disinfettare ogni oggetto fornito in uso dalla struttura all'ospite. Le macchine da caffè, le macchine per le bibite, in particolare le parti più a contatto con le mani degli utenti, dovrebbero essere pulite e disinfettate dopo ogni utilizzo.

⁶⁶⁴ NEJM, *Importation and Human-to-Human Transmission of a Novel Coronavirus in Vietnam*, 27 febbraio 2020. In rete: www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMc2001272.

⁶⁶⁵ CDC, *COVID-19 Outbreak Associated with Air Conditioning in Restaurant, Guangzhou, China, 2020*, 02 aprile 2020. In rete: wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/7/20-0764_article.

⁶⁶⁶ *Orientamenti sull'applicazione delle procedure e sui principi del sistema HACCP*. In rete: www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1225_listaFile_itemName_0_file.pdf.

Lavaggio di piatti, argenteria e biancheria da tavola: piatti e argenterie devono essere lavati e disinfettati in una lavastoviglie, compresi gli oggetti che non sono stati utilizzati, in quanto potrebbero essere stati a contatto con le mani degli ospiti o del personale. Se per qualsiasi motivo è necessario il lavaggio manuale, si devono seguire le consuete procedure (lavaggio, disinfezione, risciacquo), adottando il massimo livello di precauzioni. L'asciugatura deve essere effettuata con asciugamani di carta monouso. Allo stesso modo, tovaglie e tovaglioli devono essere lavati seguendo i medesimi standard di sicurezza.

Servizio al tavolo. Quando possibile, si raccomanda di avere un massimo di quattro persone per dieci metri quadrati. Il personale deve essere munito di mascherine e guanti per tutta la durata del servizio, i tavoli devono essere disposti in modo che la distanza tra lo schienale di una sedia e quello di un'altra sia superiore a un metro e che gli ospiti si trovino uno di fronte all'altro ad almeno un metro. Per i menù è consigliato favorire la consultazione online sul proprio cellulare, o predisporre menù in stampa plastificata, e quindi disinfettabile dopo l'uso, oppure cartacei a perdere.

Pulizia e disinfezione. Anche in assenza di casi Covid-19 negli hotel e in tutte le strutture ricettive si raccomanda di potenziare i servizi igienici. Attenzione speciale deve essere rivolta alla pulizia e alla disinfezione delle aree comuni (bagni, sale, corridoi, ascensori, etc.). In particolare, bisogna focalizzarsi sull'igienizzazione degli oggetti che vengono toccati frequentemente, come maniglie, pulsanti degli ascensori, corrimano, interruttori, maniglie delle porte, etc. Il personale addetto alle pulizie dovrà essere istruito su tali direttive:

- Tutte le superfici che vengono contaminate con secrezioni respiratorie o altri fluidi corporei provenienti da persone infette (ad esempio WC, lavandini, vasche da bagno) possono essere disinfettate con una soluzione di ipoclorito di sodio allo 0,1% (corrispondente a 1000 ppm). In caso si utilizzi il diossido di cloro come disinfettante, le superfici devono essere risciacquate con acqua pulita non prima di 10 minuti dall'esposizione.
- Quando l'uso della candeggina non è adatto, è possibile utilizzare alcol al 70% di concentrazione.
- Quando possibile, utilizzare solo materiali di pulizia monouso. Eliminare qualsiasi attrezzo fatto di panni e materiali assorbenti.
- I tessuti, la biancheria e i vestiti devono essere messi in appositi sacchi per il bucato contrassegnati e maneggiati con cura per evitare l'innalzamento della polvere e la potenziale contaminazione delle superfici circostanti o delle persone.
- Il personale addetto alle pulizie deve essere istruito sull'uso dei DPI e sull'igiene delle mani immediatamente dopo la rimozione dei dispositivi di protezione individuale e al termine dei lavori di pulizia e disinfezione.
- Tutte le stanze e le aree comuni devono essere ventilate quotidianamente.

Dotazioni di sicurezza per il personale addetto alle pulizie:

- Guanti
- Camici monouso
- Scarpe chiuse
- Protezione per il viso con uno schermo facciale e grembiuli impermeabili.

Gestione dei casi di Covid-19 in hotel e altre attività turistico-ricettive. Se qualcuno sviluppa i sintomi di un'infezione respiratoria acuta, bisogna immediatamente cercare di ridurre al minimo il contatto del malato con tutti gli ospiti e il personale della struttura. La reception e tutto lo staff dell'albergo devono seguire le procedure stabilite nel piano d'azione:

- Separare il malato dalle altre persone a una distanza di almeno due metri.

- Se la situazione lo richiede e il malato non viene trasferito in un istituto medico, la Direzione deve prendere in considerazione le misure necessarie affinché il contagiato sia curato in modo adeguato. Ciò potrebbe includere la necessità di designare un membro del personale, che sia sufficientemente addestrato sulla prevenzione e il controllo delle infezioni, nonché sulle procedure di emergenza.
- Se possibile, designare locale ad uso esclusivo del malato.
- Chiedere alla persona malata di indossare una mascherina e di rispettare le norme di igiene respiratoria in caso di tosse e starnuti. Se il dispositivo di protezione non è disponibile o non è tollerato dal malato, fornire dei tessuti per coprire la bocca, che poi andranno smaltiti considerandoli rifiuti a rischio biologico.
- Quando si assiste un ospite malato o personale proveniente da un'area colpita che mostra sintomi utilizzare sempre i dispositivi di protezione.
- Rimuovere accuratamente i dispositivi di protezione personale per evitare di contaminarsi.
- Smaltire correttamente i guanti e gli altri oggetti monouso che sono entrati in contatto con la persona malata in un sacchetto a rischio biologico o in un sacchetto di plastica protetto, che sarà considerato come rifiuto "a rischio biologico".

Queste pratiche forniranno adeguata sicurezza al cliente, adattandosi costantemente alle diverse tipologie e casistiche delle strutture per aumentarne l'efficienza. L'eventuale danno causato al cliente a seguito della mancata predisposizione di tali cautele è riconducibile nell'ambito della responsabilità contrattuale.

Gli obblighi del cliente. Gli obblighi del cliente che potrebbero subire variazioni in seguito ad una rivisitazione delle responsabilità e della sicurezza dettate dall'epidemia Covid-19 sono:

- l'obbligo di pagare il corrispettivo, a meno che il pagamento non avvenga tramite agenzia o tramite altra azienda o persona;
- il rispetto dei locali nei quali è alloggiato, che non vanno danneggiati (artt. 1587, 1588 c.c.) utilizzando la struttura con diligenza nel rispetto dei regolamenti interni;
- il rispetto degli spazi comuni (hall, bar, ristorante);
- custodire le cose con la diligenza del buon padre di famiglia a lui consegnate o che trova in camera (si pensi ad es. alla chiave della stanza o agli asciugamani da usare in piscina o agli apparecchi radiotelevisivi che trova in camera) e può servirsene solo per l'uso a cui sono destinati (art. 1804 c.c.), restituendole al momento del rilascio dell'alloggio (art. 1809 c.c.);
- restituire l'alloggio all'albergatore nel medesimo stato in cui l'ha ricevuto (art. 1590 c.c.).

Le modifiche sostanziali degli obblighi del cliente andranno a rafforzare la diligenza nel rispetto dei regolamenti interni nei luoghi comuni e nei locali oggetto di contratto. L'obiettivo comune sarà l'osservazione delle norme sanitarie e di sicurezza anti-contagio Covid-19, per tutelare la propria salute e quella degli altri, per far fronte a ciò è sempre richiesto al cliente l'uso della mascherina ogni qualvolta si trovi nelle aree di passaggio e/o comuni, è permesso toglierla esclusivamente quando è seduto al tavolo assegnatogli nelle aree di ristorazione. Il contatto con il personale di reception e di prima accoglienza dovrà avvenire nel rispetto diligente del distanziamento sociale, dove questo non sarà possibile è opportuno usare mascherine ed evitare il contatto diretto con le altre persone e dipendenti nella struttura. Le aree comuni dovranno essere gestite per evitare assembramenti di persone, sempre mantenendo la distanza interpersonale, ciò vorrà dire che ne sarà diminuita e regolamentata la capienza interna. In alcuni casi sarà interdetta la fruizione di

servizi dove non si possono assicurare le norme igienico-sanitarie anti-contagio, ad esempio le saune e i bagni turchi. Sarà fondamentale una cooperazione da parte dei clienti nel doversi adattare a soluzioni alternative, come la divisione in turni nei ristoranti, sale da colazione e da pranzo e bar. Inoltre, numerosi servizi quali palestre e piscine verranno ridimensionati per essere adattati alle misure di prevenzione e sicurezza, evitando il contatto e lo scambio di oggetti il più possibile. Dove sarà necessario l'uso di attrezzature e strumenti comuni (come in palestre e spa) questi verranno igienizzati a fine servizio o quando possibile subito dopo l'uso dell'ospite. Questi protocolli andranno sicuramente a discapito della normale fruizione del servizio di ospitalità, almeno come fino ad oggi è stata concepito. In generale il cliente dovrà assumere un atteggiamento rispettoso delle norme igienico sanitarie che saranno di volta in volta prescritte.

2.2 Il contratto di ristorazione (*Emanuele Regno Simoncini*)

Il contratto di ristorazione può considerarsi un contratto atipico, in quanto non espressamente regolato nel Codice civile, e misto perché comprendente più elementi di diversi contratti tipici. Questo contratto deve ricavarsi dal contratto d'opera (Art. 2222 c.c.) o dall'appalto di servizi (art. 1677 c.c.) in base a quella che identifica la sua prestazione principale, la somministrazione di pasti e vivande, nettamente prevalente rispetto alle prestazioni accessorie.

Viene così inquadrato giuridicamente come un accordo tra due parti dove il ristoratore si impegna a fornire al cliente la somministrazione di pasti e bevande dietro il corrispettivo di un prezzo. Le similitudini con il contratto di albergo risultano essere molteplici, benché sia assente la prestazione di locazione dell'alloggio, specialmente in punto di formazione del contratto. Altra similitudine si presenta negli obblighi di protezione del cliente incombenti sul ristoratore, in cui quest'ultimo deve salvaguardare l'incolumità del cliente e delle cose di sua proprietà mediante l'osservanza di regole di sicurezza, di igiene e di sanità ambientale.

Il Dpcm del 17 maggio ha previsto le linee di indirizzo specifiche per la riapertura di ristoranti e bar, a tale riferimento devono essere attuate le procedure già sopra citate per la ristorazione nelle strutture alberghiere, dove possibile, nel rispetto delle norme sanitarie vigenti. Come per l'ingresso nelle strutture ricettive è possibile rilevare la temperatura corporea del cliente impedendogli l'accesso in caso di temperatura superiore ai 37,5 °C. Si deve privilegiare l'utilizzo degli spazi esterni (giardini, terrazze, plateatici), sempre nel rispetto del distanziamento di almeno 1 metro, nei locali interni è consigliato mantenere il ricambio d'aria ed è vietata la funzione di ricircolo dell'aria tramite gli impianti di condizionamento. La distanza minima di sicurezza può essere ridotta solo ricorrendo a barriere fisiche tra i diversi tavoli adeguate a prevenire il contagio tramite droplet.

2.3 Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le certificazioni per persone fisiche (*Federico D'Auria*)

Autocertificazione. Il legislatore ha introdotto la possibilità di fornire alla Pubblica amministrazione ed ai privati una dichiarazione resa e firmata da un cittadino che sostituisce in modo completo e definitivo alcune certificazioni amministrative. Ecco perché si chiama anche *dichiarazione sostitutiva*. È, quindi, un modo per evitare burocrazia ed inutili perdite di tempo, soprattutto quando si sceglie di fare l'autocertificazione online.

L'autocertificazione, cioè la dichiarazione che sostituisce la produzione di certificati nei rapporti con la pubblica amministrazione, con i gestori di servizi pubblici e con i privati che vi consentono, è regolata dal DPR n. 445/00 (Testo Unico delle disposizioni legislative e

regolamenti in materia di documentazione amministrativa)⁶⁶⁷ e si traduce la possibilità per il cittadino che le stesse notizie o informazioni già presenti in un registro pubblico vengano acquisite d'ufficio dalla pubblica amministrazione procedente.

Il 1° gennaio 2012 sono entrate in vigore le modifiche normative, introdotte dall'art. 15 della l. 183/11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012) al già citato DPR., allo scopo di favorire il raggiungimento della completa decertificazione nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati. La norma rafforza il concetto che, nei rapporti con la PA o con i privati gestori di pubblici servizi, la produzione di certificati venga sempre sostituita dalla presentazione di dichiarazioni sostitutive di certificazione e di dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà; la mancata accettazione di tali dichiarazioni o la richiesta di certificati o di atti di notorietà costituisce, per la Pubblica Amministrazione, violazione dei doveri d'ufficio. Diverso discorso vale per i privati per i quali l'accettare o meno questa dichiarazione resta un fattore discrezionale. In ogni caso, l'autocertificazione ha lo stesso valore legale ed amministrativo del certificato o dell'atto che sostituisce, purché si dica il vero. Inoltre, per rendere completa l'autocertificazione è sufficiente l'esibizione del documento di identità valido.⁶⁶⁸

Autocertificazione in era Covid-19 (evoluzione, campi d'applicazione e sanzioni). In base a quanto previsto dal D.P.C.M. del 8 marzo 2020 e dai suoi seguenti aggiornamenti per quanto concerne le limitazioni alla possibilità di spostamento delle persone fisiche all'interno di tutto il territorio nazionale, questa può avvenire solo in presenza di comprovate esigenze lavorative, esigenze di assoluta necessità e per motivi di salute da attestare mediante autodichiarazione, fornita eventualmente dalle forze dell'ordine.

Il Ministro degli Interni Lamorgese ha, in merito, comunicato alle prefetture ulteriori indicazioni sui controlli delle autodichiarazioni e sugli spostamenti effettuati su autostrade, treni, aerei:

- Controlli della veridicità dell'autodichiarazione: quanto dichiarato potrà essere oggetto di verifica anche con successivi controlli;
- Controlli in autostrade: i controlli sul rispetto delle limitazioni della mobilità avvengono lungo le linee di comunicazione e le grandi infrastrutture del sistema dei trasporti. Per quanto riguarda la rete autostradale e la viabilità principale, la polizia stradale procederà ad effettuare i controlli acquisendo le prescritte autodichiarazioni. Analoghi servizi saranno svolti lungo la viabilità ordinaria anche dall'Arma dei carabinieri e dalle polizie municipali.
- Controlli treni: per il trasporto ferroviario, la Polizia ferroviaria curerà con la collaborazione del personale delle ferrovie dello Stato, delle Autorità sanitarie e della Protezione civile, la canalizzazione dei passeggeri in entrata e in uscita dalle stazioni al fine di consentire le verifiche sullo stato di salute dei viaggiatori anche attraverso apparecchi *termoscan*. Inoltre, saranno attuati controlli sui viaggiatori acquisendo le autodichiarazioni.
- Controlli aeroporti: negli aeroporti delle aree dei territori "a contenimento rafforzato", i passeggeri in partenza saranno sottoposti al controllo del possesso del titolo di viaggio e della prescritta autocertificazione. Analoghi controlli verranno

⁶⁶⁷ Il sopra citato decreto, in particolare al Capo III, Sezione V - *Norme in materia di dichiarazioni sostitutive* - definisce e determina l'utilizzo dello strumento dell'autocertificazione.

⁶⁶⁸ A.C. Garcia, *Autocertificazione: che cos'è e cosa si può dichiarare*, 10 maggio 2018. Disponibile su: www.laleggepertutti.it/205277_autocertificazione-che-cose-e-cosa-si-puo-dichiarare.

effettuati nei voli in arrivo nelle predette aree, mentre restano esclusi i passeggeri in transito.

- Per i voli Schengen ed extra Schengen in partenza, le autocertificazioni saranno richieste unicamente per i residenti o domiciliati nei territori soggetti a limitazioni. Nei voli Schengen ed extra Schengen in arrivo, i passeggeri dovranno motivare lo scopo del viaggio all'atto dell'ingresso.
- Controlli navi da crociera Venezia: stessi controlli verranno adottati a Venezia per i passeggeri delle navi di crociera che non potranno sbarcare per visitare la città ma potranno transitare unicamente per rientrare nei luoghi di residenza o nei paesi di provenienza.

Con le novità introdotte dal D.P.C.M. 22 marzo e del successivo D.P.C.M 25 marzo 2020 sono state riviste in modo restrittivo le circostanze che legittimano gli spostamenti al di fuori della propria abitazione, i quali hanno comportato un aggiornamento del modello di autodichiarazione da compilare. È possibile, dunque, allontanarsi dalla propria abitazione soltanto per comprovate esigenze lavorative, esigenze di assoluta urgenza e motivi di salute. Ad esempio, rientra negli spostamenti per comprovate esigenze lavorative, il tragitto (anche pendolare) effettuato dal lavoratore dal proprio luogo di residenza, dimora e abitazione al luogo di lavoro. Rientrano nelle esigenze di assoluta urgenza, i casi in cui l'interessato si rechi presso grandi infrastrutture del sistema dei trasporti (aeroporti, porti e stazione ferroviari) per trasferire propri congiunti alla propria abitazione. Secondo tali disposizioni non è quindi consentito il rientro *tout court* nel luogo di domicilio, abitazione o residenza.

Con la “fase due”, il cui inizio è previsto dal 4 maggio, verranno estesi, secondo il nuovo D.P.C.M del 26 aprile, gli spostamenti anche se fortemente limitati, con la conseguente revisione dell'autocertificazione. Nel testo dell'autocertificazione si legge, infatti:

“Sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e si considerano necessari gli spostamenti per incontrare congiunti purché venga rispettato il divieto di assembramento e il distanziamento interpersonale di almeno un metro e vengano utilizzate protezioni delle vie respiratorie; in ogni caso, è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute; è in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza”.

Nel caso di comprovata falsificazione del contenuto dell'autocertificazione si incorre in sanzioni penali ed amministrative, quali:

- la multa da 400 a 3000 euro in mancanza di valide ragioni di lavoro, salute, necessità e urgenza (sanzione aumentata di un terzo se il fatto è commesso in automobile e aumentata della metà in caso di recidiva);
- la denuncia per “falsa attestazione e dichiarazioni mendaci” (ex art. 495 del Codice penale), con reclusione da 1 a 6 anni.

Lo scopo di questa misura di prevenzione è quello di ridurre al minimo gli spostamenti e le logiche occasioni di contagio. Molto è lasciato al buon senso e alla morale collettiva, per questo falsificare le autocertificazioni non è solamente un comportamento contrario alla legge, ma una scelta irresponsabile, dato che a rischio c'è la salute nazionale.⁶⁶⁹

⁶⁶⁹ A. Losito, *Autocertificazione fase 2 pdf modulo: come compilarlo e cosa cambia*, 1 maggio 2020. In rete: www.theitaliantimes.it/economia/coronavirus-autodichiarazione-spostamenti-modello-controlli-sanzioni_250420/.

2.4 Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le certificazioni per ambienti chiusi (Federico D'Auria)

Autocertificazioni interne. Nel settimo punto dell'ordinanza regionale della Toscana viene imposto l'obbligo per le attività aperte, siano esse negozi, aziende o studi, di sanificare gli ambienti almeno una volta al giorno e comunque in funzione dei turni di lavoro. Della sanificazione quotidiana deve però rimanere traccia, grazie a un'autocertificazione, registrata dall'azienda o dal negozio su fogli cartacei o digitali.

Nella circolare del 22 febbraio diffusa dal Ministero della Salute si indicano le misure di igiene da seguire all'interno nei locali nei quali siano state presenti persone contagiate dal Covid-19. La fase preventiva è costituita dalla semplice pulizia con acqua e con comuni saponi. Per la decontaminazione il Ministero della Salute raccomanda l'uso di ipoclorito di sodio diluito (il che significa ricorrere alla candeggina). Per le superfici che possono essere danneggiate dall'ipoclorito di sodio, viene suggerito l'utilizzo di etanolo (alcool etilico) dopo la pulizia con un detergente neutro. Vanno sanificate con particolare attenzione tutte le superfici toccate di frequente come porte, maniglie e finestre. La biancheria, quali tende ed altri materiali in tessuto, deve essere sottoposta a un lavaggio con sapone e acqua calda a 90 gradi.

Certificazioni fornite da aziende specializzate. La procedura dell'intervento di sanificazione svolta da aziende specializzate, previo sopralluogo, si compone di due fasi da rispettare al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. Con la prima fase, la detersione, si attua la rimozione dello sporco, in quanto la presenza di sporcizia sulla superficie può inattivare l'azione disinfettante. La seconda fase invece, la disinfezione, avviene attraverso l'impiego di disinfettanti per ridurre al minimo la carica di microrganismi, anche potenzialmente patogeni.

Le aziende specializzate, iscritte presso la Camera di commercio competente, mettono a disposizione una squadra adeguatamente formata, qualificata ed anticipatamente istruita sulle caratteristiche degli ambienti da trattare. Effettuata la disinfezione, attraverso un atomizzatore elettrico, viene irrorato, su pareti e pavimento circostanti, un prodotto atossico disinfettante ad elevato potere residuale che si ancora sulle superfici, senza danneggiarle, andando a potenziare l'effetto sanificante dell'intervento svolto. Al termine della procedura di sanificazione è previsto il rilascio del report "Certificazione di intervento igienico sanitario" riportante le informazioni sulla data e sui prodotti impiegati durante l'intervento⁶⁷⁰.

2.5 Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: idee, proposte e nuovi spunti (Federico D'Auria)

I vantaggi dell'ozono nella disinfezione. L'ozono è un gas caratterizzato da una elevata reattività e instabilità a temperatura ambiente, e da un considerevole potere ossidante⁶⁷¹. È quest'ultima proprietà a consentirgli di ripulire aria e acqua da muffe, lieviti, batteri, spore e virus, attraverso il danneggiamento di membrane, pareti cellulari e altre strutture

⁶⁷⁰ Europromos, *Disinfection & Sanitisation*. In rete: www.europromos.it/wp-content/uploads/2020/03/EURO-PROMOS-Disinfection-Sanitisation.pdf.

⁶⁷¹ Il Ministero della Sanità con protocollo del 31 luglio 1996 n°24482, ha riconosciuto l'utilizzo dell'ozono nel trattamento dell'aria e dell'acqua, come presidio naturale per la sterilizzazione di ambienti contaminati da batteri, virus, spore, muffe ed acari.

biologiche⁶⁷². Si configura non soltanto come un'applicazione efficace su un ampio spettro di microrganismi, ma anche come un prodotto *green*, sostenibile sia dal punto di vista ambientale che economico.

I principali vantaggi derivanti dall'utilizzo dell'ozono sono:

- "l'assenza di residui sulle superfici con cui entra a contatto;
- la possibilità di utilizzare acqua sanificata nei processi evitando di portare contaminazioni nei prodotti lavorati o di contaminare nuovamente le superfici durante le fasi di risciacquo nei processi di detersione e sanificazione;
- la riduzione dell'uso di prodotti chimici per la disinfezione con conseguente riduzione dell'impatto ambientale e dell'impatto sugli impianti di depurazione;
- la riduzione dei consumi di acqua potabile necessari per i risciacqui dei disinfettanti tradizionali;
- la possibilità di sanificare gli ambienti con ozono gassoso, arrivando quindi anche nei punti difficilmente raggiungibili con disinfettanti liquidi o schiume, garantendo con maggior sicurezza i tempi di contatto non immettendo acqua ed umidità nell'ambiente;
- l'opportunità di ridurre la quantità di fanghi prodotti dagli impianti di depurazione".

Sfruttando le possibili applicazioni dell'ozono, le aziende potranno quindi garantire una migliore qualità degli ambienti riducendo, al contempo, la propria *water e carbon footprint*.⁶⁷³

In relazione ai limiti della tecnologia, il problema maggiore risulta ad oggi la mancanza di competenze applicative sul mercato. Molte, infatti, sono le aziende che commercializzano tecnologie ed ozonizzatori, ma poche sono quelle che possiedono un'elevata esperienza applicativa. L'utilizzo di ozonizzatori non certificati ha generato negli anni non pochi dubbi sull'efficacia e sugli effetti che potessero arrecare agli operatori.

Le prove effettuate dal professor Cartesio D'Agostini, virologo dell'Università di Tor Vergata e dal dottor De Angeli, che si occupa di certificazione antivirale, hanno provato che l'ozono, introdotto in percentuali misurate e controllate in un ambiente, distrugge completamente la carica batterica e virale. Un processo di poco meno di 20 minuti e che diminuisce in maniera drastica la possibilità di contagio, ed utilizzabile ovunque ci sia necessità di operare in ambienti chiusi quali ambulanze, luoghi di degenza, autobus, sale d'attesa. La macchina utilizzata, costruita e brevettata in Italia da Italy Pure Air, elimina, al termine del processo, l'ozono, e ripristina la quantità di ossigeno presente nell'ambiente rendendolo immediatamente abitabile.

⁶⁷² Avionews, *Inchieste (2 parte). L'ozono elimina il coronavirus*, 12 marzo 2020. In rete: www.avionews.it/item/1228443

⁶⁷³ T. Caliciuri, *Ozono: l'alternativa efficace e sostenibile ai disinfettanti alimentari*, 12 dicembre 2019. In rete: www.ergongroup.it/news/2019/12/ozono-alternativa-efficace-e-sostenibile-ai-disinfettanti-alimentari.

3. VIAGGIARE SENZA CONTRARRE IL COVID-19: LA SICUREZZA NEL CONTRATTO DI TRASPORTO

3.1 Inquadramento normativo del contratto di trasporto: responsabilità, sicurezza, tutele al viaggiatore (Laura Ferrari, Marta Micheli)

“La finalità turistica normalmente si realizza attraverso la mobilità nazionale od internazionale delle persone”⁶⁷⁴: risulta pertanto chiaro che un’analisi del fenomeno turistico, delle prospettive nell’immediato futuro e delle modalità con cui affrontare la situazione emergenziale e post emergenza non può prescindere da un’analisi altrettanto approfondita di ciò che sta alla base del raggiungimento della meta e che caratterizza il viaggio stesso.

Sarà quindi fondamentale, in questo contesto, prendere in considerazione la disciplina alla base dei trasporti, il contratto di trasporto, le responsabilità connesse, le modifiche sul piano normativo introdotte per l'emergenza Coronavirus e le modalità e le idee con cui compagnie di vettori e trasporti si stanno approcciando a questa nuova situazione ai fini di garantire salute e sicurezza.

“Con il contratto di trasporto il vettore si obbliga, verso un corrispettivo, a trasferire persone o cose da un luogo all’altro”⁶⁷⁵. Questo tipo di contratto è disciplinato anzitutto dal codice civile (artt. 1679-1682), che individua una normativa comune, applicabile a prescindere del mezzo utilizzato ai fini del trasporto, provvedendo poi a disciplinare separatamente il trasporto di persone e il trasporto di cose.

La normativa codicistica si applica in via suppletiva nei casi in cui le norme siano derogate da leggi speciali (art. 1680 c.c.): la figura del trasporto marittimo e degli aerei di persone risulta infatti disciplinata dal codice della navigazione⁶⁷⁶; i trasporti ferroviari godono di disposizioni specifiche. Inoltre la materia, a causa della sua necessaria natura sovranazionale, è soggetta a numerose convenzioni internazionali e Regolamenti CE.⁶⁷⁷

Facendo ora riferimento al contratto di trasporto di persone, il rischio che deriva dal servizio di trasferimento è distribuito tra vettore e viaggiatore nei modi indicati dalla disciplina del trasporto di persone, in particolare:

- tra gli obblighi del vettore si riscontra “l’obbligo di protezione e vigilanza”, che ha come obiettivo il raggiungimento della destinazione in stato di incolumità da parte di passeggeri e delle cose da essi consegnate, attraverso l’adozione di protezioni e misure idonee;
- tra gli obblighi del passeggero si riscontra invece il “dovere di cooperazione con il vettore”, che si concretizza attraverso il rispetto e l’osservanza delle condizioni di trasporto descritte dal contratto e dei regolamenti e delle discipline di viaggio predisposte dai vettori medesimi.

Alla luce di quanto considerato, si analizza ora la responsabilità del vettore. L’art. 1681 del codice civile prevede infatti che: “Salva la responsabilità per il ritardo o per l’inadempimento nell’esecuzione del trasporto - che segue le regole di cui all’art. 1218 c.c. - il vettore risponde dei sinistri che colpiscono la persona del viaggiatore durante il viaggio e della perdita e dell’avarìa delle cose che il viaggiatore porta con sé, se non prova di aver

⁶⁷⁴ R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, Milano, p. 321-353.

⁶⁷⁵ Art. 1678 c.c.

⁶⁷⁶ Artt. 396-418 e 941-919-ter cod. nav.

⁶⁷⁷ P. Franceschetti, *Trasporto*, 14 gennaio 2016. In rete: www.altalex.com/documents/altalexpedia/2016/01/14/trasporto.

adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno”. La responsabilità in questione è quindi aggravata e per colpa presunta: il vettore per esserne esente dovrà dare prova di avere adottato tutte le misure idonee a prevenire il danno. Se le misure in questione sono garantite, resta a carico del viaggiatore il dovere di servirsene e di adottare i regolamenti indicati dal vettore: entra quindi in campo “l’onere di cooperazione del viaggiatore” nel vigilare sulla propria incolumità che, nel caso in cui non sia rispettato, esonera il vettore dalla responsabilità.⁶⁷⁸

Si prevede inoltre che “la menzionata presunzione di responsabilità opera per i fatti accaduti nel corso del trasporto” e quindi assoggettabili a tale regolamentazione, anche quei sinistri che “si siano verificati in occasione di operazioni necessarie rispetto alla sua concreta articolazione e prive di soluzione di continuità con il medesimo, fra cui quelle preparatorie o accessorie del trasporto”, includendo quindi tra i momenti in cui l’incolumità del viaggiatore deve essere garantita anche la salita e la discesa dei passeggeri dal mezzo al momento delle soste.⁶⁷⁹

In questo contesto normativo vanno inseriti, ai fini dell’indagine qui condotta sulle garanzie da offrire al turista e sulle responsabilità del prestatore fra asetticità dei luoghi, equipaggiamento di sicurezza e rispetto di regole del distanziamento, tutti i provvedimenti previsti dal legislatore in questa situazione di emergenza, ovvero le modalità attraverso cui influenzano i comportamenti dei consumatori ma, soprattutto, le tutele e le misure che i vettori devono prevedere ai fini di salvaguardare l’incolumità del viaggiatore.

In particolare:

- Deve essere considerata la situazione attuale di restrizione della libertà di circolazione dei cittadini nel rispetto di quanto disposto dai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (23 febbraio 2020 n.6, 9 marzo 2020 e 26 aprile 2020), le modalità con cui il legislatore prevede il ritorno alla normalità attraverso il graduale passaggio alla fase 2 e successivamente alla fase 3 della pandemia (con le modifiche in materia delle restrizioni alla libertà di circolazione all’interno del territorio italiano e delle modalità di ingresso e uscita dai confini nazionali), le modalità e le normative che il legislatore prevede ai fini della continuazione e/o della ripresa delle attività dei vettori di fornitura di servizi di trasporto nella salvaguardia della salute di cittadini e lavoratori dai rischi del Covid-19 e nella prevenzione della diffusione del virus.
- Le garanzie e le tutele che il vettore deve garantire al viaggiatore debbono essere integrate con i contenuti previsti dai nuovi provvedimenti emanati proprio in occasione e a causa della pandemia. Questi provvedimenti sono volti sia alla regolamentazione dei rapporti contrattuali per la tutela dei consumatori in materia di rimborsi e cancellazione viaggi in questa nuova situazione emergenziale⁶⁸⁰⁶⁸¹, sia alla salvaguardia dei diritti dei viaggiatori attraverso i nuovi protocolli in materia di salute e sicurezza nel contesto del Covid-19. I nuovi protocolli dettano direttive e standard di sicurezza da garantire attraverso la previsione di un ventaglio di misure

⁶⁷⁸ P. Franceschetti, *Trasporto*, 14 gennaio 2016. In rete: www.altalex.com/documents/altalexpedia/2016/01/14/trasporto.

⁶⁷⁹ Cassazione civile sez. VI, 17.12.2019, n. 3333449, DeJure.

⁶⁸⁰ Provvedimenti volti alla regolamentazione dei rapporti contrattuali per la tutela dei consumatori in materia di rimborsi e cancellazione viaggi: www.ecc-netitalia.it/it/news-e-pubblicazioni/news/913-emergenza-coronavirus-e-diritti-dei-viaggiatori-le-faq-del-centro-europeo-consumatori-italia.

⁶⁸¹ Provvedimenti volti alla regolamentazione dei rapporti contrattuali per la tutela dei consumatori in materia di rimborsi e cancellazione viaggi: www.enac.gov.it/news/coronavirus-covid-19-informazioni-ai-passeggeri.

che devono essere attuate da parte dei vettori. Questi provvedimenti verranno analizzati nel paragrafo successivo e possono essere ricondotti ai recenti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (23 febbraio 2020 n.6, 9 marzo 2020 e 26 aprile 2020)⁶⁸² e agli *Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19* emanati dalla Commissione Europea attraverso la Comunicazione della Commissione del 18.03.2020.

3.2 Riferimenti normativi a tutela dei viaggiatori nella situazione Covid-19 (Laura Ferrari, Marta Michel)

Ai fini dell'analisi delle tutele specifiche in materia di servizio di trasporto da garantire al viaggiatore, si procederà ora ad analizzare i provvedimenti previsti dal legislatore europeo e nazionale nella situazione emergenziale causata dal Covid-19. Saranno ora esaminate le garanzie necessarie da offrire al turista e le responsabilità del prestatore fra asetticità dei luoghi, equipaggiamento di sicurezza e rispetto di regole del distanziamento nell'ambito dei mezzi di trasporto.

3.2.1 Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19

Il documento contenente gli *Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19* emanato dalla Commissione Europea attraverso la Comunicazione della Commissione del 18.03.2020 è volto ad analizzare le disposizioni del legislatore europeo sui diritti dei passeggeri nel contesto della pandemia Covid-19, in particolare per quanto riguarda cancellazioni e ritardi dei viaggi e dei servizi erogati dai vettori di trasporto.⁶⁸³

Gli orientamenti comunicati dalla Commissione Europea nel presente documento, si pongono il duplice obiettivo di mitigare le ripercussioni economiche della pandemia e di garantire la tutela e l'applicazione dei diritti dei passeggeri in tutta l'UE in modo coerente ed uniforme. Lo scopo di tali orientamenti è dunque quello di proteggere i diritti dei passeggeri dalle conseguenze causate dal virus e dalle derivanti misure adottate dai governi nazionali in materia di restrizioni della libertà movimento di e controlli alle frontiere.

Secondo quanto dichiarato dalla Commissaria per i Trasporti Adina Vălean:

⁶⁸² Con particolare riferimento agli Allegati 8 e 9 del Decreto del Presidente del Consiglio del 26 aprile 2020 (rispettivamente "Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid19 nel settore del trasporto e della logistica" sottoscritto il 20 marzo 2020 e "Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19").

⁶⁸³ I presenti orientamenti si riferiscono alla seguente legislazione in materia di diritti dei passeggeri:

- regolamento (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 e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91;

- regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;

- regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004;

- regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 - fonte: Comunicazione della Commissione, *Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19*, Commissione Europea, Bruxelles, 18.03.2020.

Alla luce del gran numero di annullamenti e dei ritardi cui sono confrontati i passeggeri e gli operatori dei trasporti a causa della pandemia di COVID-19, la Commissione vuole garantire certezza giuridica sulle modalità di applicazione dei diritti dei passeggeri nell'UE. In caso di cancellazione, il fornitore del servizio di trasporto deve rimborsare i passeggeri o proporre loro una soluzione di trasporto alternativa. Se è il passeggero a decidere di annullare il viaggio, il rimborso dipende dalla tipologia di biglietto e le compagnie possono offrire un buono da utilizzare per un acquisto successivo. Gli orientamenti pubblicati oggi forniranno la certezza giuridica necessaria su come applicare i diritti dei passeggeri in modo coordinato in tutta l'UE.

I suddetti orientamenti, che riguardano i diritti dei passeggeri del trasporto aereo, ferroviario, stradale, marittimo e per vie navigabili interne e gli obblighi corrispondenti dei vettori (per cui si rimanda infine al testo emanato dalla Commissione Europea), dovrebbero inoltre avere l'obiettivo di contribuire a proteggere il settore dei trasporti (fortemente colpito dalla pandemia) e di ridurre i costi e i danni che esso dovrà sostenere⁶⁸⁴.

3.2.2 Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri

Ai fini di inquadrare e analizzare la prospettiva per il turismo nell'immediato futuro e la relativa necessità di garantire le adeguate tutele ai viaggiatori che intraprendono un viaggio usufruendo di un servizio di trasporto in Italia, è necessario rimandare alle disposizioni dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate fino ad oggi (23 febbraio 2020 n.6, 9 marzo 2020 e 26 aprile 2020) e che saranno emanate in futuro. I futuri passi del settore dei trasporti sono infatti strettamente connessi alle disposizioni in materia di libertà di circolazione (dentro e fuori i confini regionali e nazionali), e alle modalità con cui il legislatore prevede il ritorno alla normalità attraverso il graduale passaggio alla fase 2 e successivamente alla fase 3 della pandemia. I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, come avvenuto fino ad oggi nel corso del contesto emergenziale, regolamenteranno infatti le modalità di ingresso e uscita dai confini nazionali a seconda del vettore utilizzato (ivi comprendendo le indicazioni relative all'eventuale necessità di dichiarazioni e/o documentazioni) e le rispettive responsabilità del vettore e del passeggero. Ai fini dell'analisi di tale contesto si reputa necessario soffermarsi ora sull'art. 7 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020, avente per oggetto le Misure in materia di trasporto pubblico di linea. L'Articolo prevede infatti che "Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus Covid-19, le attività di trasporto pubblico di linea terrestre, marittimo, ferroviario, aereo, lacuale e nelle acque interne, sono espletate, anche sulla base di quanto previsto nel "Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nel settore del trasporto e della logistica" di settore sottoscritto il 20 marzo 2020, di cui all'allegato 8, nonché delle "Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19", di cui all'allegato 9. 2. In relazione alle nuove esigenze organizzative o funzionali, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto può integrare o modificare le "Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19", nonché, previo accordo con i soggetti firmatari, il "Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione

⁶⁸⁴ Commissione Europea, *COVID-19: la Commissione pubblica orientamenti sui diritti dei passeggeri*, 18 marzo 2020. In rete: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_485.

del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica” di settore sottoscritto il 20 marzo 2020”.

Il Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica di settore sottoscritto il 20 marzo 2020 ed emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, prevede attualmente adempimenti per ogni specifico settore nell’ambito trasportistico ai fini della salvaguardia della salute e della sicurezza di viaggiatori e lavoratori. Tale Protocollo si occupa di disciplinare attraverso misure specifiche le diverse modalità di trasporto, misure che verranno prese in considerazione con maggior dettaglio nel sottocapitolo successivo.

Si richiama l’attenzione sulle seguenti misure, comuni a tutti i mezzi di trasporto, previste dal Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica ai fini della tutela della salute e della sicurezza di viaggiatori e lavoratori dai rischi della pandemia:

- “Prevedere l’obbligo da parte dei responsabili dell’informazione relativamente al corretto uso e gestione dei dispositivi di protezione individuale, dove previsti (mascherine, guanti, tute, etc.).
- La sanificazione e l’igienizzazione dei locali, dei mezzi di trasporto e dei mezzi di lavoro deve essere appropriata e frequente (quindi deve riguardare tutte le parti frequentate da viaggiatori e/o lavoratori ed effettuata con le modalità definite dalle specifiche circolari del Ministero della Salute e dell’Istituto Superiore di Sanità).
- Ove possibile, installare dispenser di idroalcolica ad uso dei passeggeri.
- Per quanto riguarda il trasporto viaggiatori laddove sia possibile è necessario contingentare la vendita dei biglietti in modo da osservare tra i passeggeri la distanza di almeno un metro. Laddove non fosse possibile i passeggeri dovranno dotarsi di apposite protezioni (mascherine e guanti).
- Nei luoghi di lavoro laddove non sia possibile mantenere le distanze tra lavoratori previste dalle disposizioni del Protocollo vanno utilizzati i dispositivi di protezione individuale. In subordine dovranno essere usati separatori di posizione. I luoghi strategici per la funzionalità del sistema (sale operative, sale ACC, sale di controllo ecc.) devono preferibilmente essere dotati di rilevatori di temperatura attraverso dispositivi automatizzati.
- Per tutto il personale viaggiante così come per coloro che hanno rapporti con il pubblico e per i quali le distanze di 1 mt dall’utenza non siano possibili, va previsto l’utilizzo degli appositi dispositivi di protezione individuali previsti dal Protocollo. Analogamente per il personale viaggiante (a titolo di esempio macchinisti, piloti ecc..) per i quali la distanza di 1 m dal collega non sia possibile.
- Predisposizione delle necessarie comunicazioni a bordo dei mezzi anche mediante apposizione di cartelli che indichino le corrette modalità di comportamento dell’utenza con la prescrizione che il mancato rispetto potrà contemplare l’interruzione del servizio”.

3.3 Modifiche proposte: accesso ai mezzi di trasporto, distanziamento interno, norme igieniche

La pandemia di Covid-19 cambierà radicalmente il nostro modo di viaggiare e di spostarci sul territorio comunale, nazionale e internazionale. Al fine di evitare di vanificare gli sforzi fatti fino ad ora, quando si riprenderà a circolare senza le restrizioni imposte dal governo, sarà necessario che, sia il vettore che gli utenti dei mezzi di trasporto, si impegnino a rispettare le norme e le misure di sicurezza imposte dalle leggi nazionali e regionali, oltre che dai regolamenti stabiliti ad hoc per i vari mezzi di trasporto.

Ad esempio, come stabilito dall'Allegato 8 – “Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica” e 9 – “Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico”- del DPCM relativo al 26/04/2020, i passeggeri, devono tener conto che: “La responsabilità individuale di tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico rimane un punto essenziale per garantire il distanziamento sociale, misure igieniche, nonché prevenire comportamenti che possono aumentare il rischio di contagio. Una chiara e semplice comunicazione in ogni contesto (stazioni ferroviarie, metropolitane, aeroporti, stazioni autobus, mezzi di trasporto, etc.), mediante pannelli ad informazione mobile, è un punto essenziale per comunicare le necessarie regole comportamentali nell'utilizzo dei mezzi di trasporto”.

Gli utenti del trasporto pubblico dovranno rispettare le seguenti disposizioni:

- “Non usare il trasporto pubblico se hanno sintomi di infezioni respiratorie acute (febbre, tosse, raffreddore).
- Acquistare, ove possibile, i biglietti in formato elettronico, on line o tramite app.
- Seguire la segnaletica e i percorsi indicati all'interno delle stazioni o alle fermate mantenendo sempre la distanza di almeno un metro dalle altre persone.
- Utilizzare le porte di accesso ai mezzi indicate per la salita e la discesa, rispettando sempre la distanza interpersonale di sicurezza di un metro.
- Sedersi solo nei posti consentiti mantenendo il distanziamento dagli altri occupanti.
- Evitare di avvicinarsi o di chiedere informazioni al conducente.
- Nel corso del viaggio, igienizzare frequentemente le mani ed evitare di toccarsi il viso.
- Indossare necessariamente una mascherina, anche di stoffa, per la protezione del naso e della bocca”.⁶⁸⁵

Mentre per quanto riguarda i vettori il DPCM dispone delle seguenti disposizioni di carattere generale, valide per tutte le modalità di trasporto:

- “La sanificazione e l'igienizzazione dei locali, dei mezzi di trasporto e dei mezzi di lavoro deve riguardare tutte le parti frequentate da viaggiatori e/o lavoratori ed effettuata con le modalità definite dalle specifiche circolari del Ministero della Salute e dell'Istituto Superiore di Sanità.
- Nelle stazioni, negli aeroporti, nei porti e sui mezzi di trasporto a lunga percorrenza è necessario installare dispenser contenenti soluzioni disinfettanti ad uso dei passeggeri.
- È necessario incentivare la vendita di biglietti con sistemi telematici. Altrimenti, la vendita dei biglietti va effettuata in modo da osservare tra i passeggeri la distanza interpersonale di almeno un metro. Nei casi in cui non fosse possibile il rispetto della predetta distanza, i passeggeri dovranno necessariamente fornirsi di apposite protezioni individuali (es. mascherine).
- Nelle stazioni o nei luoghi di vendita dei biglietti è opportuno installare punti vendita, anche mediante distributori di dispositivi di sicurezza.
- Previsione di misure per la gestione dei passeggeri e degli operatori nel caso in cui sia accertata una temperatura corporea superiore a 37,5° C.
- Adozione di sistemi di informazione e di divulgazione, nei luoghi di transito dell'utenza, relativi al corretto uso dei dispositivi di protezione individuale, nonché sui comportamenti che la stessa utenza è obbligata a tenere all'interno delle stazioni,

⁶⁸⁵ DPCM del 26 aprile 2020.

degli aeroporti, dei porti, e dei luoghi di attesa, nella fase di salita e discesa dal mezzo di trasporto e durante il trasporto medesimo.

- Adozione di interventi gestionali, ove necessari, di contingentamento degli accessi alle stazioni, agli aeroporti, e ai porti al fine di evitare affollamenti e ogni possibile occasione di contatto, garantendo il rispetto della distanza interpersonale minima di un metro.
- Adozione di misure organizzative, con predisposizione di specifici piani operativi, finalizzati a limitare nella fase di salita e di discesa dal mezzo di trasporto, negli spostamenti all'interno delle stazioni, degli aeroporti e dei porti, nelle aree destinate alla sosta dei passeggeri e durante l'attesa del mezzo di trasporto, ogni possibile occasione di contatto, garantendo il rispetto della distanza interpersonale minima di un metro".⁶⁸⁶

Si procederà ora ad analizzare le diverse proposte in ambito di sicurezza nei vari mezzi di trasporto: sono molteplici gli scenari che si presentano e, in attesa che arrivino ufficialmente le prescrizioni obbligatorie, si stanno già pensando ad alcune misure che potrebbero fare da apripista per tutti.

Autobus. Per quanto concerne il trasporto pubblico effettuato con mezzi quali autobus, tram, metro sarà necessario in primis adottare tutte le misure idonee al distanziamento sociale già in fermata: le persone dovranno mantenere un metro di distanza già a terra e poi continuare a mantenerla anche a bordo del mezzo.

Gli utenti potranno salire a bordo solo se dotati di mascherina, anche di stoffa, per la protezione del naso e della bocca e guanti. Potrebbero essere installati dei conta-persone in modo tale da contingentare l'accesso delle persone al fine di poter consentire la necessaria distanza sociale. La salita a bordo dovrà effettuarsi solo dalla porta posteriore, e non più da quella anteriore in modo da evitare il contagio dell'autista, mentre per l'uscita si dovrà utilizzare la porta centrale. L'autista dovrà utilizzare tempi idonei di attesa al fine di evitare il contatto tra chi scende e chi sale, valutando anche un'apertura differenziata delle porte.

Per quanto riguarda la gestione dell'affollamento del veicolo, l'azienda potrà dettare disposizioni organizzative al conducente contemplando la possibilità di non effettuare alcune fermate.

Con riferimento al DPCM del 26/04/2020: "i mezzi dovranno, ove possibile, essere dotati di gel igienizzante e l'azienda dovrà procedere con l'igienizzazione, la sanificazione e disinfezione dei mezzi pubblici e delle infrastrutture almeno una volta al giorno nel pieno rispetto delle prescrizioni sanitarie in materia oltre che delle ordinanze regionali e del Protocollo siglato dalle associazioni di categoria, OO.SS. e MIT in data 20 marzo 2020".

Per quanto riguarda i biglietti, è consigliabile implementare l'acquisto on-line e incentivare l'utilizzo di macchinette self-service (che dovranno anch'esse essere sanificate frequentemente), in quanto la vendita di biglietti a bordo del mezzo non si potrà più effettuare per la mancanza degli opportuni standard di sicurezza.

Ma queste misure da sole non bastano: "sarà necessario affiancare al nuovo ripensamento dei servizi anche una diversa e nuova organizzazione della vita lavorativa e scolastica al fine di assicurare la sicurezza dei lavoratori e dei cittadini, che sarà da perseguirsi attraverso un ridisegno degli orari della città e dei territori e una transizione dall'integrazione modale all'integrazione tra il sistema di trasporti e il sistema produttivo"⁶⁸⁷. Sarebbe infatti

⁶⁸⁶ DPCM del 26 aprile 2020.

⁶⁸⁷ *Documento di posizione*, marzo 2020. In rete: www.autobusweb.com/wp-content/uploads/2020/04/covid19-documento-di-posizione-Asstra-rev.10.pdf

opportuno riorganizzare i ritmi di lavoratori e studenti affinché siano scaglionati in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi pubblici. Ciò può avvenire attraverso l'impulso di criteri legati alla flessibilità: una modalità potrebbe essere quella di favorire e implementare il lavoro agile o lo *smart working* per evitare lo spostamento massiccio delle persone (come si è già avuto modo di sperimentare nella fase 1 del Covid-19). L'articolazione dell'orario di lavoro differenziato con ampie finestre di inizio e fine di attività lavorativa è importante per modulare la mobilità dei lavoratori e prevenire i rischi di aggregazione connesse alla mobilità dei cittadini, ed evitare picchi dei sistemi di trasporto. Un modo efficace per rispondere alla rimodulazione degli orari delle città è rappresentato dalle opportunità offerte dai servizi a chiamata. Fondamentale è poi la necessità di permettere alle aziende di trasporto, ove non già previsto, la possibilità di offrire servizi di trasporto dedicato, per esempio un collegamento esclusivo per le fabbriche e per le grandi aziende.

Treni. Anche nei treni, i passeggeri dovranno rispettare le norme previste per gli autobus e quindi essere dotati di mascherina e guanti; inoltre si sta pensando di installare termoscanner all'entrata delle stazioni in modo tale da bloccare in anticipo le persone con una temperatura superiore ai 37.5 gradi e impedire così che possano infettare altri passeggeri. Inoltre, si prevedono percorsi a senso unico in entrata e in uscita a mezzi e stazioni, segnali sul pavimento per favorire il rispetto del distanziamento e saranno previsti cartelli e annunci di richiamo alle regole di distanziamento sociale per fornire informazioni dettagliate e precise a passeggeri.

Si potrebbe pensare di prendere spunto dalle metodologie adottate dalla Cina, dove ogni viaggiatore che utilizza il treno o mezzi di trasporto locali deve dimostrare di essere in possesso del codice 'verde' (*Health Qr code*) attraverso una *app* che certifica lo stato di salute privo di rischi rispetto al Covid-19. Il Ministero dei Trasporti sta valutando di applicare tariffe diverse a seconda dell'orario di utilizzo dei mezzi. Per quanto riguarda i treni dove già prima del Covid era possibile effettuare la prenotazione del posto (come nei Frecciarossa), rispettare le regole di sicurezza relative al distanziamento sarà abbastanza facile grazie al metodo di prenotazione a scacchiera. Nei treni regionali, ove per ora non esiste questo obbligo, sarà più difficile favorire il distanziamento sociale, tuttavia non è da escludere che anche in questi casi possa essere applicato tale metodo di prenotazione. Misure idonee a fare rispettare il distanziamento sociale riguardano l'applicazione di marker sui sedili non utilizzabili, flussi di salita e discesa separati in ogni carrozza e, qualora questo non fosse possibile, introdurre sistemi di regolamentazione di salita e discesa per evitare assembramenti in corrispondenza delle porte.

Trenitalia ha sospeso i servizi di ristorazione a bordo (welcome drink, bar, ristorante e servizi al posto) fino alla data di riapertura di bar e ristoranti a livello nazionale ed ha già iniziato a potenziare le attività di sanificazione e disinfezione dei treni riducendo gli intervalli di tempo fra una sessione di pulizia e la successiva; inoltre ha installato a bordo dei treni dispenser di disinfettante per le mani, il personale è stato dotato dei sistemi di protezione necessari (mascherine, guanti) nel rispetto dei protocolli dettati dall'Allegato 9 del DPCM del 26/04/2020.⁶⁸⁸

Spunti utili all'innovazione in questo settore possono essere tratti dal progetto del "treno anti-Covid", ideato dal gruppo svizzero Intamin Transportation, già in uso in due stazioni cinesi: "Un convoglio che permette di aggirare l'ostacolo di lunghe code di passeggeri

⁶⁸⁸ *Trenitalia: misure a tutela della salute.* In rete: www.trenitalia.com/it/informazioni/coronavirus-provvedimenti-.html.

davanti alle due porte di ogni vagone per superare l'esame del termo-scanner: è infatti dotato di sensori collocati su ogni sedile per rilevare la temperatura corporea; se supera i 37,5 gradi scatta l'allarme e il treno non parte. Il nuovo sistema è costituito da carrozze con cabine completamente separate le une dalle altre che hanno otto posti l'una collocati sui due lati, a una distanza di tre metri. I sedili sono separati da pareti in plexiglass. Ognuno è dotato di un aspiratore che filtra l'aria e la depura ma anche di sensori che oltre ad analizzare i dati, per trasmetterli alla centrale operativa, rilevano la temperatura corporea di ogni passeggero. L'allarme, se viene rilevata una temperatura alta, scatta in stazione, bloccando la partenza del treno. Un convoglio con dieci carrozze può trasportare al massimo ottanta persone, a differenza di un treno normale. Inoltre, a differenza di un treno non attrezzato per l'emergenza sanitaria riesce a controllare tutte le persone. Ogni cabina è dotata di un proprio ingresso e questo evita anche lunghe file di passeggeri e di conseguenza l'accumularsi di ritardi.⁶⁸⁹

Navi. Per quanto concerne il trasporto marittimo di persone, è opportuno evitare il contatto fra personale di terra e di bordo, evitare i congestionamenti e gli affollamenti e mantenere la distanza interpersonale di almeno un metro, anche durante le operazioni di imbarco e sbarco, prevedendo appositi percorsi dedicati. Sarà necessario, come per gli altri mezzi, dotarsi di guanti, mascherina e ogni altro ulteriore dispositivo di sicurezza ritenuto necessario. A bordo dovranno essere messe a disposizione di passeggeri e personale tutti quei materiali per assicurare la corretta e costante igiene e pulizia delle mani, con distributori di gel disinfettante. I servizi di pulizia dovranno essere incrementati, utilizzando macchinari specifici che consentano una migliore disinfezione. Una pulizia particolarmente minuziosa e scrupolosa dovrà essere effettuata nei pulsanti, maniglie, tavoli e nelle altre aree utilizzate maggiormente dai passeggeri. Tale pulizia potrà essere effettuata con acqua e detergente, seguita dall'applicazione di disinfettanti d'uso comune, come alcol etilico o ipoclorito di sodio opportunamente dosati.

Aerei. Per quanto riguarda gli aeromobili, è nota la loro dotazione di filtri HEPA (*High-Efficiency Particulate Air*) che riescono a rimuovere fino al 99,99% di particelle come polvere, cellule dell'epidermide umana, virus e batteri; quindi la possibilità di contrarre il virus tramite particelle diffuse nell'aria risulta molto più bassa rispetto ai altri spazi chiusi. Ciò non significa che il rischio di contagio in aereo sia pari a zero: quando una persona starnutisce, tossisce e parla, emette delle goccioline che potrebbero essere trasmesse ai passeggeri vicini prima che il filtro HEPA riesca a catturarli. Alla luce di queste considerazioni, risulta chiara l'importanza della messa in atto delle misure previste dai Decreti per evitare il diffondersi del virus: i passeggeri dovranno indossare guanti e mascherina. Alcune compagnie aeree stanno valutando la possibilità prenotazione a scacchiera dei posti, oppure si prevede di mettere scudi protettivi tra un posto e l'altro. La proposta viene dalla Aviointeriors, un'azienda italiana specializzata nella realizzazione e certificazione di interni per cabine e sedili sugli aeromobili delle principali compagnie aeree, che ha progettato una poltrona speciale chiamata Janus⁶⁹⁰: si tratta di fatto di invertire il posto centrale in una fila di poltrone, in modo tale da garantire il massimo isolamento tra passeggeri, mantenendo lo stesso comfort. Inoltre, ogni poltrona Janus sarà circondata su

⁶⁸⁹ N. Ronchetti, *Arriva a Milano il treno anti Covid-19*, 24 aprile 2020. In rete: www.ilsole24ore.com/art/arriva-milano-treno-anti-covid-19-ADexTQM.

⁶⁹⁰ *Poltrone invertite e pareti trasparenti: come viaggeremo in aereo*, 2 aprile 2020. In rete: siviaggia.it/notizie/poltrone-invertite-pareti-trasparenti-come-viaggeremo-in-aereo/284857/.

tre lati da una schermatura di altezza tale da impedire la propagazione del respiro verso chi occupa i sedili adiacenti. I materiali impiegati per rivestire la poltrona sono stati scelti appositamente per essere di facile pulizia e di sicura igienizzazione; in ogni caso sarà buona norma disinfettare il proprio posto e sarà difficile che siano presenti cuscini, coperte, auricolari.

Per quando concerne il consumo di bevande e alimenti, è inevitabile bisognerà pensare a sistemi alternativi a quelli abitualmente praticati, evitando il più possibile il contatto fisico con gli assistenti di bordo, i cui compiti saranno sempre più ridotti. Per ovviare questo problema alcune compagnie, come la Cathay Pacific, distribuiscono già ora i pasti all'interno di buste di plastica e c'è chi sta pensando di sviluppare un sistema di prenotazione dei pasti online, in modo tale che il passeggero possa trovare il proprio vassoio già sulla poltrona una volta imbarcato.

Gli addetti che dovranno entrare in contatto con i passeggeri dovranno indossare: guanti, mascherina e, eventualmente, anche occhiali protettivi. Le compagnie aeree dovranno inoltre procedere alla sanificazione delle cabine e della pulizia delle bocchette dell'aria che utilizzano i filtri HEPA con maggior frequenza rispetto al passato.

Ma le misure di contenimento del Coronavirus dovranno essere prese anche e soprattutto prima dell'imbarco a bordo dei velivoli. Ecco allora che negli aeroporti saranno obbligatori i termo-scanner per individuare i passeggeri, in arrivo e in partenza, che viaggiano con una temperatura corporea superiore ai 37,5°C, prevedendo, ove possibile, una netta separazione delle porte di entrata e di uscita, in modo da evitare l'incontro di flussi di utenti. Gli scali dovranno dotarsi di una segnaletica di distanziamento ben evidente in modo da mantenere le distanze di almeno un metro tra un passeggero e l'altro in ogni spazio: partendo dal desk fino a arrivare ai gate d'imbarco. È stata avanzata inoltre la possibilità di rendere obbligatorio il check-in in modalità online per evitare inutili code al desk e affinché sia possibile consegnare il bagaglio in autonomia.

In alcuni scali, inoltre, si stanno testando gli *sniff dogs*, i cani addestrati a riconoscere il Coronavirus semplicemente annusando i passeggeri.⁶⁹¹

La compagnia aerea Emirates, per garantire la sicurezza nelle sue tratte, ha provato a effettuare test sierologici e tamponi a tutti i passeggeri in partenza su uno dei suoi voli. Il tampone infatti risulta essere uno dei modi più sicuri per individuare le persone affette da Covid-19.

In conclusione, è possibile affermare che il mondo dei trasporti verrà rivoluzionato e che la mobilità non sarà più quella di una volta, a partire anche dal modo in cui si viaggerà in occasione delle vacanze. Se infatti in questi ultimi anni, per gli spostamenti venivano utilizzati treni, aerei, mezzi pubblici, quest'estate, se si tornerà a viaggiare, si preferirà usare la propria auto e mezzi sostenibili, come biciclette, bici- elettriche, monopattini. Accanto al turismo di prossimità si vedrà prendere sempre più piede il turismo lento e sostenibile: si andrà alla scoperta dei borghi più nascosti, ma anche dei paesini di campagna da raggiungere con uno dei tanti meravigliosi cammini italiani. Per gli amanti della natura più incontaminata, invece, ci saranno le valli silenziose, i boschi fatati e gli incantevoli sentieri di montagna.⁶⁹²

⁶⁹¹ J. Kossoff, *Medical detection dogs able to sniff 750 people an hour could help identify coronavirus cases, researchers say*, 19 aprile 2020. In rete: www.businessinsider.com/sniffer-dogs-answer-to-the-covid-19-testing-crisis-mirror-2020-4?IR=T.

⁶⁹² "Turismo di prossimità" il probabile scenario dell'estate 2020, 18 aprile 2020. Disponibile su: siviaggia.it/notizie/turismo-prossimita-probabile-scenario-estate-2020/283957/.

4. RESPONSABILITÀ CIVILE E PENALE DEL PRESTATORE DI SERVIZI TURISTICI DI FRONTE AL RISCHIO DI CONTAGIO *(Emanuele Regno Simoncini)*

Le pratiche che saranno adottate per contrastare il contagio dell'epidemia del COVID-19 porteranno, come già esaminato, a dei cambiamenti negli obblighi contrattuali identificabili come delle prestazioni che il creditore offrirà al debitore per assicurare la sua incolumità e la sua sicurezza. L'art. 1218 del Codice civile stabilisce che "Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile". Con la responsabilità del debitore è da intendere che ogni obbligo deve essere adempiuto esattamente, cioè nel contenuto e tempo stabiliti e con quella diligenza del buon padre di famiglia la cui osservanza è un normale dovere del debitore (art. 1176 c.c.). Questo principio vale sia per gli obblighi di dare che per quelli di fare. A titolo di esempio si può immaginare la circostanza in cui la struttura ricettiva sia stata pubblicizzata e descritta come perfettamente rispondente ai criteri di prevenzione e contenimento dell'emergenza Covid-19, ma il cliente si accorga al suo arrivo che i protocolli non corrispondono in tutto o in parte alle esigenze. In questo caso potrà rifiutare la propria prestazione, che consiste nel pagamento del prezzo, ed esercitare il diritto di recesso chiedendo la restituzione del prezzo eventualmente già corrisposto ed un risarcimento per i danni subiti. Tale danno può senz'altro ricondursi al danno da vacanza rovinata previsto dall'art. 47 del Codice del turismo, sia dal punto di vista patrimoniale che da quello non patrimoniale.

L'art. 1218 disciplina la responsabilità contrattuale, che sorge in caso di inadempimento dell'obbligazione e presuppone, quindi, un preesistente rapporto tra i soggetti.

Questa si contrappone alla responsabilità extracontrattuale nella quale è proprio con l'illecito che si instaura un rapporto tra le parti, l'art. 2043 del codice civile indica che "qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altrui un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno". La norma introduce la responsabilità extracontrattuale che sorge quando un soggetto subisce un danno dalla condotta di altri ulteriore rispetto ad un preesistente rapporto obbligatorio. A questa fattispecie può collegarsi anche la previsione di cui all'art. 2051 del codice civile che prevede che "ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito". A titolo di esempio si può immaginare la circostanza in cui un cliente risulti contagiato a seguito dell'utilizzo di utensili o servizi di uso comune o promiscuo all'interno della struttura (come bagni comuni, saune, piscine o aree di ristorazione).

Dal punto di vista penalistico le condotte colpose possono ricondursi al reato di "delitti colposi contro la salute pubblica" (art. 452 c.p.) e di "epidemia colposa" (art. 438 c.p.). La corte di Cassazione⁶⁹³ esplicita la nozione giuridica di epidemia definendola in maniera più ristretta di quella elaborata dalla scienza medica ed allude alle sole condotte che abbiano cagionato l'evento secondo un preciso percorso causale, ovvero mediante la propagazione colpevole di germi patogeni in modo da colpire in unico contesto temporale un elevato numero di persone.

Si può teorizzare che applicando i criteri interpretativi delineati dalla Corte di Cassazione al caso concreto, sembrerebbe che il delitto di epidemia colposa possa essere contestato al soggetto che, consapevole di aver contratto il coronavirus, circoli liberamente, ignorando le misure precauzionali imposte dai Decreti del presidente del Consiglio dei Ministri, e determini la propagazione del morbo per negligenza o imprudenza.

⁶⁹³ Cass. Pen., Sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 9133, DPC.

Per potersi configurare il reato è sempre necessario che la malattia provocata dalla diffusione dei germi patogeni abbia una grande capacità di diffondersi e quindi di colpire un numero indeterminato di persone. Affinché possa configurarsi il reato occorre che l'autore abbia il possesso fisico di germi patogeni e che si renda responsabile non di singole condotte di trasmissione di agenti patogeni ma dello spargimento di questi germi in un'azione finalizzata a colpire, nel modo più rapido e incontrollabile, una pluralità indeterminata di soggetti⁶⁹⁴⁶⁹⁵.

Il bene giuridico tutelato dalla norma è la salute pubblica, intesa nella sua duplice accezione di incolumità fisica e benessere psichico della collettività e di tutto ciò che vale a costituire la qualità stessa della vita.

A tale esempio si potrebbe pensare che se un soggetto risulti a conoscenza di essere positivo al covid-19 e a causa di negligenza o imprudenza o imperizia oppure con dolo, decida di alloggiare in un albergo e infetti un numero ingente di persone, risultando imputabile di epidemia colposa.

A seguito della denuncia o querela per fatti riconducibili ad uno di questi reati penali, la parte offesa del reato potrà esercitare in sede penale l'azione civile per il risarcimento del danno subito.

⁶⁹⁴ G. Favara, *Il reato di epidemia colposa ai tempi del coronavirus*, 20 marzo 2020. In rete: www.salvisjuribus.it/il-reato-di-epidemia-colposa-ai-tempi-del-coronavirus/.

⁶⁹⁵ A. Cavaliere, *Coronavirus: il reato di epidemia. Considerazioni anche sull'eventuale concorso con l'omicidio*, 23 marzo 2020. In rete: www.diritto.it/coronavirus-il-reato-di-epidemia-considerazioni-anche-sulleventuale-concorso-con-lomicidio/.

CAPITOLO VII

FAR SOPRAVVIVERE UN COMPARTO ECONOMICO AL COLLASSO. MISURE DI WELFARE PUBBLICO PER LAVORATORI DEL SETTORE E DI SOSTEGNO PER LE IMPRESE: IL QUADRO DELLA SITUAZIONE FRA LIVELLO LOCALE, NAZIONALE ED EUROPEO

Sommario: Introduzione – 1. Le principali misure di sostegno per il settore turistico nei recenti decreti del Governo italiano – 1.1 Misure temporanee per la liquidità delle imprese – 1.2 Fondo centrale di garanzia per le PMI – 1.3 Misure fiscali e di welfare pubblico per lavoratori del settore – 1.3.1 Il Decreto Legge 17 marzo 2020, nr. 18 (c.d. Decreto Cura Italia) – 1.3.2 Voucher – 1.3.3 Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali – 1.3.4 Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo – 1.3.5 Sostegno alle imprese della cultura, dello spettacolo e del turismo – 1.3.6 Tutele e ammortizzatori sociali – 2. Interventi locali e regionali a sostegno del comparto – 2.1 Appelli al Governo e al MIBACT da parte degli assessori al turismo e delle associazioni di categoria – 2.2 Il ruolo delle Regioni – 2.3 Esempi di misure di Welfare Regionali per lavoratori ed imprese turistiche – 2.3.1 Regione Liguria – 2.3.2 Regione Campania – 2.3.3 Provincia Autonoma di Trento – 2.3.4 Regione Veneto – 2.4 Il dialogo tra Stato e Regioni – 3. Unione Europea: fondi stanziati, sostegno alle imprese e ai lavoratori del settore – 3.1 Premessa: l'importanza del turismo nell'UE – 3.2 Gli aiuti finanziari per contrastare la crisi derivante dal coronavirus – 3.2.1 Finanziamenti ordinari – 3.2.2 Recovery Fund – 3.2.3 Misure finanziarie ad hoc – 3.2.4 Rifinanziamento di strumenti già esistenti – 3.3 Iniziative non finanziarie per contrastare la crisi derivante dal coronavirus – 3.3.1 Linee guida della Commissione Europea – 3.3.2 Protocolli comuni – 3.3.3 Covid Passport – 3.3.4 Corridoi turistici – 3.4 Dichiarazione congiunta dei Ministri del Turismo – 4. I buoni vacanza per far ripartire l'economia turistica – 5. Conclusioni

INTRODUZIONE (*Luca Silenzi*)

I recenti sconvolgimenti socioeconomici, i cui risultati e numeri sono solamente stimabili per il momento, hanno avuto effetti su più fronti e il turismo è uno di quelli più colpiti come testimoniano le analisi per scenari che ipotizzano una possibile caduta dell'economia di settore fra il 45 e il 70% nell'area OCSE⁶⁹⁶.

In questo capitolo si cercherà di offrire una fotografia chiara e a vari livelli delle strategie messe in campo da Stato, Regioni ed enti locali, per contrastare la crisi economica e occupazionale innescata dalla pandemia, con particolare riferimento al comparto turistico. È comunque chiaro che la peculiare situazione, essendo in continuo movimento, richiederebbe un tipo di fotografia assai più simile a quella cinetica dei futuristi, per restare in metafora, piuttosto che una rappresentazione statica e granitica della situazione.

La dinamica della curva dei contagi e le notizie che arrivano dalla comunità scientifica sono infatti aspetti decisivi, sulla base dei quali vengono prese decisioni e dunque emanati decreti e ordinanze, che possono cambiare di segno alla luce dell'andamento della curva. Tuttavia, la natura poco chiara del virus e le difficoltà nel tracciare e nell'isolare i soggetti malati sono

⁶⁹⁶ Centro per l'imprenditorialità, le PMI, le regioni, e le città (CFE) dell'OCSE, *Covid-19: risposte di policy per il turismo*, Oecd.org, 29/03/2020 <http://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT.pdf>.

stati fattori decisivi nell'acuire questa crisi offrendo sempre più incognite da dover risolvere per i decisori pubblici e privati⁶⁹⁷.

Nel comparto turistico, storicamente molto vulnerabile alle crisi sistemiche, tutto questo ha prodotto subito i suoi primi effetti portando alla cancellazione di molti viaggi all'estero già prima che l'epidemia scoppiasse in Italia, ed è ormai chiaro che questo settore dell'economia sarà tra gli ultimi a poter tornare a girare a pieno regime. Sempre che a una vera e propria normalità si possa tornare.

Posto che le ombre di queste enormi incertezze si fanno sempre più minacciose, entra in gioco l'importanza del decisore pubblico e la garanzia di un sostegno rapido e ben congegnato, che riesca a stimolare nuove iniziative non limitandosi alla mera conservazione dell'esistente, in un contesto che, già prima di questo shock, accusava crepe e cedimenti qua e là.

Un decisore pubblico ambizioso, invero, potrebbe pensare nel medio termine di ristrutturare l'intero edificio, anche approfittando delle enormi somme di denaro che verranno iniettate nel sistema a livello comunitario. Tuttavia, di riforme strutturali in Italia si parla ormai da più di cinquant'anni in settori quali la politica industriale e l'istruzione e gli esiti sono sempre stati di compromesso ed inerzia, per cui sembra utopico aspettarsi un rilancio sistemico dell'industria turistica nel suo complesso.⁶⁹⁸ Appare invece più realistico attendersi una diversa risposta di adattamento delle varie realtà regionali, provinciali o distrettuali, anche in virtù del processo di decentramento delle competenze attuato con la legge di revisione costituzionale 3/2001, il quale rende arduo e macchinoso per alcuni aspetti allineare leggi e regolamenti del settore turismo alla *grundnorm* del nostro Paese⁶⁹⁹.

L'elaborato si concentrerà dapprima sulle misure più strettamente economiche messe in campo dal governo centrale con il Decreto Legge "Cura Italia" e il Decreto Legge "liquidità", dopodiché cercherà di diffondersi in una più puntuale disamina delle iniziative messe in campo dalle varie regioni e province autonome, non senza aver prima illustrato le proposte avanzate al MIBACT da enti locali e associazioni di categoria e aver illustrato le criticità degli interventi finora attuati a livello centrale.

Seguirà un capitolo dedicato alla questione dal lato europeo e agli strumenti proposti per far fronte, anche nel turismo, alle numerose esigenze di ripensamento del comparto.

Vi sarà infine un breve approfondimento sul discusso tema dei buoni vacanze, quali strumento per rilanciare un certo tipo di domanda turistica.

⁶⁹⁷ Capua I. *Ilaria Capua: «Le stime sul coronavirus? Tutte sbagliate. Ecco che cosa ci aspetta»*, Corriere.it, 11/04/2020, https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_aprile_11/stime-virus-tutte-sbagliate-certezze-dubbi-pandemia-71ee6750-7c2f-11ea-8e38-cc2efdc210dd.shtml.

⁶⁹⁸ F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in F. Barca (a cura di) *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 101-105.

⁶⁹⁹ R. Santagata, *Diritto del turismo*, Milano, 2018, pp. 14-15.

1. LE PRINCIPALI MISURE DI SOSTEGNO PER IL SETTORE TURISTICO NEI RECENTI DECRETI DEL GOVERNO ITALIANO *(Anna Giudiceandrea)*

In Italia, il segmento del turismo “vale” in totale 146 miliardi di euro: una cifra pari a circa il 13% del Pil, generata da una filiera di 216 mila esercizi ricettivi e 12mila agenzie di viaggio⁷⁰⁰.

Le prime stime effettuate dal Centro Studi Turistici di Firenze per Assoturismo Confesercenti sostengono che il calo di presenze in Italia nel 2020 sarà pari almeno a 260 mln, circa il 60% in meno dello scorso anno. La stima prende in considerazione il movimento ufficiale che normalmente si registra nelle strutture ricettive accreditate e prevede una graduale ripresa dei viaggi tra la fine dell'anno e l'inizio del 2021. La perdita di spesa turistica sarà pari a quasi 30 mld di euro e toccherà non solo il settore ricettivo ma anche la ristorazione, il commercio in generale e i trasporti: queste 3 categorie da sole registrerebbero infatti un calo di spesa di oltre 14 mld⁷⁰¹.

Dopo un elenco delle misure previste dai due decreti-legge oggetto di esame per garantire liquidità alle imprese nel breve periodo ci si soffermerà in particolare sugli aiuti destinati al settore.

1.1 Misure temporanee per la liquidità delle imprese

Il decreto dell'8 aprile 2020 (c.d. Decreto Liquidità), articolo 1, ha introdotto, al fine di assicurare la necessaria liquidità alle imprese con sede in Italia, colpite dall'epidemia COVID-19, la possibilità per banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, di avvalersi delle garanzie messe a disposizione da SACE S.p.A. per un importo massimo di 200 miliardi di euro (di cui 30 miliardi sono riservati per le piccole e medie imprese), per finanziamenti sotto qualsiasi forma alle imprese di ogni dimensione.

Questo decreto introduce ulteriori misure di sostegno rispetto a quelle previste dal c.d. Decreto Cura Italia (Decreto-legge 17 marzo 2020, nr. 18), che prevedeva uno stanziamento per 1.5 miliardi per il Fondo centrale di Garanzia delle Pmi, oltre che una moratoria per alcune esposizioni.

L'obiettivo di questo provvedimento è creare uno strumento in grado di sostenere le imprese sia di piccola che di media e grande dimensione.

Il Csc (Centro Studi Confindustria) ipotizza che il fabbisogno del mondo produttivo sarà di almeno 30 miliardi di euro di qui a fine anno nello scenario più favorevole ipotizzato e sarà molto importante che le aziende avranno accesso rapido ai fondi e ai finanziamenti, in quanto alcune di esse operanti in vari settori hanno visto negli ultimi mesi pressoché azzerati i loro ricavi, mentre i costi continuano a dover essere sostenuti⁷⁰².

La garanzia coprirà il finanziamento di capitale, interessi ed oneri accessori, fino all'importo massimo garantito. L'effettivo importo finanziato coperto è calcolato in misura proporzionale rispetto alle dimensioni dell'impresa.

(a) Se l'impresa ha non più di 5000 dipendenti in Italia e un fatturato globale minore di 1,5 miliardi, 90% dell'importo finanziato.

⁷⁰⁰ Covid 19 e turismo: prime stime sugli effetti in Italia e interventi a sostegno, 24 marzo, 2020, Centro Studi Turistici Firenze.it, <http://centrostudituristicifirenze.it/>.

⁷⁰¹ *Ibidem*.

⁷⁰² SOS liquidità? Raccontate al Sole 24 Ore come funziona il decreto del governo, in *Il Sole 24 Ore*, 10 aprile, 2020, <https://www.ilsole24ore.com/>.

(b) Se l'impresa ha un numero maggiore di 5000 dipendenti in Italia oppure un fatturato globale tra gli 1,5 miliardi e i 5 miliardi, l'80% dell'importo finanziato.

(c) Nel caso in cui l'impresa abbia un fatturato maggiore ai 5 miliardi, il Sace garantisce il 70% dell'importo finanziato.

Il finanziamento non può avere una durata superiore a 6 anni, con la possibilità per le imprese di avvalersi di un preammortamento di durata fino a 24 mesi e non può avere un importo superiore al maggiore tra il 25% del fatturato annuo dell'impresa relativi al 2019 e il doppio dei costi del personale dell'impresa relativi al 2019.

Tutte le imprese che al 31 dicembre 2019 non risultavano nella categoria delle imprese in difficoltà possono accedere alla garanzia SACE.

Per quanto riguarda le piccole e medie imprese, per poter accedere alla garanzia in questione, la loro capacità di accesso al fondo di garanzia per le PMI deve essere stato utilizzato integralmente.

Il problema con cui le banche devono fare i conti è quello di far combaciare l'esigenza di effettuare controlli in modo da evitare che si inserisca la criminalità o che le risorse finiscano in mano a imprese a cui non spetterebbero, e l'esigenza di accorciare i tempi, semplificando il processo di accesso al credito.

Molte piccole e piccolissime imprese criticano il sistema bancario per l'inadeguatezza dimostrata nel mettere in atto le disposizioni del Dl 18/2020 e del successivo Dl 23/2020, rendendo troppo complicato il processo per accedere alla liquidità di cui si ha urgentemente bisogno.⁷⁰³

Una procedura troppo complessa scoraggerebbe le piccole imprese a fare richiesta. Federico Sutti, il managing director per l'Italia dello studio legale internazionale Dentons, rispondendo ad alcune domande che gli sono state rivolte da parte del *Sole 24 Ore* ha detto che "per come è scritto il decreto, c'è il serio rischio che di liquidità alle imprese ne arrivi poca e in ritardo"⁷⁰⁴. Attualmente, prosegue Sutti, le banche sono obbligate a fare complesse istruttorie sul merito creditizio di ogni società.

Marcella Pannucci, il direttore generale di Confindustria dichiara che "la tempestiva fruibilità delle indispensabili misure di sostegno pubblico" è assolutamente necessaria affinché i provvedimenti previsti dal c.d. Decreto Liquidità a sostegno delle imprese siano efficaci.⁷⁰⁵

1.2 Fondo centrale di Garanzia per le PMI

Il Fondo centrale di Garanzia per le PMI è uno strumento legislativo che ha lo scopo di permettere alle piccole e medie imprese di accedere ai finanziamenti erogati dalle banche "mediante la concessione di una garanzia pubblica, dando in questo modo alle imprese la possibilità di accedere a liquidità senza i costi di fidejussione o polizze assicurative".⁷⁰⁶

Lo Stato, dunque, attraverso il Fondo di Garanzia PMI, si fa garante di un finanziamento erogato dalla banca ad un'impresa, consentendo a quest'ultima non tanto un contributo in denaro, quanto la possibilità di accedere a finanziamenti a cui altrimenti, senza garanzie aggiuntive rispetto a quelle reali, non avrebbe potuto accedere.

⁷⁰³ S, Elli. *Piccole imprese senza liquidità: la bomba delle insolvenze*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 aprile 2020, <http://www.24plus.ilsole24ore.com/>.

⁷⁰⁴ A, Garziani. *Di liquidità da cambiare: niente istruttoria delle banche, autodichiarazione delle imprese sui ricavi persi*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 aprile, 2020, <http://www.ilsole24ore.com/>.

⁷⁰⁵ N, Picchio. *Confindustria: Decreto liquidità indivisibile ma insufficiente*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile, 2020, <http://www.ilsole24ore.com/>.

⁷⁰⁶ Pagina ufficiale del Ministero dello sviluppo economico, 30 aprile, 2020, <http://www.mise.gov.it/>.

Con il c.d. Decreto Cura Italia venivano previste alcune importanti misure di sostegno per le piccole e medie imprese prevedendo uno stanziamento per 1.5 miliardi di euro per il Fondo di Garanzia. Il Decreto-legge dell'8 aprile 2020 (c.d. Decreto Liquidità) ha ampliato questo fondo apportando alcune novità rispetto ai precedenti provvedimenti. Ai sensi del Decreto-legge dell'8 aprile 2020 (c.d. Decreto Liquidità), che sostituisce l'articolo 49 del Decreto-legge nr. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. Decreto Cura Italia), le imprese che possono accedere al fondo sono quelle con un numero di dipendenti inferiore ai 499. Inoltre, hanno accesso al Fondo garanzia le imprese nei cui confronti il finanziatore ha erogato un finanziamento classificato come "inadempienze probabili" o "scadute" o "sconfinanți deteriorate" a condizione che questa classificazione sia posteriore al 31 gennaio 2020.

Per quanto concerne la copertura della garanzia del Fondo:

- a) l'ammontare del finanziamento per operazioni finanziarie inferiori ai 6 anni ed importo minore ai limiti stabiliti dal Decreto Liquidità, è garantito al 90%.
- b) i nuovi finanziamenti in favore di PMI o in favore di persone fisiche che esercitano attività d'impresa che ha subito danni a causa dell'emergenza Covid-19 hanno accesso alla garanzia del Fondo con una copertura del 100%. L'importo non può essere superiore al 25% dell'ammontare dei ricavi e in ogni caso non può essere superiore a 25.000 euro. Il finanziamento deve avere una durata di 6 anni e un preammortamento di 2 anni.

Riassumendo, l'ultimo decreto ha potenziato la dotazione finanziaria del Fondo, ha aumentato il livello di copertura delle garanzie, ha semplificato le procedure per accedere e allargato il numero dei beneficiari⁷⁰⁷. Ricordiamo che le garanzie che lo Stato concede per l'accesso al credito non sono contributi, ma piuttosto debiti che le imprese si assumono.

Questa misura è molto efficace nell'immediato, quando le imprese, che non fanno ricavi a causa della chiusura, hanno un disperato bisogno di liquidità per poter pagare i propri fornitori, per poter continuare a pagare i propri dipendenti e ripartire una volta finito il lockdown.

Non sempre le imprese saranno in grado di restituire i fondi erogati dalle banche e questo inevitabilmente porterà a perdite sul bilancio pubblico andando ad impattare l'indebitamento pubblico che peserà sui contribuenti e sulle future generazioni di italiani⁷⁰⁸. La recessione dovuta alla crisi e "la spinta al deficit per gli interventi urgenti porterà il debito pubblico al 155,7% del Pil: il debito arriva insomma alle vicinanze dei 2.600 miliardi di euro, con un aumento di oltre 190 miliardi rispetto allo scorso anno, facendo salire il conto nei dintorni dei 43.100 euro per ogni italiano, neonati compresi"⁷⁰⁹.

1.3 Misure fiscali e di welfare pubblico per lavoratori del settore

Il turismo è uno dei settori più duramente colpiti dalla crisi epidemiologica e dai provvedimenti che sono stati presi dal governo nel tentativo di limitare la diffusione del virus.

Il 2 marzo 2020 è entrato in vigore il decreto 2 marzo 2020, nr. 9 che ha introdotto misure urgenti per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contiene delle misure non solo atte a contrastare la diffusione del Virus, ma anche atte

⁷⁰⁷ M, Formica. *Decreto liquidità e Fondo di Garanzia per le PMI*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 aprile, 2020, <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/>.

⁷⁰⁸ L. Papi, M. Pepe. *Fondo di garanzia rafforzato per affrontare l'emergenza*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 marzo, 2020, <http://www.ilsole24ore.com/>.

⁷⁰⁹ M, Rogar, G, Trovati. *Il debito al 155,7% costa 43 mila euro a ogni italiano. Il deficit cancella le clausole Iva*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 aprile, 2020, <http://www.ilsole24ore.com/>.

a contenere gli effetti negativi che esso sta producendo sul tessuto socioeconomico nazionale⁷¹⁰.

Dario Franceschini, il ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, ha sottolineato come “gli interventi tengono conto delle numerose istanze delle associazioni di categorie di questi settori con cui abbiamo avuto una stretta interlocuzione in queste settimane. Dalle indennità ai lavoratori dei diversi comparti, al fondo di emergenza per lo spettacolo, il cinema e l’audiovisivo, fino al sostegno per alberghi e imprese turistiche, sono numerose le misure introdotte dal Governo per sostenere in questa prima fase l’industria culturale, creativa e il turismo, uno dei principali motori del Paese”⁷¹¹.

Le nuove disposizioni hanno lo scopo di supportare la liquidità attraverso la possibilità di sospendere o prorogare i termini relativi ad adempimenti e versamenti fiscali e contributivi. Nello specifico, sono due gli articoli che riguardano il settore turistico:

Art. 8 – Sospensione di versamenti, ritenute, contributi e premi per il settore turistico-alberghiero

Il decreto prevede, per le strutture ricettive, le agenzie di viaggio e i tour operator, che hanno domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa nel territorio dello Stato, la sospensione fino al 30 aprile del versamento, dei contributi previdenziali, dei premi per l’assicurazione obbligatoria e delle ritenute fiscali.

Art. 28 – Rimborso titoli di viaggio e pacchetti turistici

Gli utenti che a causa delle misure di contenimento e di prevenzione della diffusione del COVID-19 disposte dalle autorità italiane o straniere non abbiano potuto viaggiare da e per la “zona rossa”, o usufruire di pacchetti turistici sono previste specifiche forme di compensazione.

Ai suddetti utenti è concessa la possibilità di esercitare il diritto di recesso dai contratti di pacchetto turistico da eseguirsi nei periodi di ricovero, di quarantena con sorveglianza attiva, di permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva ovvero di durata dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle aree interessate dal contagio. In caso di recesso, l’organizzatore può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, può procedere al rimborso, oppure può emettere un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante.

1.3.1 Il Decreto Legge 17 marzo 2020, nr. 18 (c.d. Decreto Cura Italia)

Il decreto 17 marzo 2020, nr. 18 (c.d. Decreto Cura Italia) entrato in vigore in pari data contiene provvedimenti normativi finalizzati al contrasto dell’emergenza Covid-19 Coronavirus.

I provvedimenti approvati in questo decreto integrano e rafforzano le misure per il turismo contenute nel primo decreto con cui il governo ha previsto la sospensione dei versamenti previdenziali e contributivi per alberghi agenzie e tour operator di tutta Italia e la possibilità per le agenzie di rimborsare i clienti con un voucher. Nello specifico il decreto ha introdotto misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19.

⁷¹⁰ A cura di L. Pietrobon – Dottore Commercialista, *Dal rinvio dei versamenti, alla gestione di voucher e rimborsi, alle misure per i lavoratori stagionali: le principali novità a sostegno del settore turistico*, in *Teamsystem*, 17 marzo, 2020, <http://www.teamsystem.com/>.

⁷¹¹ Ufficio Stampa MiBACT, *Coronavirus, Franceschini: da CDM aiuti concreti per turismo e la cultura*, 16 marzo, 2020, <http://www.beniculturali.it/>.

In questa sede si intendono elencare le principali misure introdotte dal decreto sopra menzionato con specifico riferimento al settore turistico.

1.3.2 Voucher

Ha ampliato le misure previste dall'articolo 28 del Decreto Legge 9/2020, estendendo anche ai biglietti per spettacoli, cinema, teatri, musei e altri luoghi della cultura, oltre che per i contratti di soggiorno che pertanto riguardano alberghi e altre strutture ricettive, la possibilità dei rimborsi con voucher già previsti per viaggi e pacchetti turistici.

1.3.3 Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali

L'articolo 29 prevede che ai lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di entrata in vigore della presente disposizione, non titolari di pensione e non titolari di rapporto di lavoro dipendente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, è riconosciuta un'indennità per il mese di marzo pari a 600 euro erogata dall'Inps, previa presentazione della domanda di accesso⁷¹².

1.3.4 Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo

Il c.d. Decreto Cura Italia, capo V, art. 89 prevede l'istituzione di due fondi emergenza al fine di sostenere i settori dello spettacolo, del cinema e audiovisivi, uno di parte corrente e l'altro in conto capitale. I Fondi hanno una dotazione complessiva di 130 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 80 milioni di euro per la parte corrente e 20 milioni di euro per gli interventi in conto capitale. I Fondi sono destinati a investimenti finalizzati al rilancio di questi settori.

1.3.5 Sostegno alle imprese della cultura, dello spettacolo e del turismo

Per i soggetti che gestiscono o organizzano teatri, sale da concerto, cinema, fiere o eventi di carattere artistico o culturale, musei, biblioteche, archivi, luoghi e monumenti storici, bar, ristoranti, aziende termali, parchi di divertimento o tematici, servizi di trasporto, noleggio di attrezzature sportive e ricreative o di strutture e attrezzature per manifestazioni e spettacoli, guide e assistenti turistici è prevista la sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria.

1.3.6 Tutele e ammortizzatori sociali

Gli ammortizzatori sociali sono stati estesi anche ai lavoratori stagionali del turismo e dello spettacolo e sono stati fatti interventi a favore di autori, artisti, esecutori e mandanti⁷¹³.

⁷¹² P, Pisello, *Bonus 600 euro, validi anche per gli stagionali non occupati prima dell'emergenza. Ecco i requisiti*, in *Investireoggi Quotidiano economico finanziario*, 23 marzo, 2020, <http://www.investireoggi.it/>.

⁷¹³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Ammortizzatori sociali in deroga*, <http://www.lavoro.gov.it/>.

2. INTERVENTI LOCALI E REGIONALI A SOSTEGNO DEL COMPARTO TURISTICO (*Laura Pellizzari*)

In nome del principio di sussidiarietà e in base alla differente gravità della situazione nelle diverse zone italiane, Comuni e Regioni stanno adottando regole eterogenee, soprattutto per quanto concerne le varie norme di sicurezza, con conseguenti effetti di confusione e disorientamento. Per quanto riguarda le misure di welfare a sostegno del turismo, le Regioni italiane sembrano invece concordare sulla necessità di un pacchetto ad hoc, di intervento statale che interessi il singolo comparto turistico, data la sua importanza a livello nazionale e locale evidenziata all'inizio di questo testo.

2.1 Appelli al Governo e al MIBACT da parte degli assessori al turismo e delle associazioni di categoria

Gli esponenti locali del comparto turistico, quali assessori al turismo e associazioni di categoria regionali, uniscono le loro forze per immaginare piani di sostegno al settore.

I provvedimenti ad oggi assunti dal governo (Decreto-legge “Cura Italia” e Decreto-legge “Liquidità”) non garantiscono la compartecipazione dello Stato alle perdite ingenti del settore. Servono interventi più mirati e misure in grado di aiutare concretamente le imprese innanzitutto a sopravvivere economicamente all'imprevedibile crisi e successivamente a rinnovarsi per poter adeguare la loro offerta alle nuove necessità.⁷¹⁴

Di seguito viene riportato un sunto del documento di richieste inviato al Ministro per i Beni e le Attività culturali Dario Franceschini da parte degli Assessori al Turismo delle principali città d'arte italiane.

Gli assessori al turismo hanno individuato cinque punti fondamentali di intervento, con varie proposte:

- 1) Tutelare le imprese e i lavoratori autonomi della filiera turistica:
 - estensione della cig in deroga da nove settimane a dodici mesi
 - sostegno emergenziale e sgravi fiscali per almeno dodici mesi, per tutte le professioni turistiche
 - sgravi fiscali e sostegno per le piccole imprese artigiane e le professioni legate alla tipicità del territorio
 - tutela di tutte le attività economiche che si svolgono nei territori a prevalente economia turistica
 - instaurazione di un Fondo speciale Turismo per risarcire le imprese delle perdite subite (contributi a fondo perso)⁷¹⁵.
- 2) Rilanciare il Brand Italia:
 - redazione di un piano di comunicazione incentrato sul ruolo primario dell'ENIT, con il coinvolgimento attivo degli assessori
 - puntare sul turismo di prossimità e nazionale
- 3) Ripresa del settore:
 - per i prossimi due anni detrazioni fiscali totali delle spese sostenute per il turismo in Italia.

⁷¹⁴ *Rilancio del Turismo, le richieste delle città al MiBact*, Comune di Matera, 23 Aprile 2020, <http://www.comune.matera.it/>.

⁷¹⁵ Manessi A., *Appello per il turismo italiano: serve uno stanziamento di almeno 750 milioni*, in *Tg Tourism*, 21 Aprile 2020, <https://www.tgtourism.tv/>.

- risorse straordinarie per l'adeguamento delle strutture ricettive alle nuove norme di sicurezza
- 4) Individuare criteri per erogare ai Comuni le risorse di un fondo speciale ad hoc costituito a copertura del mancato incasso per l'anno in corso dell'imposta di soggiorno.
- 5) Interventi di sviluppo economico e della qualità della filiera⁷¹⁶.
Al fine di garantire il soddisfacimento dei bisogni di tutta l'eterogeneità delle imprese del settore sarà necessaria un'interlocuzione costante tra governo e amministratori locali, nelle scelte che riguardano la filiera turistica e la promozione del territorio.

2.2 Il ruolo delle Regioni

L'offerta turistica dovrà necessariamente, in una prima fase, puntare sulla prossimità e saranno dunque premiati quei sistemi turistici locali che più di altri saranno in grado di trattenerne i rispettivi "mercati autoctoni", convincendoli ad usufruire dei prodotti turistici e dei vari servizi ricettivi della propria Regione di appartenenza⁷¹⁷. Secondo una ricerca di Demoskopika il flusso turistico autoctono potrebbe compensare per almeno il 30% le mancate presenze di turisti stranieri. Analizzando i tassi di appartenenza turistica (percentuale dei turisti che trascorrono la vacanza nella regione di residenza sul totale dei turisti di quella regione) in testa svettano la Sardegna (39,45%) e la Sicilia (35,66%) ma anche Lombardia (21,37%) Puglia (20,51%) e Veneto (19,91%) hanno un tasso notevole. Di seguito viene riportato uno schema di sintesi elaborato da Demoskopika per stimare la spesa turistica generabile dai "turisti autoctoni".

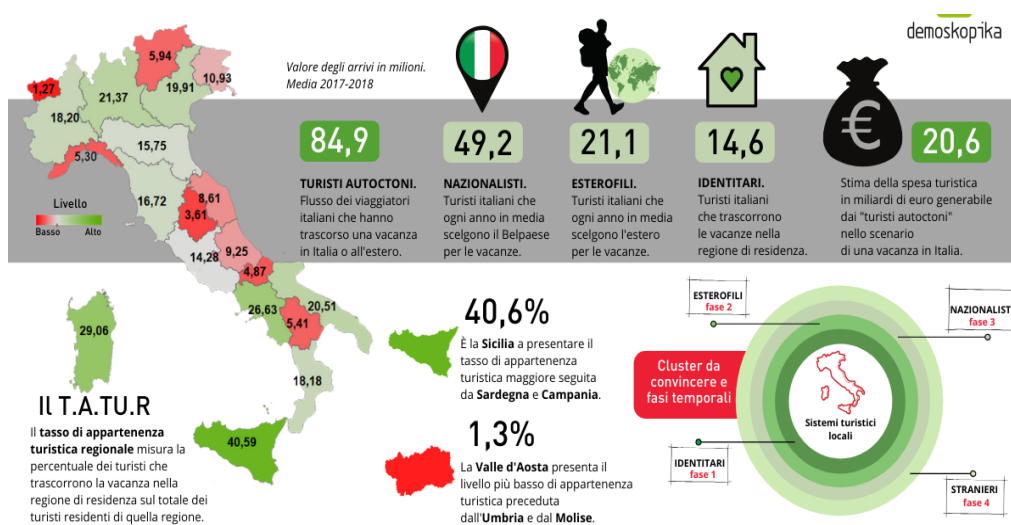


Figura 1: Elaborazione Demoskopika su dati Istat e Banca d'Italia

I sistemi regionali dovranno ripensare la propria offerta turistica per valorizzare il turismo a "chilometro zero", luoghi minori, montagne, parchi e tanti borghi presenti nei nostri territori, al fine di attrarre quei turisti che normalmente escono dalla regione per trascorrere la loro vacanza. Anche in questo caso servirà una costante condivisione tra i vari livelli istituzionali per scongiurare che l'inevitabile competizione che scoppierà tra i sistemi

⁷¹⁶ Coronavirus e turismo, appello di 14 città italiane al ministro. Gaggero (Genova): "Detrazioni e tutela delle imprese", in Primocanale, 8 aprile 2020, in rete: <https://www.primocanale.it/>.

⁷¹⁷ Coronavirus, turismo in ginocchio: le strategie per salvarlo, in QuiFinanza, 26 aprile 2020, in rete: <https://quifinanza.it/>.

turistici regionali possa generare livelli qualitativamente discriminanti alimentando offerte di serie A e di serie B⁷¹⁸.

Quanto appena illustrato vuole essere solo uno spunto per i sistemi regionali che dovranno ricostruire la loro offerta. Prima sarà però necessario focalizzarsi su misure di welfare atte a garantire la sopravvivenza delle imprese e il benessere dei lavoratori: senza questa garanzia, infatti, i nuovi piani di offerta non potrebbero sussistere.

2.3 Esempi di misure di Welfare Regionali per lavoratori ed imprese turistiche

Alcune aziende non hanno mai smesso di lavorare, altre stanno riprendendo la loro attività dopo le perdite subite, altre ancora (come le imprese del comparto di nostro interesse) dovranno aspettare e senza tutele c'è chi rischia di non riaprire, per chiudere definitivamente.

In questa sezione verranno analizzate iniziative e misure adottate da alcune Regioni italiane per permettere alle aziende del settore turistico di resistere al periodo di stop e ai loro lavoratori di percepire una qualche forma di reddito e aggiornare le loro competenze. Verranno analizzate solo alcune Regioni e riassunte solo alcune iniziative che spiccano per particolarità, efficienza o problematiche.

2.3.1 Regione Liguria

Il 18 aprile 2020 è stato sottoscritto tra Regione Liguria, associazioni datoriali e sindacati un accordo per l'erogazione di bonus assunzionali alle imprese del settore del turismo. Le imprese possono accedere a bonus assunzionali di 4.000 euro per assunzione con contratto subordinato a tempo determinato, anche a scopo di somministrazione, di durata uguale o superiore a 5 mesi. Previsti invece 6.000 euro per assunzione con contratto subordinato a tempo indeterminato, anche a seguito di trasformazione di precedente contratto a tempo determinato. Per questa misura la dotazione finanziaria è di 2.400.000 euro.

Per i lavoratori l'accordo prevede invece una linea di intervento denominata "Smart@ttivo", per chi si trova in stato di disoccupazione e rischia di non essere avviato al lavoro in tempi rapidi. Al fine di dare un supporto in caso di prolungata assenza di lavoro sono previste due tipologie di percorso:

1) Percorso integrato di politica attiva del lavoro e formazione fruibile a distanza, combinato con misure di sostegno al reddito sotto forma di indennità di partecipazione mensile di 500 euro al mese per un massimo di 5 mesi, con possibilità di richiedere un voucher ICT per acquisto o noleggio di tecnologie informatiche o traffico dati internet necessari per la fruizione dei moduli di formazione a distanza.

2) Percorso di formazione in smart-training che, in sostituzione della modalità ordinaria del tirocinio on the job di cui alla DGR 1186/2017, limitatamente al periodo di emergenza e per attività confacenti all'attuazione in forma "agile", consenta di avviare esperienze formative con tutoraggio aziendale a distanza e la redazione di progetti formativi individuali che prevedano l'utilizzo di adeguate tecnologie messe a disposizione del tirocinante dall'azienda ospitante. Anche questo percorso prevede indennità di partecipazione di 500 euro al mese per un massimo di 5 mesi⁷¹⁹

Queste politiche del lavoro che permettono la formazione professionale anche a distanza e in un periodo emergenziale sono uno strumento fondamentale per l'accompagnamento alla

⁷¹⁸ Demoskopika, *Ripresa. Dal turismo "nazionalista" benefici per 21 miliardi di euro*, Roma (2020), PDF, <https://www.demoskopika.eu/>.

⁷¹⁹ *Coronavirus: sottoscritto accordo per erogazione bonus assunzionali alle imprese del turismo, per sostegno e formazione dei lavoratori*, Comunicato stampa Giunta regionale Liguria, 18 Aprile 2020, <http://www.regioni.it/>.

ripresa che permetterà un accrescimento rapido e mirato di competenze ai fini dell'adeguamento delle nuove regole che saranno previste per le fasi successive all'emergenza.

L'emergenza Coronavirus ha reso necessarie introdurre correzioni alla disciplina sul lavoro agile, al fine di facilitarne l'erogazione. Con il decreto del 1° marzo 2020 il Consiglio dei Ministri ha disposto che la modalità di lavoro agile venga applicata senza necessità di stipula degli accordi individuali, su tutto il territorio nazionale e per tutta la durata dell'emergenza. La linea di intervento della Regione Liguria mira ad assistere anche le imprese per le quali questo approccio al lavoro fosse precedentemente sconosciuto.

2.3.2 Regione Campania

La regione Campania ha elaborato il "Piano per l'emergenza socio-economica della regione Campania" che stanziava 604 milioni contro la crisi. Il comparto delle misure di sostegno alle imprese, ai lavoratori autonomi e alle aziende agricole e della pesca prevede bonus a microimprese a fondo perduto, la costituzione di un fondo di liquidità confidi, bonus ai lavoratori autonomi e alle aziende agricole e della pesca. Tra le varie misure ne compare una ad hoc, di sostegno per il comparto del turismo. L'azione consiste nel sostegno ai lavoratori stagionali impiegati in attività alberghiere ed extra alberghiere ad integrazione del contributo nazionale, con risorse pari a 30.000.000 €. Tale sostegno è erogato direttamente dall'INPS attraverso le proprie banche dati. Secondo i dati forniti da Federalberghi Campania, la platea degli aventi diritto è di circa 25.000 lavoratori per un importo di 300 euro mensili ciascuno per 4 mensilità⁷²⁰.

Il Piano della Giunta Regionale è stato criticato da Confesercenti Campania per l'esclusione di centinaia di attività commerciali dalla possibilità di avere il contributo "una tantum" a fondo perduto. Numerose attività commerciali del settore turismo (quali agenzie di viaggio, noleggio con conducente, villaggi turistici, affittacamere, case vacanze, residence, campeggi e guide turistiche) sospese a seguito dei Dpcm e delle ordinanze della Regione Campania, non sarebbero infatti state comprese nei Codici Ateco che hanno accesso al bonus⁷²¹.

2.3.3 Provincia Autonoma di Trento

Il Trentino inizia ad affrontare la crisi tramite il suo "Fondo di solidarietà del Trentino", cui aderiscono circa 8700 aziende trentine per circa 54000 lavoratori, garantendo integrazioni salariali ai dipendenti sospesi da imprese aderenti.

Di fatto il Fondo, istituito sulla base dell'accordo tra organizzazioni datoriali e sindacali trentine, permette l'accesso alla cassa integrazione ai dipendenti di datori di lavoro privati, a prescindere dalla consistenza dell'organico, che occupano almeno il 75% dei propri dipendenti in unità produttive ubicate nel territorio della Provincia autonoma di Trento, per lo più di settori quali il commercio, il turismo ed i servizi. Sono destinatari i lavoratori di tali settori oltre a quelli degli impianti a fune.

Il Fondo garantisce un assegno ordinario di integrazione salariale nei limiti stabiliti dal decreto istitutivo (massimo 13 settimane, prorogabili per ulteriori 13 settimane, vedi art. 6, comma 2, DI n. 103593 del 2019) per i dipendenti di aziende che sospendano l'attività «in relazione a causali previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria, ad

⁷²⁰ *Piano per l'emergenza socio-economica della Regione Campania*, Regione Campania (2020), PDF, <http://www.regione.campania.it/>.

⁷²¹ *Coronavirus, Confesercenti Campania alla Regione: Escluse dai contributi migliaia di imprese turistiche*, in *ildenaro.it*, 15 Aprile 2020, <https://www.ildenaro.it/>.

esclusione delle intemperie stagionali» ai sensi dell'art. 5, comma 1, DI n. 103593 del 2019. Nello specifico dell'emergenza sanitaria legata alla sindrome Covid-19, l'attivazione del Fondo è giustificata per due fattispecie: la prima è la sospensione o la riduzione di attività in forza di un'ordinanza della Pubblica autorità, la seconda riguarda il calo di lavoro o di commesse e la crisi di mercato.

Le aziende nei settori del commercio, turismo e servizi che si trovano in una situazione transitoria di calo di lavoro/commesse con la ragionevole certezza di poter riprendere l'attività, possono presentare domanda di assegno ordinario al Fondo. Prima di poter accedere all'assegno ordinario l'azienda deve aver utilizzati tutti gli strumenti ordinari di flessibilità comprese le ferie residue (art. 6, comma 11 del DI n. 103593 del 9 agosto 2019)⁷²².

Il Trentino stava pianificando da mesi una riforma del turismo, ad oggi adottata dalla Giunta tramite il disegno di legge proposto dall'assessore Failoni per rispondere alle sfide del turismo di domani. La riforma ha l'obiettivo primario di ridisegnare le competenze delle Apt e proprio quest'ultime hanno espresso delle perplessità. Le Apt del Trentino avrebbero chiesto alla Giunta provinciale di sospendere l'iter di approvazione della riforma delle Aziende di promozione turistica. Questo perché, a loro avviso, il coronavirus ha cambiato la realtà e la riforma nasce sulla base di parametri che sono già mutati e che forse non esisteranno più⁷²³. Ma è proprio perché molte cose cambieranno che tali modifiche potrebbero essere decisive nel dotare il sistema degli strumenti necessari per affrontare con serenità il proprio rilancio. La riorganizzazione del comparto arriva certo in un momento di forte incertezza per il settore, ma proprio perciò vuole rappresentare una risposta strutturale all'emergenza.

Si vogliono qui sottolineare due aspetti della riforma particolarmente legati a quanto è stato finora espresso in questo capitolo. Uno degli obiettivi della riforma è il superamento di una visione ancora in parte ancorata ai confini territoriali e amministrativi e la riduzione delle distanze presenti fra i diversi attori che lavorano ai vari livelli nel turismo Trentino. Mai come ai tempi del coronavirus l'unione farà la forza e questa strategia aiuterà di certo lo sviluppo di nuovi piani di offerta uniti e coerenti, perché verranno strategicamente pensati a vari livelli e verso obiettivi comuni. Secondo e ultimo aspetto della riforma per noi rilevante è il programma della formazione estesa, che doterà gli operatori di nuovi strumenti per far fronte alla crisi e per affrontare in prospettiva fenomeni quali la globalizzazione, l'internazionalizzazione e la digitalizzazione⁷²⁴.

2.3.4 Regione Veneto

È interessante accennare infine a una problematica del settore agricolo (comparto senza dubbio intrecciato a quello turistico) ovvero la particolare situazione in cui si trovano i suoi lavoratori.

Le difficoltà di spostamento hanno messo in forse la fondamentale disponibilità di manodopera straniera nel settore dell'agricoltura. La necessità di garantire approvvigionamenti alimentari agli italiani incontra il bisogno di trovare o integrare il lavoro per chi ha visto ridurre il proprio stipendio o sospendere la propria attività. Per

⁷²² *Emergenza nuovo coronavirus: interventi del Fondo di solidarietà del Trentino*, Confcommercio Trentino, 3 aprile 2020 <https://www.unione.tn.it/>.

⁷²³ Marcolini G., *Il virus ha cambiato tutto più tempo per la riforma*, in *Giornale Trentino*, 19 aprile 2020, <https://www.giornaletrentino.it/>.

⁷²⁴ *Al via la riforma del turismo. Per l'era post-Covid 19 nuove competenze alle APT*, Ufficio Stampa della Provincia autonoma di Trento, 17 aprile 2020, <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/>.

combattere le difficoltà occupazionali, garantire le forniture alimentari e stabilizzare i prezzi con lo svolgimento regolare delle operazioni di raccolta Coldiretti ha lanciato il portale internet “[Jobincountry](#)”. L’iniziativa è stata sperimentata in Veneto e successivamente autorizzata dal Ministero del Lavoro. Le candidature arrivano da studenti universitari, cassaintegrati, operai e tanti addetti del settore turistico in crisi. Il problema ora è la necessità di semplificare il meccanismo dei voucher, ad oggi troppo rigido e complesso. Si propone ad esempio di impiegare persone che hanno perso il lavoro (cassaintegrati o fruitori del reddito di cittadinanza) senza far perdere loro tali diritti acquisiti, garantendo condizioni sanitarie ottimali e l’inquadramento nell’ambito del contratto collettivo nazionale e di poter utilizzare in campagna le persone che si trovano momentaneamente inoccupate a causa del blocco di molte attività produttive⁷²⁵. In attesa delle istituzioni le campagne italiane guardano ai meccanismi già sperimentati in Francia, con la piattaforma “Bras pour ton assiette” e Gran Bretagna, con lo slogan “Pick for Britain”.

Con il blocco delle frontiere è a rischio più di un quarto della produzione agroalimentare nazionale raccolta normalmente da 370 mila lavoratori regolari che arrivano ogni anno dall’estero. Si attendono accordi specifici con Polonia, Bulgaria e Romania per realizzare dei “corridoi verdi privilegiati” per i lavoratori agricoli⁷²⁶.

2.4 Il dialogo tra Stato e Regioni

Per andare incontro alle imprese e ai lavoratori la maggior parte delle amministrazioni ha rinviato o sospeso il versamento dei tributi locali e alcune regioni hanno predisposto fondi e misure regionali (come visto negli esempi sopra riportati), ma per la ricostruzione del mondo del turismo è necessaria anche e soprattutto l’azione dello stato. Nonostante il turismo sia una materia di esclusiva competenza regionale è chiaro come la situazione sia di grave interesse unitario e dunque richieda l’intervento statale. Anche perché le Regioni non possono finanziare spesa corrente con debito e sono tenute al rispetto dell’equilibrio di bilancio, conseguentemente a fronte di minori entrate dovranno ridurre le spese per le funzioni erogate.

In prima battuta l’obiettivo primario è quello di garantire la sopravvivenza delle imprese e il benessere dei lavoratori ma successivamente sarà ancora più importante che Stato e Regioni lavorino a nuovi piani di sviluppo incentrati su un diverso modo di fare turismo. Per far fronte ai cambiamenti nel modo di viaggiare l’industria del turismo dovrà rinnovarsi, ripensare ai propri modelli di business, attuare una vera e propria rivoluzione strategica. Per garantire lo sviluppo economico legato al turismo saranno necessari investimenti pubblici, agevolazioni fiscali per i privati che investiranno su infrastrutture, tecnologia e proposte di viaggio compatibili con il tema della sicurezza⁷²⁷. Solo un dialogo costante tra lo Stato, gli amministratori locali e gli imprenditori del settore potrà consentire di trovare le migliori strategie per resistere e per consentire al turismo di tornare ad essere una leva potente per l’economia del nostro sistema Paese, sviluppando nuovi modelli di accoglienza e un’offerta più sostenibile.

⁷²⁵ Gaita L., *Coronavirus, la corsa contro il tempo per trovare 200mila braccianti. La Coldiretti: “Il 40% di frutta e verdura rischia di marcire nei campi”*. *Dai voucher alla sanatoria, tutte le ipotesi allo studio tra le polemiche*, in *Il fatto quotidiano*, 8 aprile 2020, <https://www.ilfattoquotidiano.it/>.

⁷²⁶ Zaghi A., *La piattaforma. Coldiretti: in poche ore centinaia di domande per il lavoro nei campi*, in *Avvenire*, 16 aprile 2020 <https://www.avvenire.it/>.

⁷²⁷ Centro per l’imprenditorialità, le PMI, le Regioni e le Città (CFE), *Covid-19: Risposte di policy per il turismo*, OECD, (25 marzo 2020): 23 aprile 2020, www.oecd.org

Questo perché è molto probabile che i nostri stili di vita cambieranno per i primi periodi successivi al *lockdown*, ma verosimilmente la crisi globale sancirà dei cambiamenti epocali. Inoltre, tralasciando per un momento il tema della sicurezza richiesta dal virus, precedentemente all'emergenza attuale la crisi climatica e ambientale indicavano già da tempo la necessità di un ripensamento dello stile di vita occidentale e dei suoi modelli di business e in questo impellente cambiamento il turismo può giocare un ruolo fondamentale.

3. UNIONE EUROPEA: FONDI STANZIATI, SOSTEGNO ALLE IMPRESE E AI LAVORATORI DEL SETTORE (*Ayla Vigliotti*)

3.1 Premessa: importanza del turismo nell' UE

Il turismo è parte integrante del PIL della Comunità Europea, costituendone circa il 10%, con un consumo che genera entrate per un valore che supera i 400 miliardi l'anno⁷²⁸, che è responsabile di più di oltre 27 milioni di posti di lavoro⁷²⁹. Di conseguenza, esso è una fonte fondamentale di reddito per milioni di cittadini comunitari, identificando un settore che va protetto e incentivato con decisione.

Non va mai dimenticato anche il ruolo rilevante che questo settore ricopre come mezzo per l'integrazione e la coesione sociale tra i diversi Stati Membri, che grazie anche agli accordi di libera mobilità incentiva le persone a visitare nuovi luoghi e a incrementare i sentimenti di unità alla base di tutto il progetto dell'Unione. Infatti, secondo recenti stime dell'Eurostat, l'ufficio statistico ufficiale della Comunità Europea, meno di un quarto dei viaggi effettuati dai cittadini europei sono rivolti a paesi esterni all'Unione, il che significa che le mete preferite dai cittadini europei sono largamente all'interno della Comunità⁷³⁰.

Per tutti questi motivi un'azione diretta, efficace e mirata per difendere sia imprenditori che lavoratori dall'emergenza Covid-19 si è resa necessaria, con l'obiettivo anche a lungo termine di creare programmi e piani che in un futuro possano aiutare a contrastare future minacce simili.

3.2 Aiuti finanziari per contrastare la crisi derivante dal coronavirus

In prima analisi verranno presi in considerazione possibili aiuti finanziari messi in campo dalla Comunità Europea, partendo dai finanziamenti ordinari e dai bilanci EU, poi si discuterà brevemente dell'attività politica del Parlamento Europeo tesa a istituire un Recovery Fund per la ripresa a breve e medio termine e che cosa questo potrebbe significare per il settore del turismo. In un'ulteriore fase, invece, si considereranno misure al sostegno economico più generali sia istituite esplicitamente per far fronte all'emergenza Coronavirus, che il rifinanziamento di misure già esistenti.

3.2.1 Finanziamenti ordinari

Per quanto riguarda l'interesse dell'Unione Europea nei confronti del turismo, sarebbe opportuno ricordare innanzitutto i finanziamenti ordinari, che, basati su programmi pluriennali, garantiscono interventi mirati di vario tipo a sostegno del settore.⁷³¹ Questi interventi si concretizzano in sovvenzioni o finanziamenti, diretti e indiretti, realizzati con l'ausilio di svariate forme di intermediari finanziari e assegnati tramite appositi bandi.⁷³² L'ultimo set di programmi approvato riguardava il periodo 2014-2020, mentre il bilancio europeo 2021-2027 non è stato ancora approvato e il relativo dibattito politico è ancora in

⁷²⁸ *Ministers voiced strong support for national and EU measures for the swift and effective recovery of tourism sector in Eu2020*, 27 aprile 2020, <https://www.eu2020.hr>.

⁷²⁹ *Zalzan, E. New Rules coming for Europeans' summer travel in Observer*, 29 aprile 2020, <https://observer.com>.

⁷³⁰ *Ibidem*.

⁷³¹ Direzione Generale Mercato Interno, Industria, Imprenditoria, & PMI, *Guida ai finanziamenti dell'UE per il settore del turismo (2014-2020)*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 22 febbraio 2017, <https://op.europa.eu/it/>.

⁷³² *Ibidem*.

corso.⁷³³ Lo stesso Dario Franceschini, ministro italiano per i beni e le attività culturali e turismo, ha chiesto a gran voce l'istituzione di un Fondo Speciale per il Turismo da essere posizionato all'interno del bilancio ordinario 2021-2027.⁷³⁴

3.2.2 Recovery Fund

Aspettando che i vari partiti e le varie fazioni presenti nel Parlamento europeo trovino un accordo comune e che il bilancio possa essere approvato, i ministri del turismo insieme alla Commissione Europea hanno intavolato trattative per arrivare ad una visione comune per la creazione di un Recovery Fund. In data 15 maggio 2020 il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione che definisce il fondo come "un elemento principale di un pacchetto che dia impulso di investimento, anche privato, di 2000 miliardi di euro" attivato con risorse erogate attraverso prestiti e sovvenzioni agli Stati, pagamenti diretti per investimenti e capitale proprio".⁷³⁵ Questo Fondo, verrà presentato ufficialmente al Parlamento Europeo, congiuntamente col nuovo progetto di bilancio 2021-2027 dentro al quale verrà inquadrato, in data 27 maggio 2020, quando la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, lo illustrerà agli eurodeputati.⁷³⁶

Si ritiene che dovrebbe coinvolgere tutti gli Stati Membri dando un sostegno concreto anche al turismo, coprendo una parte significativa dei costi di ripristino necessari per riavviare il settore.⁷³⁷

Secondo le parole dello stesso Ministro del Turismo croato, Gari Capelli:

"In condizioni normali, il turismo non svolge un ruolo così significativo nell'IPP (politica integrata di prodotto), ma ora c'è una posizione unica da parte dei paesi membri: l'industria dovrebbe costituire il 20-25% del budget a lungo termine. Il turismo dovrebbe svolgere un ruolo molto importante nel rilancio dell'economia di tutti i nostri paesi."⁷³⁸

Ad oggi, però, solo alcune misure per il supporto economico al sistema nel suo insieme, e quindi di carattere generale e non specificamente rivolte al settore turistico, sono state approvate. In particolare, è importante considerate sia misure specifiche, quali la sospensione momentanea del Patto di Stabilità e Crescita Economica e il Supporto per mitigare il rischio di disoccupazione in tempo di emergenza (SURE), che l'ulteriore finanziamento di enti già esistenti come la Banca Europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI).

3.2.3 Misure finanziarie *ad hoc*

Le nuove e rivoluzionarie misure sono quindi principalmente due: la sospensione momentanea del Patto di Stabilità e Crescita Economica e il Supporto per mitigare il rischio

⁷³³ Consiglio dell'Unione Europea, *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027: negoziati*, 22 aprile 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/>.

⁷³⁴ Ufficio Stampa Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. *Turismo, Franceschini ai Ministri UE: Serve Fondo Europeo Speciale Quota del Recovery Fund per il settore*, 27 aprile 2020, <https://www.beniculturali.it/>.

⁷³⁵ *Recovery Fund, ok alla risoluzione del Parlamento Ue. Sì degli eurodeputati 5 stelle, la Lega si astiene*, La Repubblica, 15 maggio 2020, <https://www.repubblica.it>.

⁷³⁶ *Ibidem*.

⁷³⁷ Joey, J. *Covid Passport for tourism will be introduced in the EU*, in *News in World News*, 28 aprile 2020, <https://newsusa.website/>

⁷³⁸ *Ibidem*.

di disoccupazione in tempo di emergenza (SURE). In entrambi i casi i fondi stanziati non sono rivolti direttamente alle imprese turistiche e ai lavoratori di questo settore, ma piuttosto al sistema economico nel suo complesso. Queste misure permetteranno ai governi nazionali di ricevere ingente liquidità da poter redistribuire sui vari settori economici, compreso il settore del turismo.

Sospensione momentanea del patto di stabilità e crescita. Per far fronte alla inevitabile recessione causata dalla pandemia mondiale è stato chiaro fin da subito che un cambiamento radicale era necessario. Una delle prime misure adottate dall'EU è stata quindi la sospensione del Patto di Stabilità, per la prima volta nella storia europea, richiesta già in data 20 marzo dalla Commissione europea e confermata il 23 marzo dall'Ecofin, gruppo dei Ministri delle Finanze.⁷³⁹

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è un accordo internazionale, parte fondamentale e costituente della politica monetaria all'interno dell'Unione Europea, che serve a regolare la disciplina di bilancio all'interno degli Stati Membri, al fine di tutelare la moneta unica e la stabilità economico-finanziaria.⁷⁴⁰

Una decisione così drastica si è resa necessaria nel tentativo di limitare, per quanto possibile, gli shock derivati dalla crisi impellente, come anche ribadito dal comunicato stampa dai Ministri delle Finanze:

“La grave recessione economica ora prevista per quest'anno richiede una risposta politica risoluta, ambiziosa e coordinata. Dobbiamo agire con decisione per garantire che lo shock rimanga per quanto possibile breve e limitato senza creare danni permanenti alle nostre economie e quindi alla sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine.”⁷⁴¹

Questa misura è senza precedenti, ma è necessaria per sostenere i numerosi settori economici colpiti duramente dal coronavirus e dalle conseguenze del lockdown. Secondo le parole della stessa presidente della Commissione, Ursula Von der Leyen, la sospensione del Patto di Stabilità permetterà a tutti i Governi di “pompate nel sistema denaro finché serve”, rendendo concreto l'impegno preso da lei e dalla sua amministrazione di fare “tutto il possibile per sostenere l'economia e i cittadini”.⁷⁴²

Di conseguenza con questa mossa viene permesso ai Governi nazionali di far fronte alla crisi in modo innovativo, permettendo loro di spendere denaro pubblico come mai prima d'ora.

Supporto per mitigare il rischio di disoccupazione in tempo di emergenza (SURE).

Il SURE, acronimo che corrisponde a “Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency” è un pacchetto di finanziamenti da 100 miliardi di euro, che funge da misura di finanziamento temporaneo ad altri strumenti di sostegno, come ad esempio la cassa

⁷³⁹ *Ue, via libera all'Ecofin: stop al patto di stabilità* in *La Repubblica*, 23 marzo 2020, <https://www.repubblica.it/>.

⁷⁴⁰ Glossario delle sintesi, *L'accesso al diritto dell'Unione Europea. Patto di Stabilità e Crescita*, Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁷⁴¹ Comunicato Stampa del Consiglio Europeo, *Dichiarazione dei Ministri delle Finanze dell'EU sul Patto di Stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*, 23 marzo 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/>.

⁷⁴² *L'Ue sospende per la prima volta il Patto di Stabilità per rispondere alla pandemia* in *Agenzia Giornalistica Italiana*, 20 marzo 2020, <https://www.agi.it>.

integrazione, finalizzato quindi ad un intervento mirato al mantenimento dell'occupazione nei vari paesi europei, definito da Paolo Gentiloni, commissario europeo agli affari economici, come: “un pacchetto di dimensioni senza precedenti per sostenere il sistema sanitario, la cassa integrazione, la liquidità alle imprese”⁷⁴³. La sua finalità assistenziale è quindi evidente.

Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione Europea, ha annunciato la creazione del fondo in data 2 aprile 2020, paragonandolo ad un Piano Marshall⁷⁴⁴, definendolo uno strumento anti-crisi che attraverso la solidarietà sarà capace di aiutare qualsiasi Stato Membro in stato di necessità, dando un aiuto concreto a tutte le migliaia di aziende sane e forti che però ora si trovano in difficoltà e costrette a lottare fieramente per resistere in questo delicato momento storico⁷⁴⁵.

L'aiuto reale si concretizza in prestiti concessi a condizioni favorevoli per aiutare gli Stati membri a fronteggiare la inevitabilmente crescente spesa pubblica per il mantenimento dei posti di lavoro e delle aziende che hanno subito cali sostanziali a causa della pandemia. I prestiti, dunque, saranno principalmente destinati a finanziare la creazione o l'ampliamento di cassa integrazione e strumenti affini idonei a proteggere i posti di lavoro, diminuendo le ore lavorate a seconda delle esigenze ed integrando allo stesso tempo i salari dei lavoratori.⁷⁴⁶

I prestiti verranno contratti sui mercati finanziari dalla Commissione, basandosi su un sistema di garanzie volontarie. Lo strumento entrerà in funzione quando tutti gli Stati Membri avranno dato un loro contributo impegnandosi con tali garanzie, che dovranno raggiungere un importo minimo (ossia il 25% rispetto all'ammontare massimo di 100 miliardi, in proporzione rispetto al proprio PIL). Quando uno Stato membro riterrà opportuno richiedere questi particolari prestiti, sarà dunque necessario presentare la propria richiesta di assistenza presso la Commissione, affinché questa possa valutare correttamente, volta per volta, quali condizioni di prestito applicare, definendo importo, modalità tecniche di attuazione e i tempi di dilazione dei pagamenti.⁷⁴⁷

Questo strumento si propone dunque di aiutare sia le aziende che i dipendenti, anche nel settore turistico, in modo da permettere ad entrambe le categorie di sopravvivere in un momento di crisi senza precedenti, dove la domanda scarseggia o è del tutto assente, in modo da essere poi pronti per ripartire quando l'emergenza andrà scemando.⁷⁴⁸

3.2.4 Rifinanziamento di strumenti già esistenti

Altre misure importanti di sostegno all'economia, sono rappresentate da un ulteriore finanziamento di enti già esistenti: la Banca Europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI).

⁷⁴³ Losito, A. *Sure: cos'è e come funziona cassa integrazione europea, ultime notizie* in *The Italian Times*, 15 aprile 2020, <https://www.theitaliantimes.it/>.

⁷⁴⁴ Ansa, *La UE lancia il Sure: 100 miliardi contro la disoccupazione* in *La Repubblica*, 2 aprile 2020, <https://www.repubblica.it/>.

⁷⁴⁵ Losito, A. *Sure: cos'è e come funziona cassa integrazione europea, ultime notizie* in *The Italian Times*, 15 aprile 2020, <https://www.theitaliantimes.it/>.

⁷⁴⁶ European Commission. *Loans Programmes, Sure: Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, 14 aprile 2020, <https://ec.europa.eu>.

⁷⁴⁷ *Ibidem*.

⁷⁴⁸ Losito, A. *Sure: cos'è e come funziona cassa integrazione europea, ultime notizie* in *The Italian Times*, 15 aprile 2020, <https://www.theitaliantimes.it/>.

La Banca Europea per gli Investimenti (BEI). La BEI è un'istituzione finanziaria della Comunità Europea fondata con il Trattato di Roma nel 1958, il cui obiettivo è il finanziamento di investimenti destinati a sostenere obiettivi politici definiti dall'Unione a livello nazionale ed internazionale,⁷⁴⁹ promuovendo integrazione e coesione socio-economica, sviluppo e innovazione.⁷⁵⁰

La BEI normalmente si propone di prestare denaro (anche se non a fondo perduto) sia al settore pubblico che a quello privato, sostenendo in particolare le piccole imprese, gruppo che ricomprende molte imprese turistiche, e le start up. I prestiti della BEI, concessi a condizioni estremamente vantaggiose, arrivano a coprire anche la metà del costo dei progetti presentati, addirittura per specifici casi la BEI accetta più rischi di una banca commerciale, offrendo anche assistenza tecnica per la realizzazione dei progetti stessi. La BEI è un organo finanziariamente autonomo ed indipendente anche se collabora strettamente con le altre istituzioni europee, quali la Commissione, il Parlamento e il Consiglio.

Per rispondere alla crisi creata dalla diffusione del Coronavirus anche la BEI, congiuntamente col FEI, Fondo Europeo per gli Investimenti, del quale la BEI è il principale azionista, si è impegnata pubblicamente a dare un suo contributo rilevante, creando un Fondo Europeo di garanzia di 25 miliardi di euro, con 200 miliardi di euro destinati solamente al finanziamento delle piccole-medie imprese⁷⁵¹.

Il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI). Il FEI, fondato nel 1993, è un'istituzione il cui scopo è il sostegno per la creazione, crescita e sviluppo delle piccole e medie imprese all'interno della Comunità Europea. Gli azionisti che partecipano a questa azienda specializzata nel finanziamento a piccole imprese sono: BEI, Commissione Europea (in vece dell'EU) insieme ad altre banche e istituzioni pubbliche e private.⁷⁵² La Commissione europea, in questo momento particolarmente delicato, ha dato possibilità al FEI di porsi come garante per l'incentivo di banche ed altri finanziatori a condizioni favorevoli, in modo da permettere a questi di ricevere liquidità per un importo stimabile attorno agli 8 miliardi di euro, con l'obiettivo di aiutare concretamente 100 000 piccole e medie imprese europee⁷⁵³.

3.3 Iniziative non finanziarie per contrastare la crisi derivante dal coronavirus

Oltre agli strumenti finanziari, già approvati, ma di supporto all'economia nel suo insieme o ancora in fase di discussione, ma specifici per il turismo, la Comunità Europea sta discutendo misure di altra natura per la ripresa del turismo a breve e medio termine.

La necessità impellente di proteggere il turismo, infatti, sia come fonte di occupazione e reddito per i lavoratori che come fonte di ricchezza per imprenditori e per lo stato, ha spinto i politici dei vari paesi membri a lavorare, non sempre congiuntamente, per trovare una soluzione al problema. Di conseguenza si è cominciato a lavorare su diversi fronti, nel tentativo ad esempio di trovare linee guida e protocolli di sicurezza comuni per tutti, ma allo stesso tempo, sempre nel tentativo di proteggere il settore turistico e i suoi dipendenti,

⁷⁴⁹ Celiberti, M. *Bei: cos'è e come funziona Banca Europea Investimenti, Mes e Sure* in *The Italian Times*, 15 marzo 2020, <https://www.theitaliantimes.it/>.

⁷⁵⁰ European Investment Bank <https://www.eib.org>.

⁷⁵¹ *Ibidem*.

⁷⁵² European Investment Fund <https://www.eif.org>.

⁷⁵³ Commissione Europea, *Coronavirus: la Commissione e il Fondo Europeo per gli Investimenti (parte del gruppo BEI) sbloccano 8 miliardi di Euro e di investimenti per 100 000 piccole e medie imprese*, 6 aprile 2020, <https://ec.europa.eu/>.

alcuni Stati hanno cominciato a discutere della possibilità di istituire accordi bilaterali con l'obiettivo di escludere dalle proprie rotte turistiche alcune zone considerate più contagiose e quindi pericolose, attraverso misure come il "Covid Passport" e i "corridoi turistici".

3.3.1 Linee guida della Commissione Europea

Le linee guida definite dalla Commissione Europea su come far ripartire il turismo in modo sicuro già nell'estate 2020 sono state rese disponibili il 13 maggio. Con esse si è cercato di dare delle raccomandazioni generali, da applicare per ogni Stato Membro, al fine di fornire linee guida per una regolamentazione unitaria e condivisa⁷⁵⁴. Queste linee guida comprendono una serie di indicazioni: "Linee Guida verso un approccio graduale e coordinato per ripristinare la libera circolazione e la revoca progressiva dei controlli alle frontiere interne", "Linee Guida per il progressivo ripristino dei servizi di trasporto e della connettività" e "Linee Guida per la progressiva ripresa dei servizi turistici e per i protocolli sanitari nelle strutture ricettive."⁷⁵⁵. Esse comprendono le varie modalità di distanziamento sociale, l'uso di indumenti protettivi e i mezzi e modalità necessari per la sanificazione che devono essere proporzionate e non discriminatorie⁷⁵⁶, congiuntamente con informazioni specifiche riguardanti la ripresa della mobilità tra Stati, eliminando gradualmente le quarantene vigenti nella maggior parte delle nazioni europee e le limitazioni ai collegamenti serviti dal sistema dei trasporti europeo, essenziale per la buona riuscita di un viaggio, ma al tempo stesso possibile veicolo di diffusione del virus. Per il settore alberghiero, oltre alle raccomandazioni sulle misure sanitarie di distanziamento sociale e di sanificazione, è interessante notare come siano state formulate particolari requisiti di tracciabilità dei clienti stessi, che devono rendersi reperibili anche dopo aver lasciato la struttura, in modo da poter essere facilmente contattati in caso di necessità⁷⁵⁷. Il problema chiave è che, sia tra Stato e Stato che a livello locale vi sono marcate differenze riguardo alla diffusione del virus e le misure prese per contrastarla, inclusi diversi livelli di capacità sanitaria per far fronte all'emergenza.

3.3.2 Protocolli comuni

Nel frattempo, è stato reso noto che i ministri del turismo dei 27 Stati Membri hanno iniziato dei negoziati per discutere la definizione di possibili protocolli sanitari e amministrativi comuni per rendere i viaggi all'interno dell'Unione il più sicuri possibile⁷⁵⁸. Alcune compagnie aeree, come Wizz Air, stanno già seguendo delle normative interne che potrebbero fornire da base per la definizione dei protocolli comuni, come la sanificazione degli aerei su base giornaliera, la distribuzione di salviette igienizzanti a bordo e il mantenimento del distanziamento sociale durante il check-in, tutte misure volte a ridurre il più possibile il rischio di infezione.⁷⁵⁹

⁷⁵⁴ D'Argenio, A. *Coronavirus: distanze e sanificazioni, ma niente passaporti, ecco le linee guida Ue per salvare le vacanze* in *La Repubblica*, 13 maggio 2020, <https://www.repubblica.it>.

⁷⁵⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. *Covid-19: nuove Linee Guida della Commissione Europea*, 14 maggio 2020, <https://www.lavoro.gov.it/>.

⁷⁵⁶ Zalzan, E. *New Rules coming for Europeans' summer travel* in *Observer*, 29 Aprile 2020, <https://observer.com>.

⁷⁵⁷ D'Argenio, A. *Coronavirus: distanze e sanificazioni, ma niente passaporti, ecco le linee guida Ue per salvare le vacanze* in *La Repubblica*, 13 maggio 2020, <https://www.repubblica.it>.

⁷⁵⁸ *L'Europa cerca una soluzione comune per salvare il turismo*, in *Internazionale*, 29 aprile 2020, <https://www.internazionale.it/>.

⁷⁵⁹ Zalzan, E. *New Rules coming for Europeans' summer travel* in *Observer*, 29 aprile 2020, <https://observer.com>.

3.3.3 Covid Passport

Gari Cappelli, ministro il cui paese detiene la presidenza di turno dell'UE in questo momento, ossia la Croazia, ha fatto un vago riferimento alla possibilità di istituire un documento comune chiamato "Covid Passport".⁷⁶⁰ Questo documento avrebbe dovuto avere il ruolo di certificato di sicurezza, assolvendo una funzione di garanzia sia per il viaggiatore che per il suo futuro ospitante.⁷⁶¹ Sebbene le intenzioni fossero buone, non si possono non notare le notevoli criticità relative all'istituzione di un documento di questo tipo.

La più evidente è costituita dalla alta contagiosità del Coronavirus⁷⁶², che rischierebbe di rendere tale passaporto uno strumento poco efficace e di breve durata. Questo poiché, al momento, il modo più sicuro e funzionale per dividere gli infetti dai sani, è l'utilizzo di un tampone che richiede del tempo per avere i risultati e non è immediato come potrebbe essere la sola misurazione della febbre. Individuare i sintomi non è quindi sufficiente per dichiarare la salute degli individui (ricordiamo che molte persone che hanno contratto questo virus sono asintomatiche ma contagiose) e soprattutto un test negativo ad oggi, non è sufficiente per garantire che questa persona starà bene anche in futuro prossimo. La stessa Organizzazione Mondiale della Sanità inoltre ha già ribadito che neanche l'aver già superato la malattia garantisce immunità poiché non vi sono prove certe che gli anticorpi sviluppati dai guariti proteggano da ulteriori possibili infezioni⁷⁶³.

Ad ogni modo la Commissione Europea ha rifiutato l'ipotesi di istituire dei passaporti sanitari, anche se tale proposta era stata sostenuta da svariate nazioni, adducendo come motivazione il fatto che non vi sia, al momento, un efficace metodo scientifico per distinguere sani da infetti a lungo termine.⁷⁶⁴

4.3.4 Corridoi turistici

Altra proposta proveniente dalla Croazia, e non solo, è quella di creare dei "corridoi turistici" attraverso specifici accordi bilaterali, tra Stati che si considerano allo stesso livello di rischio. La Croazia, infatti, grazie alla sua posizione geografica, dispone di spiagge che sarebbero potenzialmente raggiungibili senza particolari difficoltà da cittadini austriaci e tedeschi e per questo motivo è stata formulata l'ipotesi della creazione di mete turistiche alternative racchiuse in "un'area turistica a circuito chiuso" che dovrebbe coinvolgere gli stati di: Repubblica Ceca, Croazia, Slovenia, Ungheria, Austria e Germania⁷⁶⁵.

La conseguenza diretta della creazione di questi "corridoi" sarebbe una legalizzazione di una palese violazione della libera concorrenza che violerebbe i principi di uguaglianza e unità posti a base della creazione dell'Unione Europea in quanto tale, penalizzando altre

⁷⁶⁰ *Ibidem*.

⁷⁶¹ Joey, J. *Covid Passport for tourism will be introduced in the EU*, in *News in World News*, 28 aprile 2020, <https://newsusa.website/>.

⁷⁶² Ministero della Salute. *FAQ – Covid-19, domande e risposte*. <http://www.salute.gov.it/>.

⁷⁶³ World Health Organization, *Immunity Passports in the context of Covid 19*, 24 aprile 2020, <https://www.who.int/>.

⁷⁶⁴ D'Argenio, A. *Coronavirus: distanze e sanificazioni, ma niente passaporti, ecco le linee guida Ue per salvare le vacanze* in *La Repubblica*, 13 maggio 2020, <https://www.repubblica.it>.

⁷⁶⁵ Prestigiaco, D. *Un corridoio per portare i tedeschi al mare in Croazia. La Lega: "Così si boicotta l'Italia"* in *Europa Today*, 27 aprile 2020, <https://europa.today.it/>.

mete turistiche tradizionalmente amate dai turisti tedeschi, quali il Sud Italia, anche se al momento le regioni incluse in quest'area presentano anch'esse livelli bassi di contagiosità⁷⁶⁶. Una proposta forse più facilmente attuabile per supportare la movimentazione di viaggiatori arriva invece direttamente dalla Commissione, ed è quella della creazione di un sito unico, comune a tutti gli Stati membri, che contenga informazioni aggiornate in tempo reale sui contagi, sull'apertura o meno delle frontiere e sulla disponibilità di posti letto in strutture sanitarie ed alberghiere, in modo da essere il più informati possibile e di evitare il più possibile gli affollamenti. Altra proposta alternativa fortemente caldeggiata dalla Commissione riguarda le singole App di tracciamento dei contagi presenti in alcune nazioni europee, che dovrebbero essere uniformate a livello continentale⁷⁶⁷.

3.4 Dichiarazione congiunta dei Ministri del Turismo

Nonostante il periodo attuale sia drammatico e le decisioni da prendere in campo economico anche per la salvaguardia del turismo impellenti, i ministri del turismo degli Stati Membri, per varie difficoltà legate alle differenze socio economiche e politico-culturali non ancora sono stati in grado di formulare una strategia comune. Infatti, su 27 solo 9 hanno concordato sull'idea di firmare una dichiarazione congiunta volta a richiedere che il settore del turismo abbia un ruolo particolarmente rilevante nel piano europeo⁷⁶⁸. La loro incapacità nel trovare un accordo funzionale in un periodo delicato come questo rischia di produrre seri problemi di coordinamento, inducendo i Singoli stati a concludere accordi separati, come accadrebbe qualora i "corridoi turistici" divenissero realtà, tagliando fuori i Paesi membri ritenuti ancora troppo esposti al rischio di contagio, per esaltare le divisioni in luogo della coesione solidaristica. L'integrazione delle scelte politiche ed economiche dovrebbe invece essere alla base dell'Unione Europea.

⁷⁶⁶ Protezione Civile. Comunicato Stampa. Coronavirus: la situazione dei contagi in Italia, 28 aprile 2020, <http://www.protezionecivile.gov.it>.

⁷⁶⁷ D'Argenio, A. *Coronavirus: distanze e sanificazioni, ma niente passaporti, ecco le linee guida Ue per salvare le vacanze* in *La Repubblica*, 13 maggio 2020, <https://www.repubblica.it>.

⁷⁶⁸ *L'Europa cerca una soluzione comune per salvare il turismo* in *Internazionale*, 29 aprile 2020, <https://www.internazionale.it/>.

4. I BUONI VACANZA PER FAR RIPARTIRE L'ECONOMIA TURISTICA

(Antonio Serafino)

A seguito di un sondaggio condotto dall'OCSE, è emerso che in Islanda, i residenti islandesi di età superiore ai 18 anni riceveranno collettivamente 1,5 miliardi di ISK (corrispondenti a circa 10 milioni di euro) di buoni viaggio dal Governo, da spendere sul territorio nazionale⁷⁶⁹.

Anche nel nostro Paese si sta iniziando a valutare questa possibilità. Infatti, recentemente la sottosegretaria dem al Turismo Lorenza Bonaccorsi ha dichiarato, in un'intervista al quotidiano "Avvenire", che il buono vacanza è una delle misure che viene chiesta dalle associazioni di categoria, nonché un importante tema emerso nella conferenza Stato-Regioni⁷⁷⁰.

Tanti tuttavia i punti interrogativi: sarà un bonus che potrà essere speso o detratto? Ed in che modo verrà calcolato il valore dei buoni? Ciò che è sicuro è che si sta lavorando per capire la fattibilità di tale progetto.

Questa misura che il governo Islandese ha già progettato, non è una novità per il nostro governo, in quanto già nel 2010, precisamente il 20 gennaio, si avviò una campagna di distribuzione di buoni vacanza alle fasce più basse di reddito, in un'ottica di turismo sociale⁷⁷¹. Le modalità erano stabilite dal decreto ministeriale del 9 luglio 2010 che andava a sua volta a ridefinire le modalità di impiego delle risorse di cui all'articolo 10 della legge 29 marzo 2001, n. 135, che fu poi abrogato dal d.lgs. del 23 maggio 2011, n. 79. Allo stato attuale, la materia dei buoni vacanza è regolata dal d.m. 9 luglio 2010. A quel tempo gli interventi di solidarietà in favore delle fasce sociali più deboli erano attuati tramite il fondo buoni vacanze. Questo fondo era alimentato da risparmi costituiti da individui, imprese, istituzioni o associazioni private o non profit, così come banche e società finanziarie, da risorse derivanti da finanziamenti, donazioni, liberalità, erogati da soggetti pubblici e privati, nonché dalle risorse dell'otto per mille destinate allo Stato⁷⁷².

Questi buoni vacanza furono emessi solo tra il 2010 ed il 2012, anno in cui furono sospesi dal governo Monti. Dovevano essere riattivati nel 2013, ma la congiuntura economica non lo fece accadere.

Seguendo il modello già predisposto nel 2010 si potrebbe pensare di allargare la diffusione dei buoni ad altre fasce di reddito, non solo a quelle più in difficoltà, in modo da consentire a chiunque di poter effettuare almeno una vacanza nel 2020 e 2021. Si potrebbe pensare, dunque, ad un nuovo modello di calcolo del valore monetario dei buoni rispetto alle fasce di reddito. Il d.m. 9 luglio 2010 sanciva con l'art. 2, all'interno dell'allegato grafico, gli importi di tali buoni. Questi erano calcolati come un importo a carico dello Stato, in termini percentuali, di una spesa turistica massima calcolabile ai fini del contributo basata sulla numerosità dei componenti del nucleo familiare. Nella Tabella 1 si vede più nel dettaglio come erano divisi.

L'importo massimo del valore dei buoni indica la spesa massima del turista per un'eventuale vacanza, di cui il contributo statale ne coprirebbe una parte basandosi anche sul numero di componenti del nucleo familiare e sull'ISEE. Ad esempio, una famiglia di tre

⁷⁶⁹ Centro per l'imprenditorialità, le PMI, le Regioni e le Città (CFE), *Covid-19: Risposte di policy per il turismo*, OECD, (25 Marzo 2020): 18. PDF. 23 aprile 2020, www.oecd.org.

⁷⁷⁰ "Coronavirus, Bonaccorsi: "Buono vacanza è un'idea, ci lavoriamo"". Adnkronos 15 Aprile 2020 08:22. 29 Aprile 2020 www.adnkronos.com.

⁷⁷¹ R. Santagata, *Diritto del turismo*, Milano, 2018, pp. 108-109.

⁷⁷² Ivi.

persone con ISEE inferiore ai 20.000 euro poteva richiedere un libretto di Buoni Vacanza per un valore totale fino a 1040,00 euro, ricevendo un contributo statale pari al 45%. Quindi, qualora la famiglia avesse deciso di spendere 1000 euro per la propria vacanza, questa avrebbe avuto diritto allo sconto recandosi presso una delle banche convenzionate e versando la quota rimanente, pari a 550 euro. A quel punto avrebbe dovuto attendere solamente la spedizione dei buoni presso la propria abitazione. In questo caso, quasi la metà della spesa per la vacanza sarebbe stata a carico dello Stato. Va inoltre sottolineato che i Buoni Vacanza erano spendibili solo presso strutture ricettive che aderivano all'iniziativa⁷⁷³.

Numero componenti nucleo familiare	ISEE del nucleo familiare (euro)	Importo massimo del valore dei buoni ai fini del calcolo del contributo	Percentuale di contributo statale e corrispondente importo della riduzione applicata
1	da 0 a 10.000	€ 520,00	45%
1	da 10.000 a 15.000	€ 520,00	30%
1	da 15.000 a 20.000	€ 520,00	20%
2	da 0 a 15.000 €	€ 800,00	45%
2	da 15.000 a 20.000	€ 800,00	30%
2	da 20.000 a 25.000	€ 800,00	20%
3	da 0 a 20.000 €	€ 1.040,00	45%
3	da 20.000 a 25.000	€ 1.040,00	30%
3	da 25.000 a 30.000	€ 1.040,00	20%
4 e oltre	da 0 a 25.000 €	€ 1.240,00	45%
4 e oltre	da 25.000 a 30.000	€ 1.240,00	30%
4 e oltre	da 30.000 a 35.000	€ 1.240,00	20%

Tabella 1: Calcolo del valore monetario dei Buoni Vacanza⁷⁷⁴

Ad ogni modo, anche in questo modello già utilizzato in passato emergono dei dettagli che potrebbero essere migliorati. L'intento di far emergere la questione ha origine dalla volontà di porre delle domande su questo modello, giacché in questo periodo di crisi potrebbe essere preso come riferimento per costruirne uno nuovo, in modo da raggiungere una soluzione nel minor tempo possibile.

Un intervento che potrebbe essere effettuato riguarda una più corretta ed adeguata suddivisione delle fasce di reddito per evitare situazioni, seppur rare, di ambiguità. Infatti si potrebbero ridefinire gli estremi di ogni intervallo in modo che non coincidano con la fascia precedente e superiore. Ad esempio, nella Tabella 1, guardando al nucleo familiare composto da un singolo individuo, lasciando invariata la prima fascia, si potrebbe modificare la seconda facendola partire da 10.001 e finire comunque a 15.000, continuando con lo stesso ragionamento per le fasce successive. Questo per evitare che l'estremo inferiore dell'intervallo coincida con l'estremo superiore della fascia precedente e che, allo stesso modo, quello superiore coincida con l'estremo inferiore della fascia successiva. Infatti, qualora gli intervalli restassero come quelli correnti, una famiglia di 3 persone con ISEE pari a 20.000 euro, rientrerebbe in due fasce, quella che garantisce uno sconto del

⁷⁷³ Per maggiori informazioni sul funzionamento e sulle regole riguardanti i Buoni Vacanza rimando alla lettura del d.m. 9 luglio 2010.

⁷⁷⁴ Presidenza del consiglio dei ministri dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, d.m. 9 luglio 2010, art. 2.

45% e quella del 30%, introducendo quindi una situazione equivoca. È chiaramente un intervento meno rilevante del precedente, ma comunque molto semplice da implementare, oltre che utile per scongiurare situazioni incerte e dubbie.

È altresì evidente che uno dei punti su cui si dovrebbe lavorare maggiormente riguarda anche l'accesso a questa agevolazione, delineando con cura a chi garantire la fruizione. Probabilmente il Governo potrebbe pensare, come già detto, di allargare il numero di fasce, includendo anche redditi più elevati di quelli che si trovano in Tabella 1, soprattutto perché non dovrebbe avere carattere assistenziale ma dovrebbe dare un forte e deciso impulso per rivitalizzare il settore turistico italiano.

Un ultimo punto su cui ragionare è il metodo di distribuzione di tali buoni vacanza. Infatti, si dovrebbe evitare imperativamente di distribuire le somme come un semplice sussidio statale al reddito delle persone, onde evitare che quei soldi vengano poi spesi in altro. È importante elaborare un metodo tale per cui si sia vincolati ad utilizzarli per la sola spesa turistica. Il modello del 2010 prevedeva, infatti, l'invio di tali buoni in formato cartaceo presso l'abitazione dei richiedenti, dopo aver completato una procedura online che forniva un codice da presentare entro 10 giorni ad una banca convenzionata ed avere, infine, versato la somma spettante presso tale banca⁷⁷⁵.

I buoni avevano un taglio di 5 o 20 euro, una data di scadenza e tutte le misure atte a garantire l'unicità, l'originalità e la validità del buono, onde evitare azioni di falsificazione. È logico pensare che, oggi, tramite la tecnologia che è ancora più diffusa, efficiente ed efficace, si potrebbe facilmente effettuare una distribuzione dei buoni in formato digitale. Potrebbero, per esempio, contenere dei codici alfanumerici o dei codici QR da dover poi inserire, durante la procedura di prenotazione, nei portali online delle imprese turistiche⁷⁷⁶ convenzionate. Il vecchio procedimento per l'ottenimento dei buoni risulta essere infatti un po' macchinoso e, soprattutto se si volesse coinvolgere più fasce della popolazione, potrebbe risultare troppo laborioso.

Sarebbe anche interessante analizzare la possibilità di ripensare al buono inteso come tale, pensandolo piuttosto come una detrazione da recuperare entro un anno dalla spesa. Questo permetterebbe al decisore di usufruire anche di mezzi e modelli già esistenti per il calcolo di altre detrazioni che lo Stato offre. Sicuramente andrebbero ridefiniti gli scaglioni di reddito che rientrerebbero in questa misura e quale sarebbe il valore della detrazione, in modo da coinvolgere la maggior parte della popolazione nella ripresa economica dell'importante settore turistico italiano.

In conclusione, questi buoni vacanza potrebbero tornare molto utili, soprattutto in un momento di difficoltà come quello presente, a causa della possibilità di destagionalizzare l'offerta. Infatti, nel 2010, si aveva la possibilità di utilizzarli solo in certi periodi dell'anno, coincidenti proprio con i momenti di calo della domanda turistica. Ciò serviva ad evitare un aumento dell'*overtourism*⁷⁷⁷ già sperimentato in molte località italiane. Quindi, questa proposta potrebbe avere anche un importante ruolo nel controllare i flussi turistici, che

⁷⁷⁵ Informazioni reperite dal sito dedicato, BuonoVacanza.it, www.buonovacanza.it.

⁷⁷⁶ Secondo la definizione fornita dall'art. 4 cod. tur. vengono definite imprese turistiche “quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica”.

⁷⁷⁷ Secondo la definizione proposta dalla UNWTO, questo fenomeno può essere definito come “l'impatto del turismo su una destinazione, o parti di essa, che influenzano eccessivamente in modo negativo la percezione della qualità di vita dei cittadini e/o la qualità dell'esperienza dei visitatori” [(UNWTO (2018). *Overtourism?* – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary].

proprio in questo momento dovrebbero essere ben distribuiti nell'anno solare, per evitare il più possibile fenomeni di assembramento, sulle spiagge o sulle piste da sci.

5. CONCLUSIONI *(Antonio Serafino)*

Concludendo l'analisi possiamo dire che emergono sicuramente degli spunti di riflessione interessanti, che potrebbero essere oggetto di riflessione o di lavoro. Innanzitutto, risulta evidente come nel breve periodo saranno necessarie grosse iniezioni di liquidità nel sistema, affinché si eviti la chiusura di molte imprese. Nonostante nella prima parte della crisi sarà necessario utilizzare misure a difesa del settore economico, così da reggere al forte impatto, nel medio periodo la crisi potrebbe diventare un modo per ristrutturare l'economia italiana. Chiaramente ciò sarà possibile solo se il Governo sarà in grado di prendere decisioni difficili e di mantenere alta la sinergia tra i vari enti che prendono parte al gioco. Infatti, ora più che mai è importante che, nonostante il turismo sia materia di competenza regionale, lo Stato intervenga con l'utilizzo di strumenti che le Regioni non hanno né potrebbero avere.

Come si è già visto dalla ricerca di Demoskopika, ci potrebbero essere alcune regioni che vedranno bassi flussi turistici nazionali, poiché da una parte non sono mete privilegiate dalle persone autoctone e dall'altra hanno anche bassa attrattiva per i turisti extraregionali. Sebbene, quindi, nella fase due il turismo sarà probabilmente e prevalentemente regionale, sarà comunque necessario studiare un piano affinché le persone viaggino distribuite tra più regioni possibili, nel momento in cui sarà garantita la libera circolazione tra regioni. Non solo, ma sarebbe opportuno un forte intervento regionale sulla qualità delle offerte delle proprie imprese turistiche, per garantire omogeneità qualitativa, onde evitare che si crei il fenomeno di offerte di serie A e di serie B, rendendo meno appetibili le seconde alla già scarsa domanda turistica. Questo ovviamente in un'ottica di equità e pari possibilità, per garantire a tutti la ripresa della propria attività.

Allargando la prospettiva e spostando l'attenzione in Europa, emergono subito alcune difficoltà che i decisori europei hanno incontrato nella gestione di questa crisi. È sicuramente risultato molto complicato trovare accordi che potessero beneficiare a tutti senza danneggiare nessuno, soprattutto dal momento in cui manca un'unità politica nelle varie istituzioni europee ed essendo queste formate da diverse anime. Il fatto che solo 9 paesi su 27 abbiano espresso la volontà di attribuire un maggior peso al settore turistico nelle strategie europee, lascia pensare che possano crearsi fenomeni di accordi bilaterali, in cui coppie di paesi si organizzano per creare "corridoi turistici" fra di loro. Con grande forza si fa sentire, quindi, l'assenza di un coordinamento tra Stati, così come la pesante assenza di un piano strategico da adottare rapidamente nei casi di così grave emergenza. Logicamente, la mancanza di un fondo il cui unico protagonista sia il turismo non aiuterà alla ripresa economica del settore, motivo per cui il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo Dario Franceschini ha chiesto di istituire un fondo simile.

Il filo rosso che collega tutte queste questioni è sicuramente l'impellente necessità di un maggior coordinamento, poiché tante misure e politiche potranno essere intraprese solamente se i soggetti interessati saranno in grado di addivenire ad accordi che portino benefici a tutte le parti coinvolte, mettendo da parte superflui ed inappropriati egoismi al fine di lavorare insieme per il bene comune.

CAPITOLO VIII

SCENARI POSSIBILI DEL TURISMO, DA OGGI AL VACCINO: TIPOLOGIE DI OFFERTE POSSIBILI, SCELTE DI MARKETING, COSTRUZIONE DEL PRODOTTO

Sommario: 1. Il turismo nella situazione attuale e a venire - 2. Uno sguardo alla domanda - 2.1: Caratteristiche del cliente-consumatore all'epoca del Covid-19 - 2.2 Chi deciderà di essere turista nell'estate del Covid-19 - 3. Prospettive future del turismo ai tempi del Covid-19 - 3.1 Premessa: inquadramento della fattispecie - 3.2 Turismo lento - 3.3 Turismo domestico - 4. Costruzione del prodotto e scelte di marketing ai tempi del Covid-19 - 4.1 Turismo montano - 4.2 Turismo balneare - 4.2.1 La gestione del demanio marittimo prima del Covid-19 - 4.2.2 Norme e direttive per la gestione del demanio marittimo ai tempi del Covid-19 - 4.2.3: Nuove regole per un turismo balneare ai tempi del Covid-19 - 4.3 Turismo termale - 4.4 Turismo culturale - 4.5 Turismo enogastronomico - 4.6 Turismo sportivo - 5. Conclusioni

1. IL TURISMO NELLA SITUAZIONE ATTUALE E IN QUELLA A VENIRE (*Lorenzo Cavallera*)

Senza ombra di dubbio è difficile prevedere quali conseguenze e quali ripercussioni potrà lasciare la crisi sanitaria che ci sta colpendo nella primavera 2020. Non è la prima emergenza di carattere batteriologico che ha colpito l'essere umano nel corso dei secoli⁷⁷⁸, e di sicuro non è la prima emergenza che ci riguarda da così vicino e che rischia di compromettere le abitudini della vita quotidiana a cui tutti eravamo abituati, ma la pandemia in atto mentre si scrive potrebbe rappresentare uno degli eventi che più segnerà quest'epoca contemporanea iniziata dopo le due grandi guerre mondiali.

Stiamo vivendo quindi un momento storico unico che potrebbe comportare terribili e pesantissime conseguenze.

È facile constatare che l'intera economia mondiale sarà duramente colpita da questa crisi, di cui al momento non è possibile prevedere ragionevolmente la durata e il grado di diffusione; in particolare la situazione si presenta assai critica se consideriamo il nostro Paese. Per ora l'unica certezza di cui disponiamo riguarda la fine tanto attesa della "fase 1", in cui abbiamo iniziato a convivere con il virus, ma anche in cui il sistema economico italiano si è fermato.

Nel maggio 2020 le attenzioni si concentrano sulle modalità che permetteranno di ripartire il prima possibile e in assoluta sicurezza, ponendosi come obiettivo quello di limitare e contenere i danni nel maggior grado possibile. È quindi necessario rialzare la testa e rimboccarsi le maniche per far ripartire quei settori che costituiscono la "linfa vitale" della nostra economia: primo fra tutti il settore turistico che è stato forse tra quelli maggiormente colpiti.

Come è stato osservato:

⁷⁷⁸ Per una prospettiva storica si rinvia al capitolo 1 "Turismo, disastri ed emergenze sanitarie: cosa può insegnarci la storia nel fronteggiare il COVID" di questa ricerca.

“quello che si può già osservare con certezza è il drammatico crollo dei viaggi nel mondo, che cambia profondamente il trend di crescita costante che ha caratterizzato il turismo in questi ultimi anni. E non è difficile prevedere che l'Italia sarà tra i paesi che risentirà di più dell'inevitabile crollo della domanda. Purtroppo, si assisterà ad un'ulteriore caduta del tasso di occupazione delle strutture ricettive e dei vettori ferroviari e marittimi, al crollo di prenotazioni e consumazioni nei ristoranti e scompariranno i frequentatori di cinema, teatri, eventi fieristici, culturali e sportivi, con inevitabili riflessi negativi sui consumi, sull'occupazione e sul PIL. [...]”⁷⁷⁹

È qui sottolineato il tema dell'unicità propria di questa pandemia in cui è stata colpita tutta la popolazione e che ha coinvolto l'intero emisfero globale. Tale circostanza è una situazione completamente nuova: in primis perché colpisce ogni persona ed in ogni luogo, ed in seguito poiché riguarda direttamente le persone fisiche.

Quindi questo aspetto è particolarmente rilevante per il turismo perché vengono messi in discussione due degli assunti fondamentali su cui si basa il settore: la mobilità e l'aggregazione. Infatti, se lo spostamento e la condivisione di spazi sono aspetti essenziali per la fruizione di qualsiasi servizio turistico, essi sono paradossalmente le situazioni da evitare per contenere il contagio. Questa constatazione quindi implica il fatto che per la prima volta bisognerà ripensare completamente lo sviluppo del fenomeno turistico in un'ottica che prima di oggi non avevamo mai considerato.⁷⁸⁰

Un primo aspetto da considerare di fondamentale importanza per la ripresa del settore riguarda la regolamentazione, cioè come dovranno essere gestite le aggregazioni di persone al fine di garantire il più possibile una situazione di sicurezza. Infatti, il grosso problema a cui stanno andando incontro gli operatori turistici (albergatori, gestori d'impianti, gestori di stabilimenti balneari ecc.) è quello dell'assoluta incertezza sul come muoversi in vista di una riprogettazione delle loro attività.

È necessario definire i termini delle norme di sicurezza da rispettare in modo tale da promuovere un'offerta turistica consona alla situazione d'emergenza. Infatti, purtroppo, in questo momento manca ancora una risposta che consenta alle imprese turistiche di uscire da questa fase di “*stand by*” e che gli consenta di ripartire. Quest'aspetto è indispensabile per far sì che si possa concepire in modo diverso l'erogazione di servizi.

Quindi risulta essere necessario l'intervento statale nella definizione di norme che definiscano la mobilità delle persone, le modalità di aggregazione ed infine le regole da rispettare per salvaguardare la sicurezza. Tale serie di istruzioni aiuteranno appunto a far chiarezza sul futuro che attende il settore turistico e avranno l'obiettivo di farlo ripartire nel più breve tempo possibile.

Inoltre, sarà opportuno che lo Stato stanzi determinate risorse per sostenere la domanda domestica e far così ricominciare a muovere le persone.

Per capire come potrebbe avvenire il rilancio del turismo nel nostro Paese, non possiamo analizzare i dati ed esimerci dal valutare la situazione che riguardava gli arrivi e le presenze in Italia fino a prima che scoppiasse la crisi.

⁷⁷⁹ Pencarelli T., *Quale turismo in Italia dopo il coronavirus?*, 27/03/20, <https://www.mark-up.it/quale-turismo-in-italia-dopo-il-corona-virus/>

⁷⁸⁰ Concetto che è stato sviluppato dall'autore durante il colloquio con il Dott. Martini in data 23/04/20. Umberto Martini è professore ordinario di Economia e Gestione delle imprese. Attualmente è titolare del corso di “Marketing e turismo territoriale” all'interno del corso di Laurea Magistrale MaST (Management della sostenibilità e del turismo” presso l'Università degli Studi di Trento. (Nel prosieguo: Incontro con prof. Martini)

Secondo le prime analisi:

“Complessivamente nel 2018 si sono registrate nelle strutture ufficiali (alberghiere ed extralberghiere) 429 milioni di presenze (notti) con un trend in costante crescita, seppur contenuto, dal 2010 ad oggi. L’ultimo decennio ha però anche segnato una tendenza molto chiara: il turismo domestico (quello degli italiani in Italia) ha risentito pesantemente della crisi economica tanto che i flussi sono diminuiti costantemente dal 2008 al 2014 per poi recuperare terreno solo dal 2015; il turismo incoming ha invece mostrato un andamento decisamente migliore con una crescita a ritmi sostenuti tanto da far registrare un più 34% sul 2008. Questi dati spiegano bene quanto sia rilevante attualmente la componente internazionale per il nostro paese: dal 2017 gli stranieri rappresentano infatti più del 50% delle presenze totali (50,5). [...]”⁷⁸¹

Dati che confermano come le presenze straniere nel nostro Paese abbiano da sempre rappresentato una grossa fetta dell’intero mercato. Infatti, entrando più nel dettaglio, “l’Italia dipende in gran parte dall’Europa da cui proviene il 79% di tutte le presenze (notti) straniere. Tali flussi esteri producono oggi una spesa complessiva di circa 45 miliardi di euro (stima di chiusura del 2019), di cui più della metà (54%) imputabili all’attrattività esercitata dalle regioni del Nord Italia, quelle al momento maggiormente colpite dal virus. [...]”⁷⁸²

È quindi facile constatare come il settore quest’anno possa essere messo in crisi dall’assenza di turisti stranieri, inevitabile conseguenza dovuta alla chiusura dei confini nazionali. Ciò aggravato dalla perdita di fiducia e reputazione che ha colpito in modo inaspettato tutto il sistema turistico, e che continuerebbe a sussistere anche nel momento in cui si dovesse intravedere una minima possibilità di improvvisa riapertura.

Una mancanza di fiducia e di reputazione che in realtà rischia di colpire anche nel profondo il nostro turismo domestico, dovuta alle preoccupazioni tanto di carattere salutistico e di sicurezza quanto in realtà anche a quelle di carattere economico.

Purtroppo, queste preoccupazioni sono anche accompagnate dalla generale incertezza riguardante le possibilità di movimento all’interno dello stesso territorio italiano; non si sa ancora oggi infatti, se sarà possibile lo spostamento tra le diverse regioni e quando lo sarà. Quindi si potrebbe presentare l’evenienza che, per preservare il più possibile l’incolumità delle persone ed evitare la diffusione del virus, si cerchi di limitare gli spostamenti che dal Nord (area del Paese più colpita e che conta tutt’ora il più alto numero di contagi) si propaghino verso il Sud (che presenta sicuramente per ora una situazione più tranquilla), e viceversa.

Non è difficile pensare come questo possa ostacolare tremendamente la ripresa di qualunque forma di turismo interno e dei settori ad esso collegato, e di conseguenza come gli stessi imprenditori rischino di trovarsi in una situazione di estrema criticità.

Una situazione in cui gli imprenditori stessi dovranno reagire con ancora più determinazione pensando e proponendo idee innovative. Dovranno essere capaci infatti di saper reinventare l’offerta dando nuova vita così alle destinazioni.

Due requisiti che dovranno caratterizzare l’offerta quindi saranno creatività e innovatività perché in questa situazione l’imprenditore che non si saprà adattare a queste nuove

⁷⁸¹ Centro Studi Touring Club Italiano, *Quali le conseguenze per il turismo in Italia?*, 06/04/20, <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/coronavirus-quali-le-conseguenze-per-il-turismo-in-italia>.

⁷⁸² Dati contenuti in: Centro Studi Touring Club Italiano, *Quali le conseguenze per il turismo in Italia?*, 06/04/20, <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/coronavirus-quali-le-conseguenze-per-il-turismo-in-italia>.

esigenze di mercato correrà il rischio di “morire”. Questo fa parte della così detta “sopravvivenza naturale” nel settore turistico, e questo ragionamento è attuale ora più che mai.

Queste due caratteristiche non permetteranno ovviamente di azzerare e cancellare tutti i problemi, ma potrebbero senza dubbio fornire quel qualcosa in più che consentirà all'imprenditore di ripartire e soprattutto di andare avanti.⁷⁸³

Un altro aspetto che dovrà essere considerato dall'offerta, oltre lo sviluppo di queste due capacità, sarà anche quello di saper mettere in sicurezza i luoghi in cui ricevere il turista. Le località e le strutture si dovranno attrezzare per adeguarsi alle nuove linee guida che prevedono nuove regole igieniche e restrizioni, garantendo così quella sicurezza sanitaria richiesta per evitare la diffusione del contagio, e che fornirà rassicurazioni al turista permettendogli di ricominciare a soggiornare nelle diverse località in relativa tranquillità.

Si svilupperà quindi un nuovo concetto di turismo: il così detto “*Undertourism*”, cioè una forma di turismo attento alle persone. Nascerà un movimento sempre più incentrato sulla ricerca di uno stile di vita più sicuro e autentico.

Infatti, secondo le opinioni dell'economista francese Jaques Attali, “a vincere la nuova sfida saranno i comportamenti ‘ontologicamente più empatici’: quello della sanità ovviamente, ma anche tutte le attività connesse all'alimentazione sana, alla crescita culturale, all'arricchimento delle competenze, alla cura dell'ambiente. Probabilmente si smetterà di acquistare in maniera compulsiva cose inutili e si punterà ad un migliore uso del tempo personale.”

Quindi pensando in questi termini, è del tutto probabile che si sviluppi un trend nel fare turismo del tutto opposto e speculare a quello che fino ad oggi ha segnato il settore portando inquinamento e deterioramento della destinazione turistica stessa, e che negli ultimi anni si è cercato di combattere con tutti i mezzi a disposizione: “l'*Overtourism*”, quel fenomeno che è diventato oramai protagonista di cronache in cui si racconta di città invivibili perché affollate da masse incontrollate di turisti, che a volte purtroppo si comportano in modo indisciplinato.

Come evidenziato dall'articolo preso in considerazione quindi, “si delinea un viaggiatore del prossimo futuro attento alla scoperta degli stili di vita sani e culturalmente rilevanti per le comunità di appartenenza in cui si imparano ‘cose’ e si torna a casa più ricchi di prima sapendo di essere stati responsabili nei confronti del mondo in cui viviamo. Detto in etichette: turismo enogastronomico, turismo delle radici, wellness, detox, turismo ispirazionale, turismo di trasformazione, ecc. ecc. [...]”⁷⁸⁴

Sarà un viaggiare quindi in modo responsabile, evitando situazioni di grande affollamento, curando l'igiene personale ed infine rispettando i luoghi in cui vivono i residenti.

Verranno privilegiate le destinazioni più piccole e meno affollate, andando alla scoperta dell'Italia meno nota: si svilupperanno sempre di più attività open air e crescerà il turismo lento. Si sta prospettando per cui un contesto ideale “per le micro e piccole destinazioni dove gli stili di vita sono ancora autentici, l'ambiente e il territorio sono tutelati da forme di vita sociale non eccessivamente invasiva e il rapporto con la natura e la sua biodiversità è prevalentemente armonico grazie ad ecosistemi non massivi e distruttivi. E ancora, la maggior parte delle tradizioni e del patrimonio immateriale del nostro paese è custodito

⁷⁸³ Devo queste indicazioni al confronto intrattenuto con il prof. Umberto Martini dell'Università di Trento in data 23/04/20.

⁷⁸⁴ Redazione Fare Digital Media, *Turismo post coronavirus, sarà il boom delle piccole destinazioni?*, 25/03/20, <https://faredigitalmedia.com/turismo-post-coronavirus-boom-destinazioni-minori-undertourism/>.

proprio nelle destinazioni e nei territori e mala pena lambiti del fenomeno economico del turismo. [...]»⁷⁸⁵

Diventeranno quindi protagoniste una serie di attività caratterizzate da un distanziamento sociale e che si realizzeranno in luoghi all'aperto evitando così il più possibile situazioni di affollamento: attività che verranno praticate in piccoli gruppi o addirittura in maniera solitaria.

Saranno privilegiate le esperienze più autentiche e gli sport outdoor ricercando il più possibile il contatto con la natura.

Tutti fattori che portano ad indicare la montagna come meta ideale per le prossime vacanze estive: la montagna vera, quella più tranquilla e autentica, più che quella mondana e gremita delle località alla moda. Quella fatta da lunghe passeggiate nei boschi e sentieri che ripercorrendo, portano in quota permettendoci di ammirare paesaggi unici. Si punterà per cui a quelle località che offrono trekking, percorsi mountain-bike, ma anche esperienze di benessere, rigenerazione psico-fisica e yoga.

Che ne sarà invece del turismo balneare? Se si prendono in considerazione gli stabilimenti, anche in questo caso, si dovranno rispettare severe istruzioni precauzionali per il distanziamento: regole per quanto riguarda la gestione degli spazi sia sulla spiaggia, ma anche importanti implicazioni che riguarderanno l'accesso al mare. Di conseguenza ci sarà il rischio che alcuni stabilimenti non apriranno proprio, visto le regolamentazioni a cui potrebbero sottostare e alla conseguente perdita del fatturato.

È facilmente auspicabile inoltre il fatto che si prospetterà un turismo della prossimità, in cui i viaggiatori italiani saranno ancora più spinti a scoprire il loro paese avventurandosi alla scoperta di destinazioni e località nel breve-medio raggio o addirittura nei dintorni della residenza attuale.

Prenderà così piede una scoperta del territorio circostante in cui verranno valorizzate tutte quelle mete di carattere ambientale e culturale rilevante.

Infine, un ultimo aspetto da considerare è quello che vedrà protagoniste le seconde case, luoghi in cui i possibili viaggiatori si sentiranno più al sicuro.

Fatte queste premesse siamo pronti ora per andare ad analizzare più nel dettaglio tutti i possibili sviluppi degli scenari turistici che si prospetteranno nei mesi a venire.

⁷⁸⁵ Redazione Fare Digital Media, *Turismo post coronavirus, sarà il boom delle piccole destinazioni?*, 25/03/20, <https://faredigitalmedia.com/turismo-post-coronavirus-boom-destinazioni-minori-undertourism/>.

2. UNO SGUARDO ALLA DOMANDA *(Silvia Favaro)*

2.1. Caratteristiche del cliente-consumatore all'epoca del Covid-19

In una situazione labile ed incerta come quella attuale, più che mai è necessario fare riferimento ai decreti legislativi e alle norme che ne conseguono in materia di mobilità, limiti di aggregazione e sicurezza per comprendere quali saranno le reali possibilità del consumatore nell'immediato futuro. Tuttavia, in questa Fase 1, facendo riferimento in particolar modo al settore turistico, ancora non vi sono delle certezze su quelle che saranno le norme in vigore nella fase successiva che ci attende e che cosa esse comporteranno, non solo dal punto di vista dell'offerta, ma anche dal lato della domanda, in un contesto turistico.

Per questa ragione, quelle che verranno esplicate in seguito saranno solamente delle previsioni sui tratti caratterizzanti la futura domanda, principalmente a livello nazionale, basandosi sulle possibilità di spostamenti individuali e sulle modalità con le quali potranno essere fruiti i servizi stessi.

Una prima caratteristica emersa è senz'altro quella per cui, una volta conclusa questa quarantena a cui la maggior parte della popolazione è attualmente costretta, il consumatore, definito come “*turista*” seguendo la definizione dell'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO)⁷⁸⁶, vorrà sicuramente trascorrere del tempo lontano dalla propria dimora abituale, ma sarà al contempo necessario comprendere a quali condizioni sarà disposto a farlo. Il turista infatti, si interrogherà su quale sarà la meta più consona alla situazione attuale e quale il periodo in cui eventualmente recarsi nella destinazione prescelta. A tal proposito, principalmente, il turista-consumatore nella scelta sarà incline a prediligere quelle località che risultino essere relativamente vicine a casa. Questo perché, oltre alle probabili limitazioni di movimento che ci potranno essere per tutto il periodo estivo, egli si sentirà più sicuro nell'avere la possibilità di poter rientrare in tempi brevi, nel caso in cui qualche familiare o amico dovesse ammalarsi a causa della pandemia odierna⁷⁸⁷.

Inoltre, un'altra motivazione che potrebbe portare alla medesima scelta è quella di una situazione di estrema incertezza legata al fatto che attualmente nemmeno gli esperti virologhi sono in grado di fare previsioni affidanti su quello che sarà il comportamento del virus nei prossimi mesi. Nella peggiore delle ipotesi infatti, potrebbe verificarsi un ulteriore incremento dei contagi, con il conseguente possibile ritorno ad una situazione di lockdown, la quale impedirebbe ai turisti di far ritorno alla propria abitazione, nel caso in cui si fossero allontanati per trascorrere una vacanza, se pur breve, in un altro territorio.

In tale situazione quindi, una tendenza generale della domanda sarà quella di essere più cauta, cercando delle alternative di vacanza che risultino essere più sicure, o potrebbe addirittura decidere, nel caso più estremo, di rinunciare, riducendo così in modo drastico la propensione al rischio⁷⁸⁸ che il turista è disposto ad avere.

Proseguendo, una terza caratteristica del turista-consumatore in quest'ottica di turismo ai tempi del Covid-19 fino alla scoperta di un vaccino, è legata alla questione economica, all'interno della quale rientrano numerosi fattori. Innanzitutto, i potenziali turisti nell'estate 2020 non avranno a disposizione un budget elevato per le loro vacanze. A causa di tale

⁷⁸⁶ L'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO) definisce il turista come “colui che viaggia verso un luogo diverso dal suo ambiente abituale, per un periodo di durata inferiore a un anno e per un motivo principale diverso dall'esercizio di una attività remunerata nei luoghi visitati”.

⁷⁸⁷ Concetto ricavato dall'autrice durante il colloquio con il prof. Martini in data 23/04/20.

⁷⁸⁸ La percezione del rischio viene influenzata da giudizi immediati ossia non mediati dal ragionamento, ma da scorciatoie di pensiero, quali le cosiddette euristiche della disponibilità e della familiarità.

pandemia infatti, innumerevoli imprese sono state costrette a licenziare i propri dipendenti o a metterli in cassa integrazione⁷⁸⁹, con la conseguenza che le disponibilità economiche per quelle categorie di beni e servizi che non appartengono ai beni primari⁷⁹⁰, è notevolmente diminuita e nei casi peggiori è stata azzerata.

Inoltre, a preoccupare gli imprenditori turistici è anche il fatto che a causa di questa quarantena forzata, molti lavoratori hanno già usufruito dei loro periodi di ferie retribuite⁷⁹¹ e saranno così obbligati a lavorare durante il periodo estivo, così ridimensionando notevolmente quella che sarà la futura domanda potenziale⁷⁹².

Proseguendo, ultimo fattore da tenere in considerazione relativamente alle questioni economiche legate alla domanda, è quello del concetto di *reddito permanente*. Secondo Milton Friedman infatti, il consumatore pianifica il consumo, massimizzando la funzione di utilità lungo termine, soggetta al vincolo di ricchezza. In tale ottica, il consumo corrente dipende quindi dal tasso di interesse e dalla ricchezza, e dunque un cambiamento del reddito corrente influenza il consumo attuale solamente se altera la ricchezza. Applicando dunque tale modello alla situazione attuale dovuta al coronavirus, se ne può dedurre che il turista-consumatore tenderà a fare delle scelte in base alle garanzie di reddito che avrà nel lungo periodo e non avendo in questo momento delle certezze sulle prospettive di reddito future, tenderà in molti casi a rinviare le vacanze all'anno successivo, nella speranza di poter contare su una maggiore solidità economica.

Infine, come afferma anche Josep Ejarque⁷⁹³ in una delle sue recenti interviste, nonostante in un primo momento finita la quarantena tutti ripartiranno in modo irrefrenabile alla ricerca della propria libertà perduta e del cambio d'aria, il turista vista l'incertezza sui nuovi contagi, ritarderà la propria prenotazione nel caso in cui abbia in previsione di organizzare una vacanza. Ciò porterà ad un'inevitabile flessione della domanda, e ad un incremento delle richieste dei contratti turistici online⁷⁹⁴ (last-minute).

2.2. Chi deciderà di essere turista nell'estate del Covid-19 (Silvia Favaro)

Nel precario stato attuale, nonostante siano ben chiare quali saranno le caratteristiche principali del prototipo di turista per i mesi che verranno, non è invece altrettanto facile delineare delle segmentazioni precise di clientela alle quali l'imprenditore turistico potrà

⁷⁸⁹ Attualmente non ci sono ancora dati Istat ufficiali riguardanti la disoccupazione nel periodo del Covid-19 ma già in quelli pubblicati riferiti all'ultimo trimestre considerato (dicembre 2019-febbraio 2020) l'occupazione era scesa di 89mila posizioni. Tucci C., *Istat, il mercato del lavoro si è fermato: -89 mila occupati*, 01/04/20, <https://www.ilsole24ore.com/art/istat-mercato-lavoro-si-e-fermato-89mila-occupati-ADyxoOH>.

⁷⁹⁰ I beni primari sono i beni economici che soddisfano i bisogni primari dell'uomo. L'insieme dei beni primari è composto dal cibo, dai vestiti, dalla sicurezza, ecc. Sono detti "primari" in quanto sono i primi beni economici ad essere acquistati e consentono di soddisfare la base della piramide di bisogni dell'uomo (Piramide di Maslow).

⁷⁹¹ Art 36, 3° comma Costituzione: "Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi".

⁷⁹² Concetto ricavato dall'autrice durante il colloquio con Andrea Weiss in data 22/04/20. Andrea Weiss è direttore dell'A.p.T (Azienda di promozione Turistica) della Val di Fassa. (Nel prosieguo: Incontro con Andrea Weiss).

⁷⁹³ Josep Ejarque: professionista di Destination Marketing e Destination Management, oggi è amministratore unico della F Tourism & Marketing, società di consulenza specializzata in management e marketing delle destinazioni turistiche in Italia ed all'estero.

⁷⁹⁴ Per i contratti turistici on-line (= last minute) le relative prenotazioni devono essere contestualmente accompagnate dal pagamento dell'intero prezzo del servizio turistico, all'estero del quale l'organizzatore provvederà con i mezzi più rapidi all'invio al turista del voucher.

rivolgersi andando così a differenziare la propria offerta. I tratti analizzati nel paragrafo precedente infatti accomunano tutte le tipologie di cliente e non risparmiano nessuno: tanto i più giovani quanto le fasce più a rischio di contagio sono attualmente accumulati dalle medesime preoccupazioni e richieste, soprattutto a livello di sicurezza sanitaria, nell'eventualità di effettuare una vacanza nell'immediato futuro.

L'unica certezza è che sicuramente, per quanto riguarda l'Italia, difficilmente vi saranno arrivi e prenotazioni da parte di turisti stranieri tanto europei quanto extra-europei.

Questo per due motivi principali: il primo maggiormente legato alla diffusione vera e propria del virus, riguarda il fatto che il Covid-19 si è manifestato all'interno dei vari Stati a partire da periodi temporali diversi e questo ha comportato che attualmente vi sia eterogeneità nei livelli di diffusione del virus.

La seconda motivazione riguarda invece maggiormente l'ambito di carattere più normativo. La Commissione Europea infatti ha invitato tutti gli Stati membri ad estendere per altri 30 giorni, ovvero fino al 15 maggio, le restrizioni attualmente vigenti per i viaggi non necessari verso i Paesi terzi, al fine di limitare la diffusione del coronavirus affermando che "un'azione parallela e coordinata alle frontiere esterne costituisce un aspetto essenziale di una strategia di uscita concertata e della graduale revoca delle misure di contenimento in Europa". Trenta Paesi, tra cui i ventisei appartenenti all'Unione Europea (tranne l'Irlanda), e tutti gli altri aderenti al Trattato di Schengen⁷⁹⁵, stanno già attuando tali misure dalla metà di marzo e, nonostante per lo meno in Italia il numero di contagi nelle ultime settimane stia diminuendo, nell'ipotesi di ulteriori prolungamenti, non permetterà a turisti stranieri di potersi recare nel nostro Paese.

Focalizzandosi a livello nazionale, i vari territori presentano un'incidenza diversa per quanto riguarda la domanda da parte di turisti stranieri. Come si può vedere dal grafico sottostante rielaborato dal Touring Club Italiano⁷⁹⁶ (TCI) secondo i dati messi a disposizione dall'Istat, la Provincia Autonoma di Bolzano, sarà quella che maggiormente risentirà della mancanza dei turisti stranieri, poiché la sua domanda dipende circa per il 70% dall'estero, in particolar modo da tutta l'area di lingua tedesca. Al secondo posto vi è poi il Veneto con la sua offerta balneare, lacunare e di città d'arte, che dipende per circa il 68% da domanda estera, seguito al terzo e quarto posto rispettivamente da Lazio e Lombardia.

Analizzando invece più nello specifico le singole destinazioni, sempre il TCI ha individuato le località che molto probabilmente subiranno un calo maggiore della domanda, utilizzando per tale selezione due parametri: il primo dimensionale, prendendo in considerazione solamente i Comuni con presenze turistiche totali annuali che superano il milione; il secondo, legato invece all'incidenza della componente straniera, che doveva essere superiore all'80%.

Da tale valutazione, come riportato in tabella, è risultato che ad essere maggiormente colpite dalla minore presenza di turisti stranieri saranno le destinazioni lacuali e marine, in particolar

modo quelle venete, dove in alcuni casi l'assenza di stranieri potrebbe addirittura azzerare la domanda complessiva. Al contrario, il Sud Italia risulta essere presente solamente con due

⁷⁹⁵ Lo spazio Schengen è una zona di libera circolazione dove i controlli alle frontiere sono stati aboliti per tutti i viaggiatori, salvo circostanze eccezionali.

⁷⁹⁶ Touring Club Italiano è un'associazione non profit, che si occupa da oltre cent'anni di turismo, cultura e ambiente. La promozione del turismo, la salvaguardia dell'ambiente e la diffusione delle conoscenze e di una cultura consapevole e responsabile del viaggio si concretizzano in tutte le attività di TCI.

località, Taormina e Sorrento, potendo così ipotizzare che tali destinazioni potranno comunque godere, anche se con flussi minori, della domanda nazionale.

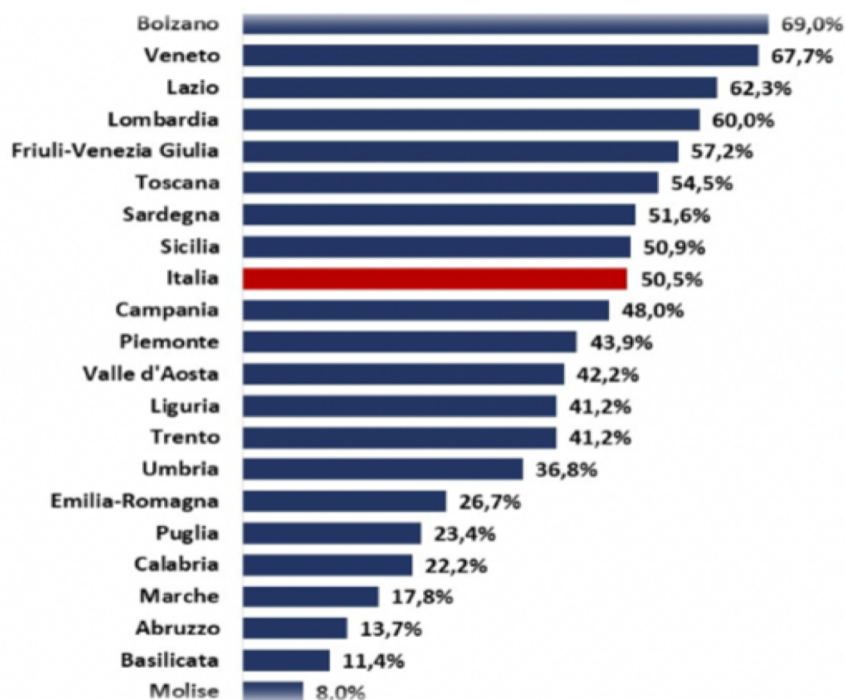


Figura 2.1: *Quota di turisti stranieri per Regione*

Figura 2.2: *Percentuali di internazionalità delle località turistiche italiane*

			località	internazionalità
1	Limone sul Garda	BS	Lacuale	94,5%
2	Scena	BZ	Montana	94,2%
3	Malcesine	VR	Lacuale	93,3%
4	Bardolino	VR	Lacuale	89,5%
5	Sorrento	NA	Marina	89,1%
6	Venezia	VE	Città d'arte	86,0%
7	Lazise	VR	Lacuale	84,5%
8	Taormina	ME	Marina	83,5%
9	Peschiera del Garda	VR	Lacuale	82,4%
10	Cavallino-Treporti	VE	Marina	82,2%
11	Riva del Garda	TN	Lacuale	81,7%

Fonte per entrambe le figure: *Touring Club Italiano su dati Istat*

Inoltre, per quanto riguarda la sfera che concerne i flussi turistici stranieri, non bisogna sottovalutare la visione, nella maggior parte dei casi stereotipata, secondo la quale il “sistema Italia” molto spesso non gode di una buona reputazione agli occhi degli altri Paesi, soprattutto nella situazione attuale in cui è stato accusato di non aver agito in modo tempestivo per riuscire a contenere il contagio che era in corso. Questo, di conseguenza, si ripercuote sull’ideale del turista straniero, il quale potrebbe decidere, anche nel caso in cui non fossero più posti limiti alla mobilità internazionale, di non scegliere l’Italia come meta, mettendo in discussione i mezzi impiegati per prevenire un ritorno del Covid-19 e tutelare la popolazione.

È evidente che nei prossimi mesi le regole applicate per limitare la libertà di movimento ed imporre misure di sicurezza per contrastare il virus (distanziamento, profilassi, etc.) condizioneranno in modo diretto la domanda di turismo, determinando la praticabilità e il successo di alcune tipologie di offerte turistiche in luogo di altre.

Tre potrebbero essere le principali tipologie di turista presenti: ci saranno quanti, dopo mesi di “reclusione” imposta vorranno solamente uscire e svagarsi, non rispettando le regole imposte, causando così un probabile ritorno alla situazione di isolamento attuale. Alla seconda categoria, appartenerebbe invece colui il quale cerca una mediazione con le regole, avendo però una forte propensione ad infrangerle, cercando dunque di reinterpretarle a proprio vantaggio. Ed infine, l’ultimo scenario sarebbe quello maggiormente auspicabile dal punto di vista turistico e non solo, in cui il consumatore rispettando diligentemente tutte le regole impostegli, potrebbe dare il proprio contributo alla domanda turistica, se pur entro certi limiti⁷⁹⁷.

Infine, anche se al momento non si è ancora in grado di prevedere in modo differenziato quali saranno i segmenti della domanda turistica che prevarranno, allo stato attuale si può ipotizzare che sicuramente vi sarà un ritorno di turisti-consumatori alle proprie *seconde case*, lasciate in secondo piano negli ultimi anni a causa del prevalere di altre tipologie di turismo, magari più esotiche. Si parla infatti di *effetto cocooning*, ovvero di chiusa all’interno del proprio “bozzolo”, come lo definisce Massimo Feruzzi, amministratore unico di Jfc⁷⁹⁸, in un’intervista al quotidiano “Il Sole 24ore”⁷⁹⁹. Egli afferma che quello dell’estate 2020 sarà “un turismo caratterizzato dalla ricerca di sicurezza all’interno del proprio nido, la seconda casa, in quanto luogo conosciuto e al riparo”.

Ad avvalorare tale tesi è anche Alessandra Marconi, di Domus Management⁸⁰⁰, agenzia di gestione immobiliare, in un’intervista al “Corriere del Veneto”⁸⁰¹. Nella sua realtà lavorativa degli ultimi anni ha curato centinaia di seconde case nella zona Garda, la maggior parte risalenti agli anni ’80-’90 ed in seguito poco utilizzate, per le quali invece quest’anno i rispettivi proprietari si sono riattivati per ritornare a farne uso. Molti proprietari hanno in mente di trascorrervi i mesi estivi, tenendo in considerazione anche l’eventualità di un

⁷⁹⁷ Possibili scenari ricavati durante l’incontro con prof Martini.

⁷⁹⁸ JFC è una società di consulenza nel settore turistico, si fonda sull’apporto delle capacità maturate nel management e marketing turistico, e la sua forza consiste proprio nell’unione di competenze diverse.

⁷⁹⁹ Mancini G., *Effetto “cocooning” sulle vacanze: il turismo è “slow” e a chilometro zero*, 17/04/20, https://www.ilsole24ore.com/art/effetto-cocooning-vacanze-turismo-e-slow-e-chilometro-zero-ADerVMK?refresh_cc=1.

⁸⁰⁰ Domus Management è composto da un gruppo di esperti in grado di occuparsi di tutte le fasi della gestione delle proprietà immobiliari.

⁸⁰¹ Orsato D, *Garda, vacanze al tempo del coronavirus: i proprietari delle seconde case “prenotano” per...loro*, 20/04/20, https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/cronaca/20_aprile_20/garda-vacanze-tempo-coronavirus-proprietari-seconde-case-prenotano-per-loro-6aa3709a-8313-11ea-820e-fe7edff52aa9.shtml.

possibile secondo *lockdown*, in tal modo infatti, potrebbero godere della loro seconda casa in veste di turisti e, allo stesso tempo, continuare a lavorare in *smart-working*.

Non bisogna però dimenticare, data l'ingenza del fenomeno delle seconde case nelle località turistiche, che se da un lato quest'ultime potrebbero avere dei risvolti più che positivi a livello economico, dall'altro potrebbero generare una situazione di incertezza e di percezione di pericolo nella popolazione locale. Le destinazioni turistiche in cui si concentrano le seconde case infatti, come possono essere quelle delle valli trentine⁸⁰² o la zona del Garda, sono state fin dall'inizio tra le zone più colpite dal Covid-19 a causa dell'elevato numero di turisti presenti, e questo fa sì che la popolazione residente non si senta sicura nella previsione di un loro ritorno, soprattutto se non dovessero essere messe in atto delle misure volte ad assicurare lo stato di salute dei turisti, indipendentemente da dove alloggeranno, al momento del loro arrivo.

⁸⁰² Incontro con Andrea Weiss.

3. PROSPETTIVE FUTURE DEL TURISMO AI TEMPI DEL COVID-19

3.1. Premessa: inquadramento della fattispecie (*Pietro Carlino*)

Sul piano legislativo, prima della riforma costituzionale del Titolo V⁸⁰³, il turismo rientrava tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, le quali erano dunque abilitate ad esercitare in tale settore la propria potestà legislativa regionale, nei limiti però dei principi di cornice fondamentali dettati a livello statale.

Con la riforma del 2001, invece, il turismo è diventato una materia di competenza esclusiva delle Regioni. Oggi, dunque, il turismo rientra tra le materie residuali di cui all'art. 117 co. 4 Cost., in riferimento alle quali le Regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali⁸⁰⁴.

Le innovazioni introdotte dalla riforma del 2001 non escludono tuttavia che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla legislazione statale appaia tuttora preponderante.

In particolare, la potestà legislativa regionale risulta ampiamente condizionata da quella statale quando vengano in rilievo profili di connessione o sovrapposizione tra il settore del turismo ed altre materie, che siano affidate espressamente alla competenza, esclusiva o concorrente, dello Stato. Il che avviene, ad esempio, in tema di tutela della concorrenza⁸⁰⁵, dell'ambiente e dei beni culturali⁸⁰⁶, nonché in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali⁸⁰⁷.

A ciò si aggiunga, poi, che anche l'Unione europea indirizza parte del suo operato al settore del turismo⁸⁰⁸. L'art. 6 TFUE, infatti, attribuisce all'Unione europea, in materia di turismo, una competenza a titolo di sostegno, sulla base della quale la Comunità ha la facoltà di intervenire per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri.

Nello specifico, la normativa europea ha da tempo iniziato ad influire nel settore in discorso, auspicando in esso, in quanto necessario, uno sviluppo del comparto turistico in chiave sostenibile, ossia in armonia con l'obiettivo di preservare le risorse ambientali e la valorizzazione del patrimonio faunistico acquatico e naturalistico⁸⁰⁹. Del resto, anche il turismo, come ogni altra attività umana rilevante a livello giuridico, deve svolgersi secondo il principio dello sviluppo sostenibile, ossia 'garantendo che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non comprometta la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future'⁸¹⁰.

L'input di derivazione europea ha influenzato le politiche legislative interne, che, anche alla luce del fatto che il turismo è divenuto sempre di più un fenomeno di massa, negli ultimi anni hanno iniziato a comprendere e far propria l'esigenza di ricercare un compromesso tra

⁸⁰³ Operata con la Legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3.

⁸⁰⁴ L'inquadramento del turismo tra le materie di competenza esclusiva regionale è stato anche confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003.

⁸⁰⁵ Ex art. 117, co. 2, lett. e) cost., rientra tra le materie di concorrenza esclusiva dello Stato.

⁸⁰⁶ Ex art. 117, co. 2, lett. s) cost., rientra tra le materie di concorrenza esclusiva dello Stato.

⁸⁰⁷ Ex art. 117, co. 3 cost., rientra tra le materie di concorrenza concorrente tra Stato e Regioni.

⁸⁰⁸ L'Europa è infatti la prima destinazione turistica nel mondo, con la più alta densità e diversità di attrazioni. Di conseguenza, l'industria del turismo è un settore chiave dell'economia europea, che genera oltre il 10% del PIL dell'UE, impiega 9,7 milioni di persone e coinvolge 1,8 milioni di imprese.

⁸⁰⁹ Art 29 co. 2 cod. tur

⁸¹⁰ Art. 3-quarter, D.lgs. 152/2006, recante il codice dell'ambiente.

sviluppo turistico e salvaguardia dell'ambiente e del territorio, allo scopo di garantire la tutela ambientale, dei beni culturali, nonché il corretto governo del territorio etc.

Negli ultimi mesi, però, a fronte della diffusione del COVID-19, all'esigenza di tutela ambientale, si è aggiunta un'ulteriore necessità, sottesa allo sviluppo del turismo, ossia quella di tutelare la salute dei singoli (e per proprietà transitiva della collettività), che non potrà non influenzare in modo sostanziale la natura e le modalità del turismo, per lo meno finché non si troverà una soluzione alla diffusione di tale virus.

In questa prospettiva, la branca del turismo che verosimilmente più si confà al rispetto del principio dello sviluppo sostenibile nonché all'esigenza di tutela della salute umana è il cd. turismo lento (o *slow tourism*), il quale infatti si fonda sulla visita di luoghi poco conosciuti e poco affollati. Si tratta, in particolare, di un recente sviluppo turistico, che sempre più sta prendendo piede nel nostro Paese e che appartiene ad un vero e proprio movimento culturale che fa riferimento al concetto di 'slow', fondato da Carlo Petrini nel 1986.

Per contro, una delle branche del turismo che verosimilmente risulterà maggiormente danneggiata dalla situazione che si è venuta a creare a fronte del COVID-19 è quella del turismo sportivo.

In tal sede, dunque, si proverà in un primo momento ad analizzare come il modello innovativo dello *slow tourism* potrebbe rispondere alle esigenze di operatori e turisti da qui fino alla scoperta di un vaccino.

3.2. Turismo lento (*Pietro Carlino*)

Da anni ormai si parla di 'slow tourism', un progetto ambizioso che cerca di contrapporre all'ormai affermato turismo di massa una nuova concezione di turismo esperienziale, una nuova forma di turismo che si contrappone al turismo veloce 'mordi e fuggi', rappresentato in particolare dalle crociere e dagli 'short break' nelle grandi città. L'idea del turismo lento prevede una valorizzazione della qualità dell'esperienza turistica e un'immersione del viaggiatore nella cultura del territorio, basandosi in primo luogo su comportamenti responsabili e sostenibili. Il rispetto quindi non solo per le tradizioni e le persone locali, ma anche e soprattutto per l'ambiente e l'ecosistema.

Tutto questo però deve partire da un'ampia e precisa programmazione del sistema turistico italiano nel suo complesso; un modello simile non si può infatti improvvisare⁸¹¹.

Secondo il Dott. Weiss, le problematiche legate al COVID-19 potranno sicuramente dare una spinta in questa precisa direzione: la limitazione negli spostamenti e il calo della domanda turistica farà calare le presenze anche in posti tradizionalmente affollati durante i periodi di vacanza, e ciò porterà gli operatori a proporre un turismo di qualità più elevata, improntato verso comportamenti responsabili e socialmente utili mettendo in chiaro quello che è il paradigma della sostenibilità. Inoltre, le regole sul distanziamento sociale, che sicuramente saranno vigenti durante questo periodo estivo, porteranno i turisti a prediligere luoghi magari poco conosciuti e sicuramente poco affollati, dando la possibilità a tali località di rilanciarsi.

Già nel 2017 l'attuale Ministro dei beni e delle Attività culturali e del Turismo Dario Franceschini aveva individuato il 2019 come "l'anno del turismo lento", facendo comprendere come già lo Stato Italiano si stesse muovendo in tale direzione. Lo stesso Ministro aveva anche spiegato come "questo progetto sarà un modo per valorizzare i territori meno conosciuti dal turismo internazionale (e non, N.d.R.) e rilanciarli in chiave sostenibile favorendo esperienze di viaggio innovative: dai treni storici ad alta panoramicità, agli itinerari culturali, ai cammini, alle ciclovie, ai viaggi a cavallo".

⁸¹¹ Incontro con prof. Martini.

Sempre nel 2017 il legislatore aveva cercato di inquadrare il concetto di turismo lento con la previsione dell'art. 6 L. n. 158/2017, la medesima legge che tutela i piccoli comuni, decretando che : “al fine di potenziare l’offerta turistica nel rispetto del principio della sostenibilità, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo [...] promuove, nei piccoli comuni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali ed enogastronomici, volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica”. In questa linea d’intervento è nato anche l’“atlante digitale dei cammini d’Italia”, un portale realizzato dal MiBACT dedicato a chi vuole attraversare la penisola a passo lento, in bici o a cavallo.

Il distanziamento sociale e le limitazioni alla mobilità interregionale, probabilmente incentiveranno le persone a scoprire queste nuove esperienze di viaggio; senz’altro si tratta di un modo di viaggiare diverso dal solito, una nuova ottica di vacanza, motivata dalla ricerca di autenticità, di scoperta delle bellezze, delle culture e delle tradizioni prettamente locali.

Il concetto di turismo lento parte infatti dal presupposto che si utilizzino mezzi di trasporto diversi dall’aereo, un settore che quest’estate sicuramente faticherà molto a ripartire.

Non sarà evidentemente possibile implementare questo tipo di turismo per tutte le destinazioni, dato che ve ne sono alcune non raggiungibili con modalità diverse dall’aereo (se non a fronte di costi eccessivi), ma per molte altre tale preclusione non sussiste.

È utile, allora, provare ad analizzare come le specifiche attività tipiche di un turismo lento potranno evolversi e rispondere alle esigenze dei consumatori-turisti durante questa stagione estiva.

Rilevano in primo luogo i *cammini*, che costituiscono la tipologia di *slow tourism* per eccellenza, un comparto turistico che se qualche anno fa era solo di nicchia si accinge a prendere sempre più piede. Si tratta, in particolare, di un’esperienza profonda che permette di vivere a stretto contatto con la natura e con le comunità che il cammino attraversa.

È una tipologia di turismo che attira molto i giovani, dato lo spirito di flessibilità e di adattamento richiesto, ma che si sta affermando anche in relazione agli adulti; ne restano, invece, esclusi per ovvie ragioni gli anziani con problemi di mobilità. Un altro aspetto che merita di essere analizzato è il fatto che spesso la decisione di intraprendere un cammino si fonda su una scelta interiore e personale; nulla impedisce quindi di intraprendere un cammino in solitaria, solo per il gusto della scoperta e dell’avventura; il che si confà alle esigenze di distanziamento sociale e di sicurezza che sicuramente saranno imposte fino all’avvento del vaccino.

Rileva in secondo luogo il *cicloturismo*, definito dalla Federazione Ciclistica Europea come l’attività di “visita ed esplorazione dei luoghi a scopo ricreativo, di uno o più giorni, incentrata in modo prevalente e significativo sull’uso della bicicletta per finalità di svago”.

Si tratta di un settore che in Italia vale 7,7 miliardi di euro⁸¹² e che risulta in forte espansione soprattutto in relazione ai turisti che provengono dall’estero; fattore, questo, che, all’evidenza, potrebbe pregiudicare notevolmente la sopravvivenza a breve termine del cicloturismo poiché, da qui al vaccino, difficilmente sarà consentito il transito e il soggiorno di stranieri all’interno del territorio italiano.

D’altro canto, però, aver subito un periodo di quarantena forzata di quasi tre mesi potrebbe stimolare positivamente l’interesse dei cittadini italiani verso questo settore del turismo. Potrebbe, infatti, costituire una possibilità, in precedenza raramente considerata per via dei maggiori confort offerti da altri tipi di esperienze turistiche, una scelta quasi obbligata, per visitare luoghi, non eccessivamente distanti da casa, che mai si era pensato di visitare in

⁸¹² Dati Isnart Legambiente 2019.

precedenza. In questo senso, tuttavia, molto dipenderà dalle scelte legislative, poiché allo stato attuale anche andare in bicicletta rientra tra le condotte vietate dai decreti d'urgenza adottati per contrastare la diffusione del COVID-19, ma soprattutto per evitare possibili incidenti e di conseguenza mettere in difficoltà gli ospedali già più che pieni.

In ultimo luogo, rilevano le *ippovie*⁸¹³, il *bird-watching* e altre forme di turismo legate alla scoperta di luoghi popolati da fauna selvatica, come cervi e orsi.

Tali tipologie di turismo, tutt'ora molto di nicchia, hanno a che fare con gli animali e, probabilmente, potranno trovare nuovo impulso dalla situazione anomala che si sta vivendo nel nostro paese. In primo luogo, perché essendo appunto di nicchia e riguardando appassionati di animali, vengono spesso svolte da un numero esiguo di persone, tutte molto attente ai valori quali il rispetto per la natura e la sostenibilità.

Anche il fatto che il virus non possa trasmettersi (pare) attraverso gli animali può dimostrarsi un fattore tendente a favorire la possibilità di svolgimento delle attività in questione.

Infine, queste attività si svolgono sempre in luoghi poco affollati (e, come tali, poco soggetti al rischio di assembramenti) al fine di preservare la quiete delle specie animali; il che potrebbe costituire un ulteriore incentivo per il potenziale turista.

Queste tipologie di turismo possono essere pubblicizzate in modo proficuo dalle località adatte a questo genere di attività, anche contando la predisposizione all'ordine e al seguire le regole degli appassionati di questi ambiti.

3.3. Turismo domestico (Niccolò Panichi)

Il turismo in Italia, come già osservato, vale il 13% del Pil nazionale, con 4 milioni e 200mila lavoratori nel settore (il dato più alto in Europa). Le perdite previste per l'anno 2020 per il settore turistico sono calcolate tra i 40/60 miliardi. Le ragioni del tracollo sono indubbiamente legate alla pandemia che ha colpito molti paesi di tutto il mondo e molti settori economici, tra cui il turismo.

Negli ultimi anni il settore turistico ha raggiunto sempre più persone grazie alla globalizzazione e ha raggiunto sempre più località grazie al trasporto aereo internazionale. Quest'ultimo per la stagionalità a venire sarà altamente limitato. La Commissione Europea⁸¹⁴ in data 16 Marzo 2020 ha infatti rilasciato la Comunicazione (COM(2020) 115 final) al Consiglio Europeo⁸¹⁵ riguardante la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali nei paesi Schengen⁸¹⁶, per un totale di 30 giorni. La suddetta comunicazione ha sollecitato

⁸¹³ Circuito progettato per escursioni e trekking a cavallo, consistente in un percorso articolato lungo vecchie mulattiere, strade sterrate e sentieri, con aree di sosta presso agriturismi, foresterie o rifugi.

⁸¹⁴ Secondo l'art. 17 del Trattato sull'unione europea (TUE): "La Commissione è l'istituzione dell'UE che detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa e importanti poteri esecutivi in settori quali la concorrenza e il commercio esterno. È il principale organo esecutivo dell'Unione europea ed è composta da un Collegio di membri comprendente un Commissario per ogni Stato membro [...]".

⁸¹⁵ Secondo l'art. 2, 13, 15, 26, 27 e 42 del TUE: "Il Consiglio europeo, formato dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, fornisce gli impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione europea e ne definisce gli orientamenti politici generali [...]".

⁸¹⁶ Lo spazio Schengen è l'insieme dei territori nazionali degli Stati che applicano la Convenzione. Tali Paesi sono: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria. E di fatto, attraverso altri Paesi che applicano la Convenzione, anche Monaco, San Marino e Vaticano. Altri quattro Stati (Bulgaria, Cipro, Croazia e Romania) hanno sottoscritto l'Accordo di Schengen, ma per essi non è al momento ancora in vigore, poiché non hanno attuato tutti gli adempimenti tecnici previsti: quindi, in via provvisoria, mantengono ancora i controlli alle frontiere. Fonte: www.ec.europa.eu/files/e-library/docs/schengen_brochure.

l'emanazione di un regolamento comune coordinato, al fine di applicare restrizioni per il contenimento della diffusione del virus⁸¹⁷.

La rapida diffusione del COVID-19 deve però essere contrastata con azioni urgenti condivise dagli Stati membri, sia per proteggere la popolazione sia per contenere il contagio. Per questa ragione è necessario prendere ogni precauzione anche e soprattutto nel trasporto pubblico.

Gli Stati dell'area Schengen hanno il giorno seguente (17 Marzo 2020) hanno poi concordato un'azione coordinata basata sulla raccomandazione suddetta della Commissione⁸¹⁸. Il 31 marzo 2020 Eurocontrol⁸¹⁹ ha registrato una riduzione complessiva dell'86,1% del numero di voli, il che si traduce in 25948 voli in meno (rispetto al 31 marzo 2019)⁸²⁰. Nel complesso il traffico passeggeri si è quasi azzerato e i voli rimanenti si limitano principalmente a voli cargo e voli di rimpatrio.

Analizzato il contesto internazionale, l'Italia è stata fra i primi Paesi a prendere misure preventive in tema di trasporti. Il 12 Marzo 2020 la Ministra delle Infrastrutture e dei Trasporti, Paola De Micheli⁸²¹, di concerto con il Ministro della Salute, ha firmato il d.m. 112/2020⁸²², con il quale sono state adottate ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica in tema di infrastrutture e trasporti, in aggiunta ai precedenti Dpcm 8 Marzo 2020 (esteso poi con il Dpcm 9 Marzo 2020). In riferimento al trasporto aereo con l'art. 2, 3° comma, viene rimessa all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC)⁸²³ la valutazione sull'operatività degli aeroporti e sulle esigenze operative di voli cargo e posta, di Stato e di emergenza sanitaria o di altro tipo, limitando gli spostamenti per comprovate esigenze lavorative, necessità, salute e per il ritorno al proprio domicilio⁸²⁴.

Vista la normativa sia a livello nazionale che internazionale, si può facilmente comprendere la previsione dell'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO) in merito al probabile calo del turismo internazionale dovuto al COVID-19. L'agenzia specializzata delle Nazioni Unite per il turismo stima che gli arrivi di turisti internazionali diminuiranno del 20-30% nel 2020 rispetto ai dati del 2019⁸²⁵.

⁸¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio "COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE". Bruxelles, 16.3.2020 COM(2020) 115 final.

⁸¹⁸ In Italia si è provveduto all'approvazione del Consiglio dei Ministri n.37 del Decreto-legge 17 Marzo 2020 "Cura Italia" e conseguentemente con il Comunicato Stampa ENAC n. 20/2020.

⁸¹⁹ Eurocontrol, Organizzazione intergovernativa, civile e militare che si compone di 41 Stati in tutto il mondo.

⁸²⁰ Si veda www.eurocontrol.int.

⁸²¹ Paola De Micheli è vicesegretaria del Partito Democratico ed è stata nominata in data 5 Settembre 2019 Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nel Governo Giuseppe Conte II.

⁸²² Decreto Ministeriale n. 112 2020 per razionalizzare il servizio di trasporto aereo per contenere l'emergenza sanitaria da coronavirus.

⁸²³ Come recita l'art. 1, 1° comma del D.Lgs. 25 Luglio 1997: "È istituito l'Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.), ente pubblico non economico dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria". Poi le sue funzioni all'art. 2, 1° comma: "L'Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.), salvo quanto previsto nel comma 2, esercita le funzioni amministrative e tecniche già attribuite alla Direzione generale dell'aviazione civile (D.G.A.C.), al Registro aeronautico italiano (R.A.I.) ed all'Ente nazionale della gente dell'aria (E.N.G.A.) ed in particolare provvede ai seguenti compiti [...]".

⁸²⁴ Comunicato Stampa ENAC n. 20/2020, Roma 17.03.2020.

⁸²⁵ [www.unwto.org/Menu/Covid-19/Impact on tourism](http://www.unwto.org/Menu/Covid-19/Impact%20on%20tourism).

Alla luce di queste valutazioni che, ricordiamo, sono contraddistinte dall'incertezza dovuta all'imprevedibilità degli sviluppi della crisi globale, va programmato un riposizionamento strategico alternativo che consenta di fronteggiare l'emergenza. In tal senso per l'estate 2020 numerosi esperti indicano come soluzione il turismo delle "seconde case", ossia chi avrà la possibilità, passerà le proprie vacanze nella seconda casa. Ma sarà anche l'occasione per un'altra forma di turismo: il turismo domestico o locale. Sarà quindi il turismo interno a far ripartire l'economia del settore, ricominciando dalle località più prossime e dalle seconde case.

Il Sottosegretario del Ministero per i Beni e le Attività Culturali per il Turismo (MiBACT) Lorenza Bonaccorsi ha annunciato un piano strategico di "*turismo di prossimità*". Un piano volto non solo a far tornare le persone al mare in sicurezza, ma anche a valorizzare e a incentivare un turismo fuori dai circuiti di massa, verso località da riscoprire magari non troppo distanti dall'abitazione principale.

Per riuscire a rendere questa forma di turismo nuovamente competitiva e sostenibile, se si vuole che l'economia della filiera del turismo torni a sostenere il nostro territorio, è necessario fin da subito creare e/o promuovere le ricchezze del nostro Paese, che oltre al mare e alla montagna, sono rappresentati dalla cultura e dalla enogastronomia. In quest'ottica sarà protagonista il turismo dei borghi, insieme ad esso andrà incentivato il turismo lento (di cui parleremo nel prossimo paragrafo), il turismo sportivo e il turismo enogastronomico. Queste forme di turismo dovranno focalizzarsi su una dimensione esperienziale, legata ai cinque sensi, alla qualità e allo stesso tempo dovranno garantire quelle misure di sicurezza e salute che saranno prescritte dalla normativa emergenziale.

Il turista potrebbe infatti essere maggiormente orientato all'esplorazione dei luoghi autentici che lo circondano, per scoprire le sfaccettature culturali legate al territorio, per vivere un luogo nel vero senso della parola, andando in profondità per trarne insegnamenti. Con ogni probabilità la vacanza al mare ci sarà, ma sarà comunque un mare accessibile, sicuro, raggiungibile con poche ore di viaggio e prevalentemente con mezzi propri. Non necessariamente però le vacanze si limiteranno a questo. Di fatti potrebbe essere il turismo "a chilometro zero" a rilanciarsi, ove la meta e la durata contano relativamente poco, pernottando anche per pochi giorni. Non a caso potrebbe verificarsi il fenomeno del c.d. *undertourism*, ossia un turismo che privilegi destinazioni poco affollate, che di conseguenza comportino un rischio di assembramenti limitato.

Interessante la ricerca condotta dal Centro Studi del *Touring Club Italiano* che ipotizza che i primi fattori propulsivi deriveranno dal turismo domestico: il nostro turismo interno tornerà quello del secondo Dopoguerra, quando si rivelò come fenomeno prevalentemente italiano. Dal 1958, infatti, nel primo anno della rilevazione sistematica dei flussi da parte dell'Istat a metà degli anni '80, circa il 70% delle presenze che si registravano in Italia riguardavano il turismo dei nostri connazionali. È soltanto negli ultimi 35 anni che si è sviluppato notevolmente il mercato *incoming* che oggi costituisce più della metà del nostro turismo (50,5% delle presenze totali).

Per realizzare tutto questo però è indispensabile che Governo, Regioni ed Enti locali si accordino sulle indicazioni scientifico-sanitarie, cioè su un protocollo di sicurezza comune da mettere in atto per permettere alle destinazioni e agli operatori di organizzarsi ad accogliere il più limitato flusso di turisti che riceveranno quest'anno. È complesso stabilire in questi termini la competenza giuridica: infatti, se il turismo è materia di legislazione esclusivamente regionale, il diritto alla salute costituisce invece oggetto di legislazione

concorrente Stato-Regioni (art. 117, 3° comma, Cost.)⁸²⁶. Diviene quindi di primaria importanza un accordo sulla competenza in merito alla sicurezza da garantire ai turisti. Contemporaneamente servono misure per dare tempo e modo agli imprenditori di avere un minimo di prospettiva, tenendo presente che non sarà facile da un punto di vista organizzativo e finanziario ad operarsi per adeguarsi alle misure preventive.

⁸²⁶ Santagata R., *Diritto del turismo*, Milano, 2018, p. 135.

4. COSTRUZIONE DEL PRODOTTO E SCELTE DI MARKETING AI TEMPI DEL COVID-19 (Nicolò Panichi)

L'emergenza Covid-19, come anticipato nei paragrafi precedenti, interesserà, e non poco, il turismo. La situazione risulta quindi complicata, considerata anche l'incertezza legata alla data di ripresa delle attività economiche del paese. L'unico spiraglio rimane nella ormai consolidata resilienza del fenomeno turistico, uno dei pochi appigli su cui si aggrappano gli operatori turistici. Il turismo è infatti ormai diventato un bisogno, un'attività intrinseca nel comportamento sociale che riteniamo essenziale nelle nostre vite. Non sorprende constatare che, il turismo è stato il settore che ha gravemente patito le grandi crisi globali, come ad esempio la SARS o il terrorismo, mostrando sempre la capacità di rilanciarsi e di tornare a crescere al cessare dell'emergenza. Questo deve essere il punto di partenza degli operatori per programmare la ripartenza del fenomeno turistico, cominciare già da adesso a progettare nuove possibili soluzioni di intrattenimento o perfezionare i prodotti turistici già esistenti, affinare le proprie strategie di comunicazione e promozione. Fare previsioni degli scenari futuri oggi è rischioso e assai arduo, in quanto i fattori da considerare che determineranno la ripresa nel turismo non sono pienamente controllabili.

In questa situazione di incertezza è quindi di fondamentale importanza per le destinazioni turistiche che gli operatori come l'ENIT – Azienda nazionale del turismo a livello nazionale, le Aziende promozione turistica (APT) e le Pro Loco⁸²⁷ a livello locale, inizino a studiare e sviluppare idee e metodologie efficaci per non perdere i flussi turistici dei territori, specie i turisti fidelizzati alle destinazioni. “Il Coronavirus ha colpito inevitabilmente le colonne portanti del turismo: mobilità e aggregazione”.⁸²⁸ Questi due aspetti sono indubbiamente essenziali. Il “turista” per essere tale deve avere la possibilità di muoversi da una località ad un'altra, e deve inevitabilmente frequentare ambienti in cui vi sia aggregazione di persone (eventi, manifestazioni, mostre, musei, ambienti di forte attrattiva, ecc.). Queste peculiarità però dovranno essere riviste in lungo e in largo, sarà necessario contenerle entrambe, ma non impedirle totalmente. Ecco perché assumerà un ruolo chiave la gestione dell'aggregazione in ogni ambito turistico. Ma di questo ne parleremo più approfonditamente nei paragrafi precedenti.

Analizzando la domanda di turismo, le previsioni fornite dallo studio *Demoskopika* di Raffaele Rio⁸²⁹ vedono perdite per oltre 18 miliardi di spesa turistica: 9,2 miliardi per la contrazione degli arrivi di turisti esteri e 8,8 miliardi della domanda di turismo degli italiani. Si stima un calo degli arrivi nel periodo maggio - settembre 2020 pari a 29 milioni. Cifra che provocherebbe conseguentemente un calo pari a 143 milioni di pernottamenti: una flessione del turismo interno pari al 22,1% e al turismo straniero 34,2% rispetto al 2019. Oltre a constatare l'inevitabile calo di numeri, ci sono diversi fattori che incideranno sulla domanda turistica, che le destinazioni e i loro sistemi di offerta dovranno saper sfruttare al meglio, non solo nel breve periodo, ma anche nel medio-lungo. Dopo aver deciso se andare o non andare in vacanza, il turista sarà indotto a farlo in luoghi non troppo distanti dalla propria zona di residenza. Avremo quindi a che fare con turisti preoccupati, in cerca di soluzioni rassicuranti e probabilmente con una *willingness to pay* ridotta. Le aspettative che questi porteranno con sé saranno rivolte soprattutto alla sicurezza per la

⁸²⁷ “Sono associazioni che rappresentano enti non profit di diritto privato dotati di rilevanza pubblicistica con funzioni di approntamento di efficaci politiche di promozione, tutela ed incremento del turismo nelle zone di pertinenza”. R. Santagata, *Diritto del Turismo*, cit., p. 36.

⁸²⁸ Incontro con prof Martini.

⁸²⁹ Esperto nel campo dell'opinione pubblica, è Presidente dal 2002 e Direttore Generale dal 2018 di Demoskopika S.r.l.

propria incolumità: diventa quindi necessario provvedere con ogni mezzo alla salvaguardia della salute degli ospiti. In un contesto di massima attenzione alle normative per la salute personale, rispetto al passato cambieranno quindi le priorità dei visitatori, vi sarà più attenzione a “*serenità, atmosfera ospitale, sanità verde, spazi aperti ed esperienza*” riferisce Josep Ejarque⁸³⁰, esperto professore in materia di turismo.

Considerate quindi le caratteristiche e le esigenze del turista del prossimo futuro, per l’offerta non resta che favorire soluzioni consone alle richieste di quest’ultimo e alle direttive regolatrici che arriveranno dalle istituzioni. In quest’ottica aumenta l’attesa da parte degli operatori di un protocollo di sicurezza che presenti le misure obbligatorie di sicurezza da adottare. In merito abbiamo constatato un leggero ritardo da parte delle autorità a definire la strategia di intervento. Sebbene infatti l’Organizzazione mondiale della Sanità abbia definito da tempo le misure minime necessarie da garantire, a livello normativo devono ancora essere chiariti aspetti cruciali, come ad esempio la responsabilità dell’albergatore, le conseguenze in caso di contagio nella propria struttura, gli obblighi del personale e quelli dei clienti⁸³¹. Costituisce scelta legislativa risalente quella di riservare al solo profilo della responsabilità dell’albergatore la disciplina positiva che originano da un contratto di albergo.⁸³² È prevedibile che vi si apporterà qualche variazione data la pandemia in corso, soprattutto in merito agli “*obblighi di protezione*” regolati dagli articoli 1175 c.c. (comportamento secondo correttezza) e 1375 c.c. (buona fede contrattuale).

Inevitabilmente nell’immediato futuro le destinazioni potranno contare quasi esclusivamente su una clientela nazionale, e quindi traffico domestico, ma ciò non deve tradursi in nessun modo nel rassegnarsi a perdere quote di mercato sul fronte internazionale.

Una DMO (*Destination Management Organization*) dovrà lavorare su due fronti: ridefinire la propria offerta adeguandola alle aspettative dei potenziali ospiti italiani e investire attraverso strategie di comunicazione e marketing sulla fiducia degli ospiti stranieri che torneranno nel 2021. Dovrà fornire informazione, costruire fiducia, consigliare, formare, preparare la ripresa insieme agli operatori. E quel che, almeno ad oggi, non deve fare è certamente campagne di promozione aggressiva con inviti immediati alla visita e ai soggiorni. Una simile strategia potrebbe infatti non essere funzionale, dal momento che la probabilità di indurre confusione nel cliente sarebbe alta, oltre al fatto di non rispettare le sue preoccupazioni legate al fare una vacanza. Dovranno quindi essere riviste tutte le strategie di marketing e comunicazione per approntare nell’immediato campagne dove si raccontano le attrattive ma si invitano i clienti ad aspettare, ad aver cura di loro e tornare a visitare i territori in un momento migliore. Una strategia coerente, già adottata peraltro da diverse destinazioni, che comunichi responsabilità e senso sociale ma anche rassicurazione. Il messaggio chiaro che si vuole far arrivare al turista è quello del “ricordati di noi”, che la destinazione e gli operatori al suo interno sono consapevoli delle difficoltà attuali, ma

⁸³⁰ Professore e direttore scientifico del corso Master Turismo & Hospitality Management presso Sole 24 ore Bussines School, è un professionista del Destination Marketing e Destination Management. Lavora nel settore turistico dal 1985, è stato responsabile di Marketing e Comunicazione dell’Ente del Turismo della Catalogna e Barcellona, successivamente direttore dell’Ente Turismo Torino e poi direttore generale dell’Agenzia Regionale per il Turismo del Friuli Venezia Giulia, Turismo Fvg.

⁸³¹ Per un approfondimento si rinvia al capitolo 5: “I “nuovi” servizi turistici nell’era del COVID: garanzie da offrire al turista e responsabilità del prestatore fra asetticità dei luoghi, equipaggiamento di sicurezza e rispetto di regole del distanziamento”.

⁸³² Fondamento della responsabilità dell’albergatore, riportato in Diritto del Turismo – R. Santagata, p 203, cap. IX, par. 1, r. 1, “*La responsabilità dell’albergatore*”.

stanno comunque lavorando al fine di farsi trovare pronti per quando si tornerà alla normalità.

Un'altra strategia che ora più che mai deve essere adottata è il Social Marketing: la condivisione di contenuti interattivi che stimolino e interessino il consumatore attraverso condivisione di immagini e video, visite guidate virtuali, quiz sui prodotti tipici o su oggetti territorialmente identificativi, intrattenimento, blog ecc. Sfruttare queste tecniche in questo momento particolare in cui la maggior parte delle persone, stando in casa, utilizza maggiormente le piattaforme social e il web può essere determinante. Questo perché il *content* è ciò che manterrà la destinazione ben impressa nella mente dei turisti latenti. L'obiettivo finale è "far sognare dal divano" il turista, ispirarlo e di conseguenza avviare un processo di fidelizzazione dello stesso che si basi su un contatto *visual* diretto, senza vendere la fruizione immediata della destinazione.

In questo modo si rafforzerà anche il rapporto con ospiti passati, mostrandosi anche interessati al loro stato di salute con e-mail e newsletter, ricordando loro che nonostante le difficoltà del caso, la salute viene prima di tutto.

La stessa strategia può essere adottata anche dalle strutture ricettive anche per far aumentare la reputazione della propria struttura e dei servizi supplementari offerti. In tal senso sarà fondamentale comunicare gli sforzi per attrezzarsi al meglio in chiave di sicurezza, igiene e distanziamento sociale secondo le normative.

In termini organizzativi gli operatori devono unirsi per la costruzione di un prodotto che rispetti tre requisiti fondamentali: sicurezza, rassicurazione e elevati strumenti di garanzia circa la possibilità di effettuare il viaggio. Dopo le restrizioni adottate nei vari decreti legislativi del Presidente del Consiglio dei Ministri, le persone se pur volenterose di andare in vacanza staranno ben attente ad assicurarsi che vengano adottate le misure preventive nei luoghi e negli ambienti in cui andranno. In ragione di ciò, è fondamentale che le varie destinazioni cooperino tra di loro per offrire un prodotto integrato, progettato per garantire un sostegno alle stesse. Occorre poi necessariamente ripensare i servizi offerti, per una gestita convivenza con il virus.

Al momento non si notano progressi in tal senso, come riporta il Direttore dell'Azienda Promozione del Turismo della Val di Fassa, Andrea Weiss: "Siamo in uno scenario completamente nuovo, in cui gli operatori devono saper garantire la sicurezza e la salute dei propri ospiti. Il problema è l'assenza di una copertura sia economica sia normativa, che illustri le procedure per permettere il funzionale servizio di accoglienza"⁸³³.

Servono sostegni economici a chi opera nel settore turistico. L'inizio dell'anno corrente ha già fatto registrare pesanti perdite nel settore, ed ora come mai serve considerare i costi aggiuntivi per le imprese per mettere in sicurezza i propri ambienti: come ad esempio l'acquisto di gel igienizzanti, mascherine, guanti, servizi di sanificazione.

Il prodotto da offrire dovrà sintonizzarsi sulle caratteristiche della domanda, in primis alla capacità di spesa verosimilmente ridotta dei futuri turisti è sconsigliabile alzare i prezzi. Sarà poi da considerare il tempo della durata delle vacanze che sarà più contenuto, sia per la situazione incerta sia per la poca disponibilità di ferie rimaste a molti lavoratori.

Inoltre, i gestori delle strutture ricettive dovranno essere pronti ad accogliere i turisti in qualsiasi momento, rimanendo flessibili in termini di prenotazioni e stagionalità. I turisti infatti non prenoteranno più con le consuete tempistiche, decideranno di andare in vacanza poco prima di effettuarla; chi invece prenoterà con anticipo cerchi soluzioni che consentano di cancellare la vacanza anche fino a pochi giorni prima. Per questo motivo

⁸³³ Intervista con Andrea Weiss.

necessiterà regolamentare le pluralità di modelli di prenotazione, dal momento che è assente una sua nozione giuridica sia nel codice civile che nel codice del turismo.⁸³⁴

Negli ultimi giorni si è parlato molto dei cosiddetti “buoni-vacanza”. Questi si costituirebbero in dei voucher il cui valore nominale sarà superiore a quello di acquisto e saranno riscendibili in un momento successivo alla fine della pandemia fino a un limite massimo di tempo futuro (ad esempio Dicembre 2022). È una proposta avanzata dal Sindaco di Pollica-Acciaroli, località campana capitale del turismo balneare del Cilento.⁸³⁵ Il vantaggio potrebbe concretizzarsi sia per le imprese che avrebbero così liquidità immediata, sia per i viaggiatori che si troverebbe in mano una possibile vacanza futura ad un prezzo più contenuto.

Le difficoltà per gli operatori turistici saranno molteplici. Ora più che mai dovranno ricostruire un prodotto diversificato e personalizzato, attento alla prevenzione e alla sicurezza. Dovranno saper offrire al turista una vacanza stimolante, ma allo stesso tempo rassicurante. Analizzeremo nei prossimi paragrafi come ogni forma di turismo potrà rilanciare il proprio prodotto.

4.1. Turismo montano (*Marianna Gismondo*)

Il turismo montano rappresenta un modo di vivere la vacanza a stretto contatto con l'ambiente naturale, sia durante la stagione estiva che durante quella invernale.

Chiaramente, questa forma di turismo così come tutte le altre, sta già risentendo e risentirà per il prossimo futuro degli effetti dovuti alla pandemia Covid-19. Alcune previsioni stimano che, rispetto agli anni scorsi, le località montane nella prossima estate subiranno un calo delle presenze che potranno fluttuare in un *range* tra il 40 fino al 70%⁸³⁶.

Ciò nonostante, la maggior parte degli albergatori e imprenditori delle strutture ricettive delle località montane sono pronti a riaprire i battenti reinventando alcuni servizi e creandone di nuovi, proprio al fine di continuare a portare avanti l'attività in cui credono e che spesso, come nella regione Trentino Alto Adige, riguarda imprese a conduzione familiare.

Rispetto ad altre forme di turismo, sicuramente quello montano risentirà in maniera minore gli effetti dovuti al Covid nell'imminente stagione estiva, in quanto le attività su cui si basa la tipica “vacanza in montagna” riguardano passeggiate, trekking, percorsi in *mountain bike*, *rafting*, ecc. e tali attività possono essere svolte nella maggior parte dei casi in maniera autonoma o con i propri familiari o amici ma senza la necessità che vi siano forme eccessive di assembramento.

Anche l'Uncem, ossia l'Unione Nazionale dei Comuni, delle Comunità e degli enti montani, ritiene che l'*outdoor* sia la strada vincente per il nuovo turismo montano post Covid-19⁸³⁷.

Infatti, le nuove esigenze di distanziamento sociale e la ricerca di benessere nella natura, porteranno molte persone a riscoprire le località montane più autentiche, nonostante sia ancora presto per comprendere i tempi e i modi della futura ripresa dopo il *lockdown*, la

⁸³⁴ Non può ripetersi con riguardo alla prenotazione lo schema di ragionamento adottato con riferimento ai modelli contrattuali atipici, considerando che in tempi non più recenti che la prenotazione è termine generico “privo di rilievo in sede scientifica”. (Perego, I vincoli preliminari e il contratto, Milano, 1974, 25, nt.77).

⁸³⁵ Rusconi G., *Il turismo dopo la quarantena: istruzioni per farsi trovare pronti*, 31/03/20, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/il-turismo-la-quarantena-istruzioni-farsi-trovare-pronti-ADUuLBH?fromSearch>.

⁸³⁶ Incontro con Andrea Weiss.

⁸³⁷ Fonte: La Stampa, 23/04/2020, <https://www.lastampa.it/montagna/turismo/2020/04/23/news/anche-l-uncem-appoggia-l-appello-per-le-libere-camminate-in-montagna-1.38749389>.

quale genera ancora molta incertezza sia negli imprenditori delle località turistiche sia nei turisti stessi, consapevoli del fatto che dovranno convivere con misure restrittive e anche con una minore disponibilità economica. Certo è che la tendenza sarà quella di indirizzarsi verso un turismo di maggiore qualità, che permetta al turista di vivere un'esperienza unica e indimenticabile, anche nelle località minori.⁸³⁸

Più difficile è prevedere come potrà evolversi la prossima stagione invernale, poiché essa dipenderà totalmente dalla scoperta del vaccino e quindi, dalla possibilità delle persone di azzerare quasi totalmente il rischio di contrarre il virus. In ogni caso, il problema di come affrontare il sistema degli impianti di risalita (seggiovie, cabinovie, ecc.) coinvolge tutti gli operatori turistici delle località montane i quali, al momento, non possono progettare uno scenario affidabile sul da farsi in quanto tutto dipenderà dalle normative vigenti a livello nazionale e locale.

Per quanto concerne il turismo ad alta quota, allo stato attuale è stato dichiarato dal Vicepresidente del CAI Antonio Montani, che l'apertura dei rifugi è fondamentale per il turismo estivo e che quindi è da escludere una completa chiusura di tali strutture per la prossima stagione. Chiaramente, anche in questo caso, è necessario definire un protocollo sanitario su misura, in base al quale i rifugi alpini possano riaprire nella cosiddetta Fase 2 *post lockdown*, garantendo la massima sicurezza a clienti, escursionisti, gestori e loro collaboratori.

Angelo Jellici, vicepresidente dell'Associazione Gestori Rifugi ritiene che le aspettative per questo comparto non sono delle migliori, in quanto, mentre gli alberghi possono programmare l'accoglienza e stabilire il numero di persone da ospitare, per i rifugi ciò è più complicato poiché gli ambienti non sono così ampi, ci sono molti spazi comuni e lo stesso personale è costretto a muoversi a stretto contatto. Inoltre, tutto questo contrasta con la missione dei rifugi che è quella di accogliere, ospitare persone che vanno in montagna, soprattutto quando le condizioni meteo sono avverse.

Paradossalmente, il gestore di un rifugio potrebbe avere conseguenze negative per aver rifiutato di ospitare nel rifugio degli escursionisti, oppure per aver derogato ad un protocollo che limitava la presenza di persone.⁸³⁹

Una precauzione che verrà introdotta con le nuove regolamentazioni sarà sicuramente il "numero chiuso" e di conseguenza la necessità di prenotare per ottenere la garanzia di usufruire del servizio. Questo ridefinisce totalmente la concezione dell'escursione all'avventura e allo stesso tempo incide sui comportamenti e le abitudini delle persone che, in un contesto del genere, dovranno munirsi di pazienza per programmare la propria esperienza turistica.

In attesa di disposizioni a livello nazionale in materia, è importante che, in questa fase, anche i gestori dei rifugi ripensino al prodotto offerto, cercando soluzioni innovative come per esempio la possibilità di predisporre per i propri ospiti dei "cestini ecologici" con prodotti tipici locali da consumare nei dintorni del rifugio e non necessariamente all'interno di esso.⁸⁴⁰

Questa possibile soluzione garantirebbe ai gestori di compensare in parte le perdite dovute al minor afflusso interno al rifugio, integrando quindi il proprio reddito e allo stesso tempo, gli escursionisti potrebbero godere di un pasto senza il pensiero di portarselo da casa.

Alberto Pirovano, presidente del CAI Lecco e componente della Commissione Rifugi ha proposto il così detto "Kit Covid" all'interno di un progetto più ampio che prevede il

⁸³⁸ Incontro con Andrea Weiss.

⁸³⁹ Bonani G., *Il Trentino, Il settore turistico pensa a pianificare già la Fase 3*, 22/04/20, p. 35

⁸⁴⁰ Incontro con prof. Martini.

ritorno al bivacco in tenda: ognuno sale al rifugio con il proprio tendino e sacco a pelo. Per quanto riguarda i gestori invece, essi avranno in dotazione il termometro a distanza per misurare la febbre di clienti che non si sentissero bene e anche il saturometro, che serve a verificare la concentrazione dell'ossigeno nel sangue. Infine, l'elemento più importante di questo progetto, riguarda la produzione di ozonizzatori concepiti come una sorta di sanificatori portatili, mirati a distruggere i batteri del virus dopo ogni utilizzo delle stanzette famigliari e nelle zone comuni come la sala da pranzo e i corridoi.⁸⁴¹

In una situazione del genere è importante che tali strutture non vengano lasciate sole, ma che al contrario, ricevano un sostegno economico attraverso finanziamenti a fondo perduto volti a ottenere interventi di riqualificazione.

Il CAI ha già stanziato un milione di euro per le sezioni che hanno in gestione le strutture in montagna e devono comunque pagare le spese delle proprie sedi, ma sono sicuramente necessari ulteriori interventi a livello regionale e nazionale.

Benché le strutture alberghiere abbiano una situazione più stabile in termini di afflusso rispetto ai rifugi, risulta fondamentale che in questo periodo di stallo e in attesa di una normativa, anch'essi ripensino alla loro offerta per cercare di invogliare il turista a scegliere le località montane, dove prospettare una vacanza in sicurezza. Tra le ipotesi più realistiche che verranno adottate dai gestori vi sono colazioni in camera oppure in sala comune ma con una densità più bassa di presenze, buffet dietro al vetro o serviti dai camerieri e questo presuppone orari più lunghi per le colazioni e gli altri pasti.

Un'idea innovativa è quella di sfruttare il "*marketing sensoriale*" ossia la capacità di ristoratori, albergatori e affittacamere di pubblicizzare le tecniche igienizzanti utilizzate e comprovate da aromi tipicamente montani, che aleggiando negli ambienti, rassicurano gli ospiti⁸⁴².

Un'altra iniziativa singolare proposta dagli albergatori di Cortina è quella di promuovere un "*medical wellness*" in alta quota al fine di recuperare il benessere psicofisico. Al centro di questo progetto c'è l'esercizio nella natura con escursioni e *bike tour* guidati tra le Dolomiti, ma anche la possibilità di scoprire un ambiente ideale per rigenerare anima e mente attraverso un'alimentazione sana, tecniche di rilassamento e nuove esperienze nel verde⁸⁴³.

Un fattore di particolare rilevanza che va considerato e rivalutato a livello di singole destinazioni turistiche riguarda il tema dei trasporti. Molti Comuni, Consorzi e comunità di Valle hanno in questi anni messo in piedi sistemi di trasporto integrato per favorire la viabilità all'interno del Comune stesso e tra Comuni, con incentivi all'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico al fine di evitare un flusso troppo consistente di automobili.

Nella prospettiva quasi certa secondo cui vi sarà un ritorno all'utilizzo della propria auto per spostarsi, è necessario che le destinazioni ripensino concretamente a come gestire un eventuale media-alta densità di mezzi attraverso la predisposizione di nuove zone di parcheggio e promuovendo una comunicazione che incentivi la mobilità pedonale.

In conclusione, il settore del turismo montano dovrà muoversi essenzialmente in due direzioni: da un lato, i singoli operatori privati, dovranno far leva sulla propria offerta basata prevalentemente su soggiorni all'aria aperta, in un ambiente percepito come salutare, sicuro e salubre. Inoltre, il fatto che regioni come il Trentino Alto Adige siano composte da tante piccole aziende a conduzione familiare, permette loro di predisporre più facilmente rispetto ad altre strutture, un'adeguata comunicazione rassicurante, mostrando la loro

⁸⁴¹ Cremonesi L., Corriere della Sera, *Termometri, notti in tenda: i piani del Cai per i rifugi*, 25/04/20, p. 6.

⁸⁴² Bonani G., il Trentino, *Il settore turistico pensa a pianificare già la Fase 3*, 22/04/20, p. 35.

⁸⁴³ Cassani M., *Piccoli borghi alpini, seconde case e attività nella natura: le tendenze del turismo dopo il lockdown*, 18/04/20, https://www.lastampa.it/montagna/turismo/2020/04/18/news/piccoli-borghi-alpini-seconde-case-e-attivita-nella-natura-le-tendenze-del-turismo-dopo-il-lockdown-1.38730770?refresh_ce.

attenzione al rapporto diretto con il cliente per ricreare il senso di fiducia e mantenere vivo il contatto con gli ospiti fidelizzati, i cosiddetti “*loyal tourists*”.

Dall'altra è fondamentale che le destinazioni turistiche, a livello provinciale, regionale e nazionale, sostengano l'intera filiera attraverso una regolamentazione certa e rafforzino il brand attraverso un'adeguata comunicazione di marketing⁸⁴⁴.

4. 2. Il turismo balneare (Silvia Favaro)

4.2.1. La gestione del demanio marittimo prima del Covid-19

I beni che appartengono allo Stato o ad altri Enti pubblici vengono definiti come beni pubblici e, in quanto tali, sono classificati dal Codice Civile in due categorie:

- *Beni demaniali*: i cui elementi identificatori sono l'assoluta inalienabilità ed inalienabilità, ma che possono formare oggetto di diritti di godimento a favore di terzi attraverso lo strumento di concessione amministrativa;
- *Beni patrimoniali*: a loro volta distinti tra disponibili ed indisponibili, i quali possono essere oggetto di atti dispositivi di diritto privato.

L'articolo 822 del Codice Civile afferma che “Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti [...]” denominandoli nel complesso demanio marittimo. Fanno inoltre parte di quest'ultimo anche le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato esistenti entro i limiti del demanio stesso e del mare territoriale.

Per quanto riguarda la potestà legislativa, l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di demanio marittimo, non mutandone però la titolarità dominicale che rimane in capo allo Stato. Le funzioni amministrative relative al demanio marittimo sono così assegnate ai Comuni, salvo deroga nei casi in cui vi siano delle esigenze di assicurare l'esercizio unitario da parte dello Stato.

Per quanto concerne le *concessioni*, l'art 823 del Codice Civile stabilisce che queste sono possibili solamente se garantiscono un miglior soddisfacimento dell'interesse collettivo, non ammettendole dunque al fine di un mero soddisfacimento di interessi individuali del concessionario.

L'articolo 36 del Codice della Navigazione inoltre, riconosce che “L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo [...]”.

In tal modo, la spiaggia è divenuta uno strumento per l'esercizio di attività imprenditoriale di servizi. Va sottolineato però, anche ai fini dei problemi riguardanti la tutela e la sicurezza emersi in questo periodo critico, come vedremo in seguito, che è previsto un obbligo per i titolari delle concessioni per fini turistici di consentire il libero e gratuito accesso e transito ad ogni individuo che voglia raggiungere la battigia antistante l'area compresa nella concessione⁸⁴⁵.

Oggi la concessione amministrativa può avere una durata superiore a sei anni fino ad un massimo di venti; vi è quindi una deroga alla comune durata massima di sei anni, dovuta al fatto che gli investimenti da realizzare in tale ambito sono per la maggior parte di una rilevanza economica consistente. In passato tale garanzia di ammortamento degli

⁸⁴⁴ Serena Volo, professoressa associata di marketing turistico e direttrice del corso di laurea in Management del Turismo, dello Sport e degli Eventi nel campus di Brunico.

⁸⁴⁵ Regime definito dal Decreto Legislativo 400/1993 e dalle sue successive modifiche.

investimenti era garantita dal diritto di insistenza⁸⁴⁶, il quale però successivamente è stato ritenuto contrario ai principi di libertà di stabilimento dalla Commissione Europea⁸⁴⁷. Questa infatti con la Direttiva Bolkestein 2006/123/CE⁸⁴⁸ ha stabilito che la concessione demaniale, alla sua scadenza, debba essere riassegnata con procedure di pubblica evidenza al fine di garantire la libera concorrenza. Tale Direttiva infatti mirava a garantire la libera circolazione dei servizi abbattendo le barriere tra i vari Stati in modo tale che ogni cittadino Ue possa proporre i propri servizi all'interno del territorio comunitario per un determinato periodo di tempo.

Tuttavia, la Legge di Bilancio 2019 ha sorprendentemente previsto nuove proroghe, con la possibilità di un rinnovo delle concessioni vigenti fino al 2033, ponendosi così in contrasto con la Direttiva citata in precedenza. Attualmente dunque, vi è una situazione di incertezza poiché alcune Regioni come ad esempio la Regione Abruzzo e la Regione Toscana hanno deciso di applicare la proroga prevista dal Legislatore nazionale, mentre altre, preferendo attendere l'adozione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di riordino del sistema previsto dall'art 1, comma 675 della Legge di Bilancio 2019 stessa, hanno deciso di sospendere in via cautelativa i rilasci di nuove concessioni demaniali marittime.

Se si analizzano gli obblighi del concessionario, le imprese turistico-balneari che attuano dei servizi avvalendosi della spiaggia, devono corrispondere un canone di concessione allo Stato. Inoltre, tenendo a mente l'interesse pubblicistico che sta alla base della concessione, il concessionario deve adempiere anche ad un'altra serie di obblighi che riguardano la migliore fruizione della spiaggia e del mare da parte dei turisti, come ad esempio il mantenimento della pulizia delle aree, i servizi igienico-sanitari ed il salvataggio.

Con il turista-consumatore infatti, il concessionario stipula un contratto atipico di servizi balneari: l'oggetto è il godimento da parte dell'utente dello stabilimento balneare, in cambio di un corrispettivo versato per l'utilizzo degli impianti, delle attrezzature, delle aree e di tutti gli altri servizi messi a disposizione del pubblico. L'atipicità di tale contratto risiede proprio nel fatto che gli obblighi del gestore dello stabilimento balneare non si limitano alla garanzia di una fruizione dei servizi, ma comprendono anche la tutela e l'incolumità dell'utente stesso per quei rischi che risultano essere connessi con la natura dell'attività stessa.

4.2.2. Norme e direttive per la gestione del demanio marittimo ai tempi del Covid-19

L'intero settore del turismo balneare a causa della situazione attuale di *lockdown* ha subito dei ritardi nell'inizio di tutte le attività che solitamente venivano avviate verso la fine di marzo per preparare tutte le strutture alla riapertura della stagione estiva.

Un primo segnale di avvio si è però avuto con il Decreto del Presidente del Consiglio dello scorso 10 aprile, il quale all'articolo 12 comma 2, stabiliva che, previa autorizzazione del prefetto, "per le attività produttive sospese è ammesso l'accesso ai locali aziendali di personale dipendente o terzi delegati per lo svolgimento di attività di vigilanza, attività conservative e di manutenzione, gestione dei pagamenti, attività di pulizia e sanificazione ed

⁸⁴⁶ Il diritto di insistenza è la situazione giuridica soggettiva del concessionario di un bene pubblico, al quale si dovrebbe accordare una preferenza rispetto ad altri aspiranti concessionari, nel momento in cui la Pubblica Amministrazione deve procedere ad una nuova concessione del bene.

⁸⁴⁷ Il Decreto Legislativo 194/2009 abolisce il diritto di insistenza di chi aveva già la concessione.

⁸⁴⁸ La Direttiva Bolkestein prende il nome dall'ex Commissario per la Concorrenza ed il Mercato Interno Frits Bolkestein, riguarda il libero mercato dei servizi ed è stata recepita dal Governo italiano nel 2010.

è consentita la spedizione verso terzi di merci giacenti e la ricezione in magazzino di beni e finiture”.

I direttori degli stabilimenti balneari e non solo hanno così potuto iniziare le attività di routine in vista di una possibile apertura della stagione turistica, riorganizzando gli spazi anche ipotizzando le future norme in materia di distanziamento sociale e sanità pubblica che dovrebbero essere definite con i prossimi decreti. Gli imprenditori, dunque, in questo momento chiedono prima di tutto certezze, sottolineando come mai come quest’anno, le spiagge avranno anche una funzione sociale che dovrà essere perseguita con adeguati investimenti per preparare al meglio tutte le aree.

In particolar modo, essi chiedono che all’interno del Decreto legislativo di maggio vi sia un riferimento esplicito alla proroga delle concessioni balneari fino al 2033, come già disposto dalla legge n. 145 del 2018 dal primo Governo Conte relativa alla Legge di Bilancio 2019. Per evitare ogni qualsiasi incertezza infatti gli imprenditori balneari chiedono la sospensione di ogni procedimento di riassegnazione o riacquisizione eventualmente avviato, come invece si è visto prevedrebbero le direttive date dalla Commissione Europea. Negli scorsi mesi infatti, alcune amministrazioni avevano disapplicato la legge italiana, ignorando tale proroga che era stata stabilita ancora con la Legge di Stabilità del 2018. Tuttavia, vista la situazione attuale causata dal coronavirus, l’estensione delle concessioni fino al 2023 è necessaria proprio allo scopo di dare maggiori certezze agli operatori economici che esercitano attività legate al turismo balneare avvalendosi del demanio marittimo. Una situazione più chiara e definita dal punto di vista normativo infatti consentirà agli imprenditori turistici di avere il tempo necessario all’ammortamento degli investimenti attuati anche in seguito alla pandemia verificatasi per soddisfare tutte le misure comportamentali e di distanziamento sociale. Senza una scadenza temporale oltre il 31 dicembre 2020 infatti, tali soggetti non riusciranno nemmeno ad ottenere i finanziamenti dalle banche necessari per le modifiche idonee all’avvio della stagione estiva, causando così la crisi dell’intero settore.

Pensando al settore del turismo balneare nell’ottica dell’imminente decreto legislativo che dovrebbe stabilire delle linee guida per le imprese per il periodo successivo al 3 maggio, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, attraverso gli assessori regionali competenti per il demanio marittimo, ha stilato una serie di richieste da presentare al Governo.

Tra queste, oltre al già discusso prolungamento delle concessioni, vi è innanzitutto la riapertura di tutte attività che si svolgono sul demanio marittimo e non solo di quelle riguardanti la vigilanza e la manutenzione delle strutture, come previsto dal Dpcm del 10 aprile 2020. Ciò in virtù del fatto che, ora più che mai, in vista di una possibile apertura della stagione estiva, è necessario consentire l’accesso anche per i lavori che riguardano la protezione della costa, in particolare quelli di ripascimento delle spiagge sospese e da avviare.

Inoltre, tra le richieste più sentite vi è anche quella della sospensione dei canoni demaniali marittimi. Si legge infatti: “Le inevitabili restrizioni che tutte le attività economiche dovranno sopportare, con conseguente drastica riduzione degli introiti, comporterà come minimo un provvedimento di accertamento a livello nazionale che consenta l’applicazione della riduzione dei canoni demaniali marittimi del 50%, già prevista dalla legge 296/2006 (legge finanziaria 2007). Si chiede un ulteriore provvedimento che sospenda o preferibilmente annulli per il 2020 anche il pagamento di tale misura ridotta. [...]”⁸⁴⁹. Tale sospensione, se magari prolungata per alcuni anni, permetterà agli imprenditori turistici di

⁸⁴⁹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, documento 20/62CR11/C5.

riuscire da un lato a riprendersi in tempi più brevi dalle perdite subite e dagli investimenti fatti a causa del Covid-19, e dall'altro di riacquistare l'immagine e la notorietà perduta presso i clienti.

Infine, un importante argomento per il quale vengono richieste maggiori tutele è quello della sicurezza degli utenti, poiché come espressamente riportato nel paragrafo precedente, gli imprenditori turistici non possono negare l'accesso e il transito ad ogni individuo che voglia raggiungere la battigia antistante l'area compresa nella concessione. Questo comporta che, come sottolinea Giorgio Mussoni nell'intervista al portale "Mondo balneare", viste le norme di distanziamento sociale obbligatorie, vi sarà la necessaria presenza, in ogni tratto dei litorali e non solo, di persone specializzate con un'opportuna preparazione, al fine di garantire il rispetto delle stesse senza gravare ulteriormente sulle responsabilità degli imprenditori turistici.

A quest'ultimo punto si ricollega anche il problema della sorveglianza delle spiagge libere, poiché in esse dovranno essere garantite forme di informazione a tutti gli utenti, riguardanti l'utilizzo dell'area medesima, la pulizia dell'arenile, il controllo degli accessi per garantire i distanziamenti sociali e la sanificazione delle strutture a servizio della spiaggia libera stessa. Bisognerà dunque essere in grado di stabilire se tali compiti spetteranno alle Prefetture o ai singoli Comuni costieri. In questo secondo caso, quest'ultimi dovranno però essere dotati delle risorse economiche e umane necessarie, da parte del Governo, non essendo in grado di metterle in pratica da soli vista la già critica situazione attuale.

A tutte le richieste appena sopra citate sembra aver dato una risposta, certo non completa, ma per lo meno esaustiva per il momento, il decreto rilancio che inaugura la Fase 2, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale lo scorso 19 maggio 2020.

In primo luogo si è vista l'ufficializzazione della proroga delle concessioni demaniali marittime fino al 31 dicembre 2033; l'articolo 182 comma 2 infatti riporta:

“In riferimento ai beni del demanio marittimo in concessione, tenuto conto degli effetti derivanti nel settore dall'emergenza da Covid-19 nonché dell'esigenza di assicurare la certezza dei rapporti giuridici e la parità di trattamento tra gli operatori, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le aree e le relative pertinenze oggetto di riacquisizione già disposta o comunque avviata o da avviare, oppure di procedimenti di nuova assegnazione, gli operatori proseguono l'attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto [...]”⁸⁵⁰

Inoltre, per quanto concerne la domanda della riduzione dei canoni di locazione, dall'articolo 28 del medesimo decreto si evince che saranno determinati dei crediti d'imposta per i canoni demaniali degli stabilimenti balneari in quanto essi rientrano nella categoria delle concessioni ad uso turistico-ricreativo. Tale credito sarà previsto per tutti gli esercenti attività d'impresa che abbiano contratto nei mesi di lockdown forzato una diminuzione del fatturato pari almeno al 50% rispetto al medesimo mese del periodo d'imposta precedente e i cui ricavi non fossero superiori ai 5 milioni di euro, sempre in riferimento al periodo d'imposta precedente.

In terzo luogo, al fine di agevolare ulteriormente gli esercenti, l'articolo 177 del decreto prevede l'abolizione della prima rata IMU in scadenza il 16 giugno 2020 per tutti gli

⁸⁵⁰ Redazione Mondo balneare, "Decreto rilancio: tutte le norme per i balneari, dalle concessioni al 2033 agli aiuti economici", 20/05/20, in rete: <https://www.mondobalneare.com/decreto-rilancio-tutte-le-norme-per-i-balneari-dalle-concessioni-al-2033-agli-aiuti-economici/>

«immobili adibiti a stabilimenti balneari marittimi, lacuali e fluviali, nonché immobili degli stabilimenti termali»

Infine, a causa della gestione delle spiagge libere nella situazione attuale⁸⁵¹, molte regioni stanno decidendo di concedere anche tali aree in concessione balneare a gestori privati in modo che questi ultimi possano aumentare lo spazio che hanno a disposizione viste le misure di distanziamento sociale che sono obbligati a tenere tra gli ombrelloni e non solo.

4.2.3. Nuove regole per un turismo balneare ai tempi del Covid-19

Vista la mancanza attuale di una serie di regole e direttive da seguire per tutto il settore balneare, molte sono le idee che sono nate direttamente gli imprenditori degli stabilimenti balneari nel tentativo di dare una prima risoluzione alle richieste di distanziamento sociale e di sanità pubblica. Quelle riportate in seguito dunque sono solamente delle prime proposte, tenendo a mente che le regole potrebbero poi cambiare da regione a regione, così come già sta avvenendo per altre tipologie di attività.

In primo luogo, come ormai sembra più che evidente, vi dovranno essere delle distanze minime da rispettare non solo tra un ombrellone e l'altro, ma anche tra i vari utenti in tutte le altre circostanze inerenti ai servizi accessori quali bar, docce e servizi igienici. Questo comporterà sicuramente una consistente diminuzione del numero di ombrelloni che ogni stabilimento balneare potrà avere, ipotizzando anche dei possibili ingressi solamente su prenotazione tramite applicazione, oltre ad una regolamentazione degli accessi per fasce orarie. Quest'ultima condizione in particolare potrebbe venire attuata da un lato per tutelare le fasce di popolazione più a rischio di contagio quali gli anziani e dall'altro per venire incontro a quelle ipotetiche leggi che ci potranno essere nelle città più grandi, in cui si sta pensando di istituire dei turni, in modo tale da limitare la mobilità, in base all'età e ai lavori svolti dai singoli soggetti.

Sempre al fine di garantire il distanziamento sociale e la sicurezza sanitaria inoltre, alcune Regioni stanno valutando l'ipotesi di posizionare dei pannelli in plexiglass tra un ombrellone e l'altro al fine di delimitare le aree in cui possono rimanere i bagnanti, con un massimo di tre o quattro persone per ogni zona delimitata. Non è invece ancora ben chiaro se al di fuori di tale area i turisti saranno obbligati ad indossare mascherine e guanti e se vi sarà la necessità di fare dei doppi accessi per regolare le entrate e le uscite e il numero complessivo di accessi degli stabilimenti balneari.

Per quanto riguarda invece i servizi accessori legati alla ristorazione, facendo proprie le direttive che al momento sono state date, non ci potranno essere più di quattro persone ogni dieci metri quadrati. Al fine di evitare dunque le code e gli assembramenti negli orari di punta nei chioschi e nei bar, molte Regioni stanno pensando alla possibilità di ordinare cibo e bevande direttamente dall'ombrellone attraverso un'applicazione, in alcuni casi con un servizio prolungato dalle ore 12 alle 24. In tal modo i turisti non saranno obbligati a dover rinunciare a pranzi, aperitivi o semplicemente ad un gelato con vista mare, e allo stesso tempo verranno rispettate tutte le normative.

Alcuni esempi di tali applicazioni che sono già state sviluppate sono riportati dal quotidiano *Il Messaggero*⁸⁵², nel quale troviamo "*Your beach – prenota ora la tua spiaggia*" per prenotare oltre all'ombrellone, anche i pasti e altri servizi quali biciclette e cassette di sicurezza, e

⁸⁵¹ Redazione NeXt quotidiano, "Come le spiagge libere vanno ai privati per la Fase 2 Coronavirus", 19/05/20, in rete: <https://www.nextquotidiano.it/spiagge-libere-ai-privati-fase-2-coronavirus-come-stanno-le-cose/>

⁸⁵² Valenza G., *Covid come andare in spiaggia: l'ombrellone si prenota con l'app, ecco quali*, 24/04/20, https://www.ilmessaggero.it/italia/covid_mare_spiaggia_app_quali_24_aprile_2020-5178395.html.

“*Beachexperience*” legata non soltanto agli stabilimenti, ma a tutto il mondo balneare, quali accordi con le biglietterie dei traghetti e rilevazione della qualità dell’aria e degli affollamenti delle spiagge.

Facendo invece riferimento in particolar modo alla tutela della sicurezza sulla salute, per accedere agli stabilimenti balneari, oltre a prevedere test sierologici per tutti i dipendenti, alcune Regioni stanno pensando di rendere operativi scanner che misurino la temperatura corporea, in modo da prevenire l’accesso di quanti non dovessero risultare idonei.

Sempre con lo stesso intento, come già ricordato nel paragrafo precedente, verrà effettuata una sanificazione della spiaggia ogni paio d’ore e saranno inoltre necessari dei controlli per evitare che troppe persone accedano al bagnasciuga o rimangano in acqua contemporaneamente, anche se alcuni virologhi sostengono che il virus non dovrebbe resistere in tali circostanze.

Infine, pensando ad altri servizi accessori quali le aree giochi e l’animazione per i più piccoli, essendo delle attività che per loro natura richiamano il concetto di aggregazione, molto probabilmente per la stagione estiva imminente non potranno essere presi in considerazione dato il rischio di contagi troppo elevato.

4.3. Turismo termale (*Maria Rosj Parisi*)

Uno fra le prime tipologie di turismo riconosciute sul piano normativo⁸⁵³, il turismo termale oggi si trova ad affrontare una sfida importante e decisiva. Si corre il rischio che varie imprese del settore portino i propri libri in tribunale creando molti disoccupati: è quanto affermato Massimo Caputi⁸⁵⁴, attuale presidente di Federterme, in un’intervista rilasciata al quotidiano *Sole 24 Ore*⁸⁵⁵.

Disciplinate dalla legge 24 ottobre 2000, n. 323, e successive modificazioni⁸⁵⁶, le prestazioni termali e il benessere termale costituiscono un’importante componente dell’offerta turistica italiana. Siamo parlando di 323 strutture, 800 milioni di fatturato di prestazioni termali e 2 miliardi di fatturato di settore benessere; 11.500 addetti diretti che salgono a 65.000 con l’indotto. Le località termali e del turismo del benessere (il cosiddetto *wellness*) accolgono il 4,2% delle presenze turistiche stimate nelle strutture ricettive in Italia, ovvero 15 milioni di presenze l’anno⁸⁵⁷.

In considerazione della stretta connessione con l’art. 32 della nostra Costituzione⁸⁵⁸, le cure termali italiane sono inoltre comprese fra le erogazioni che il Servizio Sanitario Nazionale

⁸⁵³ Disposizioni circa gli stabilimenti termali, idroterapici, di cure fisiche ed affini sono contenute nel Regio Decreto 28 settembre 1919, n. 1924.

⁸⁵⁴ Massimo Caputi, manager della società di investimenti Feidos che due anni fa ha rilevato insieme al fondo americano York Capital le Terme di Saturnia, è stato designato il 4 dicembre 2019 alla presidenza di Federterme l’associazione nazionale aderente a Confindustria che riunisce le principali strutture termali italiane. È stato inoltre consigliere di amministrazione di Banca Monte dei Paschi di Siena.

⁸⁵⁵ Il Sole 24 Ore, *Terme devastate: il 2020 è da cancellare dai bilanci delle imprese*, 21/04/2020, pag.15.

⁸⁵⁶ Come previsto dall’art. 28 del Codice del Turismo.

⁸⁵⁷ ItaliaOggi, *Federterme, cambio al vertice e rinnovo delle strutture* 08/11/2019, <https://www.italiaoggi.it/news/federterme-cambio-al-vertice-e-rinnovo-delle-strutture-2400864>.

⁸⁵⁸ Art.32, Titolo II Rapporti etico-sociali, Parte I Diritti e doveri dei cittadini, Costituzione della Repubblica Italiana: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.”

garantisce ai propri cittadini⁸⁵⁹. Ma anche i “vicini di casa” europei possono usufruire dei benefici medicali e vedersi riconosciuto il rimborso delle spese sostenute a norma della direttiva europea 24/2011/UE⁸⁶⁰.

Insomma, un settore dalle ampie possibilità produttive e di sviluppo. Ma sarà così anche per il futuro post Covid19?

L'emergenza che stiamo vivendo ha causato molte limitazioni negli spostamenti sia in Italia che dall'estero: le previsioni turistiche 2020 in generale parlano di turismo nazionale se non addirittura di prossimità. Ma allora come sarà possibile per i 323 stabilimenti termali italiani erogare il servizio in presenza di un virus che sul piano epidemiologico sembra minacciare la categoria della popolazione dei soggetti particolarmente interessati al turismo termale? I dati, infatti, parlano di 2 milioni 791 mila clienti negli stabilimenti termali italiani di cui il 47% anziani sopra i 64 anni d'età.⁸⁶¹

Gli imprenditori del settore turistico termale di Ali Terme (Messina) chiedono “alle autorità competenti” l'adozione di misure urgenti per far fronte alle gravi difficoltà che dovranno affrontare gli operatori del settore⁸⁶². Organizzati in assemblea, hanno stilato un documento in 10 punti per condividere linee e protocolli nella gestione dell'emergenza sanitaria. Ma chi è l'autorità chiamata in causa? In virtù dell'articolo 1, comma 3, della sopracitata legge n.323/2000, l'adozione di idonei provvedimenti di sostegno del turismo termale spetta allo Stato e alle Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze⁸⁶³. Ad oggi nessuno si è ancora espresso con direttive concrete per gli stabilimenti di acque curative; nessuno vieta però di portarsi avanti con i tempi e di individuare in loco i punti nevralgici di possibile contagio e studiare le potenziali soluzioni.

È il caso del complesso termale di Abano, Montegrotto e Colli Euganei (Padova). Grazie allo studio svolto dal Centro Studi Termali Pietro d'Abano con la collaborazione del virologo Giorgio Palù⁸⁶⁴, è stato redatto un protocollo che è un vero e proprio vademecum per le 107 strutture alberghiere, le 11mila camere d'albergo, i 18mila posti letto, per un totale di quasi 5mila dipendenti. Il più grande complesso termale d'Europa si impone così i medesimi comportamenti d'azioni per l'ospitalità turistica. Il rigido protocollo stilato prevede la pulizia e la sanificazione degli spazi comuni e delle camere, le indicazioni per il check-in e il check-out, distanze obbligatorie, le modalità di accesso al ristorante e alla sala colazioni, l'utilizzo delle piscine e delle palestre, la somministrazione delle inalazioni termali e delle cure con i fanghi. Non da ultimo, il documento prevede il piano di pronto intervento al presentarsi di un caso sospetto. Secondo Palù, la valutazione e una verifica costante del rischio permetteranno di attuare, sia a livello strutturale che professionale e

⁸⁵⁹ Come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 12 gennaio 2017, Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

⁸⁶⁰ A norma degli articoli 114 e 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE») il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea il 9 marzo 2011 ha adottato la direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera.

⁸⁶¹ Fonte: TPT Magazine - Toscana Promozione Turistica *L'andamento del settore termale in Italia e nel Mondo*, 13/10/2016, <http://www.toscanapromozione.it/magazine/andamento-settore-termale-italia-mondo/>

⁸⁶² Caspanello C., *Covid 19. Ali Terme, il Piano degli imprenditori turistici e termali per far fronte all'emergenza* 24/04/2020, <https://www.tempostretto.it/news/covid-19-ali-terme-il-piano-degli-imprenditori-turistici-e-termali-per-far-fronte-allemergenza.html>

⁸⁶³A livello locale, le terme trentine sono normate dalla Legge provinciale 4 aprile 2011, n. 6.

⁸⁶⁴ Giorgio Palù è docente emerito di Microbiologia all'università di Padova e professore associato di neuroscienze e tecnologia alla Temple University di Philadelphia.

igienico sanitario, tutte quelle misure di risposta immediata che rendono possibile l'identificazione, l'isolamento e l'opportuno trattamento di eventuali sorgenti d'infezione.⁸⁶⁵

Appare quindi chiaro che l'elaborazione di un protocollo sanitario sarà il vero dilemma del settore: se da un lato il turismo termale ha avuto sempre a che fare con il quadro clinico dei suoi ospiti, è anche vero che oggi, in presenza del Covid19, preservare la salute e garantire la sicurezza dell'utente appare una sfida ardua e di grande responsabilità.

La questione è importante e la sua risoluzione è il vero banco di prova, lo spartiacque tra le imprese termali che apriranno - capaci di riorganizzarsi e ripartire - e quelle che, dopo vari ragionamenti e tentativi, terranno le porte chiuse per estrema prudenza, rimandando a tempi più sicuri l'erogazione del servizio. Ma ci sarà da aspettarsi anche casi più gravi di chiusura: per situazioni economiche-finanziarie già precarie, per alcuni stabilimenti termali il *lockdown* rischia di essere definitivo.

Anche se gli accessi alle cure non raggiungeranno grandi fatturati, ogni centro termale può comunque contare sulla vendita della propria linea cosmetica. È dato certo infatti che nei periodi di crisi aumenti il bisogno di "sentirsi bene" e "apparire bene"⁸⁶⁶. Non da meno l'esigenza di igiene che il periodo ci impone. Si stimano infatti in crescita nel prossimo semestre le vendite di prodotti cosmetici⁸⁶⁷.

Non manca il sostegno del marketing che, per non perdere il contatto con il cliente, lancia veri e propri tutorial sui trattamenti estetici fai da te: in attesa di poter tornare alle vere coccole professionali, questi video hanno la capacità di tener alta la consapevolezza dell'importanza del proprio benessere e il bisogno primario di dedicare del tempo alla cura di sé.

A livello provinciale⁸⁶⁸, sarà necessaria una revisione dell'offerta termale di valle: nella prossima stagione il servizio sarà plausibile solo per il 50% delle persone che abitualmente frequentavano le terme e sicuramente si registrerà una perdita di destinazione⁸⁶⁹.

Un esempio emblematico è la Val di Fassa che subirà le conseguenze della crisi che sta investendo il colosso QC Terme, noto al grande pubblico per i suoi lussuosi centri termali wellness sparsi nelle più rinomate città alpine. Fino allo scorso anno la società era molto redditizia, con un Ebitda di una ventina di milioni di euro. Ora, con il *lockdown*, perderebbe in media 500mila euro a settimana.⁸⁷⁰ Anche qui l'azienda punta alla ripartenza rispettando in modo rigoroso i protocolli di sicurezza, come il controllo della temperatura con visori e il mantenimento delle distanze; ma quello delle piscine termali resta comunque un settore dove sono più possibili i contatti ravvicinati tra le persone.

⁸⁶⁵ Il Gazzettino, *Fase 2, un protocollo e un vademecum per la ripresa del turismo termale*, 25/04/2020, https://www.ilgazzettino.it/nordest/padova/coronavirus_centro_studi_termale_abano_montegrotto_vademecum_protocollo_fase_due_turismo_professor_palu_universita_padova-5191834.html.

⁸⁶⁶ Melotti M., *Rossetto, impennata di vendite con il coronavirus?* 23/03/2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/rossetto-impennata-vendite-il-coronavirus-ADI2mKF>.

⁸⁶⁷ Cosmetica Italia, *Covid-19: cosa avverrà dopo?* n.03/20 Aprile 2020, https://www.cosmeticaitalia.it/accademia-33/sfogliabile/index.html?d=a33_2020_n.3&cu=cosmeticaitalia.

⁸⁶⁸ Il Trentino conta 8 stabilimenti termali presenti sul suo territorio, di cui 6 in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale (Terme di Comano – Giudicarie Esteriori, Terme Dolomia – Val di Fassa, Terme di Levico e Vetriolo – Valsugana, Terme di Pejo e Terme di Rabbi – Val di Sole, Terme Val Rendena) e 2 centri wellness termale (Casa Raphael – Valsugana, QC Terme Dolomiti – Val di Fassa).

⁸⁶⁹ Incontro con Andrea Weiss.

⁸⁷⁰ Festa C., *Qc Terme, simbolo di un settore al collasso causa Covid-19: stop all'espansione negli Usa*, 18/04/2020, <https://carlofesta.blog.ilsole24ore.com/2020/04/18/qc-terme-simbolo-un-settore-al-collasso-causa-covid-19-stop-allespansione-negli-usa/>.

Tra le conseguenze del Coronavirus anche l'evoluzione del concetto di *wellness*. In questo particolare momento, dove la diffusione del Covid-19 ha accentuato gli aspetti negativi dell'urbanizzazione globale - la concentrazione delle persone in spazi limitati, l'alienazione dalla natura, la carenza di spazi fisici per fare movimento, la carenza di esercizio fisico - ecco che nasce una ricerca di benessere in termini di valori più comuni, dati per scontati nel periodo pre-Covid: camminare, natura sconfinata, l'emozione di un paesaggio. In una parola: "rigenerazione"⁸⁷¹.

Tutti concetti ottimamente sintetizzati dal *Medical Wellness* in alta quota proposto dal comune di Cortina d'Ampezzo e Cortina Marketing⁸⁷². Il progetto prevede tecniche di rilassamento e massaggi all'aperto, con le Dolomiti come scenario; particolari aerosol alle cascate del Parco Naturale delle Dolomiti d'Ampezzo e il *forest bathing*. Un'azione che nasce in risposta all'emergenza sanitaria, ma si inserisce a pennello nel percorso di sviluppo sostenibile abbracciato dalla località.

In conclusione possiamo affermare che per il settore termale l'ancora di salvezza sarà il proseguimento del processo evolutivo in corso in questi ultimi anni: dalle "vecchie terme" diventare sempre più centri di prevenzione, cura e benessere della persona in linea con le ultime tendenze delle scienze della vita.

4.4. Turismo culturale (Maria Rosj Parisi)

*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*⁸⁷³

Oggetto di uno dei principi fondamentali della nostra Costituzione, la cultura italiana nel suo complesso sta affrontando una delle più grandi crisi sperimentate fin d'ora.

I dati del 2018 sul turismo culturale in Italia parlano di oltre 113 milioni di presenze con il 60% dei flussi proveniente dall'estero, una domanda turistica nelle città d'arte cresciuta del +20,8% dal 2010 al 2018, con un incremento medio annuo del +2,4%. La componente principale del mercato è data dagli stranieri, che generano un indotto pari a 15,5 miliardi di euro, un +11% rispetto al 2017⁸⁷⁴.

Con l'avvento del Coronavirus, risulta impensabile visitare una mostra, partecipare ad un concerto, prendere parte ad un evento culturale in onore di un grande artista. Questa situazione completamente nuova, che riguarda chiunque e ovunque, mette in discussione due degli assunti fondamentali del turismo: mobilità e aggregazione, ossia due delle questioni più rilevanti che favoriscono la diffusione del contagio⁸⁷⁵.

⁸⁷¹ Concetto ricavato dall'autrice durante l'incontro con Andrea Weiss.

⁸⁷² Redazione Cortina Marketing, *Turismo e Salute: a Cortina. Il Progetto Medical Wellness in Quota* 24/04/2020, <https://www.cortinamarketing.it/turismo-e-salute-a-cortina-il-progetto-medical-wellness-in-quota/>.

⁸⁷³ Art. 9, Costituzione della Repubblica Italiana.

⁸⁷⁴ Centro Studi Turistici Firenze, *Turismo culturale in Italia: nel 2018 oltre 113 mln le presenze nelle città d'arte* 02/04/2020, <http://centrostudituristicifirenze.it/blog/turismo-culturale-in-italia-nel-2018-oltre-113-mln-le-presenze-nelle-citta-darte/>.

⁸⁷⁵ Incontro con prof Martini.

Sulla base delle prime stime effettuate da Federculture⁸⁷⁶ nei prossimi mesi le perdite si aggireranno attorno ai 3 miliardi di euro in termini di consumi delle famiglie per attività culturali e ricreative. Le conseguenze negative sono infatti molteplici: dall'azzeramento delle presenze turistiche e degli ingressi ai musei e ai luoghi della cultura, alle disdette delle visite didattiche; dalla cancellazione di eventi privati e commerciali, alla mancata partecipazione a fiere internazionali per l'imposizione di quarantena dopo l'atterraggio; fino ad arrivare all'impatto sull'occupazione e sull'indotto diffuso sul territorio. Ai danni diretti si aggiungono quelli indiretti, derivanti dalla contrazione della fruizione dei servizi ausiliari integranti l'offerta museale, erogati dai concessionari come i bookshop, le caffetterie e tutto il mondo della ristorazione⁸⁷⁷.

Previsioni sul futuro della ormai prossima stagione turistica vengono espresse dal ministro in materia Dario Franceschini⁸⁷⁸, il quale ha dichiarato in un'intervista a Repubblica che sarà un'estate tutta italiana quella del 2020, a causa dell'epidemia di Coronavirus⁸⁷⁹. Il turismo internazionale quest'anno non ci sarà, ma non per questo sarà un'estate a casa. A maggio è prevista la riapertura di alcuni musei, quelli in grado di rispettare le prescrizioni di sicurezza indicate dal comitato scientifico istituito dal Governo Conte.

I primi a riaprire dovrebbero infatti essere i grandi musei e gli spazi aperti, avvantaggiati appunto dalle loro dimensioni. C'è più incertezza per quanto riguarda invece la sorte dei cinema e dei teatri anche se Franceschini rassicura che nessuno verrà lasciato solo.

Importanti infatti le misure straordinarie approvate il 16 marzo dal Consiglio dei Ministri n.37 con il decreto Cura Italia⁸⁸⁰. Anche per il turismo e la cultura, sono state messe in campo indennità straordinarie per i lavoratori, tutele e ammortizzatori sociali ai lavoratori stagionali e interventi a favore di autori, artisti ed esecutori. Sostegno alle imprese della cultura e dello spettacolo in particolare, sgravi fiscali per i soggetti che gestiscono o organizzano teatri, sale da concerto, cinema, fiere o eventi di carattere artistico o culturale, musei, biblioteche, archivi, luoghi e monumenti storici.

Nasce il fondo emergenze spettacolo dal vivo, cinema e audiovisivo, 130 milioni di euro per il 2020 per il sostegno degli operatori, autori, artisti, interpreti ed esecutori colpiti dalle misure adottate per l'emergenza Covid-19 e per investimenti finalizzati al rilancio di questi settori.

Le modalità di ripartizione delle risorse sembrano tener conto dell'impatto negativo derivato dalle misure di contenimento del contagio. Vengono infatti proposti voucher per

⁸⁷⁶ Federculture, Federazione delle Aziende e degli Enti di gestione di cultura, turismo, sport e tempo libero, nasce nel giugno del 1997 con 13 soci fondatori. Oggi è l'associazione che rappresenta le più importanti aziende culturali del Paese, insieme a Regioni, Province, Comuni, e tutti i soggetti pubblici e privati impegnati nella gestione dei servizi legati alla cultura, al turismo, e al tempo libero.

⁸⁷⁷ Fonte: sito istituzionale di Federculture.

<http://www.federculture.it/2020/02/coronavirus-un-grido-di-allarme-dalle-imprese-culturali-federculture-chiede-al-ministro-franceschini-di-convocare-le-parti-coinvolve-per-interventi-urgenti/>.

⁸⁷⁸ Dario Franceschini è il ministro italiano per i beni e le attività culturali e per il turismo nell'attuale governo Conte II; tale carica era già stata ricoperta dal 2014 al 2018, nel Governo Renzi e nel Governo Gentiloni. Laureato in giurisprudenza all'Università degli Studi di Ferrara, Franceschini è avvocato e scrittore italiano. Il 16 maggio 2016 gli è stata conferita la Laurea *Honoris Causa* in *Humane Letters* dalla *John Cabot University* di Roma.

⁸⁷⁹ Rivara L., *Dario Franceschini: "A maggio riapriremo siti e musei. Bonus anche per il mare ma dico no al plexiglass"* 24/04/2020, in rete: https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/04/24/news/il_turismo_riapro_siti_e_musei_bonus_anche_per_gli_stabilimenti_no_al_plexiglass_in_spiaggia_-254834719/.

⁸⁸⁰ Decreto-legge 17 marzo 2020.

biglietti cinema, teatri, musei e concerti; i rimborsi con voucher già previsti per viaggi e pacchetti turistici e vengono estesi anche ai biglietti già acquistati per spettacoli, cinema, teatri, musei e altri luoghi della cultura.

Ma c'è chi punta sull'indotto che il turismo culturale genera. È il caso delle valli ladine di Badia, Fassa e Gardena (Trentino Alto Adige - province di autonome di Trento e Bolzano), note al grande pubblico per i loro scenari dolomitici mozzafiato ma non da meno per la cultura ladina e tutto il folklore da essa derivato. Penalizzate dall'annullamento⁸⁸¹ per l'estate 2020 dell'evento di successo "I suoni delle Dolomiti"⁸⁸², dispongono ora di importanti contributi e agevolazioni provinciali per la pubblicazione di libri e la composizione di nuova musica⁸⁸³. In virtù dell'articolo 8, comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁸⁸⁴, le province autonome di Trento e Bolzano vogliono così garantire la continuità delle attività culturali e la conseguente occupazione delle persone del settore.

In piena attività il marketing e la comunicazione del turismo culturale. Sempre nel decreto-legge del 17 marzo è previsto il rilancio dell'immagine dell'Italia nel Mondo attraverso la realizzazione di una campagna straordinaria di promozione con finalità turistiche e culturali⁸⁸⁵ ed innovative sono le idee messe in campo per non perdere il contatto con il futuro ospite. È il caso del complesso museale fiorentino che gratuitamente offre la possibilità di visitare alcune sale restando comodamente sul divano⁸⁸⁶. Lo stesso viene offerto per la Cappella Sistina, Piazza San Pietro e il Colosseo di Roma⁸⁸⁷. Creativa la campagna promossa dal MiBACT stesso "L'arte ti somiglia", pubblicità che gioca sulla somiglianza tra le persone e i ritratti nelle opere d'arte dei musei italiani⁸⁸⁸.

Insomma, si prospetta un'estate 2020 insolita, con tanta voglia di fare, ma sicuramente insufficiente al raggiungimento degli obiettivi sperati nel periodo pre-emergenza. Nel bilancio consuntivo di fine anno tante saranno le voci in perdita rispetto al 2019: sarà un anno da dimenticare, un "buco nero" che resetterà i contatori traghettando il comparto in un nuovo punto di partenza.

"Guardare avanti" sarà il *leitmotiv* del settore perché, come sostenuto dalla presidente del FAI⁸⁸⁹ di Como Roberta Di Febo⁸⁹⁰, niente e nessuno, neanche il Coronavirus potrà

⁸⁸¹ Incontro con Andrea Weiss.

⁸⁸² "I Suoni delle Dolomiti" è un evento musicale che si tiene annualmente nei mesi di luglio e agosto sulle Dolomiti.

⁸⁸³ Redazione La Usc di Ladins, *Cultura ladina: incuntada virtuala* 19/04/2020, <https://www.lausc.it/actualite/12448-cultura-ladina-incuntada-virtuala>.

⁸⁸⁴ Art.10, Legge 6 luglio 2002, n. 137 - Decreto Legislativo 22 Gennaio 2004, n. 42.

⁸⁸⁵ Fonte: sito istituzionale del MiBACT Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, visita del 23/04/20, https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_2045950620.html.

⁸⁸⁶ Sky Tg24, *Coronavirus, agli Uffizi la "passeggiata virtuale" tra le bellezze della galleria* 22/04/2020, <https://tg24.sky.it/intrattenimento/photogallery/2020/04/22/coronavirus-italia-uffizi-tour-virtuale.html>.

⁸⁸⁷ Sky Tg24, *Coronavirus, musei chiusi: 15 siti e monumenti virtuali da visitare restando a casa*, 22/04/2020, <https://tg24.sky.it/intrattenimento/photogallery/2020/03/11/monumenti-musei-virtuali.html>.

⁸⁸⁸ Fonte: sito istituzionale del MiBACT Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, visita del 23/04/20, https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_241946610.html.

⁸⁸⁹ FAI - Fondo Ambiente Italiano è una fondazione italiana senza scopo di lucro, sorta nel 1975 con l'intento di agire per la tutela, la salvaguardia e valorizzazione del patrimonio artistico e naturale italiano attraverso il restauro e l'apertura al pubblico dei beni storici, artistici o naturalistici ricevuti per donazione, eredità o

portarci via la bellezza dei nostri monumenti, del nostro territorio. La bellezza rimane. E aspetta solo di tornare a contaminarci per poterci regalare quelle emozioni vere che da sempre hanno reso questo mondo speciale. In particolare la nostra Italia⁸⁹¹.

4.5. Turismo enogastronomico (Marianna Gismondo)

Il turismo enogastronomico consiste in un viaggio volto alla scoperta dell'enogastronomia di un territorio, attraverso il quale il turista può fare esperienza della cultura locale⁸⁹².

Questo nuovo modo di viaggiare che unisce al piacere della conoscenza dei luoghi, quello della scoperta dei sapori e dei prodotti tradizionali locali, sta conquistando un numero sempre più consistente di appassionati che vogliono vivere in maniera autentica e coinvolgente le peculiarità del territorio attraverso il "medium" del cibo⁸⁹³.

Tuttavia, l'enogastronomia nel turismo non si limita esclusivamente all'acquisto di prodotto locali o al mangiare piatti tipici; ma comprende anche le visite ai luoghi di produzioni, quali aziende vitivinicole, birrifici, frantoi, caseifici, pastifici; il recarsi in ristoranti gourmet e storici, acquistare cibo presso *food truck*, partecipare a *cooking class*, *food tour* ed eventi a tema cibo, vino, birra. In altri termini, l'enogastronomia implica una pluralità di esperienze in cui il coinvolgimento dei sensi è fondamentale⁸⁹⁴.

Inoltre, il crescente successo di pubblicazioni specializzate (come ad esempio la Guida *Michelin*), frutto di accurate ricerche sulla qualità della ristorazione e sui prodotti alimentari tipici di determinate zone, ha incentivato la domanda di questa forma di turismo, che ha assunto sempre più una rilevanza a livello legislativo regionale. Si può citare a riguardo la legge Regione Emilia-Romagna 7 aprile 2000, n. 59 recante la disciplina degli itinerari turistici enogastronomici della Regione, la quale ha ricevuto successivamente un'adeguata valorizzazione nel codice del turismo.

Infatti, il turismo enogastronomico risulta oggi esplicitamente menzionato fra i circuiti tematici nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia (art. 22, 2° comma, lett. g), cod. tur.). Particolarmente interessante è anche l'introduzione dell'onorificenza di *Maestro di cucina italiana*, disciplinato dall'art. 59 cod. tur. Questo riconoscimento viene attribuito ogni anno alle imprese della ristorazione italiana che, con la propria attività, abbiano contribuito in modo significativo alla valorizzazione dell'immagine dell'Italia, favorendone così l'attrattiva turistica nel mondo⁸⁹⁵.

L'impegno assunto a livello legislativo volto a implementare le eccellenze turistiche nel settore enogastronomico ha un riscontro effettivo nei dati: molteplici studi sono infatti

comodato. Promuove l'educazione e la sensibilizzazione della collettività alla conoscenza, al rispetto e alla cura dell'arte e della natura e l'intervento sul territorio in difesa del paesaggio e dei beni culturali italiani.

⁸⁹⁰ Roberta Di Febo, direttrice e fondatrice del Liceo Musicale Coreutico e dell'Accademia Giuditta Pasta, è capo delegazione del Fondo Ambiente Italiano di Como che tutela patrimoni inestimabili e simboli nel mondo dell'Italia come Villa Balbianello (Lago di Como). Il 12 giugno 2019 è stata premiata alla prima edizione dell'AssoSinderesi Awards, premio nazionale dedicato a chi divulga cultura etica nel business e nelle arti.

⁸⁹¹ Morandotti L., *Coronavirus, il Fai: la nostra speranza è la cultura*, 31/03/2020, <https://www.corrieredicomo.it/coronavirus-il-fai-la-nostra-speranza-e-la-cultura/>.

⁸⁹² Garibaldi R., *Rapporto turismo enogastronomico*, 27/04/20, <https://www.robertagaribaldi.it/rapporto-sul-turismo-enogastronomico>.

⁸⁹³ Unwto-World Tourism Organization (2012). Global Report on Food Tourism. Madrid: UNWTO.

⁸⁹⁴ Rapporto sul Turismo enogastronomico italiano 2020.

⁸⁹⁵ R. Santagata, *Diritto del Turismo*, cit., p. 223.

concordi nel confermare che l'Italia è la meta preferita dai *foodtraveller* sia italiani che internazionali.

Dal Rapporto sul turismo enogastronomico 2020 emerge come il nostro Paese sappia attirare annualmente milioni di turisti, non solo grazie alle bellezze naturalistiche e architettoniche, ma anche e in maniera particolarmente rilevante, grazie alle tradizioni a tavola⁸⁹⁶.

I dati forniti da tale Rapporto indicano che, negli ultimi due anni oltre il 71% dei turisti ha preso parte ad attività legate al *food* e al *beverage* dimostrando quindi un'attenzione a esperienze come visite guidate presso aziende agricole e cantine, nonché festival ed eventi legati al cibo, al vino e alla birra.

La diffusione del Covid-19 sicuramente inciderà pesantemente su questo settore, soprattutto per il fatto che una quota consistente dei turisti che si avvicinano ai percorsi enogastronomici italiani ha origini straniere e dunque, la generale preoccupazione unita ad una quasi certa e prossima regolamentazione sugli spostamenti tra i vari Paesi avrà degli effetti importanti su questa economia. Infatti, il turismo estero vale oltre 40 milioni per l'Italia⁸⁹⁷ e, considerando per esempio il settore viticolo, i dati della Banca d'Italia (2019) riportano che i turisti esteri nel nostro Paese spendono oltre 12 miliardi all'anno in cibo e vino consumati nei pasti o come acquisti. Questo motore sta subendo e subirà nei prossimi mesi sicuramente un grave rallentamento, con conseguenze negative anche per chi rifornisce questi luoghi di consumo e di vendita, ossia le cantine e i produttori di specialità alimentari di eccellenza.

Inoltre c'è da dire che in un quadro in cui ogni Paese cercherà di tenere i cittadini nei propri confini nazionali, e probabilmente anche gli italiani faranno viaggi di prossimità, le destinazioni turistiche dove i viaggiatori sono prevalentemente italiani saranno meno colpite rispetto a regioni come la Toscana, dove invece gli arrivi dall'estero hanno una percentuale molto elevata (ad esempio, gli arrivi dagli Stati Uniti rappresentano il 9% di tutti gli arrivi totali).

Infine va considerato il fatto che, oltre alla diminuzione dei flussi turistici, c'è un vero e proprio rischio legato all'eventuale contagio dell'epidemia all'interno delle aziende agricole o di altre attività turistiche basate sulla ricettività, la ristorazione o l'enoturismo, le quali spesso sono accessorie rispetto alla principale attività agricola. In questi casi infatti, portando i visitatori in azienda, aumenta il numero delle misure protettive da implementare in quanto, un possibile contagio nei confronti del personale delle cantine, dei vigneti o di altre attività tipicamente rurali, genererebbe un blocco totale della produzione.

Nonostante sia presto per dare delle informazioni certe su come evolveranno i consumi, le abitudini di acquisto e il turismo in questo settore, è possibile comunque ipotizzare degli scenari che si andranno poi ad indagare appena la situazione sarà più chiara e definita.

Una prima osservazione riguarda il fatto che molto probabilmente, nel prossimo futuro, aumenteranno i consumi *online* di prodotti tipici e a lunga conservazione come per esempio il vino, il parmigiano reggiano e altri prodotti legati alla tradizione italiana⁸⁹⁸. In questa prospettiva è fondamentale che le aziende agricole sfruttino questo periodo di transizione per potersi evolvere verso una nuova forma di vendita basata sulla *delivery*, che permetta di

⁸⁹⁶ Garibaldi R., *Rapporto turismo enogastronomico*, 27/04/20, <https://www.robertagaribaldi.it/rapporto-sul-turismo-enogastronomico>.

⁸⁹⁷ Redazione Italia a tavola, *Turismo del vino ucciso dal Covid*, 21/04/20 <https://www.italiaatavola.net/turismo/tendenze-e-servizi/turismo-del-vino-ucciso-dal-covid/66946/>.

⁸⁹⁸ Paolo Corvo, professore presso l'Università degli studi delle Scienze enogastronomiche di Pollenzo, 03/04/20.

raggiungere non solo i clienti di prossimità, ma anche quelli residenti in altre Regioni o Paesi, recuperando in questo modo una parte dei profitti che in passato derivavano dagli acquisti effettuati direttamente in azienda⁸⁹⁹.

La normativa di riferimento per quanto riguarda il commercio *online* di prodotti alimentari è il Reg. UE 1169/2011 che, rispetto alla disciplina generale in tema di commercio elettronico, definisce meglio gli ambiti di applicazione e le prescrizioni. Il motivo per il quale è stata dedicata maggiore attenzione a questa materia riguarda il fatto che, oltre al rispetto delle regole di tutela del consumatore, il venditore di beni alimentari *online* deve attenersi alle norme in tema di “diritto alla salute”⁹⁰⁰.

A tal fine è necessario che vengano rispettati determinati requisiti personali (requisito di “onorabilità” secondo D.lgs. 147/2012, art. 9); ma anche adempimenti amministrativi e burocratici, nonché oneri informativi.

Un altro aspetto importante cui le aziende che offrono prodotti eno-gastronomici devono far fronte e che non devono assolutamente trascurare in questa fase è la loro capacità di innovazione, non soltanto per quel che riguarda il *digital marketing*, ma anche per tutti gli altri elementi che creano valore per l'azienda stessa. Fattori decisivi in tal senso riguardano la formazione del personale che sempre più dovrà basarsi su variabili diverse rispetto al passato tra cui *l'online education* per gestire le relazioni e le richieste dei clienti internazionali, ma anche l'importanza di nuove competenze tecniche per quel che riguarda il *marketing* (possibilità di realizzare video interattivi, ecc.) e il *data sharing* per la condivisione di dati a livello regionale e distrettuale⁹⁰¹.

Alessandra Priante, direttrice della Commissione Europea dell'UNWTO ritiene che sicuramente non si tornerà allo stato ante-Covid, ma l'Italia dispone di tutti gli ingredienti per poter recuperare e anzi, ottenere dei risultati ancora più eccellenti di quelli raggiunti. Questo tuttavia è possibile se tutti gli imprenditori che operano non solo nel settore enogastronomico, ma in generale, in tutti i settori turistici, mettano al centro del loro agire la parola sostenibilità, valorizzando il rapporto con l'ambiente e la natura.

Per quanto riguarda i soggiorni in campagna, gli agriturismi prospettano sicuramente una stagione in rosso, tuttavia, rispetto agli alberghi, questa categoria di strutture gode normalmente di maggiori spazi all'aperto e in generale, di un numero inferiore di camere e questo sicuramente favorisce la possibilità di garantire un maggior distanziamento tra le persone anche nelle zone comuni.

Gli agriturismi situati nelle località minori potrebbero inoltre diventare l'emblema della nuova tendenza dell'*underturism* e del turismo lento.

Questo fattore potrebbe costituire un vantaggio per tali strutture, le quali dovranno comunque rispettare rigorosamente le linee guida dell'OMS⁹⁰² che sottolinea l'importanza della pulizia delle camere. Dovranno infatti essere igienizzati con particolare cura gli oggetti che vengono toccati più spesso, come le maniglie delle porte e dei mobili, i pulsanti dell'ascensore, gli interruttori, i telecomandi, ecc. Le lenzuola e la biancheria dovrà essere lavata in lavatrice a 70°C o più.

Nei diversi ambienti sarà necessario installare dispenser per il gel igienizzante per le mani così da permettere agli ospiti di lavarsele in qualsiasi momento. Per quanto riguarda la

⁸⁹⁹ Francesca Forno, docente di sociologia dei consumi presso l'Università di Trento, incontro del 3/04/20.

⁹⁰⁰ Filippini V., Vendita online dei beni alimentari: requisiti, adempimenti e peculiarità, 28/10/16, <https://www.altalex.com/documents/news/2016/10/21/vendita-online-dei-beni-alimentari>.

⁹⁰¹ Alessandra Priante, Direttore della Commissione Regionale Europa dell'UNWTO, 03/04/20.

⁹⁰² Organizzazione Mondiale della Sanità.

ristorazione invece, i tavoli all'interno della sala dovranno essere a una distanza minima di un metro, evitando quanto i buffet⁹⁰³.

Gli agriturismi che dispongono di un numero limitato di camere, potrebbero reinventare l'organizzazione delle colazioni portandole direttamente in camera per limitare quanto più possibile i contatti con le altre persone.

Tutto questo implica costi onerosi per le aziende che in molti casi potrebbero non ritenere conveniente la riapertura delle proprie attività. Per questo, è necessario che anche in questo comparto vengano stanziati dei fondi sia a livello nazionale che regionale per sostenere le piccole e grandi realtà che operano nel turismo enogastronomico, in quanto esso rappresenta una fonte di ricchezza straordinaria per il nostro Paese.

L'economista francese Jaques Attali⁹⁰⁴, in merito alla ripartenza post Covid-19, afferma: «A vincere la nuova sfida saranno i comparti “ontologicamente più empatici”: quello della sanità, ovviamente, ma anche tutte le attività connesse all'alimentazione sana, alla crescita culturale, all'arricchimento delle competenze, alla cura dell'ambiente. Probabilmente si smetterà di acquistare in maniera compulsiva cose inutili e si punterà a un migliore uso del tempo personale»⁹⁰⁵.

Leggendo queste parole in una prospettiva turistica, le attività che probabilmente avranno un maggiore successo saranno quelle relative alla cura e al benessere della persona (sia per il corpo che per la mente), alla ristorazione “consapevole” a km0, equa e solidale e alle attività culturali di varia natura; tutte attività che mettono al centro l'uomo.

4.6. Turismo sportivo (Pietro Carlino)

Fin dai tempi dell'antica Grecia si è diffusa l'idea positiva dello sport legato alla salute fisica e mentale. E in tempi recenti, sempre più persone ritengono che lo sport costituisca un'attività fondamentale da svolgere durante il proprio tempo libero; ciò ha fatto sì che nel tempo emergesse un vero e proprio fenomeno, non solo sociale ma anche economico, quale è il ‘turismo sportivo’. In tale denominazione si tende a raggruppare sia il *turismo sportivo partecipativo*, inteso come spostamento volto alla partecipazione effettiva ad un evento, sia il *turismo sportivo di spettacolo* nel quale invece il viaggio è svolto al fine di assistere ad una precisa manifestazione sportiva⁹⁰⁶. Tale tipologia di turismo viene menzionata anche dal codice del turismo nell'ambito dei circuiti nazionali di eccellenza ‘a sostegno dell'offerta e dell'immagine turistica dell'Italia’⁹⁰⁷.

Il turismo sportivo, tuttavia, nonostante la crescente diffusione e l'ormai scontato nesso tra sport e turismo in termini di sostegno e sviluppo a livello economico, non costituisce ancora una vera e propria *species*, all'interno del *genus* turismo, dotata di autonoma regolazione; motivo per cui, ai fini della relativa disciplina si deve fare riferimento

⁹⁰³ Marras C., Dopo il Covid-19, cosa cambierà nel mondo dell'ospitalità e come preparare il tuo hotel, 23/04/20, <https://ecobnb.it/blog/2020/04/covid-preparare-hotel/>.

⁹⁰⁴ Jacques Attali, economista e teorico della sociologia, 25/03/20.

⁹⁰⁵ Redazione Fare Digital Media, *Turismo post coronavirus, sarà il boom delle piccole destinazioni?*, 25/03/20, <https://faredigitalmedia.com/turismo-post-coronavirus-boom-destinazioni-minori-undertourism/>.

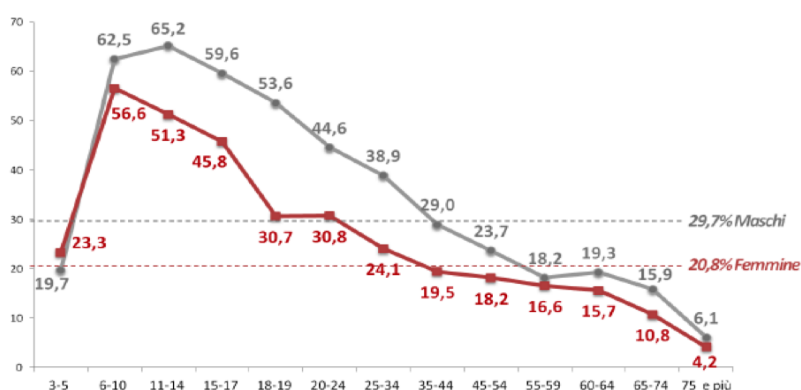
⁹⁰⁶ R. Santagata, *diritto del turismo*, Milano, 2018, pp. 133.

⁹⁰⁷ Art. 22 co. 2, lett.i), cod.tur. In tal sede, viene manifestata particolare attenzione alla pratica sportiva del golf.

unicamente alle regole dettate da organizzazioni e federazioni relative alle attività sportive di riferimento⁹⁰⁸.

Nel nostro Paese questo settore, risultato in forte crescita negli ultimi anni, può contare 20 milioni di persone che praticano uno o più sport⁹⁰⁹; e, quindi, 20 milioni di potenziali fruitori di questo tipo di servizio. Sicuramente il settore turistico sportivo sarà tra i più colpiti dall'emergenza COVID-19, sia con riferimento al segmento partecipativo sia con riferimento a quello di spettacolo; ma ciò implicherà danni, di riflesso, anche ad altre branche del turismo.

Figura 4.4: Persone di 3 anni e più che dichiarano di praticare sport con continuità per genere



Fonte: Elaborazione del centro studi di CONI servizi su dati ISTAT, 2016

Concentrandosi in un primo momento sul segmento di sport-spettacolo, ciò emerge se si considera che la cancellazione di numerosi eventi sportivi, amatoriali e non, arrecherà un duplice danno al settore del turismo:

- danno diretto, al settore del turismo sportivo: pregiudizio economico che subiranno le federazioni sportive nonché i Comuni con esse in affari;
- danno riflesso, ad altri settori del turismo (ad esempio, al settore alberghiero): l'annullamento delle manifestazioni sportive implicherà la cancellazione di tutte quelle prenotazioni che erano state fatte in vista delle manifestazioni in parola, con conseguente diminuzione della circolazione dei turisti sul territorio.

Per rimanere in ambito trentino, si pensi a titolo esemplificativo alle numerose località montane che fanno dei ritiri estivi delle squadre di serie A il periodo con il maggior introito a livello economico⁹¹⁰. La pressoché certa perdita di queste entrate, infatti, costituirà per tali località un danno economico più che rilevante.

Concentrandosi ora sul segmento partecipativo, in tal sede i danni deriveranno per lo più dalle regole sul distanziamento sociale e dalle limitazioni degli spostamenti che dovranno

⁹⁰⁸ Gasbarro, *Per un ordinamento del turismo sportivo*, in Di Marco, Oronzo, D'Intino, *Manuale del diritto sportivo*, Milano, 2016, pp. 271, ove viene fatto notare come la stessa Organizzazione mondiale del turismo non abbia considerato questa tipologia di turismo quale fenomeno indipendente del contesto generale di turismo.

⁹⁰⁹ Elaborazione del centro studi di CONI servizi su dati ISTAT 2016, in particolare del 34.3% delle persone che praticano uno o più sport il 24.4% lo fa in maniera continuativa, mentre il restante 10% in maniera saltuaria.

⁹¹⁰ Un esempio si ha con riferimento alla località di Dimaro, che da qualche anno ospita il ritiro estivo del Napoli e fa registrare il tutto esaurito persino nei paesi limitrofi.

essere osservate presumibilmente nel corso di tutto il periodo estivo. E anche in tal sede, si potrà distinguere tra:

- danno diretto, al settore del turismo sportivo: pregiudizio economico che subiranno le località che negli anni passati si sono impegnate per offrire questo tipo di servizi;
- danno riflesso, ad altri settori del turismo: nei medesimi termini di cui sopra.

In tal sede, si pensi a titolo esemplificativo a quelle località dell'alto Garda, che hanno investito negli ultimi anni nello sviluppo di sport quali il windsurf e le pareti di roccia, riuscendo ad attirare ogni anno migliaia di appassionati da tutto il mondo. Infatti, per tali località l'obbligo di far rispettare le norme di sicurezza e di distanziamento implicherà necessariamente una netta riduzione della presenza dei turisti.

Quale soluzione si può offrire a questo tipo di realtà? Difficile trovare una risposta, in questo periodo di *lockdown* gli esperimenti sono stati molti e spesso impensabili fino ad un paio di mesi fa. Può valere a titolo d'esempio il mitico giro delle Fiandre, corso dagli atleti sui rulli, comodamente a casa propria; oppure può essere citato il derby di Milano, giocato in diretta Facebook alla playstation tra due esponenti delle squadre rivali.

Queste alternative, è evidente, non sono equiparabili agli eventi tradizionali che hanno tentato, anche ironicamente, di sostituire; sicuramente, però, sono state un modo per rimanere vicino agli appassionati, nonché un modo per distrarli dalla situazione che si è venuta a creare.

Come si è già avuto luogo di evidenziare in altra sede, è chiaro che, per il futuro, molto dipenderà dalle scelte legislative che verranno intraprese, dai contenuti delle decisioni che verranno assunte in termini di sicurezza e distanziamento sociale.

A riguardo, c'è chi ipotizza una sorta di drive-in nei parcheggi degli stadi di calcio, con tanto di megaschermo per ricreare il clima del tifo, rispettando al contempo le esigenze del distanziamento; altri propongono invece la riduzione del prezzo degli abbonamenti alla pay-tv, per ingenerare un aumento di profitti così da poter comunque svolgere gli eventi sportivi a porte chiuse; altri ancora ritengono che sia più prudente annullare tutti gli eventi sportivi fino a quando non si troverà un vaccino, per garantire una ripartenza priva di rischi, anche se quest'ultima ipotesi, vista l'importanza dei diritti tv e degli sponsor a livello economico rischia di mettere in difficoltà il sistema sportivo e soprattutto quello calcistico, il cui motore sono appunto i soldi provenienti dalle concessioni per i diritti televisivi.

Come emerge, le idee sono quindi molte. E non potrebbe essere altrimenti. D'altronde, nella più parte dei casi, lo sport è ormai insito del DNA di tutti noi, si presenta come una valvola di sfogo quasi imprescindibile, costituendo al contempo una delle istituzioni sociali che concorrono maggiormente a rinforzare i legami tra consociati.

CONCLUSIONI (Lorenzo Cavallera)

Quindi viene spontaneo chiederci: saranno questi i possibili scenari del turismo? Potremo tornare a viaggiare nel breve periodo? Se sì, in che maniera?

Non sappiamo cosa ci prospetterà il futuro in questo ambito, però è probabile che questa nuova situazione porterà a considerare nuove tendenze che non si baseranno più su ciò che abbiamo conosciuto fino ad ora, ma che dovranno fare i conti con dei contesti completamente diversi da cui potrebbero nascere nuove possibilità di sviluppo.

Uno sviluppo che si auspica sarà più incentrato sul perseguimento del concetto di sostenibilità sia per le località turistiche, ma anche e soprattutto lo sviluppo di una mentalità più consapevole da parte di tutti i cittadini, più attenti sia agli aspetti ambientali che alle valorizzazioni culturali e tradizionali delle destinazioni stesse: questo dovrà rappresentare un vero e proprio “cambio di rotta” nella visione generale d’insieme. Si svilupperà così un turismo di qualità sia per chi ospita, che per chi visita.

In questo momento si sta presentando una situazione da cogliere al volo: bisognerà porre le giuste basi per una rinascita in cui sviluppare un nuovo modo di approcciarsi al mondo turistico.

In questi mesi infatti, a causa delle misure restrittive, scompariranno tutte quelle situazioni che non garantivano un approccio sostenibile nello sfruttamento delle diverse località: non saranno consentite le concentrazioni delle masse per via degli obblighi di distanziamento; ci sarà una forte riduzione dell’iper mobilità dovuta sia a cause riguardanti le limitazioni negli spostamenti, sia ad atteggiamenti spontanei puramente precauzionali da parte dei turisti; ed infine un altro aspetto che verrà messo in discussione riguarderà il concetto di stagionalità, infatti gli imprenditori, cercando di recuperare i possibili introiti persi, proveranno ad estendere la stagione turistica il più possibile attraverso lo sviluppo di nuove offerte e nuove attività che andranno ben oltre il periodo estivo

Per incentivare lo sviluppo di queste nuove prospettive, sarà di fondamentale importanza la creazione di legami collaborativi tra le istituzioni pubbliche, Regioni e Province autonome rappresentanti del potere statale, e le imprese turistiche locali, così da creare forti sinergie territoriali e sviluppare una linea d’intervento comune.

Inoltre, “Saranno importanti azioni di co-marketing Stato-Regioni in collaborazione con gli operatori privati per promuovere le destinazioni italiane all’estero. [...]”⁹¹¹

Diventeranno fondamentali per cui precise azioni di marketing che avranno il compito di recuperare le clientele e conquistarne di nuove, attraverso lo sviluppo di proposte attrattive che tengano conto dei nuovi valori su cui basare l’offerta.

In questa situazione quindi l’intervento statale, insieme alle iniziative private, diventa il principale “motore d’azione” per il risveglio del turismo poiché, oltre a definire le giuste regolamentazioni per far ripartire il settore in totale sicurezza, ha il dovere di istituire piani di gestione straordinaria capaci di far fronte all’emergenza e programmare così iniziative rapide ed efficaci in grado di rilanciare il fenomeno turistico nel nostro paese.

Come evidenziato nell’articolo del Touring Club Italiano:

“Si delineano dunque per il prossimo futuro, quando il coronavirus sarà finalmente sconfitto o quanto meno sotto controllo, due questioni delicate: da una parte quella del ‘salvataggio’, su cui il governo sta già agendo in queste ore per supportare le imprese e impedire che chiudano definitivamente visto il blocco del sistema Italia, e progressivamente anche di quello europeo; dall’altra

⁹¹¹ Pencarelli T., *Quale turismo in Italia dopo il coronavirus?*, 27/03/20, <https://www.mark-up.it/quale-turismo-in-italia-dopo-il-corona-virus/>.

quello della ripresa. La domanda vera, cui bisognerà dare una risposta, è quale relazione avremo col ‘fare turismo’ una volta passata questa emergenza. Il viaggio, abitudine che meglio di altre ha aperto la strada verso la globalizzazione e che l’ha rappresentata negli ultimi anni, cambierà nei modi e nei tempi? Come si inserirà di nuovo nei comportamenti degli individui? Rileveremo una capacità di resilienza, come nelle passate crisi (terrorismo, crisi finanziaria ecc.), oppure questa pandemia sarà qualcosa di profondamente diverso che porterà ad un cambiamento di paradigma? [...]”⁹¹²

Cambierà il modo di viaggiare, e come detto in precedenza, non solo nell’immaginario delle persone, ma anche più propriamente per ciò che riguarderà il concetto pratico dello ‘spostarsi’.

Tale mutamento riguarderà soprattutto i mezzi di trasporto che saranno protagonisti in una situazione di incertezza assoluta. Basti già guardare cosa sta succedendo nel mondo del trasporto aereo in questi mesi: molte tratte sono state sospese, principalmente quelle di lungo raggio tra i diversi stati e soprattutto tra i diversi continenti, e molte compagnie hanno ridotto le loro flotte all’esiguo.

Anche gli altri due segmenti vettoriali, trasporto via terra (soprattutto mezzi pubblici quali autobus e treni) e trasporto marino, dovranno rivedere completamente la loro organizzazione per garantire le giuste misure precauzionali di sicurezza.

Questo implicherà senza dubbio una diversa visione nell’utilizzo di tali mezzi di trasporto, che potrebbe comportare un minore sfruttamento degli stessi.

In conclusione, attraverso l’analisi dei possibili cambiamenti che vedranno coinvolti un po’ tutti gli ambiti turistici del nostro paese e la conseguente presa di coscienza di quello che ci attende, sarà molto probabile che si svilupperà una nuova consapevolezza sia da parte degli imprenditori che da parte dei turisti, il che comporterà un significativo cambiamento nel modo di “vedere” e “fare” turismo.

Una consapevolezza si guidata dalla situazione di emergenza attuale, ma che ci permetterà di sviluppare una nuova mentalità proiettata verso uno sviluppo ed uno sfruttamento più responsabile di tutto ciò che concerne il sistema del turismo italiano.

Una consapevolezza inoltre che prende in considerazione la possibilità di sviluppo turistico inizialmente solo locale, ma che con il passare del tempo e soprattutto in seguito alla stabilizzazione della situazione, attraverso anche la scoperta di un vaccino, ci auspichiamo ritorni ai numeri che stavano caratterizzando l’ultimo decennio.

⁹¹² Centro Studi Touring Club Italiano, *Quali le conseguenze per il turismo in Italia?*, 06/04/20, <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/coronavirus-quali-le-conseguenze-per-il-turismo-in-italia>.

BIBLIOGRAFIA

- Abdullah, C. (2009). *Influenza a (h1n1): strategies and legal responsibilities of hoteliers, air carriers, travel agents and tour operators*.
- Addis, *il mutamento nelle condizioni patrimoniali dei contraenti*, Milano, 2013;
- Agence France Presse. (2007). *Asian Flu pandemic of 1957: A factfile*.
- Ambrosoli, *la sopravvivenza contrattuale*, Milano, 2002;
- Arlotta A., Il contratto di viaggio e le conseguenze del suo inadempimento: “danno da vacanza rovinata” e overbooking, in *Nuova Giur. Civ.*, 2004;
- Ashikul H., Farzana A., Mohammad W., Ishtiaque A., *The Effect of Coronavirus (COVID-19) in the Tourism Industry in China*, in “Asia Journal of Multidisciplinary Studies”, vol. 3, n. 1, 2020.
- Associazione italiana turismo enogastronomico, “Rapporto sul turismo enogastronomico italiano 2020”
- Baker, D. M. (2015). *Tourism and the Health Effects of Infectious Diseases: Are There Potential Risks for Tourists?* International Journal of Safety and Security in Tourism/ Hospitality.
- Baldwin R., Di Mauro B. W., *Economics in the time of COVID-19*, CEPR Press, 6 Marzo 2020.
- Barbera A., Fusaro M. (2012), *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino
- Barca, F. (2019), *Note di confinement, Parigi: il (non) racconto dell'influenza di Hong Kong, il (non) racconto della morte*, Medium
- Barca F., *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Barca F. (a cura di) *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 101-105.
- Barry, J. M. (s.d.). *The great influenza, the epic story of the deadliest plague in history*.
- Battilani, P. (2009). *Vacanze di pochi, vacanze di tutti*. Bologna: il Mulino.
- Becchi P., Zibordi G., L'economia ferma e il dubbio sui decessi in Italia, in “IL SOLE 24 ORE”, 17 Aprile 2020;
- Belfiore C., Note in tema di recesso del viaggiatore del contratto di viaggio turistico, in *Giur. Di merito*, 2005;
- Bencivelli, S. (2018). *Spagnola, radiografia di un killer di un secolo fa*, in *La Repubblica*.
- Benelli G., Responsabilità dell'organizzatore per "Overbooking alberghiero e risarcimento del danno, in *I contratti* n.5, 1998;
- Benelli G. La risoluzione del contratto di viaggio per impossibilità sopravvenuta di utilizzazione della vacanza, in *Dir. Turismo*, 2007;
- Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, UTET Giuridica, 2006, pp. 263-288.
- Biglieri S., Lipari R., Coronavirus and pending contracts: an Italian law perspective (in Italian), in “Dentos”, 5 Marzo 2020;
- Bishop, D. (2005). *Lessons from Sars: Why the Who Must Provide Greater Economic Incentives for Countries to Comply with International Health Regulations*.
- Bittante, E. Turismo in Italia post COVID-19: i dati, le ipotesi e i desideri, in “EA EUROPEAN AFFAIRS”, 16 Aprile 2020;
- Bivona E., 2006, *Le certificazioni di qualità: vizi del prodotto e responsabilità dell'ente certificatore*, in *Contratto e Impr.*, 4-5, 1331
- Bonani G., il Trentino, *Il settore turistico pensa a pianificare già la Fase 3*, 22/04/20, p. 35
- Botsman R., The sharing economy lacks a shared definition.

- Breccia, Le obbligazioni, in Tratt. Iudica, Zatti, Milano 1991;
- Cagnasso O., voce Impossibilità sopravvenuta della prestazione: I) Diritto civile, in Enc. giur., XVI, Roma, 1991;
- Camatti N., *La capacità di carico di tipo turistico di Venezia nel 2018*, Università Ca' Foscari di Venezia; https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/comunicazione/cafoscarinews/documenti/La_capacita_di_carico_di_tipo_turisticico_di_Venezia_nel_2018.pdf (30 aprile 2020).
- Capecchi G., Parisi N., Santini N., *L'organizzazione delle Nazioni Unite*, in "Liuc Papers" n. 102, serie "Impresa e Istituzioni", 18, Marzo 2002.
- Carnell, R. (2020). *Flu season goes viral*. ING Think.
- Carnevali, Contratti di durata e impossibilità temporanea di esecuzione, in Contr., 2000;
- Casella, N. (2020). *Covid-19 e influenza spagnola del 1918: analogie, differenze e lezioni del passato valide anche per il presente* in Pharmastar, il giornale online sui farmaci.
- Centro per l'Imprenditorialità, I. P. (2020). *Covid-19: Risposte di policy per il turismo*.
- Cerved Industry Forecast, L'impatto del COVID-19 sui settori e sul territorio, Marzo 2020;
- Chang, W. (1969). *National Influenza Experience in Hong Kong, 1968*. Bollettino OMS.
- Chih-Cheng L, a. T.-P.-C.-J.-R. (2020). *Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2) and coronavirus disease-2019 (COVID-19): The epidemic and the challenges*. International Journal of Antimicrobial Agents.
- Chiomenti newsletter, Incidenza del Covid-19 sui contratti, 2020;
- Ciarlo D. (2004), *Responsabilità nel trasporto aereo. Mutamenti di equilibri fra passeggero e vettore*, in *Le Nuove leggi civili commentate*
- Cirillo V., Coveri A., *La globalizzazione ai tempi del Covid-19*, pubblicato in "L'economia che ferma il mondo", Aprile 2020.
- Ciurnelli G., La conclusione del contratto di albergo, in Dir. Turismo, 2006;
- Clegg, C. (2010). *The aviation industry and the transmission of communicable*. Journal of Air and Commerce.
- Cogliani S., Gola M., Sandulli M.A., Santagata R., L'ordinamento del mercato turistico, Giappichelli Editore;
- Colangelo M., Zeno-Zencovich V., La intermediazione on-line e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago, da Il diritto dell'informazione e dell'informatica, anno XXX, fasc.1, 2015.
- Collins, J. (s.d.). *Severe Acute Respiratory Syndrome (Sars) and International, Air Travel: A Survey of the Economic Impact and International Regulatory Changes*. Asper Review of International Business and Trade Law.
- Commissione Europea, *Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_it.pdf
- Coronavirus And The Implications For Emerging Markets*. (2020). Seeking Alpha.
- Correia, L. V. (2020). *Pandemics Depresses the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu*.
- Cremonesi L., Corriere della Sera, *Termometri, notti in tenda: i piani del Cai per i rifugi*, 25/04/20, p. 6
- Crescione C., Natura giuridica e vicende del voucher introdotto dalla decretazione d'urgenza, in diritto.it;

- Cuocolo L., 2020, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, 31 marzo 2020, in rete: <https://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=41288&dpath=document&dfile=02042020193338.pdf&content=I%2Bdiritti%2Bcostituzionali%2Bdi%2Bfronte%2Ball%27emergenza%2BCovid%2D19%2E%2BUna%2Bprospettiva%2Bcomparata%2E%2B%28aggiornato%2Bal%2B31%2F3%2F2020%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>
- Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6. (s.d.). *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*.
- Delfini, Dell'impossibilità sopravvenuta (art.1463-1466), in Comm. Schlesinger, Milano, 2003;
- De Mauro A., in *Commentario Schlesinger, Impossibilità definitiva e impossibilità temporanea*, sub art. 1256, Milano, 2011;
- De Mauro A., *Pandemia e contratto: spunti di riflessione in tema di impossibilità sopravvenuta della prestazione*, in Giust. civ., Speciale Emergenza Covid-19;
- Di Camillo F., *La rinegoziazione dei contratti tra privati*, in www.altalex.it;
- Dissertori, K. (2017). *Tourism providers' reactions to decreased demand following a crisis. The impact of the Swine Flu on the tourism market: a panel data approach*, Vienna.
- Dredge D., Gyimothy S., *Collaborative Economy and Tourism: Critical perspectives, questionable claims and silenced voices*, in *Tourism Recreation Research*, Aalborg Universitet Denmark, 2015, pp. 1415.
- EMC, *European cities welcome the sharing economy and collectively claim for adaptation to local legislation*, in *European Cities Marketing Journal*, 2016.
- ENIT, *Bollettino N.0*, Roma; <http://www.enit.it/images/amministrazionetrasparenteepe/comunicati/BOLLETTINO%20ENIT%20N.0.pdf> (29 aprile 2020).
- ENIT, U. S. (2019). *Panoramica turismo in Italia - Turismo in cifre*.
- E, T. (2003). *Scientific Triumphalism and Learning from Facts: Bacteriology and the 'Spanish Flu' Challenge of 1918*. Social History of Medicine.
- Eur-Lex, *Glossario delle sintesi*, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=i
- Eurostat, *Statistiche per il turismo*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics/it
- Eurostat, *The EU in the world - industry, trade and services*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=The_EU_in_the_world_-_industry,_trade_and_services#Tourism
- Evans D. S., *The Antitrust Economics of Two-sided Markets*, 2002.
- Fan, V. J.-S. (2017). *Pandemic risk: how large are the expected losses?* Bollettino WHO.
- Federalberghi, *DATATUR Trend e statistiche sull'economia del turismo*, 2019; <https://fareturismo.it/wp-content/uploads/2019/03/Datatur-Trend-e-statistiche-sull-economia-del-turismo-edizione-febbraio-2019.pdf> (30 aprile 2020).
- FederTerziario. (2020). *Studio sull'impatto economico del Covid-19 sul settore turismo e proposte per contenere gli effetti dell'emergenza*.
- Finessi A., *La responsabilità del professionista nella nuova disciplina dei contratti di viaggio (d.lgs. 21 maggio 2018, n.62)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2018;
- Gabanelli M., Offeddu L., *Dalla Peste al Coronavirus: come le pandemie hanno cambiato la storia dell'uomo*, in "Corriere della sera", 24 marzo 2020;

- Galimberti A. (2008), *Road pricing. Politiche di controllo del traffico e dell'inquinamento*, Rimini, Maggioli Editore
- Gallegati, *L'economia dopo il Covid-19*, pubblicato in "L'economia che ferma il mondo", Aprile 2020.
- Gasbarro V., per un ordinamento del turismo sportivo, in Di Marco-Oronzo-D'Intino, *Manuale del diritto sportivo*, Milano, 2016, pp. 271 ss.;
- Gatta G. L., 2020, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, sistema penale, 2 aprile 2020, in <https://sistemapenale.it/it/articolo/diritti-fondamentali-coronavirus-necessaria-una-legge-sulla-quarantena-gian-luigi-gatta>
- Gentili A., La replica della stipula: riproduzione, rinnovazione, rinegoziazione del contratto, in *Contr. E Impr.*, 2003;
- Gigliotti F., Considerazioni in tema di impossibilità sopravvenuta, per emergenza epidemiologica, di prestazioni dello spettacolo e assimilate, in *giusticiacivile.com*, Speciale COVID.19, n.1;
- Greene, J. D. (2006). *The bird flu pandemic: can it happen? will it happen?: how to protect yourself and your family if it does.*
- Griswold A., Airbnb non è più l'amico della classe media, *Internazionale*, 2016.
- Hien Lau B.S., Khosrawipour V., Kocbach P., Mikolajczyk A., Schubert J., Bania J., Khosrawipour T., *The positive impact of lockdown in Wuhan on containing the COVID-19 outbreak in China*, 18 Aprile 2020.
- HVS Consulting & Valuation, *Airbnb and Impacts on the New York City Lodging Market and Economy*, New York, 2015.
- ICAO, *Global COVID-19 Airport Status: Europe and North Atlantic*, ultimo aggiornamento 26 aprile 2020, <https://www.icao.int/safety/Pages/COVID-19-Airport-Status.aspx>
- Ippolito, G. G.-P. (2010). *MALATTIE INFETTIVE EMERGENTI*. XXI Secolo. http://www.treccani.it/enciclopedia/malattie-infettive-emergenti_%28XXI-Secolo%29/
- Istat – Istituto nazionale di statistica, *Una stagione mancata: impatto del Covid-19 sul turismo Movimento turistico in Italia*; <https://www.istat.it/it/files//2019/11/Movimento-turistico-in-Italia-2018.pdf> (24 aprile 2020).
- Istat – Istituto nazionale di statistica, https://www.istat.it/it/files//2020/04/STATISTICATODAY_TURISMO.pdf (01/05/2020).
- Istituto Demoskopika, *TURISMO. CORONAVIRUS, 143 MILIONI DI PRESENZE IN MENO NEL 2020*; https://docs.wixstatic.com/ugd/779c1f_3a446e10e58c4f8baf5f3863c10c27f1.pdf (24 aprile 2020).
- Izzi B., Causa in concreto e sopravvenienze nel contratto di viaggio vacanza tutto compreso, Bernardino Izzi, in *Giur. It.*, 2008;
- Jackson, C. (2009). *History lessons: the Asian Flu pandemic*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2714797/>
- Johnson N.A., Sharing, collaborative consumption and Web 2.0, EWP 26, Editors Dr. Bart Cammaerts and Dr. Nick Anstead, *MEDIA@LSE Electronic Working Papers*, 2013.
- Johnson J.P., *The Agency Model and MFN Clauses*, 2017.
- Kelly, J. (2020). *In 1957, a new flu appeared in Asia. The world watched and waited for it to spread.* The Washington Post.
- Keogh-Brown M.R., S. R. (2008). *The economic impact of SARS: How does the reality match the predictions?* Health Policy, 110-120.
- Khan, K. (2009). *Spread of a Novel Influenza A (H1N1) Virus via Global Airline Transportation*. New England Journal of Medicine.

- Knobler S., A. M. (2006). *The impact of globalization on infectious disease emergence and control. Exploring the consequences and opportunities*. Washington D.C.
- Krewski, P. R.-H. (2016). *Reviewing the History of Pandemic Influenza: Understanding Patterns of Emergence and Transmission*.
- Landini S., Vincolatività dell'accordo e clausole di rinegoziazione. L'importanza della resilienza delle relazioni contrattuali, in *Contr. e Impr.*, 2016;
- Lathi M., Selosmaa J., Introduction to the sharing economy, in *A Fair Share: Towards a New Collaborative Economy*, Chapter 1, Published by Atena Kustannus Oy, Helsinki, 2013.
- La Torre - Cocuccio, I contratti del turismo organizzato, in *Corriere Merito*, 2011;
- Latronico N., Il caso Booking: prove generali di cooperazione tra le autorità nazionali di concorrenza, in *Eurojus.it*, 2015.
- Lee, J. -M. (2004). *Estimating the Global Economic Costs of SARS*. National Academy of Sciences.
- Leone V., il Trentino, *I rifugiati "Apriamo anche in perdita"*, 19/04/20, p. 19
- Lo, A. -C. (2006). *The survival of hotels during disaster: A case study of Hong Kong in 2003* in *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, pg. 65-80.
- Lombardi F., *Covid-19, misure di contenimento e reati di falso: aspetti problematici dell'autocertificazione*, Giurisprudenza penale, https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/03/Lombardi_gp_2020_3-1.pdf
- Macario F., Adeguamento e rinegoziazione nei contratti a lungo termine, Napoli, 1996;
- Macario F., Sopravvenienze e rimedi al tempo del "Coronavirus": interesse individuale e solidarietà, in *Contratti*, 2020;
- Macioce F., Difetto di conformità, sopravvenuta impossibilità e responsabilità dell'organizzatore di viaggi, in *Contratto e Impr.*, 2019;
- Mancaloni A.M., Responsabilità dell'organizzatore di una crociera turistica e prescrizione del danno da vacanza rovinata, Mancaloni Anna Maria, in *Dir. Turismo* 2006;
- Mancini G., Effetto «cocooning» sulle vacanze: il turismo è «slow» e a chilometro zero, in "IL SOLE 24 ORE", 17 aprile 2020;
- Marchesin C., *L'impossibilità sopravvenuta*, Giuffrè Editore, 2008;
- Martella E., Turismo 3.0 – Il turismo collaborativo nell'era della Sharing Economy.
- Martin C.J., Upham P., Budd L., Commercial orientation in grassroots social innovation: insights from the sharing economy, in *Ecological Economics*, Vol. 118, 2015, pp. 240-251.
- Marzocchi O., *Libera circolazione delle persone*, Parlamento europeo, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/147/libera-circolazione-delle-persone>
- Messina C.A., Coronavirus, viaggi e vacanze cancellati: rimborso o voucher? *Ipsos Quotidiano*;
- McKibbin W., Fernando R., *The global Macroeconomic Impact of COVID-19: Seven scenarios*, Australian National University, Febbraio 2020
- Miano, T. J. (2005). *Understanding and Applying International Infectious Disease Law: U.N. Regulations During an H5N1 Avian Flu Epidemic*.
- Monterrubio, C. (2010). *Short-term economic impacts of influenza A (H1N1) and government reaction on the Mexican tourism industry: An analysis of the media*.
- Mundaca Shah, C. (2016). *The Neglected Dimension of Global Security: A Framework to Counter Infectious Disease Crises*. Commission on a Global Health Risk Framework for the Future. <https://nam.edu/wp-content/uploads/2016/01/Neglected-Dimension-of-Global-Security.pdf>
- Netti E., "Terme devastate: il 2020 è da cancellare dai bilanci delle imprese" 21/04/2020, p 15

OECD, *Covid-19: Risposte di policy per il turismo*, 2020, https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT_25%20marzo.pdf

OECD, Policies for the tourism sharing economy, in OECD Tourism Trends and Policies 2016, Chapter 3, OECD Publishing, Paris, 2016.

OMS, *COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan. Operational planning guidelines to support country preparedness and response*, 12 Febbraio 2020.

Orrù R., *First and Second Wave of Coronavirus Regulations and Restrictions in Sub-Saharan Africa*, Comparative Law, 2 aprile 2020, <https://www.comparativecovidlaw.it/2020/04/04/first-and-second-wave-of-coronavirus-regulations-and-restrictions-in-sub-Saharan-africa/>

Palley T. I., *Three Globalizations, not two: rethinking the history and economics of trade and globalization*, FMM Working Paper, n. 18, 2018.

Parlamento europeo, *Turismo*, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/126/turismo>

Parola F., Risoluzione del contratto turistico e impossibilità di utilizzazione della prestazione, in *Obbl. e Contr.*, 2009;

Pasquilli R., Il recesso nei contratti turistici e l'impossibilità per il creditore di ricevere la prestazione: il caso della sopravvenuta malattia del viaggiatore prima della partenza, in *Nuova Giur. Civ.*, 2008;

Patriarca C, C. C. (2018). *Pathologica ai tempi della Spagnola*. Pathologica.

Pegoraro L., Reposo A., Rinella A., Scarciglia R., Volpi M. (2005), *Diritto costituzionale pubblico*, G. Giappichelli editore, Torino

Pellegrini T., *Responsabilità civile - l'onere della prova nella responsabilità ex Art. 2087 c.c. e gli obblighi di protezione*. *Giur. It.*, 2018, 6, 1350

Portale del Ministero della Salute. (2020). *Nuovo coronavirus e Covid 19*.

P, P. (2020). *How a fragmented country fights a pandemic*. in *The Atlantic*.

Pubblica, E. I. (2020). *Entra in vigore il nuovo regolamento sanitario internazionale: nuove opportunità per rispondere alle minacce globali di salute*.

Quarta A., La conclusione del contratto d'albergo per via telematica: pagamento anticipato e revoca della prenotazione, in *Danno e responsabilità*, 2020;

Rassy D., S. R. (2013). *The economic impact of H1N1 on Mexico's tourist and pork sectors*. in *Health Economics*.

Romanelli G. (1959), *Il trasporto aereo di persone*, Cedam, Padova

Roppo V., *Il contratto*, in G. IUDICA-P. ZATTI (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Milano, 2011;

Rio R., *Turismo in quarantena*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2020. (24 aprile 2020).

S. F. (2003). *The Great Flu of 1918* in *The Magazine of the Pan American Health Organization*.

Sala, A. (2020). *Svolta in Cina: sarà vietato mangiare carne di cane o gatto* in *Corriere.it*.

Santagata R., *Diritto del turismo*, Milano, 2018.

Santagata R., Gli effetti del Coronavirus sui contratti turistici. Primi appunti., in giustiziaticivile.com, editoriale 17 marzo 2020;

Saul, T. (2020). *La Spagnola: la grande pandemia del 1918*. National Geographic.

Saunders, P. -H.-K. (2016). *Reviewing the History of Pandemic Influenza: Understanding Patterns of Emergence and Transmission*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5198166/>

Sawicki J., *L'Ungheria e I pieni poteri a Orbán. Aspetti problematici di una possibile "Koronadiktatúra"*, Comparative Covid Law, 9 aprile 2020;

- Scancarello G., *Mi fido di te*, Chiarelettere, 2015;
- Sepio – Sbaraglia, *Il Trattamento Iva dei Voucher welfare*, in *il Fisco 2020*;
- Sicchero G., *La rinegoziazione*, in *Contr. E Impr.*, 2002;
- Silingrardi G., *Turismo: legislazione e prassi contrattuale*, 1993;
- Simone, C. (2020). *Breve storia della quarantena, dalla peste bubbonica al coronavirus*. <https://www.esquire.com/it/lifestyle/tecnologia/a31280857/quarantena-storia/>
- Smorto, *Dell'impossibilità sopravvenuta per causa non imputabile al debitore (art.1256 c.c.)* in *cod. civ. dir. da Gabrielli*, 2018;
- Smith K., M. C. (2019). *Infectious disease and economics: The case for considering multi-sectoral impacts*. One Health.
- Soldati N., *Brevi note a margine del Codice del Turismo*, in *Contratti*, 2011;
- Stucchi M., *Cancellazione del volo e diritti del passeggero - (Corte di Giustizia CEE, 27 settembre 2007, causa C-396/06)*, *Dir. Tur.*, 2008;
- Tincani C., *I presupposti della responsabilità dell'intermediario di viaggio*, in *Dir. Turismo*, 2008;
- Tincani C., *Mancata esecuzione del viaggio e responsabilità del viaggiatore (Tribunale di Napoli, Sez. Dist. Frattamaggiore, 15 maggio 2007)*, in *Dir. Tur.*;
- Tommasini R., *Revisione del rap- porto (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1989;
- Torrente – Schlesinger, *Manuale di diritto privato*, 2019;
- Trilla A, T. G. (2008). *The 1918 "Spanish Flu" in Spain*. *Clinical infectious diseases*.
- Ufficio Studi Enit, *Panorama turismo in Italia- Italia in cifre*, Osservatorio Nazionale del Turismo, 2 agosto 2019.
- UNTWO, *Impact assessment of the Covid-19 outbreak on international tourism*, Madrid, 24 Marzo 2020.
- UNWTO. (s.d.). *Tourism Emergency response Network (TERN)*. <https://www.unwto.org/esilience-tourism-development>
- Variato A., *Teoria del consumo – approfondimenti di macroeconomia*, Università degli Studi di Bergamo a.a 2009-2010
- Verzoni S., *Gli effetti, sui contratti in corso, dell'emergenza sanitaria legata al COVID-19*, in *giustiziacivile.com*, Speciale Covid-19, n.1;
- Villani U. (2010), *Istituzioni Di Diritto Dell'Unione Europea*, Cacucci editore, Bari
- Vitucci F., *Le misure di rimborso per soggiorni, cinema e teatro nel Decreto "Cura Italia"*, in *IusLetter*, 20 marzo 2020;
- Washington Post Blogs. (2020). *In 1957, a new flu appeared in Asia. The world watched and waited for it to spread.; "This is where air travel turns up a new kind of health problem, noted one writer.*
- W.Chan Kim, Renée Mauborgne, *Strategia Oceano Blu - vincere senza competere*, Rizzoli Etas, 2015
- WHO Regional Office for the Western Pacific Region. (2007). *SARS: how a global epidemic was stopped*. Manila, Philippines.
- World Bank, World Databank, *Large economies*, aggiornato al 29 Febbraio 2020.
- World Economic Forum (WEF), *Digital Transformation Initiative: Aviation, Travel and Tourism Industry*, 2017
- World Health Organization, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 March 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

WTTC (2019). *Global Rescue and World Travel & Tourism Council: Crisis Readiness*.
Zunarelli S. (2005), *Lezioni di diritto della navigazione*, IV, Bologna.

SITOGRAFIA

(i siti citati in questa ricerca sono state controllati l'ultima volta il 20 maggio 2020)

Agi - Agenzia Italia, *È ufficiale, il coronavirus è trasportato dal particolato atmosferico*, <https://www.agi.it/cronaca/news/2020-04-24/inquinamento-particolato-coronavirus-sima-8427205/>

Al via la riforma del turismo. Per l'era post-Covid 19 nuove competenze alle APT, Ufficio Stampa della Provincia autonoma di Trento, 17 Aprile 2020, <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/>.

Ansa, *La UE lancia il Sure: 100 miliardi contro la disoccupazione* in *La Repubblica*, 02 Aprile 2020, <https://www.repubblica.it/>.

ANSA, *Trump taglia i fondi all'OMS. Il mondo contro il tycoon*, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2020/04/15/coronavirus-trump-sospende-i-finanziamenti-alloms_ce957fb4-6564-425f-9575-7010d876fa36.html

Assoturismo, *Italia sesta al mondo per entrate da turismo internazionale*; <http://www.assoturismo.it/bankitalia-italia-sesta-al-mondo-per-entrate-da-turismo-internazionale.html>

Centro Studi Turistici, *“Covid 19 e turismo: prime stime sugli effetti in Italia e interventi a sostegno”*, Firenze, 24 marzo 2020, <http://centrostudituristicifirenze.it/blog/covid-19-e-turismo-prime-stime-effetti-in-italia-e-interventi-a-sostegno/> (Ultima visita 26 aprile 2020)

CervedKnow, *Gli impatti del Covid19 sulla filiera turismo e trasporti*; <https://know.cerved.com/impresemercati/gli-impatti-del-covid-19-sulla-filiera-turismo-e-trasporti/>

Comune di Venezia - Servizio Statistica e ricerca su dati Anagrafe Comunale, 2019 ; <https://www.comune.venezia.it/it/content/movimento-demografico>, <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/immagini/statistica/ta-bella%201.pdf>

ControCampus, *Lockdown: significato, cos'è, e quando viene applicato il protocollo*; <https://www.controcampus.it/2020/04/lockdown-significato-cose-e-quando-viene-applicato-il-protocollo/>

Corriere Adriatico, *Coronavirus: dove è nato, quando si è diffuso e come è diventato un virus umano*; <https://www.corriereadriatico.it/attualita/coronavirus-ultime-notizie-contagio-come-diventato-umano-5084791.html>

Corriere, *“Coronavirus, Vito Bardi in Basilicata dispone la quarantena per chi viene da Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria”*, 24 febbraio 2020; <https://www.corriere.it/cronache/20-febbraio-24/coronavirus-basilicata-quarantena-lombardia-veneto-nord-c960b6e2-56e5-11ea-b89d-a5ca249e9e1e.shtml>

Corriere, *“Coronavirus: dalla Basilicata a Ischia, dalle Marche alla Calabria, il pasticcio delle ordinanze”*, 25 febbraio 2020; <https://www.corriere.it/cronache/20-febbraio-25/coronavirus-basilicata-ischia-marche-calabria-pasticcio-ordinanze-ba20871a-57b8-11ea-a2d7-f1bec9902bd3.shtml>

Corriere, *“Stretto di Messina, Il Consiglio dei Ministri annulla l'ordinanza del sindaco di Messina”*, 9 aprile 2020; <https://www.corriere.it/cronache/20-aprile-09/stretto-messina-cdm-annulla-l-ordinanza-sindaco-messina-dc25bfb0-7a54-11ea-880f-c93e42aa5d4e.shtml>

Corriere.it, *Cina, le domande sul virus: da quale specie è partito? E basterà mettere in quarantena Wuhan?*; <https://www.corriere.it/esteri/cards/cina-domande-virus-quali-specie-partito-bastera-mettere-quarantena-wuhan/che-cosa-significa-citta-chiusa-principale.shtml>

Ekstein N., *Bloomberg - Are you a robot?*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-13/coronavirus-effect-on-tourism-will-carry-into-2021-experts-say>

<https://www.epicentro.iss.it/passi/storiePandemia>

https://www.epicentro.iss.it/chikungunya/comunicato_ecdc08

Fondazione Think Tank Nord Est, Venezia-Mestre; <http://www.fondazionethinktank.it/la-fondazione/>

http://www.treccani.it/enciclopedia/malattie-infettive-emergenti_%28XXI-Secolo%29/

https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/economicas/journaltourism/edicion12/03_Tourism_and_Infectious_Disease.pdf

<https://www.esquire.com/it/lifestyle/tecnologia/a31280857/quarantena-storia/>

Eurocontrol, *Our data*, <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=eurocontrol&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0924857920300674?casa_token=9Qkdv58oBNUAAAAA:JZCypSHfYPC9PUUlwS5C7ZiaYJe8DsJxNt9MpP0giPOQ3UzoMSVbGwJd-w5m9cXB3qWmMaz

<http://www.federterziario.it/studio-sullimpatto-economico-del-covid-19-sul-settore-turismo-e-proposte-per-contenere-gli-effetti-dellemergenza/>

Financial Times, *Yuval Noah Harari: the world after coronavirus*, 20 Marzo 2020, <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 9 marzo 2020 ; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/09/20A01558/sg>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 aprile 2020 ; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/11/20A02179/sg>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, DECRETO-LEGGE 23 febbraio 2020, n. 6 Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20G00020) (GU Serie Generale n.45 del 23-02-2020); <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/02/23/45/sg/pdf>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, DECRETO-LEGGE 25 marzo 2020, n. 19 Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20G00035) (GU Serie Generale n.79 del 25-03-2020); <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/25/79/sg/pdf>

Giurdanella, *“Annullamento straordinario degli atti degli enti locali. Il caso Messina”*, 9 aprile 2020; <https://www.giurdanella.it/2020/04/09/annullamento-straordinario-degli-atti-degli-enti-locali/>

Governo.it, *#IoRestoaCasa, misure per il contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica*; <http://www.governo.it/it/iorestoaCasa-misure-governo>

ICAO, Joint ICAO-WHO Statement on COVID-19; <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/Statements.aspx>

Il Sole 24 ore, *Ferrovie, l'emergenza Covid taglia il 98% dei treni veloci*, <https://www.ilsole24ore.com/art/ferrovie-l-emergenza-covid-taglia-98percento-treni-veloci-ADPISIF>

Il Sole 24 ore, *Turismo, in arrivo dall'estero 46 miliardi*, https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-arrivo-dall-estero-42-miliardi-ACIoGwBB?refresh_ce=1

Il Sole24 Ore, *Trenta giorni di lockdown in Italia in dieci grafici. L'altro racconto della diffusione (dei dati) ;* <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2020/04/12/trenta-giorni-lockdown-italia-dieci-grafici-laltro-racconto-della-diffusione-dei-dati/>

Koe T., *Coronavirus impact: Nutrition retailers hit by drastic cut in China tourist numbers*, <https://www.nutraingredients-asia.com/Article/2020/02/03/Coronavirus-impact-Nutrition-retailers-hit-by-drastic-cut-in-China-tourist-numbers>

La Repubblica, *“Coronavirus, la Calabria sfida il governo e riapre bar e ristoranti all'aperto. Ma alcuni sindaci non sono d'accordo”*, 30 aprile 2020; https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/29/news/coronavirus_in_calabria_riprendono_domani_bar_e_ristoranti_all_aperto-255219395/

La Repubblica, *“Coronavirus. Venezia deserta rinvia il ticket di ingresso di un anno”*, al link: https://www.repubblica.it/viaggi/2020/03/23/news/coronavirus_veneziana_deserta_rinvia_il_ticket_di_ingresso_di_un_anno-252073189/

La Repubblica, *Turismo, continua il boom delle città d'arte: nel 2018 più di 113 milioni di presenze*, https://www.repubblica.it/viaggi/2019/04/02/news/turismo_citta_arte_borghi_roma_matera-223101851/

La stampa, *Coronavirus, per il turismo perdite stimate di 7,4 miliardi*, <https://www.lastampa.it/economia/2020/03/04/news/coronavirus-per-il-turismo-perdite-stimate-di-7-4-miliardi-1.38549010>

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, OMT - *Organizzazione Mondiale per il turismo*, https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/economia/cooperaz_econom/omt.html

Ministero della Salute, *Covid-19 - Situazione nel mondo*. Accesso 23 aprile 2020; <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5338&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto>

Ministero della Salute, *Reportage Internazionale*, <http://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=1784&area=rapporti&menu=mondiale>. (Ultimo accesso 19 Aprile 2020).

National Geographic, *“Come una città antica come Venezia affronta il coronavirus”*, 26 marzo 2020; <https://www.nationalgeographic.it/storia-e-civiltà/2020/03/come-una-città-antica-come-veneziana-affronta-il-coronavirus>

Nytimes, *In Coronavirus, \$45-Billion Cruise Industry Faces a Big Challenge*, <https://www.nytimes.com/2020/02/12/travel/coronavirus-cruises-travel.html>

Open, *“Coronavirus, il prefetto di Napoli annulla l'ordinanza di Ischia che cacciava lombardi e veneti”*, 23 febbraio 2020; <https://www.open.online/2020/02/23/coronavirus-ischia-stop-a-turisti-lombardi-e-veneti/>

Opinione-Agenzia giornalistica, Trento; <https://www.agenziagiornalisticaopinione.it/lancio-dagenzia/fondazione-think-tank-nord-est-covid-turismo-tra-marzo-e-maggio-in-italia-persi-75-milioni-di-presenze-il-veneto-la-regione-piu-colpita/>

Osservatorio Nazionale del turismo, *Panoramica turismo in Italia*; http://www.ontit.it/opencms/opencms/ont/it/stampa/in_evidenza/Panoramica_Turismo_in_Italia.html

PubAffairsBruxelles, *Coronavirus: EU supports the recovery of the tourism sector | EU Commission Press*; <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/coronavirus-eu-supports-the-recovery-of-the-tourism-sector-eu-commission-press/>

Rai News, *Coronavirus: il mondo in lockdown, tutti i 50 Stati Usa in stato di calamità*; http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/coronavirus-pasqua-lockdown-mondo-usa-emergenza-calamita-57c21915-c026-445e-a120-5db8d3501069.html?refresh_ce

Repubblica, *Coronavirus nel mondo, l'Oms: "Mai nascosto nulla. Vogliamo salvare vite". Prime riaperture nella UE. Riappare il principe Filippo*; https://www.repubblica.it/esteri/2020/04/20/news/coronavirus_nel_mondo_contagi_aggiornamenti_e_tutte_le_news_sulla_situazione-254494405/

Repubblica.it, *Coronavirus le misure sono costituzionali a patti che siano a tempo determinato*; https://www.repubblica.it/politica/2020/03/08/news/coronavirus_azzariti_le_misure_sono_costituzionali_a_patto_che_siano_a_tempo_determinato-250680089/

Repubblica.it, *La dialettica fra emergenza sanitaria ed emergenza normativa*. Accesso 23 aprile 2020; <https://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2020/03/25/news/coronavirus-la-dialettica-fra-emergenza-sanitaria-ed-emergenza-normativa-252294777/>

Sistema Statistico Regionale - Regione Veneto;
<http://statistica.regione.veneto.it/jsp/turi1.jsp?D0=2019&D1=REGIONE+VENETO&D2=00Totale+anno&D3=Movimento+annuale+per+mese&B1=Visualizza>

Sistema Statistico Regionale - Regione Veneto;
<http://statistica.regione.veneto.it/jsp/turi2.jsp?D0=2019&D1=PROVINCIA&D2=04Venezia&D3=Turisti+italiani+per+regione+di+provenienza&B1=Visualizza>

Sistema Statistico Regionale - Regione Veneto;
http://statistica.regione.veneto.it/jsp/turismo_comune6.jsp?anno=2019&provenienza=0&x1=5®ione=27042+-+Venezia&B1=Visualizza+in+Html

Sistema Statistico Regionale - Regione Veneto;
http://statistica.regione.veneto.it/jsp/barre.jsp?tipo=Presenze&territorio=06_Venezia&anno=2020&stato=99_MONDO

Startup Italia, *Coronavirus: il lockdown costa al turismo 40 miliardi*, <https://startupitalia.eu/125822-20200404-coronavirus-lock-down-costa-al-turismo-40-miliardi>

Statista, *China: tourism industry revenue 2018, 2020*, <https://www.statista.com/statistics/236040/revenue-from-tourism-in-china/>

TeamSystem, *Covid19 – Le misure di sostegno alle imprese turistiche*, <https://www.teamsystem.com/hospitality/covid-19-le-misure-di-sostegno-alle-imprese-turistiche>

Touring club italiano, *Coronavirus: quali conseguenze per il turismo italiano*, <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/coronavirus-quali-le-conseguenze-per-il-turismo-in-italia>

Touring Club Italiano, Milano, *“Coronavirus: quali le conseguenze per il turismo in Italia?”*; <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/coronavirus-quali-le-conseguenze-per-il-turismo-in-italia>

Touring Club Italiano, Milano, *“Turismo in Italia senza stranieri: ecco quali località soffriranno maggiormente”*; <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/turismo-in-italia-senza-stranieri-ecco-quali-localita-soffriranno-maggiormente>

Università Ca' Foscari di Venezia, Venezia, *oggi sostenibili 19 milioni di turisti l'anno*, 2018; https://www.unive.it/pag/14024/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5268&cHash=87cca5f2f7652d8577e41040e37b2a6a

UNWTO, *Tourism and Covid-19*, <https://www.unwto.org/tourism-covid-19>

<https://wtcc.org/News-Article/WTTC-now-estimates-over-100-million-jobs-losses-in-the-Travel-&-Tourism-sector-and-alerts-G20-countries-to-the-scale-of-the-crisis>

ViaggiOnline, *Arrivi turistici 2017*; <https://www.viaggi-online.com/arrivi-turistici-2017/>

Wired.it, *La storia del coronavirus: tutte le tappe della Covid-19 dalla comparsa in Cina a oggi*; https://www.wired.it/scienza/medicina/2020/03/21/storia-coronavirus-tutte-tappe-contagio-cina-covid19/?refresh_ce=

WHO, *Coronavirus*. Accesso 20 aprile 2020; https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_3

WHO, *Updated WHO advice for international traffic in relation to the outbreak of the novel coronavirus 2019-nCoV*. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-advice-for-international-traffic-in-relation-to-the-outbreak-of-the-novel-coronavirus-2019-ncov-24-jan/>

WHO, Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>

WHO, WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/who-advice-for-international-travel-and-trade-in-relation-to-the-outbreak-of-pneumonia-caused-by-a-new-coronavirus-in-china>

Worldometer; <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT_25%20marzo.pdf,

<https://www.pharmastar.it/news/covid19/covid-19-e-influenza-spagnola-del-1918-analogie-differenze-e-lezioni-del-passato-valide-anche-per-il-presente-31859>

https://www.repubblica.it/venerdi/articoli/2018/01/03/news/spagnola_il_killer_di_100_anni_fa-185743877/

<https://www.limesonline.com/cartaceo/la-strage-della-spagnola?prv=true>

<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/how-fragmented-country-fights-pandemic/608284/>

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2714797/>

<https://www.britannica.com/event/Asian-flu-of-1957>

<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5337&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto/>

<https://www.sanitainformazione.it/salute/coronavirus-sars-storia-ripete/>

https://www.agi.it/fact-checking/epidemia_influenza_cina_sars-6903677/news/2020-01-18/

<http://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=1784&area=rapporti&menu=mondiale>

https://it.qwe.wiki/wiki/Agreement_on_the_Application_of_Sanitary_and_Phytosanitary_Measures

<https://www.unwto.org/esilience-tourism-development>

<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5337&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto/>

<https://www.unwto.org/esilience-tourism-development>

<https://wtcc.org/News-Article/WTTC-now-estimates-over-100-million-jobs-losses-in-the-Travel-&-Tourism-sector-and-alerts-G20-countries-to-the-scale-of-the-crisis>

Ytali, “*Venezia domani – Video intervista con Claudio Scarpa, albergatori?*”, 19 aprile 2020; <https://ytali.com/2020/04/19/venezia-domani-video-intervista-con-claudio-scarpa-albergatori/>

Communication from the Commission, *Guidelines on protection of health, repatriation and travel arrangements for seafarers, passengers and other persons on board ships*, European Commission, 8 aprile 2020

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20203100.pdf>

Documento di Posizione, Ufficio Studi e Ricerche ASSTRA, marzo 2020 con proiezione aprile 2020

<https://www.autobusweb.com/wp-content/uploads/2020/04/covid19-documento-di-posizione-Asstra-rev.10.pdf>

eHealth Network, *Mobile applications to support contact tracing in the EU's fight against COVID-19, Common EU Toolbox for Member States*, 15 aprile 2020

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/covid-19_apps_en.pdf

Focus Team Shipping & Transport, *Emergenza Covid-19: le restrizioni portuali nel mondo*, 30 marzo 2020

https://ddfzdmww8urne.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/04/01172242/Covid-19_Restrizioni-portuali.pdf

Il trasporto pubblico locale, Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 30 marzo 2020

<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105079.pdf>

IMO – International Maritime Organization, *Coronavirus (COVID-19) – Preliminary list of recommendations for Governments and relevant national authorities on the facilitation of maritime trade during the COVID-19 pandemic*, Circular Letter No.4204/Add.6, 27 March 2020

<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/Circular%20Letter%20No.4204Add.6%20%20Coronavirus%20Covid-19%20Preliminary%20List%20Of%20Recommendations.pdf>

Joint civil society statement: States use of digital surveillance technologies to fight pandemic must respect human rights, 2 aprile 2020

<https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3020812020ENGLISH.pdf>

<https://www.comparativecovidlaw.it/2020/04/09/lungheria-e-i-pieni-poteri-a-orban-aspetti-problematici-di-una-possibile-koronadiktatura/>

<https://www.amnesty.it/covid-19-sorveglianza-e-minaccia-ai-tuoi-diritti/>

<https://www.amnesty.it/covid-19-e-sorveglianza/>

<https://www.dday.it/redazione/34897/app-europea-contagi-covid19-europa>

<https://www.ilsole24ore.com/art/l-app-immuni-cambia-seguira-modello-decentralizzato-apple-e-google-ADcBF4L>

<https://www.ilsole24ore.com/art/dalla-app-il-tracciamento-contagi-kit-i-test-sierologici-operazioni-costo-zero-fase-2-ADi3AwM>

<https://www.ilsole24ore.com/art/si-parte-i-test-immunita-150mila-italiani-ADsgbTK?fromSearch>

<https://www.ilsole24ore.com/art/si-parte-i-test-immunita-150mila-italiani-ADsgbTK?fromSearch>

https://www.senato.it/1025?sezione=120&articolo_numero_articolo=16

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506fd71826e6da6.0017.02/DOC_2&format=PDF

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_it

https://www.swissinfo.ch/ita/contagiati-in-isolamento_coronavirus--e-se-non-rispetto-la-quarantena-/45607912

https://consmadrid.esteri.it/consolato_madrid/it/la_comunicazione/dal_consolato/2020/04/emergenza-covid-19-coronavirus.html

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-%20certain-additional-persons-posed-risk-transmitting-2019-novel-coronavirus/>

https://www.repubblica.it/esteri/2020/04/21/news/coronavirus_il_diktat_di_donald_trump_sospendere_l_immigrazione_negli_usa_-254572273/

<https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-francia-all-austria-meta-paesi-ue-ha-chiuso-frontiere-interne-ADEzJyH>

<https://www.agi.it/estero/news/2020-03-14/coronavirus-europa-frontiere-7502060/>

https://conspert.esteri.it/consolato_perth/it/la_comunicazione/dal_consolato/2020/03/covid-19-coronavirus.html

<https://www.australia.com/it-it/travel-alerts/coronavirus.html>

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/18/coronavirus-in-australia-la-popolazione-e-in-preda-al-panico-ovvio-quando-la-politica-non-decide/5739551/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/come-australia-e-nuova-zelanda-hanno-battuto-coronavirus-ora-ADMhQPN>

https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=120

<http://www.replegal.it/it/enti-pubblici-e-appalti2/item/2231-covid-19-stato-e-regioni-al-nuovo-riparto-di-competenze-primi-commenti-al-d-l-n-19-del-25-marzo-2020>

https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/29/news/coronavirus_in_calabria_riprendono_domani_bar_e_ristoranti_all_aperto-255219395/

https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/22/news/coronavirus_in_italia_contagi_morti_e_tutte_le_news_sulla_situazione-254661588/

<https://www.lastampa.it/esteri/2020/04/29/news/coronavirus-contagi-e-morti-ora-spaventano-l-europa-parigi-e-berlino-tornano-alla-fase-uno-1.38776229>

<https://espresso.repubblica.it/internazionale/2020/04/08/news/ora-d-aria-in-francia-negozi-per-anziani-in-slovacchia-tutte-le-quarantene-in-europa-1.346754>

<http://www.bolognatoday.it/cronaca/coronavirus-germania-italiani-bolognesi.html>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0889&from=IT>

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_it

<https://tg24.sky.it/mondo/2020/03/10/coronavirus-cina-misure-blocco-totale.html>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0324\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0324(01)&from=EN)

<https://www.eurocontrol.int>

<https://www.youtube.com/watch?v=D5OjLvktJKo>

<https://www.ft.com/content/ddb067bd-c54d-49cd-be1c-bda77f8b8527>

<https://www.missionline.it/voli-dalleuropa-agli-stati-uniti/>

<https://it.euronews.com/2020/04/01/coronavirus-ci-sono-abbastanza-posti-per-parcheggiare-tutti-gli-aerei-a-terra>

<https://www.lagenziadiviaggi.it/la-ripresa-della-cina-ripristinato-il-40-dei-voli-domestici/>

<https://www.iata.org>

<https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/media/comunicati-stampa/2020/3/10/frecce-trenitalia--nuovo-criterio-per-la-prenotazione-dei-posti.html>

<https://www.ilsole24ore.com/art/ferrovie-l-emergenza-covid-taglia-98percento-treni-veloci-ADPISIF>

<https://www.touringclub.it/viaggiare/coronavirus-e-viaggi-dove-non-possano-andare-gli-italiani>

<https://www.gov.si/it/argomenti/coronavirus/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/come-affrontare-emergenza-virus-differenze-italia-e-cina-ADFX60B>

<http://blog.navily.com/en/blog/navily-covid-19-informazioni-sui-porti/>

https://www.repubblica.it/economia/2020/04/16/news/easyjet_ai_tempi_del_covid_19_cassa_solida_e_posti_centrali_vuoti_per_ripartire-254160302/

<https://www.i-com.it/2020/03/18/covid-19-trasporto-aereo/>

<https://www.agi.it/economia/news/2020-04-16/aeroporti-coronavirus-8340631/>

<https://rivistaeco.it/turismo-post-coronavirus-io-viaggio-in-italia-perche-prediligere-mete-italiane-quando-torneremo-a-viaggiare/>

<http://centrostudioturisticifirenze.it/blog/covid-19-e-turismo-prime-stime-effetti-in-italia-e-interventi-a-sostegno/>

<https://www.agi.it/economia/news/2020-03-09/coronavirus-crociere-turismo-7400176/>

<https://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/coronavirus-cruise-diamond-princess-quarantine-outbreak-latest-a9462071.html>

<https://www.ilsole24ore.com/art/1-auto-il-coronavirus-forse-tornera-centro-mobilita-ADGJxJJ>

https://milano.repubblica.it/cronaca/2020/04/21/news/coronavirus_tornelli_blocca_assebramenti_in_metropolitana_e_piu_bici_in_sharing_i_piani_di_milano_per_la_fase_2-254582029/

https://corriereinnovazione.corriere.it/2020/04/19/coronavirus-gia-suonato-requiem-la-sharing-economy-e4b1173e-8264-11ea-afba-f0dcf1bf9a9f.shtml?refresh_ce-cp

<https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-cina-allentamenti-e-nuove-restrizioni-ADGtBvH>

<https://www.ilsole24ore.com/art/cosi-riparte-vita-wuhan-il-lockdown-racconto-dall-epicentro-coronavirus-ADqRVGJ>

<https://www.rivistastudio.com/corea-del-sud-dopo-coronavirus/>

<https://www.osservatoriodiritti.it/2020/04/02/app-coronavirus-italia-corea/>

https://www.repubblica.it/tecnologia/sicurezza/2020/03/03/news/verde_giallo_o_rosso_il_codi_ce_sull_app_che_in_cina_decide_la_liberta_dei_cittadini-250107693/

<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/chinas-coronavirus-health-code-apps-raise-concerns-over-privacy>

https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2020/04/28/coronavirus-distanziamento-non-sostenibile-per-treni-aerei_T9kWDqToWVYLBbJEJx7B5J.html?refresh_ce

<https://www.open.online/2020/04/23/coronavirus-ryanair-distanziamento-sociale-aerei-idea-idiota-pagare-posti-vuoti-volare/>

https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2020/04/28/fase-2-distanziamento-impossibile-sui-mezzi-pubblici_0ef27c22-811c-45bc-9cba-4bcc1ab12b43.html

https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2018/04/10/danno-da-vacanza-rovinata#_Toc314153619

<https://www.altalex.com/documents/news/2020/02/27/viaggi-vacanze-coronavirus-rimborsi#due>

<http://www.euroconsumatori.org/82039d82396.html>

https://www.ilsole24ore.com/dossier/20200415_sos_liquidita-ADty2RK

<https://www.lastampa.it/viaggi/mondo/2020/03/07/news/turismo-e-coronavirus-rimborsi-per-i-viaggiatori-ecco-i-diritti-dei-consumatori-dopo-i-decreti-del-governo-1.38562839>

<https://www.confcommercio.siena.it/art-88-d-l-cura-italia-voucher-come-alternativa-di-rimborso/>

<http://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/editoriali/gli-effetti-del-coronavirus-sui-contratti-turistici-primi>

<http://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/editoriali/un-diritto-dei-contratti-piu-solidale-epoca-di-coronavirus>

<https://siviaggia.it/informazioni-utili/domande-farsi-accettare-voucher-viaggio/281801/>

[https://www.dentons.com/en/insights/articles/2020/march/5/coronavirus-and-pending-contracts-an-italian-law-perspective/;](https://www.dentons.com/en/insights/articles/2020/march/5/coronavirus-and-pending-contracts-an-italian-law-perspective/)

<http://www.treccani.it/vocabolario/voucher/>

<https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/global/covid-19-and-the-travel-industry-the-battle-between-cash-flow-and-consumer-rights>

<https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-e-vacanze-annulate-voucher-o-rimborso-ecco-cosa-dice-legge-ADeSNpH>

https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT_25%20marzo.pdf

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_485

<https://www.diritto.it/i-viaggi-al-tempo-del-coronavirus/>

<https://www.diritto.it/risoluzione-del-contratto/>

<https://www.qualitytravel.it/voucher-per-i-rimborsi-da-covid-19-la-scelta-e-solo-in-capo-allorganizzatore/79328>

<https://www.altalex.com/documents/news/2020/02/27/viaggi-vacanze-coronavirus-rimborsi>

https://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoCivile/2020-04-10/la-pandemia-inadempimenti-contrattuali-covid-19-e-possibili-rimedi-144418.php?fbclid=IwAR0BGb30jw6UDq-9BXoqss6IcVePIVcalf8_6irjXT69aHBsCpDy0kMwDiM

<https://www.altalex.com/documents/news/2005/06/06/la-rinegoziazione-dei-contratti-tra-privati>

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01150065.pdf>

<https://www.diritto bancario.it/editoriali/alberto-maria-benedetti-e-roberto-natoli/coronavirus-emergenza-sanitaria-e-diritto-dei-contratti-spunti-un-dibattito>

<https://blog.pwc-tls.it/it/2020/03/06/emergenza-covid-19-e-inadempimento-contrattuale/>

<https://www.diritto.it/i-sistemi-di-rinegoziazione-ai-tempi-del-coronavirus-tra-autonomia-contrattuale-aiuti-di-stato-e-solidarieta/>

<https://www.diritto.it/natura-giuridica-e-vicende-del-voucher-introdotto-dalla-decretazione-durgenza/>

<http://giustiziacivile.com/editoriali/speciale-emergenza-covid-19>

<https://www.diritto.it/limpatto-del-covid-19-sui-contratti-di-locazione-ad-uso-commerciale-leccezionalita-dei-fatti-non-impone-un-diritto-eccezionale/>

<https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/919-emergenza-coronavirus-le-tutele-nel-settore-del-trasporto-aereo-e-dei-pacchetti-turistici?hitcount=0>

<https://www.ilsole24ore.com/art/recesso-sospensione-sconti-effetti-virus-affitti-ADIXevG>

https://www.laleggepertutti.it/151252_il-contratto-di-trasporto

<https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2020/04/21/l-esecuzione-dei-contratti-ai-tempi-del-coronavirus>

<http://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/editoriali/brevi-riflessioni-sulle-sopravvenienze-contrattuali-alla-luce>

<http://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/editoriali/la-gestione-del-rischio-nella-locazione-commerciale-al-tempo-del>

<http://giustiziacivile.com/banca-finanza-assicurazioni/editoriali/problemi-dei-contratti-nellemergenza-epidemiologica-da-covid>

<http://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/articoli/incidenza-del-coronavirus-su-alcune-tipologie-contrattuali>

<https://academic.oup.com/jtm/advance-article/doi/10.1093/jtm/taaa030/5766334>

<https://advance.lexis-com.ezp.biblio.unitn.it/document/?pdmfid=1516831&crd=69dcc72d-f2a9-434c-95f0-f89a58c5bf93&pddocfullpath=%2Fshared%2Fdocument%2Fnews%2Furn%3AcontentItem%3A5>

[SR7-JSH1-DYDY-92SS-00000-00&pdcontentcomponentid=277196&pdteaserkey=sr11&pditab=allpods&ecomp=-763k&earg=sr11&prid=e9d98a97-74ca-4578-8ee3-581f1a2ae0e1](https://www.altalex.com/documents/news/2013/12/09/associazioni-dei-consumatori-e-accesso-alla-giustizia#parte5)
<https://www.altalex.com/documents/news/2013/12/09/associazioni-dei-consumatori-e-accesso-alla-giustizia#parte5>
<https://www.altalex.com/documents/news/2014/02/19/dei-fatti-illeciti>
<https://www.altalex.com/documents/news/2016/03/02/disponibile-la-piattaforma-per-la-risoluzione-alternativa-delle-controversie-on-line>
<https://www.diritto.it/danno-vacanza-rovinata/>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A62000CJ0168>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:31990L0314>
<https://www.marylandinjurylawyerblog.com/first-coronavirus-lawsuit.html>
<https://skift.com/wp-content/uploads/2014/07/skift-what-the-sharing-economy-means-to-the-future-of-travel.pdf>
<http://documents.worldbank.org/curated/en/161471537537641836/pdf/130054-REVISED-Tourism-and-the-Sharing-Economy-PDF.pdf>
<https://www.guesthero.com/blog/airbnb-booking-differenze/>
<https://www.ionos.it/digitalguide/online-marketing/vendere-online/pricing-dinamico/>
https://www.researchgate.net/figure/The-P2P-Accommodation-Ecosystem_fig2_328177116
<http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/9075/854785-1198504.pdf?sequence=2>
<https://news.airbnb.com/airbnb-announces-1-billion-term-loan/>
<https://www.lodgify.com/blog/it/booking-com-proprietari/>
<https://www.airbnb.it/help/article/2503/cosè-airbnb-e-come-funziona>
<http://webcrew.it/airbnb/>
<https://hbr.org/1995/01/disruptive-technologies-catching-the-wave>
<https://www.thismarketerslife.it/digital/disruptive-innovation-startup/>
<http://web-strategist.com/blog/2013/06/18/the-dark-side-to-the-collaborative-economy/>
<https://www.fastcompany.com/3013272/does-the-sharing-economy-have-a-shadow-side>
<http://collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta/>
<https://medium.com/swlh/coronavirus-the-end-of-the-sharing-economy-or-a-new-beginning-a142acbb7130>
<http://collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta/>
<http://collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta/>
<https://www.openpolis.it/il-fenomeno-dellhouse-sharing-e-la-trasformazione-delle-citta/>
<https://www.viverediturismo.it/ota-siti-di-prenotazioni-a-confronto/>
<http://businessportal.sfgov.org/start/starter-kits/short-term-rental>
<https://quifinanza.it/fisco-tasse/lotta-evasione-airbnb-mirino-fisco/299210/>
<https://totinclos.noblogs.org/traduccion/italiano/cose-la-gentrificazione-e-perche-il-turismo-ne-ha-bisogno/>

<https://www.insidemarketing.it/sharing-economy-per-economia-italiana/>

<https://www.statista.com/statistics/1110632/sharing-economy-services-united-states-covid19/>

<https://www.autobusweb.com/il-coronavirus-mette-a-rischio-per-sempre-la-sharing-mobility/>

https://www.youtube.com/watch?v=FhmGq3m_zts

<https://www.unlaw.it/covid-19/gli-effetti-del-covid-19-sulladempimento-dei-contratti/>

<https://www.altalex.com/documents/news/2015/01/08/delle-obbligazioni-in-generale>

<https://www.brocardi.it/codice-civile/libro-quarto/titolo-ii/capo-xiv/sezione-ii/art1463.html?q=1463+cc&area=codici>

<https://www.federconsumatori.it/doc/coronavirus-viaggi-eventi-e-soggiorni-annullati-ecco-le-indicazioni-utiliper-far-valere-i-propri-diritti/20200225090545>

<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

<https://www.airdna.co/blog/coronavirus-impact-on-global-short-term-rental-markets>

<https://www.ft.com/content/02a8ca9b-1ba9-4e0a-a3d5-084dd93469bb>

<https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/t/coronavirus-updates-34>

<https://www.ilsole24ore.com/art/affitti-brevi-airbnb-e-booking-allerta-coronavirus-e-stop-turisti-rischio-ACJOMTHB>

<https://www.airbnb.it/help/article/1967/quando-riceverò-il-mio-rimborso>

<https://www.airbnb.it/help/article/2701/termini-delle-circostanze-attenuanti-per-la-pandemia-da-coronavirus-covid19>

<https://www.cNBC.com/2020/03/25/airbnb-hosts-turn-to-long-term-rentals-competitors-due-to-coronavirus.html>

<https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/250m-to-support-hosts-impacted-by-cancellations-165>

<https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/answers-to-your-questions-about-the-superhost-relief-fund-170>

<https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-coronavirus-airbnb-boom-in-israel-renting-for-two-weeks-of-quarantine-1.8663485>

<https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/new-online-experiences-can-make-social-distancing-easier-171>

<https://www.businessinsider.com/airbnb-lowers-internal-valuation-to-26-billion-as-coronavirus-hits-bookings-ft-2020-4?IR=T>

<https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/informazioni-importanti-riguardo-al-coronavirus>

<https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/aggiornamento-sulle-cause-di-forza-maggiore-le-prenotazioni>

<https://www.viaggiNews.com/2020/04/07/booking-prenotazioni-stop-condizioni-flessibili/>

<http://www.quotidianocondominio.ilsole24ore.com/art/gestione-affitti/2020-04-07/affitti-brevi-covid-19-non-e-piu-cause-imprevista-cancellazione-soggiorno-165243.php?uuid=ADSh7oI&fromSearch>

<https://skift.com/wp-content/uploads/2014/07/skift-what-the-sharing-economy-means-to-the-future-of-travel.pdf>

<http://documents.worldbank.org/curated/en/161471537537641836/pdf/130054-REVISED-Tourism-and-the-Sharing-Economy-PDF.pdf>

<https://www.guesthero.com/blog/airbnb-booking-differenze/>
<https://www.ionos.it/digitalguide/online-marketing/vendere-online/pricing-dinamico/>
https://www.researchgate.net/figure/The-P2P-Accommodation-Ecosystem_fig2_328177116
<http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/9075/854785-1198504.pdf?sequence=2>
<https://news.airbnb.com/airbnb-announces-1-billion-term-loan/>
<https://www.lodgify.com/blog/it/booking-com-proprietari/>
<https://www.airbnb.it/help/article/2503/cosè-airbnb-e-come-funziona>
<http://webcrew.it/airbnb/>
<https://hbr.org/1995/01/disruptive-technologies-catching-the-wave>
<https://www.thismarketerslife.it/digital/disruptive-innovation-startup/>
<http://web-strategist.com/blog/2013/06/18/the-dark-side-to-the-collaborative-economy/>
<https://www.fastcompany.com/3013272/does-the-sharing-economy-have-a-shadow-side>
<http://collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta/>
<https://medium.com/swlh/coronavirus-the-end-of-the-sharing-economy-or-a-new-beginning-a142acbb7130>
<http://collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta/>
<http://collaboriamo.org/il-lato-oscuro-della-sharing-economy-airbnb-puo-accelerare-la-gentrificazione-delle-citta/>
<https://www.openpolis.it/il-fenomeno-dellhouse-sharing-e-la-trasformazione-delle-citta/>
<https://www.viverediturismo.it/ota-siti-di-prenotazioni-a-confronto/>
<http://businessportal.sfgov.org/start/starter-kits/short-term-rental>
<https://quifinanza.it/fisco-tasse/lotta-evasione-airbnb-mirino-fisco/299210/>
<https://totinclos.noblogs.org/traduccions/italiano/cose-la-gentrificazione-e-perche-il-turismo-ne-ha-bisogno/>
<https://www.insidemarketing.it/sharing-economy-per-economia-italiana/>
<https://www.statista.com/statistics/1110632/sharing-economy-services-united-states-covid19/>
<https://www.autobusweb.com/il-coronavirus-mette-a-rischio-per-sempre-la-sharing-mobility/>
https://www.youtube.com/watch?v=FhmGq3m_zts
<https://www.unlaw.it/covid-19/gli-effetti-del-covid-19-sulladempimento-dei-contratti/>
<https://www.altalex.com/documents/news/2015/01/08/delle-obbligazioni-in-generale>
<https://www.brocardi.it/codice-civile/libro-quarto/titolo-ii/capo-xiv/sezione-ii/art1463.html?q=1463+cc&area=codici>
<https://www.federconsumatori.it/doc/coronavirus-viaggi-eventi-e-soggiorni-annullati-ecco-le-indicazioni-utiliper-far-valere-i-propri-diritti/20200225090545>
<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
<https://www.airdna.co/blog/coronavirus-impact-on-global-short-term-rental-markets>
<https://www.ft.com/content/02a8ca9b-1ba9-4e0a-a3d5-084dd93469bb>
<https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/t/coronavirus-updates-34>

<https://www.ilsole24ore.com/art/affitti-brevi-airbnb-e-bookings-allerta-coronavirus-e-stop-turisti-rischio-ACJOMTHB>

<https://www.airbnb.it/help/article/1967/quando-riceverò-il-mio-rimborso>

<https://www.airbnb.it/help/article/2701/termini-delle-circostanze-attenuanti-per-la-pandemia-da-coronavirus-covid19>

<https://www.cnbc.com/2020/03/25/airbnb-hosts-turn-to-long-term-rentals-competitors-due-to-coronavirus.html>

<https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/250m-to-support-hosts-impacted-by-cancellations-165>

<https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/answers-to-your-questions-about-the-superhost-relief-fund-170>

<https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-coronavirus-airbnb-boom-in-israel-renting-for-two-weeks-of-quarantine-1.8663485>

<https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/new-online-experiences-can-make-social-distancing-easier-171>

<https://www.businessinsider.com/airbnb-lowers-internal-valuation-to-26-billion-as-coronavirus-hits-bookings-ft-2020-4?IR=T>

<https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/informazioni-importanti-riguardo-al-coronavirus>

<https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/aggiornamento-sulle-cause-di-forza-maggiore-le-prenotazioni>

<https://www.viagginews.com/2020/04/07/booking-prenotazioni-stop-condizioni-flessibili/>

<http://www.quotidianocondominio.ilsole24ore.com/art/gestione-affitti/2020-04-07/affitti-brevi-covid-19-non-e-piu-causa-imprevista-cancellazione-soggiorno-165243.php?uuid=ADSh7oI&fromSearch>

https://www.ilgazzettino.it/nordest/veneziana/coronavirus_booking_disdire_prenotazione-5140103.html

<https://www.mindlabhotel.com/le-fatture-dei-rimborsi-di-booking-com/>

<https://www.federalberghi.it/primopiano/il-voucher-salva-vacanza.aspx>

<https://www.lagenziadiviaggi.it/federalberghi-scontro-con-le-ota-su-voucher-e-addebiti/>

<https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/messaggio-importante-i-nostri-partner>

<https://www.lagenziadiviaggi.it/il-cura-italia-e-legge-sciolto-il-nodo-voucher/>

<https://www.lagenziadiviaggi.it/booking-dietrofront-su-cancellazioni-per-forza-maggiore/>

<https://shoppingtecnologico.it/homeaway-cose-vacanza/>

<https://www.vrbo.com/it-it/aiuto/articles/Cosa-posso-fare-se-il-coronavirus-ha-un-impatto-sulla-mia-prenotazione>

https://www.ilsole24ore.com/art/portale-sardegna-punta-conubio-digital-e-attrattori-territoriali-ADGvPzH?fromSearch&refresh_ce=1

<https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Al-via-la-riforma-del-turismo.-Per-l-era-post-Covid-19-nuove-competenze-alle-APT>

<https://www.asat.it/document/pdf/marzo-2020/p362386cdce1a524ddcde45c67cee4ae/>

<https://www.cleanbnb.net/affitti-brevi-e-coronavirus/>

<https://rentals.tripadvisor.com/it-IT/termsandconditions/traveler>

<https://www.lagenziadiviaggi.it/decreto-cura-italia-i-5-strumenti-utili-al-turismo/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-affitti-brevi-e-hotel-online-labirinto-disdette-ACtLITMB>

<https://www.ilsole24ore.com/art/le-regole-italiane-campo-ACHWsmMB>

<https://codacons.it/le-vacanze-se-le-faremo-avranno-prezzi-alle-stelle-l-allarme-del-codacons>

<https://codacons.it/codacons-in-arrivo-maxi-aumento-tariffe-in-stabilimenti-balneari/>

http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_img_20200426.pdf

https://www.ilgazzettino.it/nordest/venezia/coronavirus_booking_disdire_prenotazione-5140103.html

<https://www.mindlabhotel.com/le-fatture-dei-rimborsi-di-booking-com/>

<https://www.federalberghi.it/primopiano/il-voucher-salva-vacanza.aspx>

<https://www.lagenziadiviaggi.it/federalberghi-scontro-con-le-ota-su-voucher-e-addebiti/>

<https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/messaggio-importante-i-nostri-partner>

<https://www.lagenziadiviaggi.it/il-cura-italia-e-legge-sciolto-il-nodo-voucher/>

<https://www.lagenziadiviaggi.it/booking-dietrofront-su-cancellazioni-per-forza-maggiore/>

<https://shoppingtecnologico.it/homeaway-cose-vacanza/>

<https://www.vrbo.com/it-it/aiuto/articles/Cosa-posso-fare-se-il-coronavirus-ha-un-impatto-sulla-mia-prenotazione>

https://www.ilsole24ore.com/art/portale-sardegna-punta-connubio-digital-e-attrattori-territoriali-ADGvPzH?fromSearch&refresh_ce=1

<https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Al-via-la-riforma-del-turismo.-Per-l-era-post-Covid-19-nuove-competenze-alle-APT>

<https://www.asat.it/document/pdf/marzo-2020/p362386cdce1a524ddcde45c67cee4ae/>

<https://www.cleanbnb.net/affitti-brevi-e-coronavirus/>

https://rentals.tripadvisor.com/it_IT/termsandconditions/traveler

<https://www.lagenziadiviaggi.it/decreto-cura-italia-i-5-strumenti-utili-al-turismo/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-affitti-brevi-e-hotel-online-labirinto-disdette-ACtLITMB>

<https://www.ilsole24ore.com/art/le-regole-italiane-campo-ACHWsmMB>

<https://codacons.it/le-vacanze-se-le-faremo-avranno-prezzi-alle-stelle-l-allarme-del-codacons>

<https://codacons.it/codacons-in-arrivo-maxi-aumento-tariffe-in-stabilimenti-balneari/>

http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_img_20200426.pdf

A.C. Garcia, *Autocertificazione: che cos'è e cosa si può dichiarare*, 10 maggio 2018, www.laleggepertutti.it/205277_autocertificazione-che-cose-e-cosa-si-puo-dichiarare

A. Carli, *Più piste ciclabili, corsie preferenziali per i bus e contapasseggeri: la rivoluzione della mobilità dopo il Covid*, 22 aprile 2020, www.ilsole24ore.com/art/piu-piste-ciclabili-corsie-preferenziali-i-bus-e-contapasseggeri-rivoluzione-mobilita-il-covid-ADMMDrK

A. Cavaliere, *Coronavirus: il reato di epidemia. Considerazioni anche sull'eventuale concorso con l'omicidio*, 23 marzo 2020, www.diritto.it/coronavirus-il-reato-di-epidemia-considerazioni-anche-sulleventuale-concorso-con-lomicidio/

A. Fioravanti, Ripartire, *Ecco come cambieranno i mezzi di trasporto dopo la quarantena*, 2 aprile 2020, www.linkiesta.it/2020/04/italia-coronavirus-treni-bus-tram-metro/

A. Gagliardi, *Fase 2, addio all'ora di punta: ingressi scaglionati e orari estesi per negozi e uffici pubblici*, 21 aprile 2020, www.ilsole24ore.com/art/fase-2-addio-all-ora-punta-ingressi-scaglionati-e-orari-estesi-negozi-e-uffici-pubblici-ADU9aTL

A. Garantola, *Coronavirus, tutte le regole del "Protocollo di sicurezza negli ambienti di lavoro". Ma per alcuni settori sarà difficile applicarle*, 15 marzo 2020, www.open.online/2020/03/15/coronavirus-tutte-regole-protocollo-sicurezza-ambienti-lavoro-alcuni-settori-difficile-applicarle/

A. Losito, *Autocertificazione fase 2 pdf modulo: come compilarlo e cosa cambia*, 1 maggio 2020, www.theitaliantimes.it/economia/coronavirus-autodichiarazione-spostamenti-modello-controlli-sanzioni_250420/

Altalex, *Delle obbligazioni in generale, Codice civile, Libro IV, Titolo I*, 30 gennaio 2020, www.altalex.com/documents/news/2015/01/08/delle-obbligazioni-in-generale

Assolombarda, *Aggiornato il Protocollo condiviso sulle misure per il contrasto al Covid-19 negli ambienti di lavoro, che era stato sottoscritto il 14 marzo scorso. Il nuovo documento, concordato tra le parti sociali, costituisce il riferimento nazionale per lavorare in sicurezza nella "fase 2"* (2020), www.assolombarda.it/servizi/salute-e-sicurezza-sul-lavoro/informazioni/covid-19-fase-2-integrazioni-al-protocollo-condiviso-in-tema-di-salute-e-sicurezza

Attualità Parlamento Europeo, *COVID-19 e turismo: deputati chiedono piano d'azione per aiutare il settore*, 21 aprile 2020, www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200421IPR77503/covid-19-e-turismo-deputati-chiedono-piano-d-azione-per-aiutare-il-settore

Avionews, *Inchieste (2 parte). L'ozono elimina il coronavirus*, 12 marzo 2020, www.avionews.it/item/1228443

C.A. Garcia, *Autocertificazione: che cos'è e cosa si può dichiarare*, 10 maggio 2018, www.laleggepertutti.it/205277-autocertificazione-che-cose-e-cosa-si-puo-dichiarare

C. Nadotti, *Coronavirus, le aziende dei trasporti: "Sui mezzi pubblici con guanti e mascherine"*, 20 aprile 2020, www.repubblica.it/cronaca/2020/04/20/news/coronavirus_le_aziende_di_trasporto_locale_solo_con_flusso_di_passeggeri_diverso_ci_sara_sicurezza_-254542983/

Cass. Pen., Sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 9133, DPC

CDC, *COVID-19 Outbreak Associated with Air Conditioning in Restaurant, Guangzhou, China*, 2020, 02 aprile 2020. Disponibile su: wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/7/20-0764_article

Commissione Europea, *COVID-19: la Commissione pubblica orientamenti sui diritti dei passeggeri*, 18 marzo 2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_485

Comune di Castelfranco Pandiscò, *Coronavirus e Lavoro: il protocollo di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento del contagio*, 16 marzo 2020, www.castelfrancopiandisco.it/coronavirus-e-lavoro-il-protocollo-di-regolamentazione-delle-misure-per-il-contrasto-e-il-contenimento-del-contagio/

D. Pirone, *Coronavirus Fase 2, come viaggeremo: su bus e treni tariffe flessibili per evitare affollamenti. E sensi unici nelle stazioni*, 24 aprile 2020, www.ilmessaggero.it/italia/coronavirus_fase_2_come_viaggeremo_bus_treni_tariffe_trasporti_piano_news-5188810.html

Deloitte Legal, *Coronavirus legal tips, III Release*, 18 marzo 2020, [www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/legal/Coronavirus%20Legal%20Tips%2018.03.20%20\(ITA\).pdf](http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/legal/Coronavirus%20Legal%20Tips%2018.03.20%20(ITA).pdf)

Documento di posizione, marzo 2020, www.autobusweb.com/wp-content/uploads/2020/04/covid19-documento-di-posizione-Asstra-rev.10.pdf

E. Cinotti, *Il business illegale della sanificazione: "Ecco chi è autorizzato e cosa serve"*, 15 aprile 2020, ilsalvagente.it/2020/04/15/il-business-illegale-della-sanificazione-ecco-chi-e-autorizzato-e-cosa-serve/

- Ebnt, *I rischi per la salute e la sicurezza nelle strutture ricettive*, 2018, www.ebnt.it/files/pubblicazioni/2018/i-rischi-per-la-salute-e-la-sicurezza-nelle-strutture-ricettive.pdf
- Ecc-net, *Emergenza Coronavirus e diritti dei viaggiatori: le FAQ del Centro Europeo Consumatori Italia*, 30 aprile 2020, www.ecc-netitalia.it/it/news-e-pubblicazioni/news/913-emergenza-coronavirus-e-diritti-dei-viaggiatori-le-faq-del-centro-europeo-consumatori-italia
- Enac, *Coronavirus COVID-19: informazioni ai passeggeri*, 30 aprile 2020, www.enac.gov.it/news/coronavirus-covid-19-informazioni-ai-passeggeri
- Europromos, *Disinfection & Sanitisation*, www.europromos.it/wp-content/uploads/2020/03/EURO-PROMOS-Disinfection-Sanitisation.pdf
- F. Resta, *I viaggi al tempo del Coronavirus*, 18 marzo 2020, www.diritto.it/i-viaggi-al-tempo-del-coronavirus/#decreto
- F. Zucconi, *Diritto di precedenza nel lavoro stagionale*, 3 giugno 2019, www.lavoroediritti.com/abclavoro/diritto-di-precedenza-nel-lavoro-stagionale
- G. Favara, *Il reato di epidemia colposa ai tempi del coronavirus*, 20 marzo 2020, www.salvisjuribus.it/il-reato-di-epidemia-colposa-ai-tempi-del-coronavirus/
- Governo Italiano, *Linea Amica, Autocertificazione: normativa*, 2 novembre 2017, www.lineaamica.gov.it/risposte/autocertificazione-normativa
homeexchangehelp.zendesk.com/hc/it/categories/360001128657-Informazioni-sulla-situazione-coronavirus?mkt_tok=eyJpIjoiT0RNMll6Sm1NekkzWVdKbCIsInQiOiJlZ3VCWEkzbkRjTDZrenNackpJUGtTWkFaNElkT1djcEhzbDU4QmJyMTN1VW4xK1YWTNwYXpmTVJld1dDQmgxRmJlPYWdOZHhpbQbTM5Nm9TajFMUVh1VkI3bkI5eFhDa1RHMGxwRkRndTJFSUINWlZUk1xcmFObmZBUkQ5MitaajJ9
- I. Carra, *La Fase 2 del coronavirus: a Milano un milione di posti in meno in metropolitana per mantenere le distanze*, 27 aprile 2020, milano.repubblica.it/cronaca/2020/04/27/news/coronavirus_mezzi_publici_milano_atm_trenor_d_distanziamento-254987836/
- I. Policarpio, *Dichiarare il falso nell'autocertificazione è reato: vediamo i rischi*, 8 aprile 2020, www.money.it/Dichiarare-falso-nell-autocertificazione-reato
- IlSole24Ore, *Aerei e coronavirus, uno «scudo» di plastica per separare i passeggeri*, 21 aprile 2020, www.ilssole24ore.com/art/aerei-e-coronavirus-scudo-plastica-separare-passeggeri-ADKbLjL
- Il Reporter, *Covid, sanificazione obbligatoria degli ambienti nelle aziende: ok al "fai da te"*, 20 aprile 2020, ilreporter.it/sezioni/cronaca-e-politica/sanificazione-obbligatoria-covid-ambienti-negozi-aziende-prodotti-come-si-fa
- J. Kossoff, *Medical detection dogs able to sniff 750 people an hour could help identify coronavirus cases, researchers say*, 19 aprile 2020, www.businessinsider.com/sniffer-dogs-answer-to-the-covid-19-testing-crisis-mirror-2020-4?IR=T
- L. Camboni, *Il contratto d'albergo*, www.studiocataldi.it/articoli/13947-il-contratto-d-albergo.asp
- L. Iadecola, *Lavoro, gli adempimenti privacy di cui al Protocollo anti Covid-19 aggiornato*, 28 aprile 2020, www.altalex.com/documents/news/2020/04/28/lavoro-adempimenti-privacy-protocollo-anti-covid-19-aggiornato
- La Repubblica, *Turismo verso la riapertura? Ecco come rendere una regione sicura*, 12 aprile 2020, bari.repubblica.it/cronaca/2020/04/12/news/turismo_verso_la_riapertura_ecco_come_rendere_una_regione_sicura-253825956/
- Leggi D'Italia, pa.leggiditalia.it.ezp.biblio.unitn.it/#id=10LX0000889018ART13_m=document

M.E. Bagnato, *Coronavirus e smart working: cosa si può fare e cosa non si può fare?*, 24 marzo 2020, www.altalex.com/documents/news/2020/03/24/coronavirus-smart-working-cosa-si-puo-fare-e-cosa-non-si-puo-fare

M.C. Voci, *Ioni, luce UV, plasma freddo: tutti i sistemi per sanificare gli ambienti*, 23 aprile 2020, www.ilsole24ore.com/art/ioni-luce-uv-plasma-freddo-tutti-sistemi-sanificare-ambienti-AD0OZ0L

M. Angeli, *La violazione delle disposizioni anti Covid-19*, 24 marzo 2020, www.diritto.it/la-violazione-delle-disposizioni-anti-covid-19/

M. Cassaro, *Covid-19 e lavoro: come tutelare salute, sicurezza senza sacrificare la privacy*, 25 aprile 2020, www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/covid-19-e-lavoro-come-tutelare-salute-sicurezza-senza-sacrificare-la-privacy/

M. Grimaldi, *Covid-19: la tutela penale del contagio*, 8 aprile 2020 www.giurisprudenzapenale.com/2020/04/08/covid-19-la-tutela-penale-dal-contagio/

M. Nicolini, Università degli Studi di Parma, *Principio di precauzione e sicurezza alimentare, dspace-unipr.cineca.it/bitstream/1889/1364/1/TESTI%20DOTTORATO%2014.01.2010%20pdf.pdf*

Ministero della Salute, *Parere del Cnsa sul trattamento con ozono dell'aria negli ambienti di stagionatura dei formaggi*, 27 ottobre 2010, www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1514_allegato.pdf

Meeting e Congressi, *Covid-19: le linee guida dell'Oms per gli alberghi*, 10 aprile 2020, www.meetingecongressi.com/it/notizie/200012/covid-19_le_linee_guida_dell_oms_per_gli_alberghi.htm

Mondodiritto, *Art. 438 Codice penale. Epidemia.*, www.mondodiritto.it/codici/codice-penale/art-438-codice-penale-epidemia.html

N. Cottone, *Dal bus al treno, al taxi: ecco le regole per la fase 2 nei trasporti*, 22 aprile 2020, www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-bus-treno-taxi-parola-d-ordine-e-distanziamento-ecco-regole-ADsXKeL

N. Ronchetti, *Arriva a Milano il treno anti Covid-19*, 24 aprile 2020, www.ilsole24ore.com/art/arriva-milano-treno-anti-covid-19-ADexTQM

NEJM, *Importation and Human-to-Human Transmission of a Novel Coronavirus in Vietnam*, 27 febbraio 2020, www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMc2001272.

Nuovi voucher Inps: cosa sono e come funzionano famiglie e imprese, 11 ottobre 2019, www.theitaliantimes.it/economia/nuovi-voucher-imprese-famiglie-cosa-sono-come-funzionano_11101

Orientamenti sull'applicazione delle procedure e sui principi del sistema HACCP, www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1225_listaFile_itemName_0_file.pdf

P. Colaci, *Viaggiare e muoversi con il coronavirus: stazioni, treni, aerei, navi e autobus, ecco cosa si potrà fare e che cosa no*, 24 aprile 2020, www.quotidianodipuglia.it/regione/trasporti_viaggi_coronavirus_regole_spostamenti-5189535.html

P. Franceschetti, *Trasporto*, 14 gennaio 2016, www.altalex.com/documents/altalexpedia/2016/01/14/trasporto

P. Franceschetti, *Responsabilità extracontrattuale (responsabilità civile)*, 3 marzo 2020, www.altalex.com/documents/altalexpedia/2016/06/08/responsabilita-extracontrattuale

Pmi servizi, *La dichiarazione di autocontrollo alimentare*, autocontrolloalimentare.pmiservizi.it/utilita/normativa-haccp/dichiarazione.html

Poltrone invertite e pareti trasparenti: come viaggeremo in aereo, 2 aprile 2020, siviaggia.it/notizie/poltrone-invertite-pareti-trasparenti-come-viaggeremo-in-aereo/284857/

R. de Carvalho, *L'Italia messa in quarantena dal COVID-19 vuole ripartire*, friuli.vimado.it/storia-cultura/storia/litalia-messa-in-quarantena-dal-covid-19-vuole-ripartire/

Senato della Repubblica, 1 aprile 2020, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/350698.pdf

SiViaggia, *Come viaggeremo in aereo e quali saranno le procedure in aeroporto*, 17 aprile 2020, siviaggia.it/notizie/come-viaggeremo-aereo-quali-procedure-aeroporto/283911/

SiViaggia, *Poltrone invertite e pareti trasparenti: come viaggeremo in aereo*, 22 aprile 2020, siviaggia.it/notizie/poltrone-invertite-pareti-trasparenti-come-viaggeremo-in-aereo/284857/

SiViaggia, *Quando riprenderemo a viaggiare, dove e come lo faremo*, 7 aprile 2020, siviaggia.it/notizie/quando-riprenderemo-a-viaggiare-dove-come-lo-faremo/281962/

SiViaggia, *“Turismo di prossimità” il probabile scenario dell'estate 2020*, 18 aprile 2020, siviaggia.it/notizie/turismo-prossimita-probabile-scenario-estate-2020/283957/

SiViaggia, *Abbiamo prenotato un volo per l'estate 2020: cosa c'è da sapere*, 23 aprile 2020, siviaggia.it/notizie/video/prenotare-volo-estate-2020-cosa-sapere/284489/

Studio potenza, *Contratto extra nel settore turismo*, studiopotenza.jimdofree.com/contratti-di-lavoro/contratti-particolari-per-settore/contratto-extra-nel-settore-turismo/

T. Caliciuri, *Ozono: l'alternativa efficace e sostenibile ai disinfettanti alimentari*, 12 dicembre 2019, www.ergongroup.it/news/2019/12/ozono-alternativa-efficace-e-sostenibile-ai-disinfettanti-alimentari

The Italian Times, *Nuovi voucher Inps: cosa sono come funzionano famiglie imprese*, 11 ottobre 2019, www.theitaliantimes.it/economia/nuovi-voucher-impresefamiglie-cosa-sono-come-funzionano_111019/

tourism4sdgs.org/covid19_initiatives/operational-guidelines-for-covid-19-management-in-the-accommodation-sector/

Trenitalia: *misure a tutela della salute*, www.trenitalia.com/it/informazioni/coronavirus-provvedimenti.html

“Turismo di prossimità” il probabile scenario dell'estate 2020, 18 aprile 2020, siviaggia.it/notizie/turismo-prossimita-probabile-scenario-estate-2020/283957/

World Health Organization, *Operational considerations for COVID-19 management in the accommodation sector*, 31 marzo 2020, tourism4sdgs.org/wp-content/uploads/2020/04/WHO-2019-nCoV-Hotels-2020.1-eng.pdf

www.autobusweb.com/wp-content/uploads/2020/04/covid19-documento-di-posizione-Asstra-rev.10.pdf

www.brocardi.it/codice-civile/libro-quarto/titolo-iii/capo-viii/sezione-ii/art1681.html

[www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-](http://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Apr/M_INFR_GABINETTO_REG_DECRETI_R_0000153_12_04_2020.pdf)

[Apr/M_INFR_GABINETTO_REG_DECRETI_R_0000153_12_04_2020.pdf](http://www.enac.gov.it/sites/default/files/allegati/2020-Apr/M_INFR_GABINETTO_REG_DECRETI_R_0000153_12_04_2020.pdf)

www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=9&art.p;art.versione=1&art.codiceRedazionale=15R00158&art.dataPubblicazioneGazzetta=2015-05-02&art.idGruppo=2&art.idSottoArticolo=1

www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1187_listaFile_itemName_24_file.pdf

www.trentinotrasporti.it/news/5978-emergenza-coronavirus-distanza-di-sicurezza

Capua I., *Ilaria Capua: «Le stime sul coronavirus? Tutte sbagliate. Ecco che cosa ci aspetta»*, in Corriere della sera, 11 Aprile, 2020 https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_aprile_11/stime-virus-tutte-sbagliate-certezze-dubbi-pandemia-71ee6750-7c2f-11ea-8e38-cc2efdc210dd.shtml.

Celiberti M., *Bei: cos'è e come funziona Banca Europea Investimenti, Mes e Sure* in *The Italian Times*, 15 Marzo 2020, <https://www.theitaliantimes.it/>.

Commissione Europea, *Coronavirus: la Commissione e il Fondo Europeo per gli Investimenti (parte del gruppo BEI) sbloccano 8 miliardi di Euro e di investimenti per 100 000 piccole e medie imprese*, 6 Aprile 2020, <https://ec.europa.eu/>.

Comunicato Stampa del Consiglio Europeo, *Dichiarazione dei Ministri delle Finanze dell'EU sul Patto di Stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*, 23 Marzo 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/>.

Consiglio dell'Unione Europea, *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027: negoziati*, 22 Aprile 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/>.

Coronavirus, Bonaccorsi: "Buono vacanza è un'idea, ci lavoriamo". Adnkronos 15 Aprile 2020 08:22. 29 Aprile 2020 www.adnkronos.com.

Coronavirus, Confesercenti Campania alla Regione: Escluse dai contributi migliaia di imprese turistiche, in *ildenaro.it*, 15 Aprile 2020, <https://www.ildenaro.it/>.

Coronavirus e turismo, appello di 14 città italiane al ministro. Gaggero (Genova): "Detrazioni e tutela delle imprese", in *Primocanale*, 8 Aprile 2020, <https://www.primocanale.it/>.

CORONAVIRUS: SOTTOSCRITTO ACCORDO PER EROGAZIONE BONUS ASSUNZIONALI ALLE IMPRESE DEL TURISMO, PER SOSTEGNO E FORMAZIONE DEI LAVORATORI, Comunicato stampa Giunta regionale Liguria, 18 Aprile 2020, <http://www.regioni.it/>.

Coronavirus, turismo in ginocchio: le strategie per salvarlo, in *QuiFinanza*, 26 Aprile 2020, <https://quifinanza.it/>.

Covid 19 e turismo: prime stime sugli effetti in Italia e interventi a sostegno, 24 marzo, 2020, Centro Studi Turistici Firenze.it, <http://centrostudituristicifirenze.it/>.

Covid-19: risposte di policy per il turismo, in *Oecd*, 29 Marzo, 2020 <http://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT.pdf>.

Demoskopika, *Ripresa. Dal turismo "nazionalista" benefici per 21 miliardi di euro*, Roma (2020), PDF, <https://www.demoskopika.eu/>.

Elli S., *Piccole imprese senza liquidità: la bomba delle insolvenze*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 aprile 2020, <http://www.24plus.ilsole24ore.com/>.

Emergenza nuovo coronavirus: interventi del Fondo di solidarietà del Trentino, Confcommercio Trentino, 3 Aprile 2020 <https://www.unione.tn.it/>.

European Commission. Loans Programmes, *Sure: Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, 14 Aprile 2020, <https://ec.europa.eu>.

European Investment Bank .

European Investment Fund .

Formica M., *Decreto liquidità e Fondo di Garanzia per le PMI*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 aprile, 2020, <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/>.

Gaita L., *Coronavirus, la corsa contro il tempo per trovare 200mila braccianti. La Coldiretti: "Il 40% di frutta e verdura rischia di marcire nei campi"*. *Dai voucher alla sanatoria, tutte le ipotesi allo studio tra le polemiche*, in *Il fatto quotidiano*, 8 Aprile 2020, <https://www.ilfattoquotidiano.it/>.

Glossario delle sintesi, *L'accesso al diritto dell'Unione Europea. Patto di Stabilità e Crescita*, Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/>.

Graziani A., *Di liquidità da cambiare: niente istruttoria delle banche, autodichiarazione delle imprese sui ricavi persi*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 aprile, 2020, <http://www.ilsole24ore.com/>.

Guida ai finanziamenti dell'UE per il settore del turismo (2014-2020), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 22 Febbraio 2017, <https://op.europa.eu/it/>.

Joey J., *Covid Passport for tourism will be introduced in the EU*, in *News in World News*, 28 Aprile 2020, <https://newsusa.website/>.

L'Europa cerca una soluzione comune per salvare il turismo in *Internazionale*, 29 Aprile 2020, <https://www.internazionale.it/>.

Losito A. *Sure: cos'è e come funziona cassa integrazione europea, ultime notizie* in *The Italian Times*, 15 Aprile 2020, <https://www.theitaliantimes.it/>.

L'Ue sospende per la prima volta il Patto di Stabilità per rispondere alla pandemia in *Agenzia Giornalistica Italiana*, 20 Marzo 2020, <https://www.agi.it>.

Manessi A., *Appello per il turismo italiano: serve uno stanziamento di almeno 750 milioni*, in *Tg Tourism*, 21 Aprile 2020, <https://www.tgtourism.tv/>.

Marcolini G., *Il virus ha cambiato tutto più tempo per la riforma*, in *Giornale Trentino*, 19 Aprile 2020, <https://www.giornaletrentino.it/>.

Ministero della Salute, *FAQ – Covid-19, domande e risposte*. <http://www.salute.gov.it/>.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Ammortizzatori sociali in deroga*, <http://www.lavoro.gov.it/>.

Ministers voiced strong support for national and EU measures for the swift and effective recovery of tourism sector in Eu2020, 27 Aprile 2020, <https://www.eu2020.hr>.

Pagina ufficiale del Ministero dello sviluppo economico, 30 aprile, 2020, <http://www.mise.gov.it/>.

Papi L., Pepe M., *Fondo di garanzia rafforzato per affrontare l'emergenza*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 marzo, 2020 <http://www.ilsole24ore.com/>.

Picchio N., *Confindustria: Decreto liquidità condivisibile ma insufficiente*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile, 2020, <http://www.ilsole24ore.com/>.

Pietrobon L. (a cura di) – Dottore Commercialista, *Dal rinvio dei versamenti, alla gestione di voucher e rimborsi, alle misure per i lavoratori stagionali: le principali novità a sostegno del settore turistico*, in *Teamsystem*, 17 marzo, 2020, <http://www.teamsystem.com/>.

Pisello P., *Bonus 600 euro, validi anche per gli stagionali non occupati prima dell'emergenza. Ecco i requisiti*, in *Investireoggi Quotidiano economico finanziario*, 23 marzo, 2020, <http://www.investireoggi.it/>.

Ufficio Stampa MiBACT, *Coronavirus, Franceschini: da CDM aiuti concreti per turismo e la cultura*, 16 marzo, 2020, <http://www.beniculturali.it/>.

Rogar M., G. Trovati G., *Il debito al 155,7% costa 43 mila euro a ogni italiano. Il deficit cancella le clause Iva*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 aprile, 2020, <http://www.ilsole24ore.com/>.

Rilancio del Turismo, le richieste delle città al MiBact, Comune di Matera, 23 Aprile 2020, <http://www.comune.matera.it/>.

Piano per l'emergenza socio-economica della Regione Campania, Regione Campania (2020), PDF, <http://www.regione.campania.it/>.

Prestigiacomo D. *Un corridoio per portare i tedeschi al mare in Croazia. La Lega: "Così si boicotta l'Italia"* in *Europa Today*, 27 Aprile 2020, <https://europa.today.it/>.

Protezione Civile. Comunicato Stampa. *Coronavirus: la situazione dei contagi in Italia*, 28 Aprile 2020, <http://www.protezionecivile.gov.it>.

Recovery Fund urgente: nodo prestiti-sovvenzioni in *Il Sole24 Ore*, 23 Aprile 2020, .

Romano B., *Vertice Ue: pacchetto da 500 miliardi operativo a giugno. Mandato alla Commissione su Recovery Fund urgente: nodo prestiti-sovvenzioni* in *Il Sole24 Ore*, 23 Aprile 2020, <https://www.ilsole24ore.com/>

SOS liquidità? Raccontate al Sole 24 Ore come funziona il decreto del governo, in *Il Sole 24 Ore*, 10 aprile, 2020, <https://www.ilsole24ore.com/>.

Ue, *via libera all'Ecofin: stop al patto di stabilità* in *La Repubblica*, 23 Marzo 2020, <https://www.repubblica.it/>.

Ufficio Stampa Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. *Turismo, Franceschini ai Ministri UE: Serve Fondo Europeo Speciale Quota del Recovery Fund per il settore*, 27 Aprile 2020, <https://www.beniculturali.it/>.

World Health Organization, *Immunity Passports in the context of Covid 19*, 24 Aprile 2020, <https://www.who.int/>.

[Www.buonovacanza.it](http://www.buonovacanza.it).

Zaghi A., *La piattaforma. Coldiretti: in poche ore centinaia di domande per il lavoro nei campi*, in *Avvenire*, 16 Aprile 2020 <https://www.avvenire.it/>.

Zalzan E., *New Rules coming for Europeans' summer travel* in *Observer*, 29 Aprile 2020, <https://observer.com>

Abbondi C., *Coronavirus, l'idea per i balneari: servizio in spiaggia per evitare assembramenti*, 20/04/20, <https://www.mondobalneare.com/coronavirus-lidea-per-i-balneari-servizio-in-spiaggia-per-evitare-assembramenti/>

Adnkronos, *Coronavirus, studio sul turismo: "Estate come nel dopoguerra"*, 16/04/20, https://www.adnkronos.com/magazine/turismo/2020/04/16/coronavirus-studio-sul-turismo-estate-come-nel-dopoguerra-1lwiGCSDkyZkbwKh8LzoQL.html?refresh_ce

AGI: Agenzia Italia, *Torneremo alle vacanze del dopoguerra*, 16/04/20, <https://www.agi.it/cronaca/news/2020-04-16/coronavirus-turismo-italia-estate-8354442/>

Arija Garcia C., *Direttiva Bolkestein: cosa prevede e come funziona*, 25/09/16, https://www.lalegepertutti.it/133764_direttiva-bolkestein-cosa-prevede-e-come-funziona

Artiaco I., *Come si andrà in spiaggia durante l'estate 2020, barriere di plexiglass e ombrelloni a distanza*, 14/04/20, <https://www.fanpage.it/attualita/come-si-andra-in-spiaggia-durante-lestate-2020-barriere-di-plexiglass-e-ombrelloni-a-distanza/>

Biarella L., *Viaggi e vacanze ai tempi del Coronavirus: come funzionano i rimborsi?*, 28/02/20, <https://www.altalex.com/documents/news/2020/02/27/viaggi-vacanze-coronavirus-rimborsi#due>

Caspanello C., *Covid 19. Ali Terme, il Piano degli imprenditori turistici e termali per far fronte all'emergenza* 24/04/2020, <https://www.tempostretto.it/news/covid-19-ali-terme-il-piano-degli-imprenditori-turistici-e-termali-per-far-fronte-allemergenza.html>

Cassani M., *Piccoli borghi alpini, seconde case e attività nella natura: le tendenze del turismo dopo il lockdown*, 18/04/20, https://www.lastampa.it/montagna/turismo/2020/04/18/news/piccoli-borghi-alpini-seconde-case-e-attivita-nella-natura-le-tendenze-del-turismo-dopo-il-lockdown-1.38730770?refresh_ce

Cassani M., *La Stampa, Estate in montagna, la voce dei rifugiati: "Servono linee guida comuni per la Fase 2"*, 23/04/20 <https://www.lastampa.it/montagna/turismo/2020/04/23/news/estate-in-montagna-la-voce-dei-rifugiati-servono-linee-guida-comuni-per-la-fase-2-1.38753031>

Centro Europeo Consumatori Italia – Sito ufficiale <http://www.euroconsumatori.org/82039d84027.html>

Centro Studi Touring Club Italiano, *Quali le conseguenze per il turismo in Italia?*, 06/04/20, <https://www.touringclub.it/notizie-di-viaggio/coronavirus-quali-le-conseguenze-per-il-turismo-in-italia>

Centro Studi Turistici Firenze, *Turismo culturale in Italia: nel 2018 oltre 113 mln le presenze nelle città d'arte* 02/04/2020,

<http://centrostudituristicifirenze.it/blog/turismo-culturale-in-italia-nel-2018-oltre-113-mln-le-presenze-nelle-citta-darte/>

Commissione Europea - Sito ufficiale https://ec.europa.eu/info/index_it

Cosmetica Italia, *Covid-19: cosa avverrà dopo?* n.03/20 Aprile 2020, https://www.cosmeticaitalia.it/accademia-33/sfogliabile/index.html?d=a33_2020_n.3&u=cosmeticaitalia

Ejarque J., *Il turismo dopo il Coronavirus*, 17/04/20, https://www.tgitalia.com/stories/the-matador/160500-il-turismo-dopo-il-coronavirus/?fbclid=IwAR2geY-XggPE4OrsaZyZt-1Krndk2GMu1kmYiQj_Itxgyzio9Ms99h8kGsg

EuroControl - Sito ufficiale <https://www.eurocontrol.int>

Federculture, *Federculture al ministero per i beni culturali sull'emergenza coronavirus e le ricadute sul settore culturale* 04/03/2020, <http://www.federculture.it/2020/02/coronavirus-un-grido-di-allarme-dalle-impres-culturali-federculture-chiede-al-ministro-franceschini-di-convocare-le-parti-coinvolte-per-interventi-urgenti/>

Ferrando D., *Come progettare il dopo Coronavirus del turismo enogastronomico*, 25/03/20 <https://www.scattidigusto.it/2020/03/25/come-progettare-il-dopo-coronavirus-del-turismo-enogastronomico/>

Festa C., *Qc Terme, simbolo di un settore al collasso causa Covid-19: stop all'espansione negli Usa*, 18/04/2020, <https://carlofesta.blog.ilsole24ore.com/2020/04/18/qc-terme-simbolo-un-settore-al-collasso-causa-covid-19-stop-allespansione-negli-usa/>

Filippini V., *Vendita online dei beni alimentari: requisiti, adempimenti e peculiarità*, 28/10/16, <https://www.altalex.com/documents/news/2016/10/21/vendita-online-dei-beni-alimentari>

F Tourism&marketing – *Coronavirus: quale marketing devono fare le destinazioni?*, 24/03/20, <https://www.ftourism.it/coronavirus-quale-marketing-devono-fare-le-destinazioni/>

Gaita L., *Coronavirus, in vista dell'estate governo al lavoro: "Pensiamo al turismo di prossimità, ma chi ha una casa al mare potrà andarci"*, 13/04/20 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/04/13/coronavirus-in-vista-dellestate-governo-al-lavoro-pensiamo-al-turismo-di-prossimita-ma-chi-ha-una-casa-al-mare-potra-andarci/5768963/>

Gandolfi S., *Ecoturismo e turismo sostenibile: nuove tendenze in italia*, 09/09/17, <https://ecobnb.it/blog/2017/09/ecoturismo-turismo-sostenibile-crescita-italia/>

Garibaldi R., *Rapporto turismo enogastronomico*, 27/04/20, <https://www.robtagaribaldi.it/rapporto-sul-turismo-enogastronomico>

Giuzio A., *Apertura spiagge, quando e come? Intervista a Giorgio Mussoni*, 25/04/20, <https://www.mondobalneare.com/apertura-spiagge-quando-e-come-intervista-a-giorgio-mussoni-oasi/>

Il Gazzettino, *Fase 2, un protocollo e un vademecum per la ripresa del turismo termale*, 25/04/2020, <https://www.ilgazzettino.it/nordest/padova/coronavirus-centro-studi-termale-abano-montegrotto-vademecum-protocollo-fase-due-turismo-professor-palu-universita-padova-5191834.html>

ItaliaOggi, *Federterme, cambio al vertice e rinnovo delle strutture*, 08/11/2019, <https://www.italiaoggi.it/news/federterme-cambio-al-vertice-e-rinnovo-delle-strutture-2400864>

La Nazione, *Coronavirus e mare: che estate sarà? Intanto gli stabilimenti possono iniziare i lavori*, 15/04/20, <https://www.lanazione.it/cronaca/coronavirus-mare-spiagge-1.5108981>

Lanzetti E., *Rapporto Turismo enogastronomico italiano 2020: in Italia si viaggia sempre più di gusto*, 30/01/20, <https://viaggi.corriere.it/eventi/rapporto-turismo-enogastronomico-italiano-2020/>

Lovelock A., *Destinazioni turistiche post Covid: il manuale per il rilancio*, 14/04/20, <https://www.lagenziadiviaggi.it/destinazioni-turistiche-post-covid-il-manuale-per-il-rilancio/>

Mancini G., *Effetto “cocooning” sulle vacanze: il turismo è “slow” e a chilometro zero*, 17/04/20, https://www.ilsole24ore.com/art/effetto-cocooning-vacanze-turismo-e-slow-e-chilometro-zero-ADerVMK?refresh_ce=1

Mancini G., *Il coronavirus metterà fine al turismo di massa?*, 25/04/20, <https://www.ilsole24ore.com/art/il-coronavirus-mettera-fine-turismo-massa-ADjGUmK>

Marras C., *Dopo il Covid-19, cosa cambierà nel mondo dell’ospitalità e come preparare il tuo hotel*, 23/04/20, <https://ecobnb.it/blog/2020/04/covid-preparare-hotel/>

Marras T., *Estate in montagna, i rifugiati: “Faremo di tutto per esserci”*, 20/04/20 <https://www.montagna.tv/159260/estate-in-montagna-i-rifugiati-faremo-di-tutto-per-esserci/>

Marsala V., *Al mare tra app e mascherine. Ma non sarà un’estate da tutto esaurito*, 25/04/20, <https://www.agi.it/cronaca/news/2020-04-25/estate-coronavirus-misure-mascherine-mare-8432335/>

Melotti M., *Rossetto, impennata di vendite con il coronavirus?* 23/03/2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/rossetto-impennata-vendite-il-coronavirus-ADI2mKF>

MiBACT, *Coronavirus, Franceschini: da CdM aiuti concreti per il turismo e la cultura* 16/03/2020, https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_2045950620.html

MiBACT, *L’arte ti somiglia. Franceschini: importante non perdere il contatto con il patrimonio culturale*, 11/04/20, https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_241946610.html

MiBACT - Sito ufficiale <https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/index.html#&panel1-1>

Morandotti L., *Coronavirus, il Fai: la nostra speranza è la cultura*, 31/03/2020, <https://www.corrieredicomo.it/coronavirus-il-fai-la-nostra-speranza-e-la-cultura/>

M&D studio legale, *La proroga delle concessioni demaniali marittime nella legge di Bilancio 2019*, 12/11/19, <http://www.mdstudiolegale.it/2019/11/12/la-proroga-delle-concessioni-demaniali-marittime-nella-legge-di-bilancio-2019/>

Negri G., *2019, l’anno del turismo lento*, 15/03/19, <https://oggiscienza.it/2019/03/15/slow-tourism-turismo-lento/>

Orsato D., *Garda, vacanze al tempo del coronavirus: i proprietari delle seconde case “prenotano” per... loro*, 20/04/20, https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/cronaca/20_aprile_20/garda-vacanze-tempo-coronavirus-proprietari-seconde-case-prenotano-per-loro-6aa3709a-8313-11ea-820e-fe7edff52aa9.shtml

Pencarelli T., *Quale turismo in Italia dopo il coronavirus?*, 27/03/20, <https://www.mark-up.it/quale-turismo-in-italia-dopo-il-corona-virus/>

Redazione ANSA, *Coronavirus: Ue, frontiere esterne chiuse fino al 15/5*, 08/04/20, <https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/04/08/coronavirus-ue-frontiere-esterne-chiuse-fino-al-155-f393dbe4-6519-46a2-96e4-0eb28ece1403.html>

Redazione Calciofinanza.it, *Il business dei ritiri estivi: quanto costa e che indotto può portare*, 06/07/17, <https://www.calciofinanza.it/2017/07/06/indotto-ritiri-estivi-calcio-business-montagna/>

Redazione Cortina Marketing, *Turismo e Salute: a Cortina. Il Progetto Medical Wellness in Quota* 24/04/2020, <https://www.cortinamarketing.it/turismo-e-salute-a-cortina-il-progetto-medical-wellness-in-quota/>

Redazione Fare Digital Media, *Turismo post coronavirus, sarà il boom delle piccole destinazioni?*, 25/03/20, <https://faredigitalmedia.com/turismo-post-coronavirus-boom-destinazioni-minori-undertourism/>

Redazione ilpost.it, *Come sarà il turismo*, 25/04/20, <https://www.ilpost.it/2020/04/25/turismo-coronavirus/>

Redazione Italia a tavola, *Turismo del vino ucciso dal Covid*, 21/04/20
<https://www.italiaatavola.net/turismo/tendenze-e-servizi/turismo-del-vino-ucciso-dal-covid/66946/>

Redazione La Usc di Ladins, *Cultura ladina: incuntada virtuala* 19/04/2020,
<https://www.lausc.it/actualite/12448-cultura-ladina-incuntada-virtuala>

Redazione Mondo Balneare, *Spiagge e coronavirus, pressing delle Regioni al Governo: "riaprire ed estendere concessioni"*, 24/04/20, <https://www.mondobalneare.com/spiagge-e-coronavirus-pressing-delle-regioni-al-governo-riaprire-ed-estendere-concessioni/>

Redazione Rivieraoggi, *Franceschini: "si a proroga concessioni demaniali fino al 2033". Turismo internazionale giù del 45%*, 25/04/20, <https://www.rivieraoggi.it/2020/04/25/307378/franceschini-si-a-proroga-concessioni-demaniali-fino-al-2033-turismo-internazionale-giu-del-45/>

Redazione Virtù Quotidiane, *E' nei borghi il turismo post-Covid, si contano i danni per ripartire alla grande*, 24/04/20, <https://www.virtuquotidiane.it/cronaca/e-nei-borghi-il-turismo-post-covid-si-contano-i-danni-per-ripartire-alla-grande.html>

Rivara L., *Dario Franceschini: "A maggio riapriremo siti e musei. Bonus anche per il mare ma dico no al plexiglass"* 24/04/2020,
https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/04/24/news/il_turismo_riapro_siti_e_musei_bonus_anche_per_gli_stabilimenti_no_al_plexiglass_in_spiaggia_-254834719/

Rusconi G., *Il turismo dopo la quarantena: istruzioni per farsi trovare pronti*, 31/03/20,
<https://www.ilsole24ore.com/art/il-turismo-la-quarantena-istruzioni-farsi-trovare-pronti-ADUuLBH?fromSearch>

Sartor M., *2019 Anno del Turismo Lento: cosa significa viaggiare slow e cosa vedere in Italia*, 07/06/19,
<https://ecobnb.it/blog/2019/06/anno-del-turismo-lento-viaggiare-slow/>

Sky Tg24, *Coronavirus, agli Uffici la "passeggiata virtuale" tra le bellezze della galleria*, 22/04/2020,
<https://tg24.sky.it/intrattenimento/photogallery/2020/04/22/coronavirus-italia-uffizi-tour-virtuale.html>

Sky Tg24, *Coronavirus, musei chiusi: 15 siti e monumenti virtuali da visitare restando a casa*, 22/04/2020,
<https://tg24.sky.it/intrattenimento/photogallery/2020/03/11/monumenti-musei-virtuali.html>

Succi L., *Turismo sportivo in italia, un po' di numeri*,
05/03/19, <https://www.officinaturistica.com/2019/03/il-turismo-sportivo-in-italia-i-numeri/>

Sartor M., *2019 Anno del Turismo Lento: cosa significa viaggiare slow e cosa vedere in italia*,
07/06/19, <https://ecobnb.it/blog/2019/06/anno-del-turismo-lento-viaggiare-slow/>

Trocino A., *Coronavirus, come sarà l'estate 2020? Come si andrà in spiaggia? E i viaggi?*, 14/04/20
https://www.corriere.it/cronache/20_aprile_13/coronavirus-si-andra-spiaggia-la-mascherina-dove-potremo-viaggiare-76835cc4-7dcb-11ea-bfaa-e40a2751f63b.shtml

Trocino A., Voltattorni C., *Coronavirus estate in spiaggia con meno ombrelloni ma pranzi a domicilio*,
24/04/20, https://www.corriere.it/economia/aziende/20_aprile_24/02-interni-documentojcorriere-web-sezioni-5795bff0-8663-11ea-9ac6-16666bda3d31.shtml

TPT Magazine - Toscana Promozione Turistica *L'andamento del settore termale in Italia*, 13/10/2016,
<http://www.toscanapromozione.it/magazine/andamento-settore-termale-italia-mondo/>

Tucci C., *Istat, il mercato del lavoro si è fermato: -89 mila occupati*, 01/04/20,
<https://www.ilsole24ore.com/art/istat-mercato-lavoro-si-e-fermato-89mila-occupati-ADyxoOH>

UNWTO – Sito Ufficiale <https://www.unwto.org>

Valenza G., *Covid come andare in spiaggia: l'ombrellone si prenota con l'app, ecco quali*, 24/04/20,
https://www.ilmessaggero.it/italia/covid_mare_spiaggia_app_quali_24_aprile_2020-5178395.html

Visetti G., *La Repubblica, L'estate in montagna senza rifugi*, 18/04/20
https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/18/news/estate_montagna_senza_rifugi-254318151/

Voltattorni C., *Coronavirus i balneari: in spiaggia con mascherine e metà degli ombrelloni*, 14/04/20,
https://www.corriere.it/economia/lavoro/20_aprile_14/coronavirus-balneari-spiaggia-mascherine-meta-ombrelloni-2ccbc274-7e2f-11ea-9d1e-3b71f043fc58.shtml

Volo S., *Turismo post-Covid-19: "L'Alto Adige può avere una marcia in più"*, 23/03/20
<https://www.unibz.it/it/news/134892-turismo-post-covid-19-l-alto-adige-puo-avere-una-marcia-in-piu>

Web marketing&turismo, *Come mantenere il contatto con i propri clienti durante il Covid-19*, 13/04/20,
<https://www.webmarketingeturismo.it/2020/04/13/come-mantenere-il-contatto-con-i-propri-clienti-durante-il-covid-19/>

The Student Paper Series of the Trento LawTech Research Group is published since 2010

<http://lawtechnew.jus.unitn.it/main-menu/paper-series/student-paper-series-of-the-trento-lawtech-research-group/2/>

Freely downloadable papers already published:

STUDENT PAPER N. 58

La responsabilità dell'internet service provider alla luce della nuova direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale

LAURA CAMARELLA (2020), La responsabilità dell'Internet Service Provider alla luce della nuova direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale, Student Paper Series; 58. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-893-5

STUDENT PAPER N. 57

Rischio idrogeologico e responsabilità civile

CATERINA ROBERTI (2020), Rischio idrogeologico e responsabilità civile, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 57. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-891-1

STUDENT PAPER N. 56

Assistente vocale e dati sanitari. Le sfide dell'intelligenza artificiale alla luce del Regolamento (UE) n. 2016/679

LIVIA PETRUCCI (2020), Assistente vocale e dati sanitari. Le sfide dell'intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) N. 2016/679, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 56. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978 88 8443 888 1

STUDENT PAPER N. 55

The Legal Dimension of Energy Security in EU Law

ANDREAS SCHMIEDHOFER (2020), The legal dimensions of energy security in EU law, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 55. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978 88 8443 888 1

STUDENT PAPER N. 54

Macchine intelligenti che creano ed inventano. Profili e rilievi critici del nuovo rapporto tra intelligenza artificiale e diritti di proprietà intellettuale.

LAURA TREVISANELLO (2020), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 54. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-887-4

STUDENT PAPER N. 53

La protezione delle indicazioni geografiche: il sistema europeo e il sistema cinese a confronto

MARTA COGO (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 53. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-856-0

STUDENT PAPER N. 52

Responsabilità civile e prevenzione dell'abuso interpersonale, fra molestie sessuali e bullismo

FRANCESCA PERETTI (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 52. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-856-0

STUDENT PAPER N. 51

Blockchain, Smart Contract e diritto d'autore nel campo della musica

FRANCESCO FAGLIA (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 51. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-855-3

STUDENT PAPER N. 50

Regole per l'innovazione: responsabilità civile e assicurazione di fronte all'auto a guida (progressivamente) autonoma

FILIPPO ZEMIGNANI (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 50. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-850-8

STUDENT PAPER N. 49

Unravelling the nexus between food systems and climate change: a legal analysis. A Plea for smart agriculture, a "new" organic agriculture and a wiser use of biotechnologies in the name of human rights protection

ALESSANDRA TELCH (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 49. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-842-3

STUDENT PAPER N. 48

Wireless community networks e responsabilità extracontrattuale

CHIARA VIDORNI (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 48. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-841-6

STUDENT PAPER N. 47

Proprietà intellettuale e scienza aperta: il caso studio del Montreal Neurological Institute

GIOVANNA CASSIN (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 47. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-835-5

STUDENT PAPER N. 46

Il “ciclista previdente” che si scontrò due volte: con un'auto e col principio indennitario applicato all'assicurazione infortuni,

CHRISTOPH SIMON THUN HOHENSTEIN WELSPERG (2019), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 46. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-834 8

STUDENT PAPER N. 45

«Errare humanum est». L'errore nel diritto tra intenzionalità, razionalità ed emozioni

LEILA BENSALAH (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 45. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-829-4

STUDENT PAPER N. 44

La gestione del rischio fitosanitario nel diritto agroalimentare europeo ed italiano: il caso Xylella

Marina De Nobili (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 44. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-828-7

STUDENT PAPER N. 43

Mercato agroalimentare e disintermediazione: la dimensione giuridica della filiera corta

Orlandi Riccardo (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 43. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-827-0

STUDENT PAPER N. 42

Causa, meritevolezza degli interessi ed equilibrio contrattuale

PULEJO, CARLO ALBERTO (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 42. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-810-2

STUDENT PAPER N. 41**Graffiti, street art e diritto d'autore: un'analisi comparata**

GIORDANI, LORENZA (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 41. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-809-6

STUDENT PAPER N. 40**Volo da diporto o sportivo e responsabilità civile per l'esercizio di attività pericolose**

MAESTRINI, MATTIA (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 40. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-784-6

STUDENT PAPER N. 39**“Attorno al cibo”. Profili giuridici e sfide tecnologiche dello Smart Packaging in campo alimentare**

BORDETTO, MATTEO (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 39. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-795-2

STUDENT PAPER N. 38**Kitesurf e responsabilità civile**

RUGGIERO, MARIA (2018), Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 38. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-793-8

STUDENT PAPER N. 37**Giudicare e rispondere. La responsabilità civile per l'esercizio della giurisdizione in Italia, Israele e Spagna**

MENEGHETTI HISKENS, SARA (2017), Giudicare e rispondere. La responsabilità civile per l'esercizio della giurisdizione in Italia, Israele e Spagna, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 37. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-778-5

STUDENT PAPER N. 36**Il diritto in immersione: regole di sicurezza e responsabilità civile nella subacquea**

CAPUZZO, MARTINA (2017), Il diritto in immersione: regole di sicurezza e responsabilità civile nella subacquea, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 36. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-775-4

STUDENT PAPER N. 35

La privacy by design: un'analisi comparata nell'era digitale

BINCOLETTI, GIORGIA (2017), *La privacy by design: un'analisi comparata nell'era digitale*, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 35. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-733-4

STUDENT PAPER N. 34

La dimensione giuridica del Terroir

BERTINATO, MATTEO (2017), *La dimensione giuridica del Terroir*, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 34. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-728-0

STUDENT PAPER N. 33

La gravità del fatto nella commisurazione del danno non patrimoniale: un'indagine (anche) nella giurisprudenza di merito

MARISELLI, DAVIDE (2017), *La gravità del fatto nella commisurazione del danno non patrimoniale: un'indagine (anche) nella giurisprudenza di merito*, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 33. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978-88-8443-727-3

STUDENT PAPER N. 32

«Edible insects». L'Entomofagia nel quadro delle nuove regole europee sui novel foods

TASINI, FEDERICO (2016), *«Edible insects». L'Entomofagia nel quadro delle nuove regole europee sui novel foods = «Edible Insects»: Entomophagy in light of the new European Legislation on novel Foods*, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 32. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-709-9

STUDENT PAPER N. 31

L'insegnamento dello sci: responsabilità civile e assicurazione per danni ad allievi o a terzi

TAUFER FRANCESCO (2016), *L'insegnamento dello sci: responsabilità civile e assicurazione per danni ad allievi o a terzi*, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 31. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-697-9

STUDENT PAPER N. 30

Incrocio tra Contratti e Proprietà Intellettuale nella Innovazione Scientifica e tecnologica: il Modello del Consortium Agreement europeo

MAGGIOLO ANNA (2016), Incrocio tra Contratti e Proprietà Intellettuale nella Innovazione Scientifica e tecnologica: il Modello del Consortium Agreement europeo, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 30. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-696-2

STUDENT PAPER N. 29

La neutralità della rete

BIASIN, ELISABETTA (2016) La neutralità della rete, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 29. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-693-1

STUDENT PAPER N. 28

Negotiation Bases and Application Perspectives of TTIP with Reference to Food Law

ACERBI, GIOVANNI (2016) Negotiation Bases and Application Perspectives of TTIP with Reference to Food Law. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 28. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-563-7

STUDENT PAPER N. 27

Privacy and Health Data: A Comparative analysis

FOGLIA, CAROLINA (2016) Privacy and Health Data: A Comparative analysis. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 27. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-546-0

STUDENT PAPER N. 26

Big Data: Privacy and Intellectual Property in a Comparative Perspective

SARTORE, FEDERICO (2016) Big Data: Privacy and Intellectual Property in a Comparative Perspective. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 26. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-534-7

STUDENT PAPER N. 25

Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione = Reading (in) the caselaw: 53 unpublished judgements dealing with civil liability law analyzed with annotations and comments by 53 students during their civil law course

REMO ANDREOLLI, DALILA MACCIONI, ALBERTO MANTOVANI, CHIARA MARCHETTO, MARIASOLE MASCHIO, GIULIA MASSIMO, ALICE MATTEOTTI, MICHELE MAZZETTI, PIERA MIGNEMI, CHIARA MILANESE, GIACOMO MINGARDO, ANNA LAURA MOGETTA, AMEDEO MONTI, SARA MORANDI,

BENEDETTA MUNARI, EDOARDO NADALINI, SERENA NANNI, VANIA ODORIZZI, ANTONIA PALOMBELLA, EMANUELE PASTORINO, JULIA PAU, TOMMASO PEDRAZZANI, PATRIZIA PEDRETTI, VERA PERRICONE, BEATRICE PEVARELLO, LARA PIASERE, MARTA PILOTTO, MARCO POLI, ANNA POLITO, CARLO ALBERTO PULEJO, SILVIA RICCAMPONI, ROBERTA RICCHIUTI, LORENZO RICCO, ELEONORA RIGHI, FRANCESCA RIGO, CHIARA ROMANO, ANTONIO ROSSI, ELEONORA ROTOLA, ALESSANDRO RUFFINI, DENISE SACCO, GIULIA SAKEZI, CHIARA SALATI, MATTEO SANTOMAURO, SILVIA SARTORI, ANGELA SETTE, BIANCA STELZER, GIORGIA TRENTINI, SILVIA TROVATO, GIULIA URBANIS, MARIA CRISTINA URBANO, NICOL VECCARO, VERONICA VILLOTTI, GIULIA VISENTINI, LETIZIA ZAVATTI, ELENA ZUCCHI (2016) *Leggere (nel)la giurisprudenza: 53 sentenze inedite in tema di responsabilità civile nelle analisi di 53 annotatori in formazione = Reading (in) the caselaw: 53 unpublished judgements dealing with civil liability law analyzed with annotations and comments by 53 students during their civil law course. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 25. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-626-9*

STUDENT PAPER N. 24

La digitalizzazione del prodotto difettoso: stampa 3D e responsabilità civile = The Digital Defective Product: 3D Product and Civil Liability

CAERAN, MIRCO (2016) *La digitalizzazione del prodotto difettoso: stampa 3D e responsabilità civile = The Digital Defective Product: 3D Product and Civil Liability. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 24. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-663-4*

STUDENT PAPER N. 23

La gestione della proprietà intellettuale nelle università australiane = Intellectual Property Management in Australian Universities

CHIARUTTINI, MARIA OTTAVIA (2015) *La gestione della proprietà intellettuale nelle università australiane = Intellectual Property Management in Australian Universities. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 23. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-626-9*

STUDENT PAPER N. 22

Trasferimento tecnologico e realtà locale: vecchie problematiche e nuove prospettive per una collaborazione tra università, industria e territorio = Technology Transfer and Regional Context: Old Problems and New Perspectives for a Sustainable Co-operation among Universities, Entrepreneurship and Local Economy

CALGARO, GIOVANNI (2013) *Trasferimento tecnologico e realtà locale: vecchie problematiche e nuove prospettive per una collaborazione tra università, industria e territorio. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 22. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-525-5*

STUDENT PAPER N. 21

La responsabilità dell'Internet Service Provider per violazione del diritto d'autore: un'analisi comparata = Internet Service Provider liability and copyright infringement: a comparative analysis.

IMPERADORI, ROSSELLA (2014) *La responsabilità dell'Internet Service Provider per violazione del diritto d'autore: un'analisi comparata*. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 21. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-572-9

STUDENT PAPER N. 20

Open innovation e patent: un'analisi comparata = Open innovation and patent: a comparative analysis

PONTI, STEFANIA (2014) *Open innovation e patent: un'analisi comparata*. The Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 20. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN 978-88-8443-573-6

STUDENT PAPER N. 19

La responsabilità civile nell'attività sciistica

CAPPA, MARISA (2014) *La responsabilità civile nell'attività sciistica = Ski accidents and civil liability*. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series, 19. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 18

Biodiversità agricola e tutela degli agricoltori dall'Hold-Up brevettuale: il caso degli OGM

TEBANO, GIANLUIGI (2014) *Biodiversità agricola e tutela degli agricoltori dall'Hold-Up brevettuale: il caso degli OGM = Agricultural Biodiversity and the Protection of Farmers from patent Hold-Up: the case of GMOs*. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 18. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 17

Produrre e nutrirsi "bio": analisi comparata del diritto degli alimenti biologici

MAFFEI, STEPHANIE (2013) *Produrre e nutrirsi "bio" : analisi comparata del diritto degli alimenti biologici = Producing and Eating "Bio": A Comparative Analysis of the Law of Organic Food*. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 17. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 16

La tutela delle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo: un'analisi comparata = The Protection of Geographical Indications in the Wine Sector: A Comparative Analysis

SIMONI, CHIARA (2013) La tutela delle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo: un'analisi comparata. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series; 16. Trento: Università degli Studi di Trento. Facoltà di Giurisprudenza.

STUDENT PAPER N. 15

Regole di sicurezza e responsabilità civile nelle attività di mountain biking e downhill montano

SALVADORI, IVAN (2013) Regole di sicurezza e responsabilità civile nelle attività di mountain biking e downhill montano. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 15. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N. 14

Plagio, proprietà intellettuale e musica: un'analisi interdisciplinare

VIZZIELLO, VIVIANA (2013) Plagio, proprietà intellettuale e musica: un'analisi interdisciplinare. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper; 14. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.13

The Intellectual Property and Open Source Approaches to Biological Material

CARVALHO, ALEXANDRA (2013) The Intellectual Property and Open Source Approaches to Biological Material. Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 13. Trento: Università degli Studi di Trento.

STUDENT PAPER N.12

Per un'archeologia del diritto alimentare: 54 anni di repertori giurisprudenziali sulla sicurezza e qualità del cibo (1876-1930)

TRESTINI, SILVIA (2012) Per un'archeologia del diritto alimentare: 54 anni di repertori giurisprudenziali sulla sicurezza e qualità del cibo (1876-1930) = For an Archeology of Food Law: 54 Years of Case Law Collections Concerning the Safety and Quality of Food (1876-1930). The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series, 12.

STUDENT PAPER N.11

Dalle Alpi ai Pirenei: analisi comparata della responsabilità civile per attività turistico-ricreative legate alla montagna nel diritto italiano e spagnolo

PICCIN, CHIARA (2012) Dalle Alpi ai Pirenei: analisi comparata della responsabilità civile per attività turistico-ricreative legate alla montagna nel diritto italiano e spagnolo = From the Alps to the Pyrenees: Comparative Analysis of Civil Liability for Mountain Sport Activities in Italian and Spanish Law. The Trento Law and Technology Research Group. Student Papers Series, 11.

STUDENT PAPER N.10

Copynorms: Norme Sociali e Diritto d'Autore

PERRI, THOMAS (2012) Copynorms: Norme Sociali e Diritto d'Autore = Copynorms: Social Norms and Copyright. Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series, 10

STUDENT PAPER N. 9

L'export vitivinicolo negli Stati Uniti: regole di settore e prassi contrattuali con particolare riferimento al caso del Prosecco

ALESSANDRA ZUCCATO (2012), L'export vitivinicolo negli Stati Uniti: regole di settore e prassi contrattuali con particolare riferimento al caso del Prosecco = Exporting Wines to the United States: Rules and Contractual Practices with Specific Reference to the Case of Prosecco. Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 9)

STUDENT PAPER N.8

Equo compenso e diritto d'autore: un'analisi comparata = Fair Compensation and Author's Rights: a Comparative Analysis.

RUGGERO, BROGI (2011) Equo compenso e diritto d'autore: un'analisi comparata = Fair Compensation and Author's Rights: a Comparative Analysis. Trento: Università degli Studi di Trento (TrentoLawand Technology Research Group. Student Papers Series, 8)

STUDENT PAPER N.7

Evoluzione tecnologica e mutamento del concetto di plagio nella musica

TREVISAN, ANDREA (2012) Evoluzione tecnologica e mutamento del concetto di plagio nella musica = Technological evolution and change of the notion of plagiarism in music Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 7)

STUDENT PAPER N.6

Il trasferimento tecnologico università-imprese: profili giuridici ed economici

SIRAGNA, SARA (2011) Il trasferimento tecnologico università-imprese: profili giuridici ed economici = University-Enterprises Technological Transfer: Legal and Economic issues Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 6)

STUDENT PAPER N.5

Conciliare la responsabilità medica: il modello "generalista" italiano a confronto col modello "specializzato" francese

GUERRINI, SUSANNA (2011) Conciliare la responsabilità medica: il modello "generalista" italiano a confronto col modello "specializzato" francese = Mediation & Medical Liability: The Italian "General Approach" Compared to the Specialized Model Applied in France. Trento: Università degli Studi di Trento (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 5)

STUDENT PAPER N.4

"Gun Control" e Responsabilità Civile: una comparazione fra Stati Uniti e Italia

PODETTI, MASSIMILIANO (2011) "Gun Control" e Responsabilità Civile: una comparazione fra Stati Uniti e Italia = Gun Control and Tort Liability: A Comparison between the U.S. and Italy Trento: Università degli Studi di Trento. (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series 4)

STUDENT PAPER N.3

Smart Foods e Integratori Alimentari: Profili di Regolamentazione e Responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti

TOGNI, ENRICO (2011) Smart Foods e Integratori Alimentari: Profili di Regolamentazione e Responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti = Smart Foods and Dietary Supplements: Regulatory and Civil Liability Issues in a Comparison between Europe and United States Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 3)

STUDENT PAPER N.2

Il ruolo della responsabilità civile nella famiglia: una comparazione tra Italia e Francia

SARTOR, MARTA (2010) Il ruolo della responsabilità civile nella famiglia: una comparazione tra Italia e Francia = The Role of Tort Law within the Family: A Comparison between Italy and France Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 2)

STUDENT PAPER N.1

Tecnologie belliche e danno al proprio combattente: il ruolo della responsabilità civile in una comparazione fra il caso statunitense dell'Agent Orange e il caso italiano dell'uranio impoverito

RIZZETTO, FEDERICO (2010) Tecnologie belliche e danno al proprio combattente: il ruolo della responsabilità civile in una comparazione fra il caso statunitense dell'Agent Orange e il caso

italiano dell'uranio impoverito = War Technologies and Home Soldiers Injuries: The Role of Tort Law in a Comparison between the American "Agent Orange" and the Italian "Depleted Uranium" Litigations Trento: Università degli Studi di Trento - (Trento Law and Technology Research Group. Students Paper Series; 1)