

**Trento Law and Technology
Research Group
Student Paper n. 69**

**DIRITTO DEL TURISMO E
COVID-19: COSA È
CAMBIATO NELLA
SECONDA ESTATE
PANDEMICA**

a cura di Umberto Izzo

Youssef Angiari – Andrea Arzarello – Federico Azili
– Chiara Bonomelli – Irene Bubbola – Claudia
Cadamuro – Anna Carretta – Alessandro Condotta –
Marika Da Prato – Virginia Dal Toso – Filippo De
Agostini – Serena De Franceschi – Martina Dell’Eva
– Martina Delmarco – Marco Della Mura –
Francesca Di Mascio – Lorenzo Fiutem – Giulia
Gennara – Alberto Innocenti – Anna Lorieri –
Beatrice Maffei – Alessia Marcolini – Arianna
Manzo – Monica Maria Minervini – Anamaria Elena
Muresan – Nicolò Nardin – Filippo Paissan –
Ingmar Paissan – Martina Panero – Cristian
Pavaleanu – Francesca Riz – Alessia Scarsella –
Giulia Scodanibbio – Mariarosa Sorrentino –
Giuliana Tucci – Martina Vignoli – Stephanie
Zaccarin – Sara Zucal

ISBN: 978-88-8443-954-3

COPYRIGHT © 2021 DEL CURATORE E DEGLI AUTORI INDICATI NEL FRONTESPIZIO

This paper can be downloaded without charge at: <http://hdl.handle.net/11572/312716>

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/11572/312716>

Questo paper

Copyright © 2021 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/>

LAW OF TOURISM AND COVID-19: MAIN CHANGES DURING THE SECOND PANDEMIC SUMMER

ABSTRACT

This publication collects the outcomes of a research carried on by a group of students of the first year of University degree in Sustainability and Tourism Management (MaST) of the University of Trento during the remote teaching – due to the restrictions adopted to fight against the Covid-19 pandemics – of the course of Law of Tourism held by Umberto Izzo, associate professor of Private Law within Faculty of Law at the University of Trento. This research comes after a similar one carried out during the first year of pandemic emergency. It deals with many crucial issues related to the impact of Covid-19 on the Touristic field in the second year of pandemics, as professor Izzo proposed the students to investigate these topics. At the beginning of the second Summer of pandemics this publication deals with 8 main topics corresponding to the 8 chapters of this document: 1) Pandemic crisis, measures to tackle its effects and tourism: a diachronic analysis; 2) The impact of lockdown on the touristic field at the beginning of the second pandemic Summer; 3) Tourism and freedom of movement: evolution of the regulatory framework and measures to start traveling again; 4) Covid-19 and contractual relationships in the touristic field; 5) The reaction of digital touristic platforms to pandemics; 6) Touristic services in post-Covid: warranties offered to tourists and liability of the tourist service provider in terms of places sterility, safety measures and spacing rules; 7) Tourism in intensive care because of Covid-19: which welfare can be expected for workers and which support is offered to private companies in the period of PNRR? 8) Tourism resurgence during the vaccination campaign: range of offers, marketing strategies, product packages.

KEYWORDS

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

ABOUT THE AUTHORS

Youssef Angiari – Andrea Arzarello – Federico Azili – Chiara Bonomelli – Irene Bubbola – Claudia Cadamuro – Anna Carretta – Alessandro Condotta – Marika Da Prato – Virginia Dal Toso – Filippo De Agostini – Serena De Franceschi – Martina Dell’Eva – Martina Delmarco – Marco Della Mura – Francesca Di Mascio – Lorenzo Fiutem – Giulia Gennara – Alberto Innocenti – Anna Lorieri – Beatrice Maffei – Alessia Marcolini – Arianna Manzo – Monica Maria Minervini – Anamaria Elena Muresan – Nicolò Nardin – Filippo Paissan – Ingmar Paissan – Martina Panero – Cristian Pavaleanu – Francesca Riz – Alessia Scarsella – Giulia Scodanibbio – Mariarosa Sorrentino – Giuliana Tucci – Martina Vignoli – Stephanie Zaccarin – Sara Zucal 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 in April 2021 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.

DIRITTO DEL TURISMO E COVID-19: COSA È CAMBIATO NELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA

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 alla persistenza delle misure adottate per contrastare la pandemia da 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. Essa dà seguito ad un'analogica ricerca condotta nel primo anno dell'emergenza pandemica. In essa trovano trattazione e approfondimento vari aspetti problematici legati all'impatto del Covid-19 sul settore del turismo nel secondo anno di pandemia, che il curatore del lavoro ha proposto di indagare agli otto gruppi di studenti che si sono voluti impegnare nella ricerca. Alla vigilia della seconda estate pandemica la pubblicazione affronta otto temi di indagine, cui corrispondono gli otto capitoli del presente lavoro: 1) Crisi pandemiche, misure di contrasto e turismo: un'analisi diacronica; 2) L'impatto del lockdown sul settore turistico alla vigilia della seconda estate pandemica; 3) Turismo e libertà di movimento: evoluzione del quadro normativo e misure per riprendere la libertà di viaggiare; 4) Covid-19 e rapporti contrattuali nel settore del turismo; 5) La reazione delle piattaforme digitali turistiche alla pandemia; 6) I servizi turistici del post covid: garanzie da offrire al turista e responsabilità del prestatore fra asetticità dei luoghi, misure di sicurezza e rispetto delle regole di distanziamento; 7) Il turismo in terapia intensiva a causa del covid: quale welfare per i lavoratori e quale sostegno per le imprese al tempo del pnrr?; 8) La ripartenza del turismo nella fase vaccinale: tipologia di offerte, scelte di marketing, costruzione del prodotto.

PAROLE CHIAVE

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

INFORMAZIONI SUGLI AUTORI

Youssef Angiari – Andrea Arzarello – Federico Azili – Chiara Bonomelli – Irene Bubbola – Claudia Cadamuro – Anna Carretta – Alessandro Condotta – Marika Da Prato – Virginia Dal Toso – Filippo De Agostini – Serena De Franceschi – Martina Dell'Eva – Martina Delmarco – Marco Della Mura – Francesca Di Mascio – Lorenzo Fiutem – Giulia Gennara – Alberto Innocenti – Anna Lorieri – Beatrice Maffei – Alessia Marcolini – Arianna Manzo – Monica Maria Minervini – Anamaria Elena Muresan – Nicolò Nardin – Filippo Paissan – Ingmar Paissan – Martina Panero – Cristian Pavaleanu – Francesca Riz – Alessia Scarsella – Giulia Scodanibbio – Mariarosa Sorrentino – Giuliana Tucci – Martina Vignoli – Stephanie Zaccarin – Sara Zucal 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 nel mese di aprile 2021 dal prof. Umberto Izzo, Professore associato di diritto privato nella

Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento. Le opinioni e gli eventuali errori sono ascrivibili esclusivamente agli Autori.

DIRITTO DEL TURISMO E COVID-19: COSA È CAMBIATO NELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA*

PREFAZIONE DEL CURATORE..... 13

CAPITOLO I

CRISI PANDEMICHE, MISURE DI CONTRASTO E TURISMO: UN'ANALISI DIACRONICA

1.	INTRODUZIONE (<i>Filippo De Agostini</i>)	15
2.	DALLA SPAGNOLA AL CORONAVIRUS: LA LEZIONE DELLE EMERGENZE SANITARIE (<i>Mariarosa Sorrentino</i>).....	17
2.1	Fragilità e resistenza del settore	18
2.2	Diffusione delle pandemie nella storia contemporanea	19
2.3	Impatto delle crisi epidemiche sul turismo: breve introduzione	21
2.4	Rischio pandemico, globalizzazione e allevamenti intensivi	21
2.5	COVID-19: nuova crisi per il comparto	23
3.	CRISI PANDEMICHE NELLA STORIA CONTEMPORANEA: L'IMPATTO SUL COMPARTO ECONOMICO E SUL SETTORE DEL TURISMO (<i>Alessia Marcolini</i>)	24
3.1	Influenza Spagnola	24
3.2	Influenza Asiatica	28
3.3	Influenza di Hong Kong	30
3.4	Influenza Suina	33
3.5	SARS	37
4.	GLI STRUMENTI INTERNAZIONALI E NAZIONALI PER FRONTEGGIARE LE CRISI PANDEMICHE: LE LORO CRITICITÀ ALLA LUCE DELL'INSORGENZA DEL COVID (<i>Alessia Scarsella</i>)	41
4.1	OMS	41
4.2	Il quadro UE	42
4.3	Il piano pandemico.....	43
4.4	Il Regolamento Sanitario Internazionale	44
4.5	Il <i>Tourism Emergency Response Network</i>	46
5.	CONCLUSIONI (<i>Filippo De Agostini</i>)	47

CAPITOLO II

L'IMPATTO DEL LOCKDOWN SUL SETTORE TURISTICO ALLA VIGILIA DELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA

1.	INTRODUZIONE (<i>Irene Bubbola</i>).....	49
2.	IL LOCKDOWN E LE RESTRIZIONI ALLA LIBERTÀ DI MOVIMENTO ED ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE (<i>Monica Maria Minervini</i>)	50
2.1	La situazione mondiale e le misure restrittive nel resto del mondo	50

* Le attribuzioni autoriali si riferiscono ai paragrafi e ai sottoparagrafi che in essi sono inclusi.

2.2	La situazione europea e le misure restrittive in Europa	51
2.3	La situazione italiana e le misure di isolamento adottate	53
2.4	La situazione nelle Regioni italiane	55
2.5	Le limitazioni che il virus ha imposto a livello individuale	56
2.6	Gli effetti della pandemia sul settore turistico	58
3.	INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE (<i>Francesca Di Mascio</i>) ..	61
3.1	Le decisioni a livello internazionale	61
3.2	Interventi per contrastare il Covid-19 a livello internazionale	62
3.3	Gli effetti del Covid-19 sull'economia globale	66
3.4	Gli effetti del Covid-19 sul settore turistico	68
4.	INTERVENTI A LIVELLO EUROPEO (<i>Federico Azili</i>)	71
4.1	Breve inquadramento storico	71
4.2	Dichiarazione di Pandemia e risposta europea	72
4.3	Ripartenza	74
4.4	Mercato turistico europeo	75
5.	INTERVENTI A LIVELLO ITALIANO (<i>Federico Azili</i>)	76
5.1	Le misure di restrizione in Italia: la dichiarazione di pandemia, le limitazioni agli spostamenti e l'autodichiarazione	76
5.2	I contorni della crisi	78
5.3	Le risposte attese dal comparto del turismo italiano	79
6.	INTERVENTI A LIVELLO LOCALE (<i>Filippo Paissan</i>)	80
6.1	La normativa regionale e locale in tema di Covid-19	80
6.2	Le conseguenze generali del lockdown sul turismo a livello locale	82
6.3	Il caso Venezia	85
7.	CONCLUSIONI (<i>Irene Bubbola</i>)	87

CAPITOLO III

TURISMO E LIBERTÀ DI MOVIMENTO: EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E MISURE PER RIPRENDERE LA LIBERTÀ DI VIAGGIARE

1.	INTRODUZIONE (<i>Chiara Bonomelli, Serena De Franceschi, Lorenzo Fiutem, Martina Panero, Sara Zucal</i>)	88
2.	LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI (<i>Lorenzo Fiutem</i>)	89
2.1	Libertà nella Costituzione e pandemia	89
2.2	Stato di emergenza e Costituzione	91
2.3	I provvedimenti ad oggi – Sistema a colori e allentamento delle restrizioni	92
2.4	Effetti collaterali delle limitazioni imposte	93
2.5	La libertà costituzionale di non vaccinarsi	94
3.	LA LIBERTÀ RITROVATA (<i>Serena De Franceschi</i>)	96
3.1	Turismo e libertà: effetti delle limitazioni nel settore	96
3.2	Misure per la gestione dell'emergenza nel territorio nazionale dall'inizio della pandemia ad oggi	98
3.3	I certificati verdi: strumenti per permettere e controllare gli spostamenti.....	101
3.3.1	Certificato Verde Digitale Europeo.....	102
3.3.2	<i>National Green Pass</i> italiano.....	103
3.4	Ulteriori criticità nella riconquista della libertà di viaggiare	105
4.	I TRASPORTI AI TEMPI DEL COVID-19 (<i>Chiara Bonomelli</i>)	106
4.1	Settore aereo	108
4.2	Il trasporto stradale e ferroviario	112

4.3	Settore marittimo e portuale	114
5.	TECNOLOGIA E MONITORAGGIO DEGLI SPOSTAMENTI (<i>Sara Zucal</i>) ..	116
5.1	Il settore tecnologico e la pandemia	116
5.2	La risposta digitale dell'Unione Europea	117
5.3	Applicazioni mobili per il monitoraggio e il tracciamento degli spostamenti	120
5.4	Il caso italiano: l'App Immuni	122
6.	VERSO UNA NUOVA RIPRESA GRADUALE: QUALI MISURE PER VIAGGIARE IN SICUREZZA? (<i>Martina Panero</i>).....	125
6.1	Le difficoltà del settore.....	125
6.2	Misure adottate dal settore trasportistico nel 2021.....	127
6.3	Ulteriori misure per la mobilità.....	127
6.4	Sostenibilità economica delle misure adottate nei trasporti.....	130
7.	CONCLUSIONI (<i>Chiara Bonomelli, Serena De Franceschi, Lorenzo Fiutem, Martina Panero, Sara Zucal</i>).....	131

CAPITOLO IV

COVID-19 E RAPPORTI CONTRATTUALI NEL SETTORE DEL TURISMO

1.	INTRODUZIONE (<i>Marco Della Mura</i>)	132
2.	I RAPPORTI CONTRATTUALI E LA TUTELA DEL CONSUMATORE NEL TURISMO ALLA LUCE DEL COVID-19 (<i>Arianna Manzo</i>).....	134
2.1.	Gli istituti contrattuali rilevanti nel quadro della tutela del turista.....	135
2.2	Recesso (<i>Giulia Gennara</i>).....	138
2.3	Rinegoziazione (<i>Giulia Gennara</i>).....	140
2.4	Impossibilità di ricevere la prestazione (<i>Marco Della Mura</i>)	144
3.	I VOUCHER E I PROBLEMI CHE DETERMINANO (<i>Marco Della Mura</i>).....	147
4.	FOCUS TEMATICI.....	151
4.1	Contratto di trasporto (<i>Marika Da Prato</i>).....	151
4.2	Locazioni turistiche (<i>Marika Da Prato</i>)	154
4.3	Prenotazioni alberghiere (<i>Alberto Innocenti</i>).....	157
4.4	Pacchetti turistici (<i>Alberto Innocenti</i>).....	159
5.	CONCLUSIONI (<i>Marco Della Mura</i>).....	164

CAPITOLO V

LA REAZIONE DELLE PIATTAFORME DIGITALI TURISTICHE ALLA PANDEMIA

1.	INTRODUZIONE (<i>Virginia Dal Toso, Beatrice Maffei, Ingmar Paissan, Giulia Scodanibbio</i>).....	166
2.	LE PIATTAFORME DIGITALI TURISTICHE (<i>Ingmar Paissan</i>).....	167
3.	REGOLAMENTAZIONE DELLE PIATTAFORME DIGITALI (<i>Beatrice Maffei</i>)	173
3.1	Panoramica sul mercato delle OTA	173
3.2	Il modello di mercato delle piattaforme turistiche digitali	174

3.3	I provvedimenti Antitrust	174
3.4	La disciplina delle OTA	175
4.	CRITICITÀ DELLE PIATTAFORME TURISTICHE PRIMA E DOPO LO SCOPPIO DELLA PANDEMIA (<i>Giulia Scodanibbio</i>)	177
4.1	Le criticità pre-Covid-19	177
4.1.1	Glocal o local?	178
4.1.2	Sicurezza sulle piattaforme	180
4.2	Aspetti giuridici	181
4.3	Le criticità post Covid-19	182
4.3.1	Crisi, rinascita e adattamento	182
4.3.2	Aspetti giuridici post Covid-19.....	184
5.	LA RISPOSTA DELLE PIATTAFORME TURISTICHE ALLA PANDEMIA COVID-19 (<i>Ingmar Paissan</i>).....	186
5.1	La causa di forza maggiore.....	186
5.2	La risposta di Airbnb	188
5.3	La risposta di Booking.com	190
5.4	La risposta di altre piattaforme importanti: Expedia, Skyscanner, Delta Air Lines	193
5.5	La risposta di Alpitour	195
6.	INIZIATIVE DI ALTRE PIATTAFORME MINORI (<i>Virginia Dal Toso</i>).....	196
6.1	Piattaforme digitali nel settore delle seconde case.....	196
6.2	Iniziative territoriali	199
7.	PIATTAFORME DELLA RISTORAZIONE (<i>Beatrice Maffei</i>)	202
8.	PIATTAFORME DEI SERVIZI DI VIAGGIO (<i>Beatrice Maffei</i>)	203
9.	CONCLUSIONI (<i>Virginia Dal Toso, Beatrice Maffei, Ingmar Paissan, Giulia Scodanibbio</i>).....	204

CAPITOLO VI

I SERVIZI TURISTICI DEL POST COVID: GARANZIE DA OFFRIRE AL TURISTA E RESPONSABILITÀ DEL PRESTATORE FRA ASETTICITÀ DEI LUOGHI, MISURE DI SICUREZZA E RISPETTO DELLE REGOLE DI Distanziamento

1.	INTRODUZIONE (<i>Nicolò Nardin</i>)	206
2.	RAPPORTO DI LAVORO E SICUREZZA DEI LUOGHI DI LAVORO	208
2.1	Normativa in materia di sicurezza sul lavoro (<i>Stephanie Zaccarin</i>)	208
2.2	Disposizioni volte a tutelare datore di lavoro e dipendenti ai tempi del Covid-19 <i>(Stephanie Zaccarin)</i>	210
2.3	I contratti esistenti nel settore turistico e le innovazioni <i>post</i> Covid-19 (<i>Giuliana Tucci e Stephanie Zaccarin</i>).....	213
3.	LA SICUREZZA DAL COVID-19 IN AMBITO TURISTICO: OBBLIGAZIONI CONTRATTUALI E CERTIFICAZIONI	217
3.1	Il contratto di albergo e le modifiche a seguito della pandemia (<i>Francesca Riz</i>).....	217

3.2	Il contratto di ristorazione e le modifiche a seguito della pandemia (<i>Francesca Rizzi</i>)	220
3.3	Le certificazioni per persone fisiche con riferimento all'attività ricettiva e di ristorazione (<i>Giuliana Tucci</i>).....	222
3.4	Le certificazioni per ambienti chiusi (<i>Giuliana Tucci</i>)	223
3.5	Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le innovazioni (<i>Giuliana Tucci e Francesca Rizzi</i>)	225
4.	VIAGGIARE A PROVA DI COVID-19: LA SICUREZZA NEL CONTRATTO DI TRASPORTO	226
4.1	Inquadramento normativo del contratto di trasporto: responsabilità, sicurezza, tutele del viaggiatore (<i>Nicolò Nardin</i>)	226
4.2	Norme a tutela dei viaggiatori (<i>Martina Vignoli</i>).....	229
4.2.1	Diritti dei passeggeri	229
4.2.2	I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri	230
4.3	Accesso ai mezzi di trasporto, distanziamento interno, norme igieniche (<i>Martina Vignoli</i>)	230
5.	RESPONSABILITÀ CIVILE E PENALE DEL PRESTATORE DI SERVIZI TURISTICI DI FRONTE AL RISCHIO DI CONTAGIO (<i>Giuliana Tucci</i>).....	236
6.	CONCLUSIONI (<i>Nicolò Nardin</i>)	238

CAPITOLO VII

IL TURISMO IN TERAPIA INTENSIVA A CAUSA DEL COVID: QUALE WELFARE PER I LAVORATORI E QUALE SOSTEGNO PER LE IMPRESE AL TEMPO DEL PNRR?

1.	INTRODUZIONE (<i>Martina Dell'Eva</i>).....	240
2.	LE PRINCIPALI MISURE DI SOSTEGNO PER IL SETTORE TURISTICO NEL PRIMO ANNO DI PANDEMIA (<i>Andrea Arzarello</i>).....	242
2.1	Misure temporanee per la liquidità delle imprese	243
2.2	Il fondo centrale di garanzia per le piccole-medie imprese	245
2.3	Misure fiscali e di welfare pubblico per lavoratori del settore	246
2.3.1	Il Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia)	247
2.3.2	Voucher	247
2.3.3	Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali	247
2.3.4	Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	248
2.3.5	Sostegno alle imprese della cultura, dello spettacolo e del turismo	248
2.3.6	Tutele e ammortizzatori sociali	248
3.	INTERVENTI LOCALI E REGIONALI A SOSTEGNO DEL COMPARTO (<i>Alessandro Condotta</i>)	248
3.1	Le iniziative politiche nei confronti di Governo e MIBACT	248
3.2	Il ruolo delle Regioni	249
3.3	Misure di welfare regionali per lavoratori ed imprese turistiche	250
3.3.1	Liguria	250
3.3.2	Campania	251
3.3.3	Provincia Autonoma di Trento	252
3.3.4	Veneto	253
3.4	Il dialogo tra Stato e Regioni	254

4.	UNIONE EUROPEA: FONDI STANZIATI, SOSTEGNO ALLE IMPRESE E AI LAVORATORI DEL SETTORE	254
4.1	L'importanza del turismo nella UE (<i>Claudia Cadamuro</i>)	254
4.2	Gli aiuti finanziari per contrastare la crisi derivante dal coronavirus (<i>Claudia Cadamuro</i>)	255
4.2.1	I finanziamenti ordinari (<i>Claudia Cadamuro</i>).....	255
4.2.2	Next Generation EU e Recovery Fund (<i>Claudia Cadamuro</i>)	256
4.2.3	Misure finanziarie <i>ad hoc</i> (<i>Claudia Cadamuro</i>)	257
4.2.4	Rifinanziamento di strumenti già esistenti (<i>Anamaria Elena Muresan</i>).....	258
4.3	Iniziative non finanziarie per contrastare la crisi (<i>Anamaria Elena Muresan</i>)	259
5.	PNRR E TURISMO.....	261
5.1	Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (<i>Anamaria Elena Muresan</i>)	261
5.2	Gli investimenti per il turismo nel PNRR (<i>Anamaria Elena Muresan</i>)	261
5.3.	Le criticità del PNRR (<i>Anamaria Elena Muresan</i>).....	264
5.4	Gli investimenti per i trasporti nel PNRR (<i>Claudia Cadamuro</i>).....	265
6.	I BUONI VACANZA FRA TURISMO SOCIALE ED EFFETTIVITÀ DELLA MISURA DI SOSTEGNO AL SETTORE (<i>Martina Dell'Eva</i>)	266
7.	CONCLUSIONI (<i>Martina Dell'Eva</i>)	271

CAPITOLO VIII

LA RIPARTENZA DEL TURISMO NELLA FASE VACCINALE: TIPOLOGIA DI OFFERTE, SCELTE DI MARKETING, COSTRUZIONE DEL PRODOTTO

1.	IL TURISMO NELLA SITUAZIONE ATTUALE E IN QUELLA A VENIRE (<i>Youssef Angiari</i>)	273
2.	UNO SGUARDO ALLA DOMANDA (<i>Martina Delmarco</i>)	278
2.1	Caratteristiche del cliente-consumatore all'epoca del Covid-19	279
2.2	Quale turista nella seconda estate del Covid-19?	281
3.	PROSPETTIVE DEL TURISMO NELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA.....	282
3.1	Uno sguardo d'insieme (<i>Cristian Pavaleanu</i>)	282
3.2	Turismo lento (<i>Cristian Pavaleanu</i>)	284
3.3	Turismo domestico (<i>Cristian Pavaleanu</i>).....	286
3.4	Crociere (<i>Anna Carretta</i>)	289
3.5	Diporto nautico (<i>Anna Lorieri</i>).....	292
3.5.1	I contratti del diporto nautico	292
3.5.2	Tipologie di turismo nautico	294
3.6	Nomadismo stanziale (<i>Cristian Pavaleanu</i>)	295
4.	COSTRUZIONE DEL PRODOTTO E SCELTE DI MARKETING ALLA VIGILIA DELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA.....	298
4.1	Il turismo montano (<i>Martina Delmarco</i>)	298
4.2	Il turismo balneare (<i>Anna Lorieri</i>)	303
4.2.1	La gestione del demanio marittimo prima e dopo il Covid-19.....	303
4.2.2	Il nuovo quadro regolativo	305
4.2.3.	Nuove regole per un turismo balneare ai tempi del Covid-19	306
4.3	Turismo termale (<i>Anna Carretta</i>)	307
4.4	Turismo culturale (<i>Anna Carretta</i>)	310
4.5	Turismo enogastronomico (<i>Anna Carretta</i>)	312
4.6	Turismo sportivo (<i>Anna Carretta</i>)	314

5. CONCLUSIONI (Youssef Angiari)	317
BIBLIOGRAFIA.....	320
SITOGRAFIA.....	330

PREFAZIONE

Si rinnova l'occasione di presentare un lavoro redatto da studenti che hanno frequentato un corso universitario da me impartito, che viene pubblicato nella collana dei Trento LawTech Student Paper. Ne sono come sempre felice.

Si tratta del sessantanovesimo lavoro pubblicato in questa iniziativa editoriale digitale, che nel 2021 compie undici anni. Un dato che testimonia la fortuna dei docenti che curano la collana, che hanno potuto rinnovare, anno dopo anno, il proposito di valorizzare e divulgare i migliori e più interessanti scritti redatti dai propri studenti, incontrando nel corso dell'attività didattica studenti appassionati e competenti che hanno saputo cogliere l'opportunità di impegnarsi per valorizzare ciò che nel percorso di apprendimento hanno imparato a fare: scrivere di diritto.

Questo lavoro si pone in linea di sostanziale continuità con la pubblicazione del cinquantanovesimo Trento LTSP, redatto al tempo del primo lockdown per cercare di comprendere in che modo il turismo stava fronteggiando e avrebbe continuato a fronteggiare la terribile insorgenza del Covid-19*.

Un anno dopo e all'avvio della seconda estate pandemica, il lavoro che qui si introduce ripercorre fedelmente i temi di quella prima pubblicazione, aggiornandone la trattazione alla luce di un durissimo anno di pandemia che ha purtroppo reificato i timori che nel Trento LTSP n. 59 erano stati paventati. E cioè che l'ottimistica ripresa dell'estate 2020 - nella quale ad alcuni era sembrato che con la Fase 2 seguita al primo durissimo confinamento sociale, il Covid fosse ormai alle spalle e che quei tre mesi di fase 1 fossero stati un brutto incubo da dimenticare in fretta – non significava essere sicuri di poter dire “è andato tutto bene”.

Perché, invece, è andata male, malissimo per il comparto turistico italiano, che nella scorsa estate ha potuto solo brevemente respirare, salvo collassare nuovamente per effetto delle misure adottate per contenere la seconda ondata. Alla vigilia della seconda estate pandemica il dispiegamento della copertura vaccinale sembra procedere spedito, forse non tanto quanto imporrebbe il continuo apparire di inedite e minacciose varianti del virus, ma in misura tale da poter fondare un sorvegliato ottimismo.

Il turismo, in questa seconda estate di Covid, sembra aver ripreso il suo cammino, con proiezioni che a tratti appaiono persino lusinghiere. Tuttavia, qualcosa è cambiato. La

* G. Andreatta, E. Andreoli, S. Ardu, F. Bortolotto, P. Bruzzo, G. Calzolari, D. Campos Santos, P. Carlino, L. Cavallera, G. Cepparotti, A. Ciabrelli, G. Dalle Palle, V. Daprà, D. De Santis, S. Favaro, E. Favero, L. Ferrari, V. Gatti, C. Gazzini, M. Gismondo, A. Giudiceandrea, G. Guida, A. Incarnato, R. Maraner, M. Micheli, E. Morarasu, C. Nardelli, E. Pallotta, N. Panichi, L. Pellizzari, A. Plaksii, S. Raniero, E. Regno Simoncini, S. Russo, S. Schiavone, A. Serafino, L. Silenzi, E. Tironzelli, C. Peggy Tsafack, A. Vigliotti, G. Zinetti, U. Izzo (a cura di), *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*, Trento LawTech Student Paper Series n. 59, Trento, 2020, in rete: https://www.academia.edu/43307251/IL_TURISMO_ALLA_PROVA_DEL_COVID_19_UNA_RICERCA_INTERDISCIPLINARE_Da_quali_dati_partire_e_quali_risposte_dare_alla_pi%C3%B9_grande_crisi_che_il_comparto_turistico_abbia_mai_affrontato_a_cura_di_Umberto_Izzo.

dimensione transazionale del turismo stenta a decollare. La spensieratezza con la quale con pochi click si prenotava per proiettarsi in mete lontane è ancora di là da venire.

Il turismo continua a fare i conti con l'inquietudine che serpeggia in tutti noi, perché il virus non è stato debellato, ma è solo stato messo in grado di nuocere di meno a quanti hanno avuto la possibilità di vaccinarsi. Le precauzioni continueranno a condizionare l'esperienza turistica ancora a lungo. L'esperienza della vacanza nelle sue molteplici dimensioni e sfaccettature ingloba sempre e comunque la dimensione della sicurezza percepita da chi vive quell'esperienza. Senza di essa, qualsiasi iniziativa riconducibile all'economia del turismo non può approdare all'obiettivo ideale di restituire al turista il benessere che quest'ultimo cerca attraverso la sua scelta.

La sicurezza dalla minaccia alla salute recata dal virus è il bene ideale - l'utilità cercata, direbbero gli economisti, il servizio o la prestazione, direbbero i giuristi – capace di condizionare ogni transazione che rende possibile l'esperienza turistica. Il mercato, la domanda e l'offerta di turismo, ne ha preso atto e con questa consapevolezza riorienta i suoi schemi, premiando come sempre gli attori che sanno interpretare al meglio il cambiamento intervenuto. Il paradigma della sicurezza, individuale e collettiva, dalla minaccia pandemica ha quindi finito per entrare stabilmente nell'idea della sostenibilità, nella misura in cui si condivide la convinzione che questa idea miri a valorizzare la dimensione preventiva di qualsiasi attività economica, imponendo di considerare in anticipo in che misura scelte prese oggi possano impattare domani beni insuscettibili di valutazione economica diretta e non riparabili/sostituibili come l'ambiente, la vita e la salute umana.

Sullo sfondo, le speranze e le attese che anche il mondo del turismo ripone nello strumento che ha catalizzato le prospettive di riscatto dell'economia italiana in questo primo scorcio del 2021.

Il tanto enfatizzato PNRR sembra concedere qualcosa a queste speranze, ma in una misura da molti ritenuta insufficiente, che non ha mancato di sollevare critiche. Il tema, ovviamente, non poteva non arricchire l'agenda di lavoro che questo studio si è proposto di seguire, adottando il metodo già descritto nell'introduzione del Trento LTSP n.59, alla quale si rimanda per verificare in che modo anche questa iniziativa di ricerca si è inserita nell'attività didattica del corso, potendosi peraltro giovare quest'anno dell'avvincente webinar *“Le sfide del diritto del turismo nel secondo anno di pandemia”* tenuto dal prof. Francesco Morandi il 22 aprile 2021, che qui ho il piacere di ringraziare per i molti ed intriganti spunti offerti in quella occasione alla riflessione degli autori di questa pubblicazione.

Un ringraziamento particolare va ai giovani autori, che vedono il loro impegno premiato dalla soddisfazione personale di vedere circolare le proprie idee, messe a fuoco in un cimento che anche in questo caso è stato condizionato dalla circostanza di scrivere mentre frequentavano altri corsi e in tempi piuttosto serrati. E un ringraziamento speciale va alla dott.ssa Francesca Valentini e allo staff dei servizi digitali della biblioteca dell'Università di Trento, i quali con il loro prezioso lavoro rendono possibile la pubblicazione di questa collana.

L'auspicio è che fra un anno si possa dismettere l'eccezionalismo che il Covid ha impresso ad ogni trattazione giuridico-economica legata al settore del turismo. E che, per allora, di questa pubblicazione non appaia necessario procedere a un terzo aggiornamento.

La Spezia, 1 luglio 2020

Umberto Izzo

CAPITOLO I

CRISI PANDEMICHE, MISURE DI CONTRASTO E TURISMO: UN'ANALISI DIACRONICA

Sommario: 1. INTRODUZIONE (*Filippo De Agostini*) – 2. DALLA SPAGNOLA AL CORONAVIRUS: LA LEZIONE DELLE EMERGENZE SANITARIE (*Mariarosa Sorrentino*) – 2.1 Fragilità e resistenza del settore – 2.2 Diffusione delle pandemie nella storia contemporanea – 2.3 Impatto delle crisi epidemiche sul turismo: breve introduzione – 2.4 Rischio pandemico, globalizzazione e allevamenti intensivi - 2.5 COVID-19: nuova crisi per il comparto – 3. CRISI PANDEMICHE NELLA STORIA CONTEMPORANEA: L'IMPATTO SUL COMPARTO ECONOMICO E SUL SETTORE DEL TURISMO (*Alessia Marcolini*) – 3.1 Influenza Spagnola – 3.2 Influenza Asiatica – 3.3 Influenza di Hong Kong – 3.4 Influenza Suina – 3.5 SARS – 4. GLI STRUMENTI INTERNAZIONALI E NAZIONALI PER FRONTEGGIARE LE CRISI PANDEMICHE: LE LORO CRITICITÀ ALLA LUCE DELL'INSORGENZA DEL COVID (*Alessia Scarsella*) – 4.1 OMS – 4.2 Il quadro UE – 4.3 Il piano pandemico – 4.4 Il Regolamento Sanitario Internazionale – 4.5 Il *Tourism Emergency Response Network* – 5. CONCLUSIONI (*Filippo De Agostini*).

1. INTRODUZIONE (*Filippo De Agostini*)

Questo capitolo propone una trattazione storico-giuridica delle emergenze sanitarie e delle crisi pandemiche susseguitesi nella storia, analizzando i processi attraverso i quali queste ultime si sono diffuse e gli impatti che hanno determinato a livello sia economico che sociale.

La prima parte del capitolo si occuperà proprio dell'insorgere e delle modalità di gestione di simili pandemie nei diversi contesti territoriali. Sarà data rilevanza particolare all'effetto di queste crisi sul settore turistico, evidentemente uno dei settori economici più fragili di fronte ad impatti di natura esogena. Eventi climatici, fluttuazioni delle condizioni economiche globali, o anche solo cambiamenti nelle mode possono determinare il successo o il declino di una destinazione turistica. È evidente come il diffondersi di una crisi sanitaria rappresenti una sfida estremamente complessa per il settore. L'insorgere di tali scenari determina una drastica modificazione dei comportamenti della popolazione che, in osservanza delle regole di sicurezza emanate dalle autorità competenti, è tenuta a ridurre il più possibile spostamenti e contatti tra individui. Questa restrizione delle normali attività umane, necessaria per contenere la diffusione dell'epidemia, implica risvolti chiaramente disastrosi per l'intera economia, ma, per evidenti ragioni, particolarmente drammatici proprio per i settori turistico e dei trasporti. Come verrà esposto nel capitolo, la crisi da COVID-19 è risultata specialmente gravosa a causa della globalizzazione e all'incrementata capacità di movimento delle persone, che ha portato alla diffusione di una crisi nata in un contesto (la città di Wuhan) territorialmente definito. Allo stesso modo, la trattazione mette in luce come la sovrappopolazione e la correlata diffusione di tecniche di allevamento intensivo abbiano implicazioni preoccupanti sul potenziale di diffusione di malattie, potenzialmente trasferibili da uomo ad animale, e viceversa.

La prima parte del capitolo si concluderà con un focus quantitativo sugli impatti del coronavirus sul settore turistico italiano e sulle preferenze di mobilità e vacanza dei cittadini, leggendo i dati ISTAT più aggiornati. Viene evidenziato un significativo calo nei

viaggi e nella spesa per vacanze, con una perdita di ricavi che supera i 40 miliardi di euro per gli italiani e i 25 miliardi per i turisti internazionali.

La seconda parte del capitolo presenta una trattazione storica delle più importanti crisi epidemiche della storia contemporanea, analizzando gli impatti che queste hanno avuto sull'economia generale e sul settore turistico nel particolare.

In primis verrà esaminata l'influenza spagnola, che per diffusione e mortalità può essere considerata a ragione la prima a più nota pandemia del periodo contemporaneo,

Nel triennio tra il 1918 e il 1920, tre ondate di questa epidemia, legata ad un virus di tipo H1N1 trasmesso all'uomo dai volatili, hanno colpito nazioni di tutti i continenti, causando un numero di morti ancora imprecisato, ma stimato tra i 50 e i 100 milioni. La mobilità legata al dipanarsi del primo conflitto mondiale e le insufficienti capacità scientifiche e mediche sono identificate come principali cause della virulenza e della gravità della pandemia. La guerra rende complessa una quantificazione precisa degli impatti economici e sociali legati a questo evento, che comunque fece registrare una riduzione del PIL europeo di quasi l'8% nel biennio 1919-1920. Allo stesso modo, risulta difficile determinare quanto il settore turistico abbia sofferto, anche in virtù delle caratteristiche del turismo dell'epoca, ancora circoscritto a un pubblico di fruitori strettamente elitario.

Successivamente viene esaminata l'influenza asiatica del 1957, ancora una volta derivante dal trasferimento del virus da animale a uomo. Da Singapore, questa si espanderà a tutta la Cina, per poi raggiungere Stati Uniti, Europa e Africa meridionale. L'attenzione della comunità globale al rischio pandemico, la diffusione di antibiotici e tecnologie vaccinali permise di contenere gli effetti peggiori di questa nuova pandemia, con un conseguente numero di morti non superiore a 2 milioni, che per quanto elevato, non raggiunse i drammatici livelli della Spagnola.

Curiosamente, se per la pandemia del 1918-1920 erano stati approntati interventi di contingentamento e restrizione della mobilità, in questo caso non furono adottate simili misure. Il risultante impatto su economia e turismo (ancora legato ad una componente principalmente nazionale) fu pertanto molto contenuto, tanto da non intaccare in maniera significativa la crescita economica del secondo dopoguerra.

La terza crisi pandemica esaminata è quella originatasi ad Hong Kong nel 1968. Derivante da un'evoluzione dello stesso ceppo dell'influenza asiatica, il virus legato a questa pandemia ebbe un impatto più significativo. La posizione centrale di Hong Kong e l'affermarsi di voli intercontinentali, già largamente utilizzati dalla popolazione, determinarono una diffusione estremamente rapida del contagio, tanto che le stime suggeriscono che circa il 15% della popolazione mondiale sia entrato in contatto con il virus. Il livello comunque contenuto della mortalità, e, ancora una volta, l'assenza di restrizioni degne di nota, hanno implicato degli effetti limitati nei comparti economici e turistici, se si esclude una breve parentesi di assenteismo scolastico e lavorativo nel periodo di picco dell'epidemia.

L'influenza suina, diffusasi dal Messico nel 2009, è un ennesimo caso di trasferimento virale da animale a uomo. La popolazione anziana, già esposta a virus H1N1, e quindi dotata di anticorpi, fu meno colpita di quella più giovane, tra cui si concentrò il maggior numero dei decessi. La bassa mortalità e il limitato potenziale di diffusione (fermo restando che casi di infezione furono registrati in nazioni di tutto il mondo), congiuntamente con l'azione combinata di sorveglianza e cooperazione tra Stati e l'Organizzazione Mondiale della Sanità e le restrizioni applicate alla mobilità internazionale permisero di limitare gli effetti peggiori della pandemia. Il paragrafo si chiude con un esame degli effetti combinati della crisi economica del 2008 e di quella pandemica.

L'ultima crisi esaminata è la SARS, di cui i primi casi rilevati sono ricondotti alla zona cinese, nel 2002. La scarsa tempestività con cui il governo cinese annunciò il potenziale svilupparsi di un'ulteriore epidemia, ebbe pesanti ripercussioni sulla sua diffusione. Un pronto intervento a livello internazionale, di blocco di spostamenti, in particolare da e verso la Cina, insieme all'adozione di misure precauzionali, come mascherine, disinfettanti per mani e, nel caso della Cina, l'isolamento forzato permise di contenere diffusione e mortalità del virus, che risultarono entrambe particolarmente limitate, anche senza la creazione di un vaccino. Effetti negativi di portata rilevante si riscontrarono solo nel settore turistico cinese, che vide una riduzione di circa 60 punti percentuali nei voli nei mesi da aprile a giugno, nel picco dell'epidemia, per una perdita netta di circa 8.5 miliardi di dollari. In conclusione, vengono esaminate similarità tra SARS e COVID-19, che condividono buona parte del piano genetico, le possibili lezioni che si possono apprendere dall'analisi storica di queste crisi.

La terza parte riguarda gli strumenti, internazionali e locali, introdotti per fronteggiare crisi pandemiche, analizzando la loro efficacia di fronte al caso specifico del coronavirus.

Il primo paragrafo analizza brevemente la storia e le funzioni dell'OMS (World Health Organization), l'organismo di coordinamento ed indirizzo del sistema delle Nazioni Unite, teso al raggiungimento del miglior livello di salute possibile per tutte le popolazioni. Si evidenziano le azioni intraprese per la gestione della crisi del Covid-19.

Successivamente viene analizzato il quadro specifico europeo e le scelte compiute dagli Stati Membri per affrontare la complessa situazione sanitaria con una logica cooperativa a livello intraeuropeo. Vengono descritti i punti più importanti del piano emanato per la gestione della pandemia, in aggiornamento di un documento risalente al 2004, sviluppato in accordo con le direttive emanate dall'OMS.

La trattazione prosegue con l'esposizione degli strumenti messi in campo dall'Italia; in particolare, è descritto il Piano per la risposta ad eventi pandemici, documento redatto nel 2006, e, in discordanza con quanto esplicitato nel Piano medesimo, mai revisionato, né tenuto in uno stato di applicazione effettiva. Ne viene descritta la composizione, gli obiettivi contenuti e le azioni atte al raggiungimento di questi ultimi.

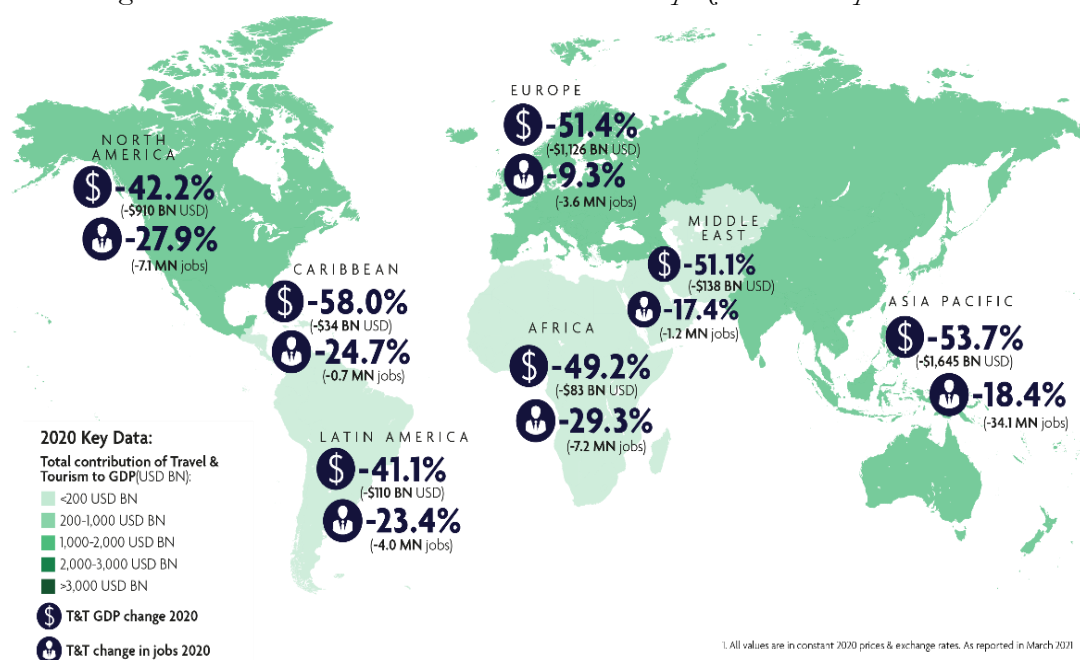
Nel paragrafo seguente è descritto il Regolamento Sanitario Internazionale, strumento giuridico di garanzia contro la diffusione di malattie e fonti di infezioni. Entrato in vigore nel 2007, rappresenta l'evoluzione di un precedente Regolamento, reso esecutivo in Italia nel 1982. Aggiornato in considerazione dei nuovi rischi di diffusione di eventi virali legati allo sviluppo del settore dei trasporti, il Regolamento prevede l'implementazione di precise misure di controllo e contenimento di emergenze sanitarie, sulla base di una stretta collaborazione tra l'OMS e i diversi Stati Membri. Perché questa si svolga al meglio sono stati istituiti appositi centri nazionali che coordinano a livello locale la gestione delle crisi sanitarie, seguendo le direttive emanate dall'OMS. È però vero che il carattere di mero indirizzo del Regolamento ne pregiudica l'effettiva efficacia.

In conclusione, viene analizzato il Tourism Emergency Response Network, un'aggregazione delle più importanti organizzazioni turistiche a livello globale. In collaborazione con le Nazioni Unite, il TERN si occupa di sicurezza nel settore turistico, sia per viaggi che per soggiorni. Da strumento strettamente legato alla gestione di crisi sanitarie (era stato istituito in risposta al diffondersi dell'influenza aviaria), la sua area di azione si è espansa per comprendere il controllo di qualsiasi problema che minacciasse l'industria turistica.

2. DALLA SPAGNOLA AL CORONAVIRUS: LA LEZIONE DELLE EMERGENZE SANITARIE *(Mariarosa Sorrentino)*

Globalmente, a più di un anno dallo scoppio della pandemia, il settore economico del turismo risulta essere quello maggiormente colpito. Quanto detto appare evidente se si confronta il calo del PIL mondiale nel 2020, pari a meno 3,7% rispetto all'anno precedente, con il dato relativo al contributo al PIL del settore turistico, il quale fa registrare una riduzione del 49,1%. Ciò ha inevitabilmente implicato serie conseguenze anche per quanto riguarda l'occupazione nel settore, con oltre 62 milioni di posti di lavoro persi nel solo 2020, pari al 18,5% del totale¹. Il WTTC sostiene che questo dato possa peggiorare ulteriormente con il persistere della pandemia, anche considerato quanto l'impatto del COVID-19 sull'occupazione sia stato parzialmente limitato dalle misure concernenti la cassa integrazione implementate a livello globale dai diversi governi nazionali. È prevedibile, infatti, un significativo incremento dei posti di lavoro perduti nel momento in cui queste verranno sospese.

Figura 1: Contributo del settore turistico al PIL e occupazione turistica per macroaree²



I dati appena presentati dimostrano ed anticipano le tematiche trattate nel corso del capitolo, con particolare riferimento alla fragilità del settore. A tal proposito, si esporranno le caratteristiche delle principali pandemie che hanno caratterizzato la storia contemporanea, evidenziando similitudini e differenze per quanto concerne le conseguenze economiche e sociali provocate dalle crisi del passato e da quella da COVID-19.

2.1 Fragilità e resistenza del settore

Il settore turistico risulta maggiormente influenzato rispetto agli altri da fattori esogeni. Storicamente, questo settore si è dimostrato particolarmente sensibile a tre principali tipologie di evento: le fluttuazioni economiche, quelle climatiche e quelle di natura culturale e simbolica. Per quanto riguarda le fluttuazioni economiche, è evidente come i periodi di recessione impattino negativamente sui flussi turistici. Viaggiare, infatti, non è un'attività considerata fondamentale dalle persone; per questo motivo, nei periodi di crisi, la spesa a

¹ WTTC, (2020). *Global Rescue and World Travel & Tourism Council: Economic Impact Report*.

² (ibidem).

fini turistiche è una delle prime ad essere tagliata al fine di destinare i ridotti fondi disponibili verso beni di più immediata necessità. Anche il cambiamento climatico ha avuto, e continua ad avere, degli effetti sul settore, rendendo necessaria una rielaborazione dell'offerta turistica in diverse aree geografiche. Si pensi, ad esempio, alle località di montagna che hanno visto ridursi nel tempo le precipitazioni nevose, trovandosi quindi costrette a cercare soluzioni alternative e a proporre nuove attività al fine di mantenere costanti i flussi turistici. Si consideri inoltre, l'enorme impatto che le catastrofi naturali, spesso provocate dal cambiamento climatico stesso, hanno sul turismo delle località colpite. Per finire, le fluttuazioni culturali e simboliche, intese come cambiamenti nelle mode e nei gusti, possono tagliare fuori dal circuito turistico aree che fino a poco tempo prima ne erano state al centro.³

Se quelle evidenziate fino ad ora rappresentano le tre motivazioni che più comunemente e frequentemente incidono sulle prestazioni del settore turistico (o di alcune località) e comportano un ripensamento dell'offerta, non si può non ricordare come ci siano altri due fattori che influenzano l'andamento del settore: l'instabilità politica e le crisi sanitarie. Riguardo la prima, appare evidente come lo scoppio di una guerra o l'incerta situazione politica di un Paese siano incompatibili con l'attività turistica, causando un forte rallentamento dei flussi, se non una loro totale cessazione.⁴ Come verrà approfondito in seguito, anche l'insorgere di particolari malattie e, in generale, la presenza di una situazione sanitaria ritenuta non sicura sono causa dell'arresto dei flussi turistici.⁵

Va tuttavia evidenziato come il settore turistico si sia rivelato particolarmente resiliente, dimostrandosi in grado di riprendersi dalle diverse crisi che lo hanno colpito, anche grazie alla capacità degli operatori di adattare e reinventare continuamente la propria offerta. A conferma di quanto detto, una ricerca del WTTC segnala come i tempi del settore per tornare ai livelli pre-crisi si siano notevolmente ridotti, passando dai (mediamente) 26 mesi del 2001 ai 10 del 2018. Con particolare riguardo alle crisi sanitarie, si evidenziano tempi di recupero medi pari a 19.4 mesi, con un range che varia da 10 a 34.9 mesi.⁶

In conclusione, i momenti di recupero possono essere considerati come delle opportunità per rinnovare l'offerta delle destinazioni turistiche, aumentandone dunque l'attrattiva e, auspicabilmente, i flussi di visitatori. Sviluppare dunque delle strategie a livello nazionale in grado di contenere gli impatti delle crisi, può rivelarsi determinante per garantire alle imprese del settore le migliori possibilità di sopravvivenza e di una veloce riapertura delle attività.

2.2 Diffusione delle pandemie nella storia contemporanea

Negli ultimi tremila anni di storia si evidenziano tredici pandemie, la quasi totalità delle quali derivante da zoonosi, un salto di specie dagli animali agli esseri umani causato da mutazioni genetiche dei virus.⁷ Di queste, ben tre si sono registrate nel corso del ventesimo secolo: l'influenza spagnola, nel 1918; quella asiatica, nel 1957-58 e l'influenza di Hong Kong nel 1968. Le evidenze storiche dimostrano come, dal punto di vista scientifico, le epidemie abbiano caratteristiche molto differenti tra loro e non si presentino con una

³ Battilani, P. (2009). *Vacanze di pochi, vacanze di tutti*, Bologna.

⁴ Ibidem.

⁵ WTTC (2019). *Global Rescue and World Travel & Tourism Council: Crisis Readiness*.

⁶ Ibidem.

⁷ Gabanelli, M. e Offeddu, L. (2020). *Dalla peste al Coronavirus: come le pandemie hanno cambiato la storia dell'uomo*. In Corriere della Sera, 24 marzo 2020. In rete: <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/dalla-peste-coronavirus-come-pandemie-hanno-cambiato-storia-dell-uomo/>.

periodicità prevedibile⁸: per una trattazione più approfondita del tema si rimanda al paragrafo 2.

A partire dagli ultimi due decenni del ventesimo secolo, accanto a patologie note da secoli, si è rilevato un numero crescente di “malattie infettive emergenti”, termine con il quale si intendono quelle patologie infettive la cui incidenza è aumentata sia in zone ristrette che a livello globale. L’inizio del ventunesimo secolo ha visto un elevato numero di simili malattie. Un esempio è rappresentato dalla SARS, virus identificato per la prima volta nel 2002 nella provincia cinese del Guangdong.

Diversi fattori hanno contribuito all’aumento del numero di patologie infettive che ha caratterizzato gran parte del ventesimo secolo e l’inizio del ventunesimo. Tra questi si evidenzia, in primo luogo, una motivazione di natura scientifica: grazie alla loro velocità di riproduzione, gli agenti patogeni hanno un’elevata capacità evolutiva, fattore che consente loro di adattarsi a nuove specie favorendo dunque la zoonosi e la nascita di nuovi virus. Questo può portare all’insorgere di patologie per cui gli esseri umani non presentano nemmeno un’immunità parziale, dando dunque origine a pandemie, come accaduto con le tre citate sopra e con il COVID-19. Inoltre, l’utilizzo sempre più diffuso e spesso improprio di farmaci da parte dell’uomo ha contribuito a creare ceppi farmaco-resistenti. Accanto a questo fattore, che da sempre caratterizza la proliferazione dei virus, ve ne sono altri, la cui rilevanza è notevolmente cresciuta nell’ultimo secolo. Tra questi un ruolo importante è ricoperto dalla mutazione degli ecosistemi. Infatti, ogni variazione di questi può contribuire alla capacità dei microrganismi di riprodursi e di effettuare un passaggio di specie, determinando inoltre l’acquisizione di nuove capacità patogene. Un altro fattore rilevante è rappresentato dall’aumento demografico, che nel corso del ventunesimo secolo ha fatto registrare valori senza precedenti con tassi di crescita annui pari all’1,2%. Questo incremento ha portato ad una maggior concentrazione delle persone, si pensi alla nascita delle megalopoli, con una conseguente maggiore facilità di circolazione dei virus.⁹

La capacità delle malattie infettive di diffondersi in aree geografiche anche molto vaste non è una caratteristica tipica delle patologie emergenti di cui si è finora parlato, ma è nota da secoli. Basti pensare alla peste bubbonica che nel corso del quattordicesimo secolo si diffuse dalla Cina fino al Nord Africa, arrivando anche in Europa, dove colpì in maniera fatale circa un terzo della popolazione.¹⁰ Analizzando però le pandemie contemporanee, risulta evidente come la rapidità di diffusione delle stesse sia notevolmente aumentata. Questo può essere ascrivibile alla globalizzazione¹¹, alla maggior facilità e velocità di spostamento di persone e merci e al considerevole incremento dei viaggi internazionali.¹² È evidente, dunque, come anche il turismo possa rappresentare un veicolo di diffusione dei virus e pertanto vada considerato non solo come vittima degli effetti della pandemia, ma

⁸ EpiCentro, i. P. (2010). *Le Pandemie Influenzali del Ventesimo Secolo*. in EpiCentro, in rete: <https://www.epicentro.iss.it/passi/storiePandemia>, accesso il 10 maggio 2021.

⁹ Ippolito, G. G.-P. (2010). *Malattie infettive emergenti del XXI secolo*, in rete: http://www.treccani.it/enciclopedia/malattie-infettive-emergenti_%28XXI-Secolo%29/.

¹⁰ *La peste nera del Trecento*, in rete: https://www.treccani.it//export/sites/default/scuola/lezioni/storia/PESTE_lezione_mod.pdf.

¹¹ S. Knobler, A. M. (2006). *The impact of globalization on infectious disease emergence and control. Exploring the consequences and opportunities*. Washington D.C.

¹² Nel 2017, secondo i dati dell’Organizzazione Mondiale del Turismo, gli arrivi internazionali, attestatesi intorno agli 1,32 miliardi di turisti, sono cresciuti del 6,8% rispetto all’anno precedente. in Osservatorio Nazionale del turismo- Redazione ONT. In rete:

http://www.ontit.it/opencms/opencms/ont/it/stampa/in_evidenza/e_online_il_Turismo_in_Cifre.

anche come componente del problema stesso.¹³ Non è un caso, infatti, che sin dall'inizio della pandemia da COVID-19, i voli internazionali siano stati tra i primi ad essere controllati e bloccati.

Ogni pandemia presentatasi nel corso dei secoli ha avuto degli impatti significativi sui sistemi economici e sociali dei Paesi colpiti, provocando, ad esempio, guerre, migrazioni di massa e cambiamenti nell'economia.¹⁴ Anche la pandemia da COVID-19 ha avuto, e continuerà ad avere, delle severe conseguenze sia in termini di perdite di vite umane che di danni economici. Tuttavia, una buona gestione della fase di recupero potrà portare ad un miglioramento della società globale. Diversi Stati stanno già attuando delle misure di ripresa incentrate sulla sostenibilità, avendo preso coscienza di come lo sfruttamento incontrollato delle risorse contribuisca alla nascita e alla diffusione dei virus. Altrettanto importante sarà analizzare le misure adottate in questa pandemia e nelle precedenti per sviluppare dei piani di risposta adeguati, in grado di reagire prontamente alle emergenze e di mitigare dunque le perdite umane ed economiche che da sempre accompagnano le pandemie.

2.3 Impatto delle crisi epidemiche sul turismo: breve introduzione

Le evidenze storiche dimostrano come da sempre gli effetti di una pandemia sull'economia siano significativi. Tali impatti sono generalmente trasversali, ossia riguardano tutti i settori economici ma, come già evidenziato in precedenza, colpiscono in maniera più decisa il turismo, in quanto questo si basa sullo spostamento di persone e dipende fortemente dalla presenza di una situazione politica, sociale e sanitaria stabile e sicura.

La magnitudo degli impatti delle diverse pandemie presentatesi fino ad ora è certamente diversa a seconda del periodo storico e delle modalità con cui avviene il contagio, ma anche in funzione del luogo in cui il virus ha avuto origine.

A titolo esemplificativo, l'influenza spagnola del 1918 ebbe un impatto relativamente contenuto nei Paesi coinvolti nel primo conflitto mondiale, essendosi manifestata nella fase immediatamente successiva alla fine della guerra, in cui dunque l'economia non aveva ancora avuto modo di riprendersi. Gli effetti sui Paesi non direttamente interessati dal conflitto, invece, furono più significativi ma comunque, per quanto riguarda il comparto turistico, limitati, in quanto i flussi di turisti provenienti dall'estero erano già stati bloccati dalla guerra.¹⁵

Al contrario, gli effetti dell'epidemia di SARS del 2003 sul comparto furono decisamente più marcati. Basti pensare che gli arrivi ad Hong Kong diminuirono di oltre il 65%, con una perdita per le imprese del settore di circa 6 miliardi di dollari. Sorte simile toccò a Singapore, che vide diminuire i suoi flussi turistici di più del 70%.¹⁶

Gli impatti della pandemia da COVID-19 verranno presentati nel corso del paragrafo 1.5, ma si anticipa in questa sede come la loro portata non sia paragonabile a quella di nessuna crisi presentatasi fino ad ora.

2.4 Rischio pandemico, globalizzazione e allevamenti intensivi

Con il termine rischio pandemico si indica il valore atteso dell'impatto di una pandemia sulla salute umana, sulle economie e sulle comunità. La caratteristica principale di questo

¹³ 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.

¹⁴ Vedi nota 7.

¹⁵ Primosegno (2020). *Le pandemie e i loro effetti economici nella storia*. In rete:

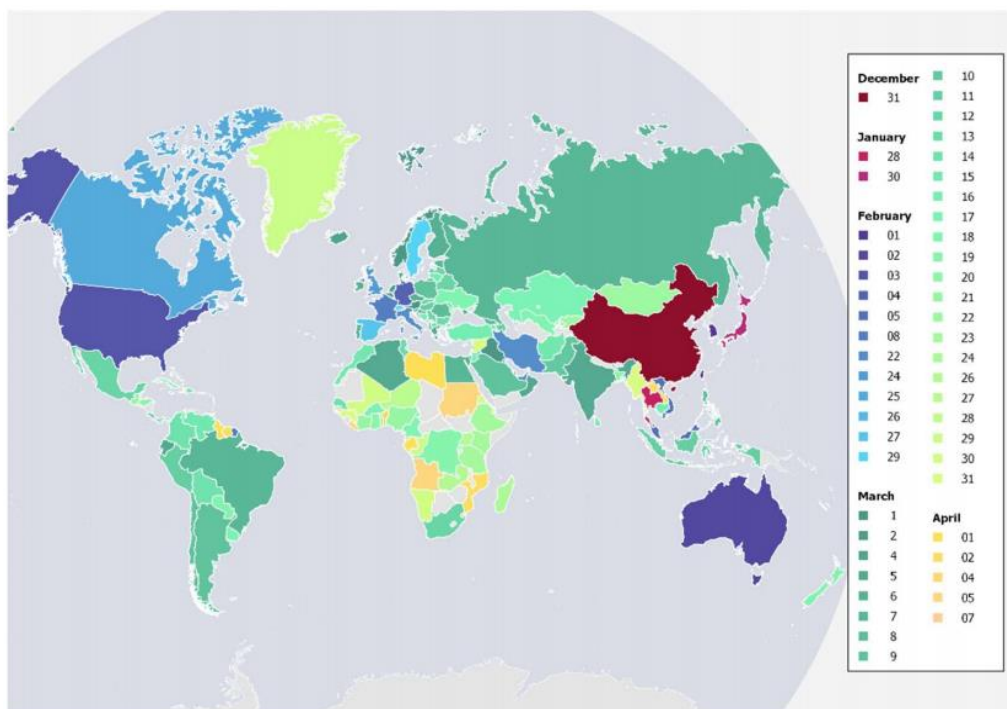
<https://www.primosegno.com/post/le-pandemie-e-i-loro-effetti-economici-nella-storia>.

¹⁶ Smith K., M. C. (2019). *Infectious disease and economics: The case for considering multi-sectoral impacts*. Ed. One Health, Vol.7.

rischio è che unisce una probabilità bassa di manifestazione di una pandemia con un impatto globale estremamente elevato, se non potenzialmente catastrofico.¹⁷

La globalizzazione è strettamente correlata al rischio pandemico. La continua crescita del commercio internazionale, unitamente all'aumento del movimento delle persone, ha infatti accresciuto notevolmente il rischio di diffusione dei virus. Tendenzialmente i virus si originano in Paesi in cui i sistemi sanitari risultano alquanto arretrati, fattore che impedisce loro di prevenire, individuare e monitorare queste malattie emergenti al fine di impedire la loro diffusione a livello globale.¹⁸ Se si analizzano le fasi di diffusione geografica del COVID-19, la correlazione tra pandemia e globalizzazione appare evidente. I primi Paesi a presentare casi di questo virus sono stati, infatti, quelli che intrattengono relazioni e scambi commerciali stretti e frequenti con la Cina, luogo di origine della malattia. Al contrario, i Paesi più arretrati, e dunque meno inseriti nel circuito economico globale, sono stati interessati per ultimi dal virus. In ogni caso, nel giro di quattro mesi COVID-19 si è espanso in tutti i continenti, seguendo l'andamento degli scambi commerciali come evidenziato nella seguente figura, in cui si rappresenta la diffusione della malattia a partire da Dicembre 2019. Per la precisione, viene indicato il momento in cui i diversi Paesi hanno superato la soglia dei dieci casi registrati.¹⁹

Figura 2: Diffusione globale del COVID-19 da Dicembre 2019 (data in cui è stata superata la soglia dei 10 casi)²⁰



¹⁷ Jonas O. B. (2013). *Pandemic risk*. In World development report 2014.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ludovic J., Bourdin S., Nadou F., Noiret G. (2020). *Economic globalization and the COVID-19 pandemic: global spread and inequalities*. Bull World Health Organ. E-pub: 23 April 2020. In rete: <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.20.261099>.

²⁰ Ibidem.

Quanto detto dà origine ad un'interessante considerazione: essere parte integrante degli scambi commerciali mondiali, che in condizioni normali rappresenta un vantaggio notevole, e non solo dal punto di vista economico, comporta però anche un notevole accrescimento del rischio correlato alla diffusione delle malattie. Al contrario, i Paesi che tendenzialmente sono tagliati fuori da queste transazioni, o che comunque ricoprono ruoli marginali, risultano essere più tutelati rispetto a tale rischio, seppure non possano essere considerati immuni.²¹ Va tuttavia evidenziato come alcuni aspetti della globalizzazione contribuiscono a diminuire il rischio pandemico. Ad oggi, infatti, sono molto frequenti gli studi sui patogeni condotti da ricercatori appartenenti ad università e laboratori di tutto il mondo. Ciò permette una maggior condivisione delle conoscenze e una maggiore possibilità di sorveglianza sulle malattie emergenti.²²

Un altro fattore che contribuisce al nascere di malattie è rappresentato dagli allevamenti intensivi. Nel 2004 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms), l'Organizzazione mondiale della salute (Oie) e l'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao) indicarono l'aumento del consumo e della produzione intensiva di carne quali principali cause della nascita di nuove patologie ad alto potenziale di zoonosi. Nel corso di pochi decenni si è assistito alla quasi totale sparizione delle fattorie di piccole-medie dimensioni in favore dei macro-allevamenti, i quali, adottando una logica simile a quella industriale, concentrano in spazi limitati un numero elevatissimo di capi da bestiame.

²³ Ciò che è avvenuto è dunque assimilabile ai processi di urbanizzazione che hanno caratterizzato la fase successiva alla rivoluzione industriale. Come si è già evidenziato in precedenza, il sovraffollamento è causa integrante del propagarsi dei virus e lo stesso vale anche nel mondo animale. La concentrazione di un numero così elevato di bestiame in aree ristrette ha, infatti, favorito l'insorgere e il mutare di nuovi virus, molti dei quali hanno poi effettuato il passaggio di specie contagiando anche gli esseri umani e dando luogo alle principali epidemie che hanno caratterizzato l'ultimo secolo.²⁴ Inoltre, il fatto che molti allevamenti intensivi siano collocati in territori come quelli dei Paesi in via di sviluppo, che non hanno le risorse, o che non le impiegano, per garantire standard veterinari elevati favorisce ulteriormente l'insorgere e il propagarsi di malattie. Questo perché non vengono effettuati i controlli necessari ad assicurarsi che gli animali allevati non stiano sviluppando nuovi ceppi virali che potrebbero colpire anche l'uomo.²⁵

Approfondite due delle principali cause che portano all'insorgere di una pandemia, è importante comunque sottolineare come la presenza di piani di risposta adeguati possa ridurre notevolmente gli impatti legati alla stessa, sia in termini di perdite di vite umane che di danni economici. A questo proposito, una parte fondamentale dei sistemi nazionali di gestione delle catastrofi dovrebbe essere rappresentata dai piani pandemici. Questi andrebbero aggiornati periodicamente e dovrebbero essere accompagnati da simulazioni in grado di preparare il personale coinvolto alla gestione di un'eventuale pandemia.²⁶ È notizia recente che in Italia tale piano non venisse aggiornato dal 2006. Su tale tematica le indagini sono ancora in corso e non appare dunque opportuno dilungarsi in questa sede. Risulta però inevitabile domandarsi se l'Italia fosse davvero pronta ad affrontare un evento di tale

²¹ Ibidem.

²² Vedi nota 17.

²³ Lara A. L. (2020). *Covid 19, non torniamo alla normalità. La normalità è il problema*. Traduzione di Sullo P. per Il manifesto.

²⁴ Vedi nota 7.

²⁵ Vedi nota 17.

²⁶ Ibidem.

portata e quanto diversa avrebbe potuto essere la risposta in presenza di un piano aggiornato.

2.5 COVID-19: nuova crisi per il comparto

In apertura del capitolo si sono evidenziati i dati riguardanti lo stato del comparto turistico a livello globale. Nel corso di questo paragrafo ci si focalizzerà invece sulla situazione italiana.

I dati Istat relativi alla situazione del turismo italiano nel 2020 evidenziano come si sia raggiunto il numero minimo di viaggi con pernottamento dal 1997. Il calo più rilevante ha riguardato il settore degli spostamenti per motivi di lavoro, scesi del 68% rispetto al 2019. Tuttavia, anche il comparto delle vacanze fa registrare un dato profondamente negativo, -45% rispetto all'anno precedente. Si evidenzia inoltre una tendenza degli italiani a preferire le mete nazionali rispetto a quelle straniere, con una variazione negativa registrata dalle prime del 37%, decisamente inferiore se paragonata al dato relativo ai viaggi all'estero, diminuiti dell'80%. Il calo maggiore si rileva nel secondo trimestre quando, a causa del lockdown, si ha un calo del 79% delle vacanze e un quasi totale annullamento degli spostamenti a fini lavorativi (-91,3%). Quello estivo, con l'allentamento delle restrizioni iniziato circa a metà maggio, è il trimestre che fa registrare il dato meno negativo dell'anno, con un complessivo calo degli spostamenti pari al 30%, e l'unico dato con segno positivo del 2020, quello relativo alle vacanze brevi cresciute del 19,5% rispetto al 2019. La rinnovata emergenza sanitaria e le restrizioni da essa derivanti nell'ultimo trimestre del 2020 hanno annullato i timidi segnali di ripresa fatti registrare dal comparto nel periodo estivo.²⁷ Per quanto riguarda la spesa turistica, l'ENIT ha stimato una perdita di 43,6 miliardi di euro nel 2020 rispetto all'anno precedente.²⁸

Considerando invece i dati relativi ai turisti provenienti dall'estero, l'ultimo aggiornamento Istat risale a dicembre 2020 e segnala una diminuzione del 68,6% degli arrivi in Italia nei primi nove mesi dell'anno.²⁹ Anche la spesa turistica degli stranieri è ovviamente diminuita, con un calo stimato pari a 27,3 miliardi di euro rispetto all'anno precedente.³⁰

Questi dati evidenziano dunque come la pandemia da COVID-19 sia una delle crisi più imponenti affrontate dal settore. Nel corso di questo elaborato si metteranno in luce le risposte del legislatore per sostenere il comparto e in quali misure e modalità sarà necessario ripensare l'offerta turistica per poter dare avvio alla fase di ripresa una volta terminata la pandemia. Appare tuttavia evidente come sarà imperativo modificare l'offerta nell'ottica della sostenibilità, investendo maggiormente sulla qualità piuttosto che sulla quantità.

3. CRISI PANDEMICHE NELLA STORIA CONTEMPORANEA: L'IMPATTO SUL COMPARTO ECONOMICO E SUL SETTORE DEL TURISMO (Alessia Marcolini)

3.1 Influenza Spagnola

Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) una pandemia è "la diffusione mondiale di una nuova malattia, molto contagiosa e ad alta mortalità, per la quale le

²⁷ Istat (2021). *Report viaggi e vacanze in Italia e all'estero | Anno 2020*.

²⁸ Ufficio studi Enit (2020). *Bullettin n.9/2020*. In rete: https://www.enit.it/wwwenit/images/multimedia/Bollettino_Ufficio_Studi/Bollettino_9.

²⁹ Istat (2020). *Report movimento turistico in Italia | Gennaio-Settembre 2020*.

³⁰ Vedi nota 28.

persone non hanno immunità”³¹; in particolare, il parametro utilizzato per definire una malattia come pandemia non è tanto la sua gravità, bensì la facilità con la quale si diffonde, la sua contagiosità e la mancanza di immunizzazione delle persone. L’influenza spagnola, avendo contagiato rapidamente il globo in tre ondate nel periodo 1918-1919, è ritenuta una pandemia influenzale ³². Facendo un confronto con la peste nera del Trecento, se quest’ultima era riuscita a contagiare la sola Europa in 7 anni, la spagnola impiegò solo pochi mesi ad infettare l’intero mondo³³.

La prima ondata, scoppiata nella primavera-estate del 1918, fu relativamente “benigna”, caratterizzata da una mortalità molto contenuta, ma con una rapida diffusione, dovuta agli spostamenti di mezzi e truppe legati alla guerra. Nell’autunno dello stesso anno ha inizio la seconda ondata, estremamente più violenta, probabilmente a causa di una mutazione del virus, che vede la malattia diffondersi in tutta Europa. Infine, la terza ondata, meno aggressiva della seconda ma comunque più grave della prima, ebbe inizio nella primavera del 1919 e fu veicolata dagli spostamenti post-bellici, come il ritorno in patria dei soldati sopravvissuti e la ripresa del commercio internazionale⁴.

L’influenza è causata dal virus H1N1 proveniente dagli uccelli, anche se la sua origine è ancora oggi oggetto di dibattito da parte della comunità scientifica³. Alcuni studiosi ritengono che la malattia si sia originata in un campo di addestramento sovraffollato in Nord America, in particolare nel Midwest (contea di Haskell in Kansas³⁴), in cui i soldati americani si stavano preparando per imbarcarsi verso l’Europa all’inizio del 1918. Altri ricercatori sostengono che l’influenza sia nata in Cina, nelle periferie malsane delle metropoli, e si sia diffusa dapprima in America e poi in Europa tramite l’emigrazione dei lavoratori. Il virologo John Oxford, infine, ipotizza che la spagnola si sia originata in un campo militare inglese a Etaples nel periodo 1916-1917. Sebbene le origini del 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 Pacifico⁴. Vista la generale confusione sul luogo d’origine del virus influenzale, sorge spontanea la domanda circa la denominazione: influenza “spagnola”. La ragione va ricercata nella generale censura della stampa nei Paesi belligeranti, i quali decisero di non divulgare alcuna informazione riguardo il dilagarsi della malattia. In Spagna, non direttamente coinvolta dal conflitto mondiale, non vi era invece alcuna censura dei mezzi di comunicazione. Fu quindi questa nazione la prima a divulgare informazioni sulla nuova malattia, soprattutto quando il Re Alfonso XIII fu colpito dall’infezione. Da qui deriva l’erronea denominazione⁴.

I fattori che potrebbero spiegare l’elevato tasso di mortalità e rapida diffusione dell’influenza risiedono principalmente nella generale inadeguatezza dei sistemi di assistenza pubblica e sanitaria³ del tempo, ossia strumenti terapeutici e conoscenza scientifica, oltre che di piani di intervento che avrebbero permesso di adottare misure preventive.

³¹ Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali (2020). *L’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la pandemia da nuovo coronavirus SARS-CoV-2*. In rete: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01149143.pdf>

³² Marucci, S. (2021). *Vecchie e nuove epidemie. Conoscere il passato per capire ed affrontare il presente*, La Medicina Biologica, p. 37-47. In rete: https://www.medibio.it/medicina-biologica/2013/184/1370/pdf/MB012021_05.pdf

³³ Cutolo, F. (2019). *L’influenza spagnola nel Regio Esercito (1918-1919)*, in Museo Storico Italiano della Guerra Annali (N°27), a cura di Fontana N., Pisetti A., Finazzero E., Frizzera F., Zendri D., p. 33-63. In rete: https://www.museodellaguerra.it/wp-content/uploads/2020/04/Annali_27-19.pdf#page=33.

³⁴ John M. Barry, (2004). *The great influenza, the epic story of the deadliest plague in history*, Ed. Viking Press, New York.

In generale, la pandemia mise in ginocchio la scienza: non esistevano ancora i mezzi per isolare l'origine della malattia, tanto che nel 1918 si individuava la causa di questa in un batterio; solo 10 anni dopo lo scoppio dell'influenza vennero inventati gli antibiotici, essenziali per curare la polmonite, così come i farmaci antivirali; inoltre, non esisteva ancora un organismo sovranazionale, come l'OMS, in grado di fornire direttive generali sulla gestione della malattia.

Da notare come il periodo storico in cui scoppiò la pandemia influenzale certamente non rese la sua gestione un compito facile: da un lato, un'infezione originatasi in una determinata area fu molto probabilmente resa pandemia dal conflitto attraverso gli scambi di mezzi e persone in treno, nave e altre vie di comunicazione³; dall'altro, le risorse sia finanziarie che umane furono tutte impiegate a sostegno dello sforzo bellico, indebolendo notevolmente anche il sistema sanitario.

Molto spesso, infatti, la sola cura possibile visti i mezzi non sufficienti per affrontare la malattia dell'epoca era la cosiddetta TLC, ossia "tender loving care", cioè una cura paziente e amorevole³⁵.

Come detto la spagnola si diffuse nel globo in tre ondate caratterizzate da diversa virulenza, tuttavia le stime del numero totale di morti sono spesso inattendibili in virtù della generale censura.

Si stima che almeno un terzo della popolazione mondiale fu colpita dalla malattia nel periodo 1919-1920 e che i decessi globali si quantifichino tra i 50 e 100 milioni, con una letalità maggiore del 2.5% (più della peste nera del XIV secolo o di entrambe le Guerre Mondiali)³⁶.

Tabella 1: Morti e tassi di mortalità durante la pandemia di Spagnola³⁷

Paese	Morti	Tassi di mortalità (per mille)
Italia	390,000	10.7
Francia	240,000	7.3
Inghilterra	200,000	5.8
Germania	225,000	3.8
USA	675,000	6.5
Cina	4 - 9.5 milioni	8.4 - 20.1
MONDO	50 - 100 milioni	2.5 - 5.0

Come mostra la Tabella 1, l'Italia risulta essere uno dei Paesi europei più colpiti. Ci sono varie stime circa il numero esatto di decessi che ha interessato la nostra nazione: il demografo Giorgio Mortara ha stimato circa 600.000 morti; successivamente, David K. Patterson e Gerald F. Pyle, hanno ipotizzato un valore tra le 325.000 e le 350.000 vittime;

³⁵ Alfani, G. (2021). *L'influenza spagnola e Covid-19: analogie, differenze e insegnamenti dal passato*, in *Contagio globale, impatto diseguale. Influenza spagnola e Covid-19 a confronto*, a cura di Alfani G., Bidussa D., Chiesi A.M., Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (collana Utopie), p. 38-48. In rete: [https://fondazionefeltrinelli.it/app/uploads/2021/02/Contagio-globale-impatto-diseguale .pdf](https://fondazionefeltrinelli.it/app/uploads/2021/02/Contagio-globale-impatto-diseguale.pdf).

³⁶ 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.

³⁷ Alfani, G. (2021). *L'influenza spagnola e Covid-19: analogie, differenze e insegnamenti dal passato*, in *Contagio globale, impatto diseguale. Influenza spagnola e Covid-19 a confronto*, a cura di Alfani G., Bidussa D., Chiesi A.M., Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (collana Utopie), p. 38-48, cita Johnson, N.P.A.S. e J. Mueller, *Updating the accounts: Global mortality of the 1918-1920 'Spanish' influenza pandemic*, Bulletin of the History of Medicine, n. 76, 2002, p. 105-115.

Niall Johnson e Juergen Mueller hanno invece proposto 390.000. La stima più recente, del 2018, ipotizzata da Alessio Fornasin, Matteo Breschi e Matteo Manfredini, è pari a 410.000 morti nel 1918, che possono ammontare a 466.000 se vengono sommati i decessi per influenza nel periodo 1919-20. Una possibile spiegazione di tale incidenza in Italia è che il conflitto causò un aumento generale delle malattie tra i civili, come la malaria e la tubercolosi³.

Interessante notare come, solitamente, la curva di mortalità per età dell'influenza abbia una forma ad U, ossia mortalità maggiore tra i giovani e gli anziani. La curva che si presentò nel 1918 invece era a W incompleta, ossia i picchi di mortalità furono registrati principalmente nelle fasce della popolazione molto giovane e nella fascia degli adulti tra i 25 e i 45 anni: la metà dei morti furono giovani adulti di 20-40 anni e, in generale, il 99% dei decessi coinvolse individui di età inferiore ai 65 anni³⁸.

Ancora oggi non è chiaro per quale ragioni il virus avesse colpito maggiormente la popolazione giovane e sana: alcuni studiosi hanno ipotizzato che la causa fosse dovuta alla reazione del sistema immunitario, più aggressivo nei soggetti sani³⁹; 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.⁴⁰

In Italia, così come in altri Paesi, nonostante la generale assenza di un sistema di assistenza pubblica e sanitaria adeguato alla crisi pandemica, vennero adottate delle misure di contenimento del contagio attraverso disposizioni ministeriali diramate alle Prefetture del Regno⁴¹ (Figura 1): 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 riunioni⁴², orari lavorativi scaglionati e il divieto di viaggiare⁴³. Addirittura, a Chicago la polizia aveva l'ordine di arrestare chiunque starnutisse o tossisse in pubblico⁴⁴.

Figura 1: Testimonianza Archivio di Stato di Padova (ASPD, Prefettura, I serie, b.846 provv.)

³⁸ EpiCentro – Istituto Superiore di Sanità. *Le Pandemie Influenzali del Ventesimo Secolo* (2010). In rete: <https://www.epicentro.iss.it/passi/storiePandemia>.

³⁹ E, T. (2003). *Scientific Triumphalism and Learning from Facts: Bacteriology and the 'Spanish Flu' Challenge of 1918*. *Social History of Medicine*, p.97-110.

⁴⁰ 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/.

⁴¹ Archivio di Stato di Padova. (1918) In rete: https://www.aspd.beniculturali.it/iorestoacasa_spagnola/ (Figura 1).

⁴² Casella, N. (2020). *op.cit.*

⁴³ 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/>.

⁴⁴ S, F. (2003). *The Great Flu of 1918*, in *The Magazine of the Pan American Health Organization*, Volume 8, Number 3.

Modello 30 ter.

15. 10. 1918

Uffizio Telegrafico di TELEGRAMMA

Ricevuto il: <i>Copia 16/10</i>	1918	ore 3	N.°			del registro di recapito	
Pel circuito N.°	Ricevente	Pizzì					
QUALIFICA	DESTINAZIONE	PROVENIENZA	NUMERO	PAROLE	DATA DELLA PRESENTAZIONE		INDICAZIONI EVENTUALI D'UFFIZIO
scscoc.		Roma	3313	568	15	23	

15 ottobre 1918

N° 33687 = Con la circ. 22 agosto ultimo scorso n° 26125 il ministero ha richiamato l'attenzione delle SS.LL. sulla pandemia influenzale, che aveva invaso i vari paesi di Europa, non risparmiando l'Italia. Accentuatosi ed estesosi il fenomeno nel settembre, specialmente nella terza decade di detto mese, le SS.LL. furono sollecitate a provvedere sulla guida delle condizioni e delle esigenze locali stop dai provvedimenti presi e che si vanno tuttora adottando, il ministero rileva il fervore dell'opera e se ne compiace, ma a dare ogni maggiore impulso alla profilassi e ad assicurare entro certi limiti la maggiore uniformità di criteri nel campo esecutivo, richiama l'attenzione delle SS.LL. sui seguenti punti essenziali stop

1° primo, sorgente d'infezione è l'uomo infermo, ma per esso non sono applicabili, per il fatto del predominare i casi lievi e lievissimi nella rapida stima di diffusione, così la denuncia singola dei casi come l'isolamento classico dei malati in uso per le altre infezioni, ma deve ciò nonostante essere scopo precipuo della difesa igienica il procurare di avvicinarsi, per quanto è possibile, alla adozione di tali mezzi, sia colla vigilanza sanitaria assidua nei singoli comuni per accertare, se non i casi, quanto meno e rapidamente i focolai, e per procurare che la profilassi collettiva ed individuale siano sempre rivolte a diminuire e ridurre al minimo possibile i contatti, sorgenti di infezioni, e così nelle collettività sia assicurato il mezzo ad appattare in qualunque momento i colpiti, e nel governo degli ospedali si eviti la disseminazione dei malati nelle corse, ma si raccolgano a seconda delle disponibilità in appositi locali, o in sezioni, reparti o sale separate, e sia ovunque tolto nel maggior grado possibile il contatto della popolazione, evitando le visite del pubblico, in modo rigoroso stop

2° Nell'ambiente domestico, ove sono malati e dove non può parlarsi di creare ambienti appartati, si sostituisca al precetto dell'isolamento del malato, che è praticamente inattuabile, quello dell'isolamento dei suoi prodotti patologici infettanti, il che rappresenta la forma più razionale ed evoluta del buon governo igienico dei malati nell'ambito familiare stop Secondo il concetto di tendere i contatti coi malati o con persone in grado di contagiare debbono le autorità porgere efficace aiuto di carattere generale, riducendo al minimo necessario le pubbliche riunioni, specie in ambienti chiusi, e sopprimendo quelle che avvenissero in locali igienicamente inadatti. Soprattutto teatri e cinematografi od ambienti nei quali, per quanto idonei, non si praticassero frequenti sistematiche pulizie e disinfezioni fatte sotto buona guida tecnica stop Terzo, all'esecuzione del tracciato piano profilattico devono colle autorità concorrere soprattutto i medici coll'opera e coll'opportuno consiglio. Così negli ospedali, così negli istituti collettivi ad essi affidati per l'assistenza, così nelle case private stop 4° siccome uno dei mezzi per isolarsi dai prodotti patologici ed infettanti dei malati, base nella profilassi, consiste nel proteggerli colle sistematiche disinfezioni, con la più scrupolosa igiene personale, con la protezione delle vie respiratorie mediante opportuni schermi, così i medici, apostoli ed ascoltati consiglieri, col prescrivere e vigilare le norme igieniche da parte dei propri clienti e soprattutto col dare in questa contingenza l'esempio dell'adozione, convinta di queste difese, contribuiranno in larga misura a diminuire la popolazione del male e ne affretteranno la fine riconducendo la tranquillità alle popolazioni colpite stop Inogo assicurarsi per espresso.

pel Ministro BONICELLI

Risulta molto complesso quantificare gli effetti economici e sociali causati dalla pandemia influenzale, poiché essa deflagrò in un contesto già profondamente turbato dal conflitto globale.

In generale, le città che implementarono misure di contenimento, nonostante i costi derivanti dal blocco delle attività, registrarono un maggiore calo della mortalità e una ripresa economica più rapida. In particolare, uno studio sugli effetti economici della pandemia in USA, ha dimostrato che l'adozione di misure di contenimento più tempestive e stringenti non comportava un maggiore calo dell'attività economica; anzi, le aree che intervennero tardivamente e con misure indulgenti sperimentarono tassi di mortalità più elevati e una crescita economica minore⁴⁵.

Più recentemente sono stati effettuati studi che evidenziano come la crisi economica legata certamente alla guerra ma anche alla pandemia abbia comportato un aumento della disoccupazione e conseguentemente della povertà tra le fasce più deboli della popolazione e delle disuguaglianze di reddito⁵.

⁴⁵ 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/>.

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.

3.2 Influenza Asiatica

In seguito alla pandemia influenzale che interessò il mondo intero nel periodo 1918-1920, l'influenza tornò ad un andamento pressoché normale di epidemie regionali meno virulente durante gli Anni '30, '40 e all'inizio degli Anni '50. Sarà proprio in questo frangente che la scienza farà enormi passi avanti, essenziali per far fronte alle pandemie future. Nel 1933 viene isolato per la prima volta il virus dall'uomo per permetterne lo studio in laboratorio e, idealmente, per creare un vaccino⁴⁶.

La seconda pandemia influenzale del '900 si sviluppò in questa fase di progresso scientifico nel febbraio del 1957 e venne denominata Influenza asiatica. Questa volta il nome attribuito alla pandemia fu coerente con il luogo di origine: il virus sottotipo dell'H1N1, ovvero l'H2N2, fu trasmesso dalle anatre selvatiche della Cina all'uomo⁴⁷. Più precisamente, l'influenza venne segnalata per la prima volta a Singapore nel febbraio del 1957, in aprile ad Hong Kong e nell'estate dello stesso anno anche nelle città costiere degli Stati Uniti d'America⁴⁸ e successivamente anche in Europa e in Africa Meridionale⁴⁹.

Gli impatti dell'influenza sia a livello economico che sociale furono molto meno intensi rispetto alla pandemia che aveva interessato l'inizio del '900 anche grazie ai progressi scientifici in campo sanitario. Nonostante la sorveglianza globale circa l'andamento dei contagi come anche la capacità dei laboratori di studiare il virus non siano comparabili ai sistemi odierni, l'influenza asiatica fu la prima pandemia a verificarsi in un ambiente proattivo.

Nel momento in cui il New York Times scrisse riguardo l'epidemia scoppiata in Cina che aveva già infettato 250.000 persone in un breve lasso di tempo, venne ufficialmente riconosciuto il rischio di una nuova pandemia virulenta: il virus venne isolato e inviato per essere investigato nei laboratori di Washington DC, Melbourne e Londra⁵⁰.

Lo studio del virus in laboratorio permise di sviluppare già per l'estate del 1957 un vaccino; inoltre, la disponibilità di antibiotici risultò essenziale per le infezioni secondarie che spesso si sviluppavano nei pazienti (come ad esempio la polmonite). Tuttavia, nonostante la rapidità con cui vennero creati i vaccini, la produzione non fu sufficiente a contrastare la pandemia: nel momento di picco di contagi vi erano vaccini solo per il 17% della popolazione americana. Inoltre, l'efficacia su coloro che ricevettero il vaccino variava dal 53% al 60%⁵¹.

⁴⁶ Kilbourne E. D. (2006). Influenza pandemics of the 20th century. *Emerging infectious diseases*, 12(1), 9–14. <https://doi.org/10.3201/eid1201.051254>

⁴⁷ Ferro A.V., Blezza F. (2020). *Medical Humanities & Medicina Narrativa - MHMN*. Rivista di pedagogia generale e sociale.

⁴⁸ Centers of Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1957-1958-pandemic.html> (consultato 5.05.2021).

⁴⁹ Agence France Presse. (2007). *Asian Flu pandemic of 1957: A factfile*.

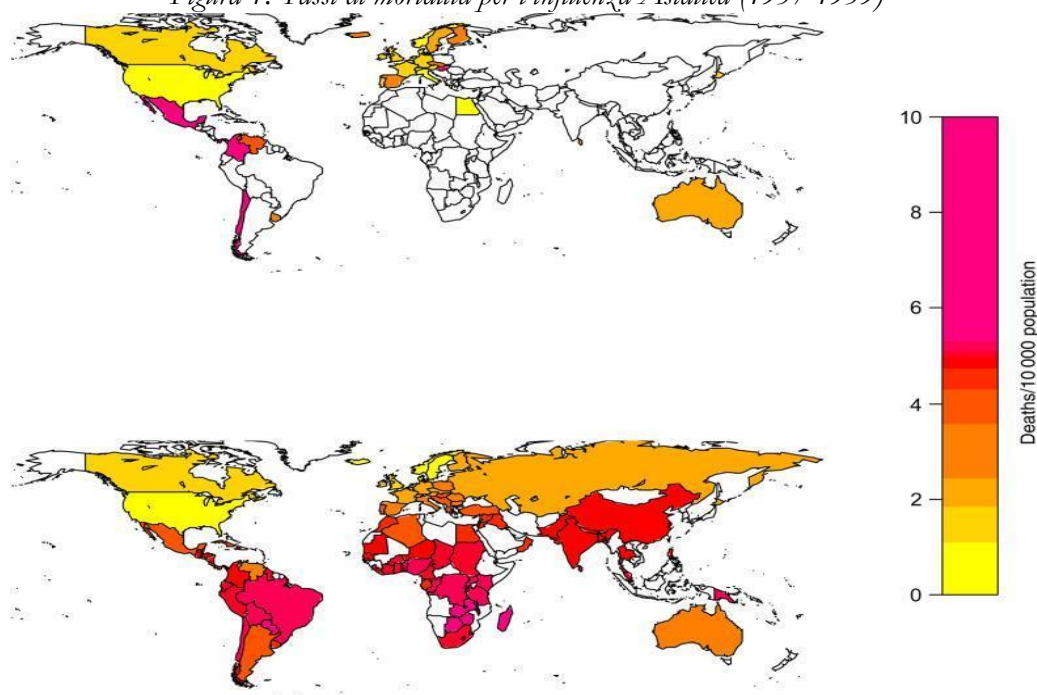
⁵⁰ Vedi nota 31.

⁵¹ Clay K., Lewis JA., Severnini ER., Wang X. (2020). *The Value of Health Insurance during a Crisis: Effects of Medicaid Implementation on Pandemic Influenza Mortality*. NBER Working Paper No. 27120. In rete: <http://www.nber.org/papers/w27120>

Nonostante ciò, vaccino e antibiotici certamente contribuirono a limitare diffusione e mortalità del virus. In totale è stato stimato un numero di decessi tra 1 e 2 milioni, di cui 116.000 negli Stati Uniti⁵², nettamente inferiori alla pandemia precedente. Interessante inoltre notare come, in contrasto a quanto osservato nel 1918, le morti riguardarono maggiormente gli individui con malattie croniche del cuore e polmoni, anche se decessi di persone sane non erano comunque rari; la fascia meno colpita risultò essere quella degli over-70, probabilmente perché il loro sistema immunitario aveva già anticorpi ereditati da influenze precedenti⁵³.

Per quanto riguarda i Paesi colpiti dall'influenza asiatica, è stato osservato che l'Europa e l'America Latina furono, rispettivamente, i continenti con il minore e maggiore tasso di mortalità⁵⁴.

Figura 1: Tassi di mortalità per l'influenza Asiatica (1957-1959)



La Figura 1 mostra la mappa globale dei tassi di mortalità durante il periodo pandemico: la mappa superiore illustra le stime su 39 paesi per i quali sono disponibili dati circa la mortalità correlata a malattie respiratorie; la mappa inferiore, invece, mostra le stime di modelli basati su indicatori di sviluppo e geografici per 122 paesi.

Se durante l'influenza spagnola furono implementati piani di contingentamento per contrastare la diffusione del virus, durante questa seconda pandemia influenzale non furono adottati particolari interventi restrittivi che limitassero lo spostamento di persone o merci e promuovessero il distanziamento sociale come, ad esempio, l'imposizione di quarantene o chiusure di attività commerciali e scuole.

Infatti, nel 1957, mentre in Asia dilagava l'influenza, gli altri paesi si limitarono a osservarne il propagarsi senza valutare possibili strategie per prevenirne la diffusione⁵⁵: si puntò sul

⁵² Vedi nota 33.

⁵³ Vedi nota 31.

⁵⁴ Viboud, C., Simonsen, L., Fuentes, R., Flores, J., Miller, M. A., & Chowell, G. (2016). Global Mortality Impact of the 1957-1959 Influenza Pandemic. *The Journal of infectious diseases*, 213(5), 738–745. DOI:<https://doi.org/10.1093/infdis/jiv534> (Figura 1).

rapido sviluppo del vaccino sulla base del fatto che l'epidemia era 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 contenimento⁵⁶.

Nonostante fosse certo per alcuni che l'azione del governo nel mettere in atto misure di prevenzione avrebbe potuto arginare notevolmente il contagio, la gestione della pandemia da parte della Gran Bretagna esemplifica chiaramente l'assenza di misure effettive: 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 poco utile al contenimento, per giunta basata su una "autodiagnosi" da parte dei pazienti⁵⁷.

Un altro fattore che facilitò il dilagare del virus fu sicuramente la manifestazione tardiva dei sintomi: il virus richiedeva circa tre giorni di incubazione per manifestare i suoi sintomi patologici, quindi, una persona infetta poteva facilmente contagiare altri individui nel suo periodo di asintomaticità, specialmente in un contesto dove gli spostamenti e contatti non erano limitati.

In generale, si può certamente affermare che il virus causò sconvolgimenti sociali dovuti in particolar modo all'assenteismo scolastico e sul posto di lavoro. Tuttavia, sul piano economico, gli effetti furono modesti rispetto all'influenza spagnola: la ripresa economica fu molto rapida, vista la bassa mortalità e le minime misure di contenimento adottate, sia in termini di chiusura di aziende che di limitazioni agli spostamenti o altre misure di contenimento⁵⁸. In particolar modo, non ci furono gravi conseguenze sul boom economico che stava vivendo l'Italia in quel periodo.

3.3 Influenza di Hong Kong

La terza pandemia influenzale che interessò il globo fu l'Influenza di Hong Kong, per l'appunto originatasi in Cina ad Hong Kong nel luglio del 1968: causata da un virus influenzale A (H3N2) composto da due geni del virus dell'influenza aviaria A e l'N2 del virus H2N2 del 1957⁵⁹. La Cina meridionale fu nuovamente la protagonista di una nuova pandemia probabilmente perché le campagne, dove uomo e animali vivono a stretto contatto, risultano essere il perfetto epicentro di origine di un'epidemia⁶⁰.

Sono state individuate due ondate, la prima nel periodo 1968-69 e la seconda 1969-70, che si stima abbiano causato in tutto da 1 milione a 4 milioni di morti. Nonostante questo nuovo virus derivasse dall'evoluzione del ceppo di influenza che portò alla pandemia asiatica solo una decina di anni prima, l'influenza di Hong Kong si diffuse molto più rapidamente a livello globale: a due settimane dalla comparsa del virus a Hong Kong, il contagio si era esteso già in tutto il Sud Est Asiatico, per poi raggiungere Stati Uniti ed

⁵⁵ 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".

⁵⁶ 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/>.

⁵⁷ "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/>.

⁵⁸ 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/>.

⁵⁹ Centers of Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1968-pandemic.html> (consultato 07.05.2021).

⁶⁰ Shortridge, K., Peiris, J. and Guan, Y.. (2003). *The next influenza pandemic: lessons from Hong Kong*, Journal of Applied Microbiology, 94: 70-79. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2672.94.s1.8.x>.

Europa. Considerando che Hong Kong era, ed è tutt'oggi, il fulcro commerciale e turistico della Cina, caratterizzato da continui spostamenti di merci e persone il tutto facilitato dall'imporsi dei voli internazionali low-cost, la rapida diffusione del virus non fu certo una sorpresa⁶¹.

Interessante notare come vi furono importanti differenze nell'andamento del contagio e della mortalità durante le due ondate nei diversi paesi nel mondo. In Giappone le epidemie furono piccole e sparpagiate fino alla fine del 1968. Gli Stati Uniti furono caratterizzati da un elevato tasso di contagio e mortalità (specialmente nella fascia di età <65 anni)⁶² durante la prima ondata quando il virus raggiunse la costa occidentale; negli Stati Uniti e in Canada, rispettivamente, il 70% e il 54% delle morti si registrarono nel periodo 1968-69. Questo pattern contrasta con l'esperienza vissuta dall'Europa Occidentale che nella prima ondata registrò un aumento dei contagi ma non della mortalità e fu invece colpita maggiormente in termini di mortalità (2-5 volte più grave) durante la seconda ondata⁶³; 70% dei decessi avvenne tra il 1969 e il 1970. Si ipotizza che questo ritardo nella mortalità in Europa e Asia sia dovuto ad una maggiore immunità preesistente alla neuraminidasi (A/H2N2) rispetto al Nord America⁶⁴.

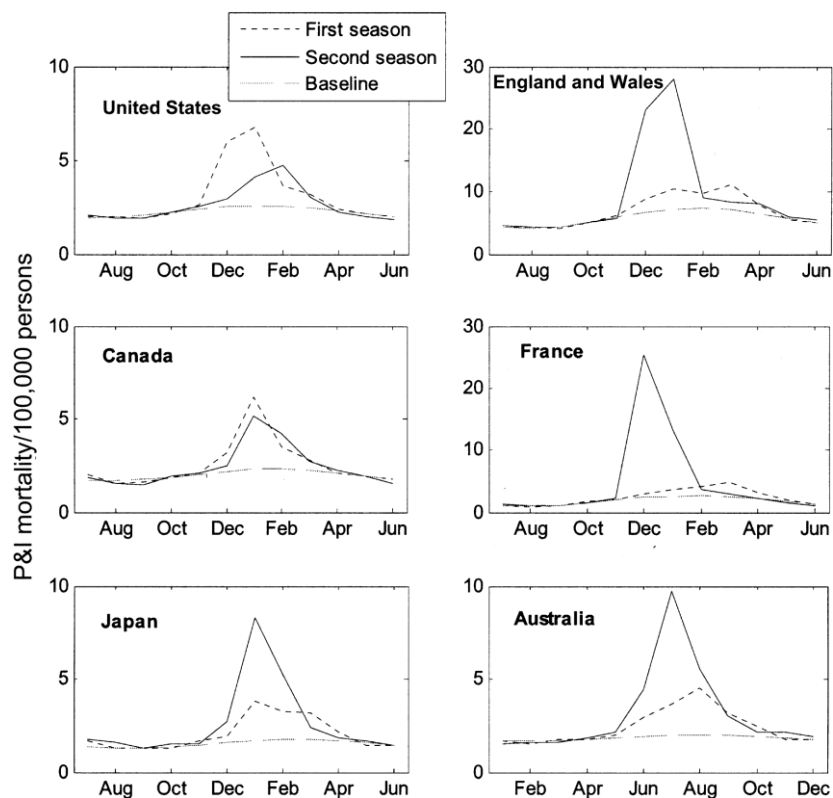
Figura 1: Curve di mortalità durante le due ondate pandemiche di A/H3N2

⁶¹ 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>.

⁶² Viboud, C., Grais, R. F., Lafont, B. A., Miller, M. A., Simonsen, L., & Multinational Influenza Seasonal Mortality Study Group (2005). *Multinational impact of the 1968 Hong Kong influenza pandemic: evidence for a smoldering pandemic*. The Journal of infectious diseases, 192(2), 233–248. DOI: <https://doi.org/10.1086/431150>.

⁶³ Kilbourne E. D. (2006). *Influenza pandemics of the 20th century*. Emerging infectious diseases, 12(1), 9–14. DOI: <https://doi.org/10.3201/eid1201.051254>.

⁶⁴ Vedi nota 34.



La Figura 1 mostra le curve di mortalità per ciascuna delle due ondate nei diversi Paesi nel mondo, in particolare gli Stati Uniti e Canada, Europa (Gran Bretagna, Francia), Giappone e Australia. Si considerano i decessi mensili per polmonite e influenza su 100.000 persone.

Ciò che spicca sono le differenze geografiche circa il tasso di mortalità in ciascuna ondata: la prima ondata (1968-69) impattò maggiormente negli Stati Uniti e in Canada mentre fu modesta in Europa (23% Regno Unito e 15% Francia dei decessi totali), in Giappone (32%) e in Australia (22%); la seconda ondata (1969-70), invece, fu molto più lieve in Nord America e molto più aggressiva in Europa, Giappone e Australia⁶⁵.

Per quanto riguarda la popolazione, si stima che almeno il 15% fu colpito dall'influenza⁶⁶; in particolare, neonati e anziani.

Per far fronte alla rapida diffusione dei contagi che stava portando al collasso diverse strutture sanitarie, venne sviluppato un vaccino che tuttavia, come per l'influenza asiatica, fu disponibile solo dopo il raggiungimento del picco di contagi risultando dunque poco utile al contenimento.

Visti i modesti tassi di mortalità dell'influenza, gli Stati non intervennero con misure restrittive rigorose: come per l'influenza asiatica, non si adottarono misure di contenimento come la quarantena, isolamento e restrizione al pubblico esercizio. Anche le testate giornalistiche mantennero un tono di "business as usual", per evitare allarmismi⁶⁷.

Conseguentemente, l'impatto economico e sociale della pandemia influenzale fu molto modesto, causando una riduzione del PIL mondiale del 0,7%. La ripresa fu rapida nel

⁶⁵ Vedi nota 34.

⁶⁶ Vedi nota 33.

⁶⁷ Star Tribune. (2020). *Media played down past crises.*

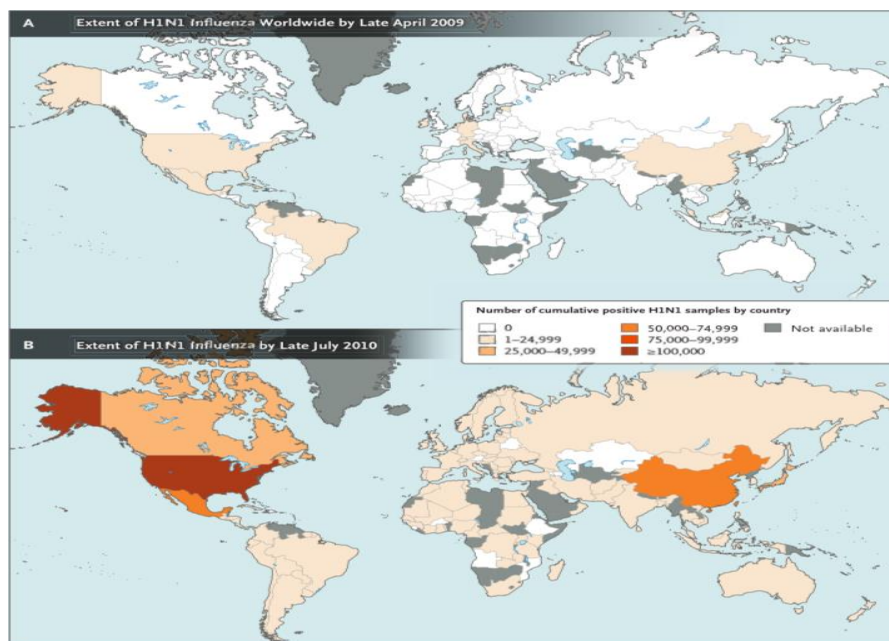
momento in cui le percentuali di contagio diminuirono e con esso anche l'assenteismo scolastico e lavorativo⁶⁸.

3.4 Influenza Suina

L'Influenza Suina è la prima pandemia influenzale che interessò il XXI secolo e, come si può intuire dalla denominazione, deriva da contagio di Orthomyxovirus presente nei suini con riferimento in particolare al ceppo H1N1.

I primi casi di influenza A/H1N1 sono stati rilevati in Messico tra febbraio e marzo del 2009; i casi rilevati in California verso la fine di marzo sono stati poi confermati in laboratorio a metà aprile. Dalla fine di aprile cominciarono ad essere segnalati casi di influenza suina in altri Stati statunitensi e in Paesi di altri continenti, come in Canada, Spagna, Regno Unito, Nuova Zelanda, Israele e Germania⁶⁹. Il 9 giugno 2009, 73 Paesi avevano segnalato più di 26.000 casi confermati e l'11 giugno, l'OMS comunica ufficialmente lo stato di pandemia dando il via alla Fase 6, quella corrispondente ad una pandemia in piena e inevitabile espansione individuata dal Piano di Preparazione e Risposta alle Pandemie Influenzali e che richiede l'intervento delle autorità sanitarie nazionali secondo i propri piani pandemici⁷⁰. In questa fase si assiste ad una sempre maggiore trasmissione del virus nella popolazione di diversi paesi del mondo. Se il 27 aprile 2009 il focolaio messicano dà inizio alla Fase 4 (vengono identificati piccoli focolai e con limitata trasmissione), due giorni dopo si passa alla Fase 5 (grandi focolai ma trasmissione ancora limitata) e solo in due mesi si raggiunge la Fase 6, ossia ha inizio il periodo pandemico vero e proprio.

Figura 1: Diffusione dell'Influenza suina 2009-2010



⁶⁸ 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/>.

⁶⁹ Fineberg HV. (2014). *Pandemic Preparedness and Response — Lessons from the H1N1 Influenza of 2009*, The New England Journal of Medicine, p. 1335-42. DOI: 10.1056/NEJMra1208802.

⁷⁰ Alfani G., Melegaro A., (2010). *Pandemie d'Italia. Dalla peste nera all'influenza suina: l'impatto sulla società*.

Quando la pandemia ormai era giunta al termine, nell'agosto del 2010, quasi tutti i paesi del mondo avevano segnalato casi confermati in laboratorio (Figura 1)⁷¹.

In particolare, il virus responsabile della pandemia, H1N1pdm09, era molto diverso dai virus H1N1 che già circolavano: pochi giovani risultavano immuni al nuovo virus, mentre quasi un terzo delle persone di età >60 anni aveva anticorpi, probabilmente perché già esposti ad un virus H1N1 in passato. Infatti, il CDC (Centers for Disease Control and Prevention) ha stimato che dei 150.000-575.400 decessi in tutto il mondo durante il primo anno di pandemia, l'80% riguardava persone di età inferiore ai 65 anni, più precisamente bambini, donne gravide e adulti giovani e di mezza età. È proprio questo che differenzia l'influenza suina dalle tipiche epidemie influenzali stagionali, durante le quali circa il 70-90% dei decessi avviene nella fascia di età superiore ai 65 anni.

Tuttavia, il suo impatto fu tutto sommato modesto: si stima che circa il 0.001-0.007% della popolazione mondiale sia deceduta per complicazioni respiratorie associate al virus, a fronte del 1-3% durante l'Influenza spagnola⁷²; queste percentuali si avvicinano al numero solitamente registrato in un anno di ordinaria influenza stagionale, ma l'elevata mortalità infantile e in giovani adulti è certamente maggiore⁷³.

Si può dunque affermare che l'Influenza suina è da categorizzarsi come pandemia influenzale ma fu decisamente più benigna rispetto alle pandemie del secolo precedente in termini di morbilità e di mortalità; molti studiosi e scienziati, infatti, non farebbero rientrare tale influenza del terzo millennio nella categoria a cui appartengono pandemie come la peste, colera, Spagnola e influenze asiatiche.

Anche se il basso tasso di mortalità era rassicurante, la paura generale di trovarsi di fronte agli scenari delle pandemie passate ha stimolato gli organismi internazionali a mettere in campo sistemi di sorveglianza globale per monitorare il diffondersi della pandemia, i governi dei singoli paesi ad attivare i propri piani pandemici per limitare la diffusione dell'influenza e la corsa alla creazione di vaccini approvati poi dalla FDA (Food and Drug Administration) nel settembre e novembre 2009⁷⁴.

In particolare, lo scoppio della pandemia influenzale del 2009 permise di attivare per la prima volta le disposizioni dell'IHR (International Health Regulations) del 2005, entrato in vigore nel 2007, che delineano le responsabilità dei singoli paesi e che vede l'OMS come guida nella gestione dell'emergenza sanitaria internazionale. Alcune disposizioni si sono rivelate particolarmente utili per affrontare la pandemia: ad esempio, sono stati implementati sistemi di sorveglianza ed è stata promossa la cooperazione tecnica e la condivisione di supporto logistico; inoltre, la comunicazione tra paesi e OMS è stata resa più efficace attraverso l'istituzione di uffici nazionali incaricati di raccogliere e riportare dati rilevanti. Nonostante questo però molti Stati Membri difettavano le capacità richieste dall'IHR.

Inoltre, l'OMS, l'unico organismo legittimato a guidare la risposta alla pandemia, ha incontrato una serie di ostacoli non da meno: è un'organizzazione che contemporaneamente persegue la salute nel mondo e serve gli Stati Membri, trovandosi quindi spesso nella situazione in cui gli interessi nazionali contrastano con il suo mandato di proteggere la salute di ogni persona. Il suo budget non è sufficiente per adempiere a tutte

⁷¹ Ibidem.

⁷² Centers for Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/2009-h1n1-pandemic.html> (consultato 09.05.2021).

⁷³ Vedi nota 31.

⁷⁴ Center for Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/2009-pandemic-timeline.html> (consultato 09.05.2021).

le sue responsabilità e questo ne limita la flessibilità; l'OMS è più efficiente per quanto riguarda la gestione di emergenze focali e nel breve termine⁷⁵.

Per quanto riguarda le misure adottate dai singoli Paesi, il governo messicano implementò numerose azioni di contenimento, chiudendo la maggior parte delle attività pubbliche e private di Città del Messico per prevenire la diffusione del virus a livello nazionale ma anche globale⁷⁶. Ciò che contribuì maggiormente al dilagarsi del virus fu il trasporto aereo internazionale: nel marzo e aprile 2009, 2,35 milioni di passeggeri volarono dal Messico in 1018 città in 164 Paesi⁷⁷. Gli aeroporti erano, e sono tutt'oggi, dei diffusori internazionali di malattie infettive. In particolar modo per l'influenza, per cui gli individui infetti possono trasmettere la malattia ancora prima di mostrare sintomi, si rese necessario individuare ex ante i casi sospetti tra personale e passeggeri: una delle strategie consisteva nell'informare passeggeri e personale circa i sintomi dell'influenza e le azioni che avrebbero dovuto intraprendere qualora avessero il sospetto di essere malati. Inoltre, per contenere l'influenza, molti governi implementarono misure restrittive circa i viaggi da e per il Messico e invitarono i cittadini a evitare spostamenti non essenziali.

In Germania, per esempio, dal 27 aprile 2009 cominciarono ad essere attuate le misure di sanità pubblica nel settore aereo: circa 460 passeggeri al giorno arrivavano direttamente dal Messico e venivano visitati a bordo da due medici; inoltre, veniva loro consegnato un opuscolo in 3 lingue (tedesco, inglese, spagnolo) che conteneva informazioni sanitarie sui sintomi dell'influenza suina⁷⁸.

Da notare inoltre come, secondo la Convenzione di Montreal del 1999, il vettore aereo è responsabile dei danni subiti dai passeggeri in caso di morte o lesioni se l'incidente si è verificato a bordo dell'aeromobile o durante l'imbarco o sbarco; dunque 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 sintomi⁷⁹.

In questo contesto di responsabilità, la Malaysian Airlines ad esempio adottò le seguenti misure: isolamento del paziente malato nella parte posteriore dell'aeromobile assicurando un distanziamento sociale di almeno due metri, fornitura di guanti e mascherina, designazione di un bagno usufruibile soltanto dal paziente e, una volta arrivato nell'aeroporto di destinazione, il paziente verrà messo in quarantena e l'aereo disinfettato completamente.

Anche gli albergatori si sono attivati adottando misure per 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

⁷⁵ Vedi nota 31.

⁷⁶ 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>.

⁷⁷ 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.

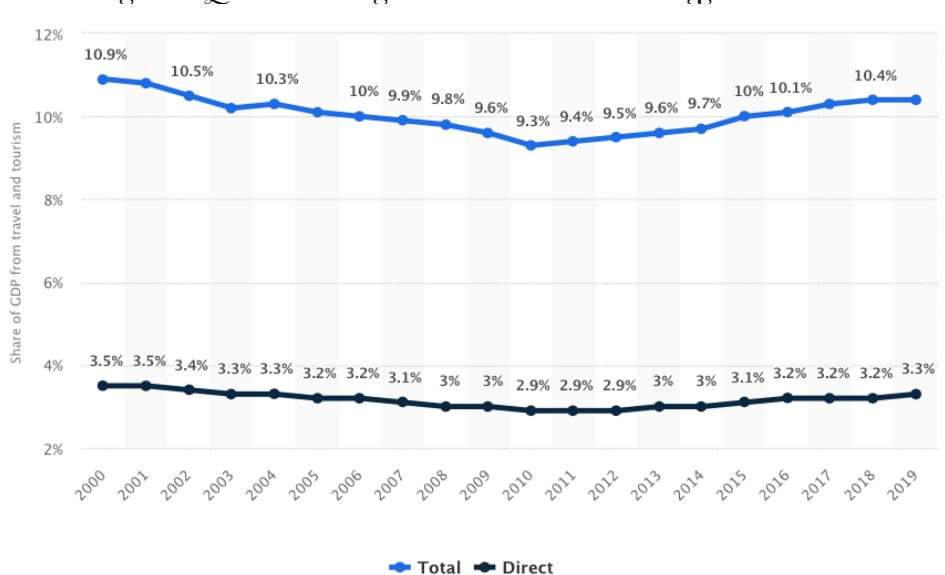
⁷⁸ Dickmann, P., Rubin, G.J., Gaber, W., Wessely, S., Wicker, S., Serve, H. and Gottschalk, R. (2011). *New Influenza A/H1N1 ("Swine Flu"): information needs of airport passengers and staff*. *Influenza and Other Respiratory Viruses*, 5: 39-46. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1750-2659.2010.00168.x>.

⁷⁹ Per una trattazione più approfondita rispetto alla responsabilità del vettore si veda il capitolo 4 di questo studio.

legale gli ospiti potrebbero chiamare in causa la struttura per mancata diligenza se non vengono prese le precauzioni per evitare il contagio⁸⁰.

Circa gli impatti economici e turistici, risulta complesso isolare i danni causati dalla pandemia influenzale da quelli derivanti dalla crisi economica globale che scoppiò proprio nel 2008. Si può tuttavia affermare con certezza che gli impatti subiti dall'industria turistica, tra influenza e crisi economica, sono stati notevoli, soprattutto per via delle restrizioni circa i viaggi internazionali, i messaggi allarmistici dei media che crearono un generale clima di ansia e paura nei cittadini e le misure restrittive dei governi. Tutto ciò portò ad una grave recessione nel comparto turistico: dal 2008 si assistette ad un rapido declino della quota di PIL generata dall'industria dei viaggi e del turismo, arrivata ai minimi termini proprio tra 2009 e 2010 (9.3%), quando lentamente il settore cominciò a riprendersi (Figura 2)⁸¹.

Figura 2: Quota del PIL generata dall'industria dei viaggi e del turismo



Il settore turistico, oltre a contribuire sensibilmente alla generazione di PIL, occupava anche una grande porzione della popolazione (due milioni e duecentomila posti di lavoro diretti) e l'impatto della crisi influenzale in questo senso fu particolarmente sentito dai settori alberghiero, della ristorazione e dell'aviazione, a causa del flusso praticamente inesistente di turisti. I tassi di occupazione degli alberghi crollarono dall'84 al 30%; il settore dell'aviazione subì una riduzione del 70% degli utili per via del basso numero di passeggeri. L'elevato numero di cancellazioni e la diminuzione delle prenotazioni implicarono che quasi la metà del personale delle compagnie aeree nazionali fu costretto a un periodo di ferie forzate.

Per far fronte a questa crisi generale, il governo messicano stanziò oltre 2700 milioni di dollari al fine di sostenere i settori più colpiti quali hotel, ristoranti e spazi per il tempo libero; vennero inoltre effettuati importanti tagli fiscali e oltre milleduecento milioni di dollari vennero destinati alla realizzazione di campagne pubblicitarie volte alla promozione delle principali destinazioni del Messico.

In conclusione, ci sono alcune lezioni importanti che possono tornare utili per fronteggiare più efficientemente una futura pandemia: prima di tutto i paesi dovrebbero evitare discriminazioni nei confronti dei viaggiatori provenienti dai paesi origine dell'influenza, in

⁸⁰ A tal riguardo si veda il capitolo 5 di questo studio.

⁸¹ Statista (2021). In rete: <https://www.statista.com/statistics/1099933/travel-and-tourism-share-of-gdp/>.

questo caso i viaggiatori messicani, non solo perché risulta poco utile al fine di contenere la pandemia ma anche perché potrebbe danneggiare le relazioni diplomatiche; sarebbe opportuno investire ulteriormente nel rafforzamento degli screening per intercettare repentinamente le infezioni non solo negli aeroporti ma anche negli ospedali; i viaggiatori inoltre dovrebbero essere pienamente consapevoli che i loro comportamenti igienico-sanitari svolgono un ruolo molto importante nella prevenzione del contagio e per questo bisognerebbe fornire informazioni di prevenzione chiare; sempre riguardo le veicolazione di informazioni trasparenti, i media e i governi sono stati altamente criticati per la comunicazione alternata tra messaggi rassicuranti e catastrofici che hanno generato panico nei cittadini, impattando negativamente sul comparto turistico più di quanto non avrebbe fatto da sola la pandemia⁸²

3.5 SARS

La SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) è una sindrome respiratoria acuta grave causata dal virus SARS-Cov appartenente alla famiglia dei coronavirus, così definiti per la loro particolare forma a corona. Questi tipi di virus colpiscono mammiferi e uccelli e vengono poi trasmessi all'uomo, provocando infezioni respiratorie spesso poco gravi⁸³; in particolare, i sintomi più comuni sono febbre alta, tosse, mal di testa, dolore muscolare, difficoltà respiratorie e, nei casi più estremi (10-20% dei casi), insufficienza respiratoria, che richiede immediata intubazione e ventilazione meccanica.

Il CDC ha osservato che ad oggi 3 su 4 malattie infettive derivano da animali e si generano conseguentemente in quelle aree del mondo dove allevamenti e uomo sono a stretto contatto⁸⁴. La trasmissione tra soggetti umani avviene poi per via aerea attraverso il contatto diretto o l'esposizione a particelle di saliva derivanti da colpi di tosse e starnuti⁸⁵ ma anche indirettamente tramite superfici toccate da un soggetto infetto⁸⁶.

La SARS emerse per la prima volta nel novembre del 2002 in Cina nella provincia di Guandong. Il primo caso di infezione virale riguardò un allevatore che venne ricoverato in ospedale con i tipici sintomi da influenza i quali, tuttavia, si rivelarono fatali in pochi giorni. La sua morte passò inosservata, senza alcuna diagnosi per comprenderne le cause, e anche la segnalazione all'OMS venne posticipata a pochi mesi dopo ritardando notevolmente la risposta internazionale e rendendo quindi più complesso il contenimento dell'epidemia che si stava sviluppando. Il mancato repentino avviso del governo cinese venne duramente criticato in quanto permise all'epidemia di diffondersi, principalmente tramite voli aerei internazionali, più di quanto avrebbe fatto se notificata tempestivamente.

I casi influenzali continuavano a crescere in modo anomalo in Cina e solo a febbraio 2003 il governo cinese segnalò all'OMS il possibile sviluppo di una nuova epidemia avendo identificato più di 300 casi di SARS. Alla fine del mese venne identificato l'agente

⁸² 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.

⁸³ 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/>.

⁸⁴ Centers of Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/globalhealth/healthprotection/fieldupdates/winter-2017/prevent-zoonotic-diseases.html> (consultato 12.05.2021).

⁸⁵ Portale del Ministero della Salute. (2020). *Nuovo coronavirus e Covid 19*, in rete: <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5337&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto/>.

⁸⁶ WHO (2021). In rete: https://www.who.int/health-topics/severe-acute-respiratory-syndrome#tab=tab_1.

patogeno⁸⁷, a marzo l'OMS dichiarò ufficialmente la presenza di focolai virali in Cina e Vietnam e ad aprile nuovi casi emersero anche in Thailandia, Singapore, Canada e Germania: il virus era stato riconosciuto come minaccia globale e dunque si richiamavano i governi ad implementare piani di contenimento. L'Italia, come altri Paesi che cominciarono a registrare un aumento dei contagi da SARS, cominciò ad attivarsi in questo senso: in particolare, il Ministro Sirchia mise a disposizione il piano sviluppato dalla task force di esperti per il controllo della pandemia⁸⁸.

A inizio luglio l'OMS dichiarò che l'epidemia era ormai contenuta in ogni parte del mondo e a metà agosto, quando l'ultimo paziente SARS viene dimesso, la crisi pandemica era da considerarsi terminata⁸⁹.

In totale, sono stati registrati circa 8500 casi di contagio e 800 decessi in 29 Paesi⁹⁰. La maggior parte dei pazienti infettati con la SARS erano adulti sani tra i 25 e i 70 anni mentre pochi soggetti giovani al di sotto di 15 anni sono stati contagiati. Interessante notare come ad oggi l'epidemia sia ormai contenuta in tutto il mondo anche se non è stato sviluppato un vaccino; misure preventive che ogni singolo soggetto era incentivato ad adottare per prevenire il contagio erano il lavaggio delle mani con soluzioni alcoliche e l'uso di mascherine. Il trattamento della malattia invece consisteva prevalentemente nell'isolamento del soggetto potenzialmente infettato o già malato, intercettazione di tutti i soggetti venuti a contatto con il malato, quarantena di 10 giorni in quanto il periodo di incubazione del virus può durare 2-7 giorni⁹¹.

Le misure che vennero adottate per far fronte a questa nuova minaccia riguardarono principalmente limitazioni circa gli spostamenti nei Paesi particolarmente colpiti dall'influenza. L'OMS emanò a tal fine il *travel advisory* in cui intimava le persone a non recarsi in quelle destinazioni particolarmente colpite dalla SARS, come Cina e Canada, a meno che non fosse strettamente necessario⁹². Sempre più Paesi cominciarono a negare l'ingresso ai cittadini cinesi, molti governi chiusero le scuole, attività commerciali, attrazioni turistiche⁹³.

Alcuni Paesi mostrarono apertamente il proprio dissenso ritenendo che i criteri utilizzati per bloccare i flussi turistici in una zona piuttosto che in un'altra fossero poco validi e soprattutto non adattati ai singoli paesi interessati⁹⁴.

Nonostante ciò, tali misure si rivelarono molto efficaci nel limitare la diffusione del virus, tanto che la SARS è uno dei pochi casi di crisi epidemica lieve e di breve durata.

L'impatto globale dell'influenza SARS in termini di mortalità fu molto modesto rispetto alle precedenti malattie infettive, tuttavia, le misure di chiusura e stop delle attività commerciali e turistiche per contenere il diffondersi della malattia ebbero un notevole impatto sullo sviluppo sociale ed economico, in particolare in Cina.

⁸⁷ Beutels, P., Jia, N., Zhou, Q.-Y., Smith, R., Cao, W.-C. and De Vlas, S.J. (2009). *The economic impact of SARS in Beijing, China*. *Tropical Medicine & International Health*, 14: 85-91. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1365-3156.2008.02210.x>.

⁸⁸ Vedi nota 3.

⁸⁹ Zeng B., Carter RW., De Lacy T. (2005). *Short-term Perturbations and Tourism Effects: The Case of SARS in China*, *Current Issues in Tourism*, 8:4, 306-322. DOI: [10.1080/13683500508668220](https://doi.org/10.1080/13683500508668220).

⁹⁰ Xiaoqin Fan, E. (2003). SARS: Economic Impacts and Implications. ERD Policy Brief n.15, Asian Development Bank. In rete: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28073/pb015.pdf>.

⁹¹ Vedi nota 34.

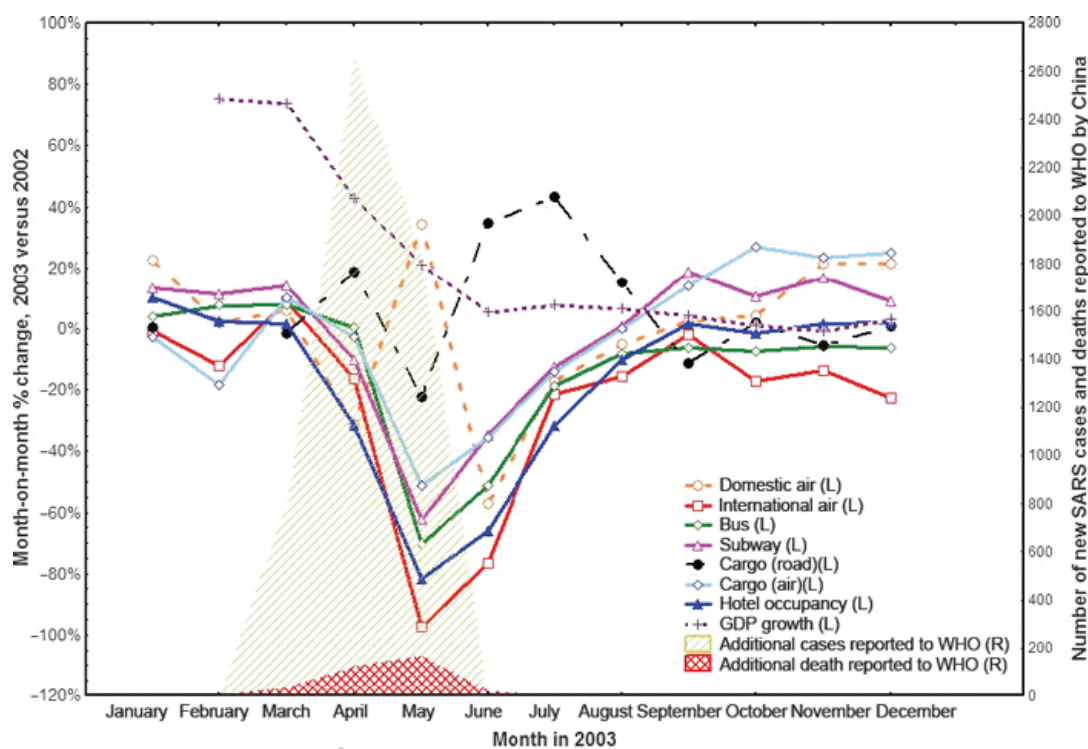
⁹² Vedi nota 31.

⁹³ Vedi nota 37.

⁹⁴ 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*.

Hong Kong e Pechino furono le città più colpite in tutto il mondo: ad Hong Kong il primo caso si verificò nel marzo 2003 quando un medico proveniente dalla provincia di Guandong trasportò il virus nella metropoli; alloggiando in un Hotel che ospitava principalmente uomini d'affari e turisti internazionali, permise al virus di diffondersi dapprima tra gli ospiti che, tornando poi nel proprio paese, veicolavano l'influenza in più di 20 regioni del mondo, in particolare in Asia (Singapore, Taiwan, India) e in Canada. Nel momento in cui l'OMS emanò il *travel advisory* i settori che più ne risentirono furono le industrie dei servizi quali il turismo, trasporti locali e internazionali (soprattutto il trasporto aereo) e intrattenimento. L'impatto sulla sola economia turistica fu stimato ammontare a circa 1.4 miliardi di dollari americani a Pechino, \$1.3 mld. di a Hong Kong, \$8.5 mld. in Cina, \$4.3 mld. in Canada, \$1.4 mld. in Malesia; ulteriori perdite circa le esportazioni e gli scambi commerciali causarono una diminuzione generale del prodotto interno lordo globale⁹⁵.

Figura 1: *Impatto della SARS a livello economico e sociale per la città di Pechino*



Il grafico mostra chiaramente l'impatto mensile (2003) dell'influenza SARS circa una serie di indicatori economici e sociali per la città di Pechino, la più colpita a livello economico in Cina: tra marzo, aprile, maggio e giugno 2003, periodo in cui il numero di decessi era in costante crescita e il più elevato durante l'intera fase pandemica, si assiste ad un maggiore impatto sul trasporto aereo internazionale, tasso di occupazione degli hotel, trasporto locale in bus, trasporto in metropolitana, trasporto aereo e via terra di merci⁹⁶.

Anche per Hong Kong si è osservato un pattern simile: il tasso di occupazione degli hotel scese dal 79% al 18% in quanto, tra aprile e giugno 2003, il numero di arrivi internazionali

⁹⁵ Beutels, P., Jia, N., Zhou, Q.-Y., Smith, R., Cao, W.-C. and De Vlas, S.J. (2009). *The economic impact of SARS in Beijing, China*. Tropical Medicine & International Health, 14: 85-91. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1365-3156.2008.02210.x>. (Figura 1)

⁹⁶ Ibidem.

crollo di quasi il 58% rispetto all'anno precedente⁹⁷; anche il settore del trasporto aereo conobbe una grande contrazione. In generale, il comparto della mobilità e del turismo fu quello più colpito in quasi tutti i paesi.

La Cina, dunque, ha subito un grande rallentamento nella crescita economica principalmente nel terzo trimestre, ma, verso la fine dell'anno, i settori maggiormente colpiti ripresero rapidamente una volta terminata la crisi epidemica.

A livello globale, le statistiche mostrano come, a fine 2003, Asia e Pacifico registrarono circa 119 milioni di turisti stranieri, segnalando dunque un calo del 10% rispetto al 2002. Questo si tradusse in una perdita netta di circa 10 milioni di turisti; in particolare, la Cina subì una riduzione del 10%, Taiwan 24%, Singapore 18% e Hong Kong 6%. Invece, gli impatti sull'economia occidentale furono tutto sommato modesti.

Alla fine del 2003, quando l'influenza SARS fu ufficialmente contenuta a livello mondiale, i flussi turistici conobbero una costante crescita e gli effetti disastrosi dei mesi precedenti sull'economia turistica vennero rapidamente recuperati. Addirittura, nel 2019, Asia e Pacifico registrarono quasi 364 milioni di viaggiatori in entrata, il triplo rispetto al 2003.

Questa ripresa repentina dell'economia asiatica, secondo un rapporto elaborato nel 2020 da Deutsche Welle, è da attribuire principalmente alle strategie di prevenzione e di contenimento. Il governo cinese attivò misure di contenimento eccezionali basate sull'isolamento forzato degli infettati presso strutture abitative adibite appositamente. Per garantire che la quarantena in tali strutture fosse rispettata, venne sviluppato un sistema di controllo attraverso telefonate casuali e installazione di telecamere di sorveglianza. La violazione della quarantena spinse il governo ad inasprire i controlli tramite l'utilizzo di braccialetti elettronici.

La SARS fu il primo caso di pandemia in cui venne definito 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 infetti⁹⁸.

L'influenza SARS e la pandemia virale di COVID-19 che stiamo vivendo oggi, oltre ad avere circa l'80% del quadro genetico in comune⁹⁹, presentano altre similitudini che avrebbero potuto tornare utili per prevenire lo scoppio o quantomeno la diffusione di quest'ultima. Alcune lezioni importanti che si possono trarre dalla lieve pandemia del 2003 sono le seguenti^{100,101}:

La comunicazione di informazioni accurate, tempestive e trasparenti sulla natura e entità della malattia da parte dei governi è essenziale per due ragioni: per educare il pubblico circa i rischi e ridurre la paura trovando dunque un equilibrio tra la necessità di allerta e quella di scongiurare panico eccessivo (task spesso complessa e non raggiunta anche in passato, quando i governi comunicavano messaggi contrastanti); per permettere a tutti i Paesi di attivare i propri piani di contenimento in tempo al fine di prevenire la diffusione della malattia sia a livello nazionale che internazionale.

Il governo cinese fu difatti molto criticato per la comunicazione tardiva dell'emergenza pandemica SARS all'OMS solo tre mesi dopo (dal novembre 2002) l'inizio della sua diffusione nella provincia di Guandong; questo certamente contribuì alla sua propagazione.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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/>.

⁹⁹ Vedi nota 31.

¹⁰⁰ Vedi nota 38.

¹⁰¹ WHO. Regional Office for the Western Pacific. (2006). *SARS : how a global epidemic was stopped*. Manila: WHO Regional Office for the Western Pacific. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/207501>

Circa la comunicazione trasparente ma ben bilanciata, è stato dimostrato che fu più la paura della popolazione, che l'epidemia in sé, a causare un crollo negli spostamenti internazionali e quindi a danneggiare notevolmente l'economia del turismo¹⁰².

1. L'impegno e le attività dell'OMS e dei singoli governi nel fronteggiare queste malattie contagiose non solo ex-post ma anche ex-ante:

- L'OMS svolge un ruolo fondamentale in termini di vigilanza, nel dichiarare le allerte sanitarie e nella loro gestione a livello globale; infatti, la chiave per contenere la diffusione mondiale di una malattia è proprio la rapida individuazione dei casi e la diffusione di linee guida per adottare misure di controllo e prevenzione adeguate alla situazione;

- I governi da un lato sono chiamati a intensificare la cooperazione e il coordinamento destinando fondi alla ricerca collaborativa e proattiva per fronteggiare in tempi rapidi tali malattie; dall'altro è necessario assicurare che una parte del budget pubblico sia sempre disponibile per gestire crisi sanitarie improvvise.

2. Il commercio e consumo di animali selvatici, sebbene non sia ancora chiaro come abbia contribuito alla diffusione della SARS, pone evidenti pericoli alla salute umana per come vengono gestiti, commercializzati e macellati. Animali selvatici che non avrebbero alcun contatto naturalmente, vengono tenuti molto vicini, spesso in gabbie, aumentando così il rischio di creazione di nuovi agenti patogeni pericolosi per l'uomo. Nel caso della SARS le evidenze scientifiche hanno mostrato come la civetta delle palme della Cina meridionale svolse un ruolo fondamentale nella sua diffusione. Per quanto riguarda il COVID-19, l'epicentro del contagio si pensa essere un mercato di Wuhan dove si concentrano 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 igieniche¹⁰³.

3. L'importante impatto negativo sull'industria turistica ha evidenziato inoltre la necessità di predisporre un organo di supporto nella gestione della crisi anche in questo settore e ciò ha portato all'istituzione del TERN (Tourism Emergency Response Network) nel 2006. La collaborazione tra questo giovane organo e l'UNWTO si è rivelata essenziale nell'elaborazione di piani di emergenza da implementare a livello nazionale.

4. GLI STRUMENTI INTERNAZIONALI E NAZIONALI PER FRONTEGGIARE LE CRISI PANDEMICHE: LE LORO CRITICITÀ ALLA LUCE DELL'INSORGENZA DEL COVID *(Alessia Scarsella)*

4.1 OMS

Nel 1948 è stata istituita con sede a Ginevra l'Agenzia delle Nazioni Unite per le questioni sanitarie, a cui hanno aderito fin a subito 194 stati in tutto il mondo. Questa organizzazione sovranazionale specializzata per le questioni sanitarie globali è comunemente chiamata OMS – Organizzazione Mondiale della Sanità¹⁰⁴.

L'obiettivo dell'OMS è il raggiungimento da parte di tutte le popolazioni del livello più alto possibile di salute, definita come la condizione di completo benessere fisico, mentale e

¹⁰² 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>.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Organizzazione mondiale della sanità, in rete: https://it.wikipedia.org/wiki/Organizzazione_mondiale_della_sanit%C3%A0.

sociale, e non soltanto come assenza di malattia o d'infermità¹⁰⁵, così come viene precisato nella sua Costituzione.

L'OMS è l'organismo di indirizzo e coordinamento in materia di salute all'interno del sistema Nazioni Unite, ma in questo periodo pandemico si trova a operare in un contesto sempre più complesso e in rapido cambiamento, in cui le frontiere d'azione della sanità pubblica sono diventate sempre più mutevoli, espandendo la loro area di rilevanza anche ad altri settori. Attualmente l'OMS è la sola organizzazione multilaterale incaricata della gestione delle malattie infettive a livello internazionale. L'OMS ha comunque dei poteri limitati, in quanto, pur potendo emanare regolamenti vincolanti per gli Stati membri, le sue capacità giuridiche sono state trascurate, con la conseguente perdita di credibilità nei confronti degli Stati sopracitati. Per far fronte al ruolo di leader nel campo della sanità internazionale, controllando le malattie globali e intensificando la collaborazione tra gli Stati membri, l'OMS ha stilato il Regolamento Sanitario Internazionale, RSI, che verrà meglio analizzato nei paragrafi successivi. Tale regolamento presenta le regole e i protocolli da rispettare in materia di epidemie infettive per gli Stati.

Oltre al RSI, l'OMS è attiva alla ricerca di soluzioni alla pandemia del Covid-19. Una delle più importanti iniziative intraprese, in collaborazione con l'UN Global Pulse nell'ambito dell'innovazione digitale è una emittente radio, resa pubblica per tutto il continente africano, allo scopo di supportare il monitoraggio dell'infodemia¹⁰⁶. Questa collaborazione si prefigge l'obiettivo di analizzare i dati radio, al fine di informare la risposta infodemica includendo le voci di popolazioni più vulnerabili¹⁰⁷.

4.2 Il quadro UE

Fin dall'inizio della pandemia di Covid-19, l'UE ha intrapreso una collaborazione con gli Stati membri, al fine di tutelare la salute e il benessere dei cittadini dell'UE e per salvaguardare le vite umane. L'UE ha da subito evidenziato quattro priorità per elaborare un concreto piano di azione come risposta alla pandemia:

1. limitare la diffusione del virus;
2. garantire la fornitura di attrezzature mediche;
3. promuovere la ricerca su terapie e vaccini;
4. sostenere l'occupazione, le imprese e l'economia¹⁰⁸.

Questi valori sono stati concordati dai leader dell'UE nel marzo 2020, per poter trovare una giusta risposta all'emergenza pandemica del Covid-19.

Il Consiglio europeo si è riunito regolarmente al fine di elaborare una strategia ottimale: i leader nazionali hanno adottato strategie di coordinamento e cooperazione a livello intereuropeo, focalizzando la loro attenzione principalmente su sei argomenti:

1. Strategie di test e uso dei test antigenici rapidi;
2. Riconoscimento reciproco dei test;
3. Tracciamento transfrontaliero dei contatti;
4. Norme di quarantena;

¹⁰⁵ https://it.wikipedia.org/wiki/Organizzazione_mondiale_della_sanit%C3%A0.

¹⁰⁶ Una cura contro l'«infodemia». È quel che si sta preoccupando di trovare l'Organizzazione mondiale della sanità allertando sull'ondata di fake news che il coronavirus di Wuhan sembra essersi portato con sé in molti altri Paesi del mondo, oltre alla Cina. Ben più di quelli dove la malattia legata al nuovo coronavirus si è manifestata finora. (Simone Cosimi, *Repubblica.it*, 2 febbraio 2020).

¹⁰⁷ <https://www.who.int/news/item/04-05-2021-who-and-un-global-pulse-are-building-a-social-listening-radio-tool-to-aid-the-covid-19-infodemic-response>.

¹⁰⁸ Consiglio Europeo: “La risposta di emergenza dell'UE alla pandemia di COVID-19” in rete: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/#:~:text=La%20risposta%20dell'UE%20alla%20COVID%2D19%20%C3%A8%20incentrata%20su,ricerca%20su%20terapie%20e%20vaccini> . 1

5. Sviluppo, produzione e diffusione dei vaccini contro il Covid-19;
6. Certificati digitali di vaccinazione interoperabili¹⁰⁹.

Nel marzo 2004 venne redatto un documento per contrastare le eventuali emergenze sanitarie; questi documenti dotavano gli stati membri di basi per completare o rafforzare i propri piani nazionali. Con l'avvento della nuova pandemia di Covid-19 l'UE ha emanato un piano che andava ad aggiornare il precedente documento, al fine di renderlo il più coerente possibile con la situazione attuale. Il documento fornisce una risposta univoca a livello europeo per ogni fase dell'influenza pandemica, nel modo in cui viene descritta dall'OMS, identificando i compiti e le responsabilità degli Stati membri, della Commissione e delle agenzie europee.

Il documento descrive le azioni da intraprendere in ogni fase pandemica in termini di:

1. pianificazione e coordinamento, in quanto vengono identificati i rispettivi ruoli di OMS, Commissione, Ecdc e Stati membri;
2. monitoraggio e valutazione, gli Stati membri devono prontamente emettere le informazioni, consultarsi e coordinarsi attraverso il Sistema europeo di allarme e risposta;
3. prevenzione e coordinamento, misure come il dispiegamento di farmaci antivirali e lo sviluppo e il dispiegamento di vaccini, così come di altri sistemi di risposta medica;
4. comunicazione, tra gli Stati membri e l'Unione europea, ma anche fornendo un'informazione costante e coerente per il pubblico.

In entrambi i documenti è presente la necessità di estendere la pianificazione di emergenza al di là del settore sanitario, al fine di includere ambiti come la protezione civile, i trasporti, la comunicazione, i servizi di emergenza, gli investimenti nei laboratori e le relazioni internazionali¹¹⁰.

4.3 Il piano pandemico

In Italia è stato emanato un piano pandemico nel 2006, secondo le direttive emanate dall'OMS risalenti all'anno precedente, al quale non sono seguiti aggiornamenti. Il Piano raffigura il riferimento nazionale grazie al quale vengono messi a punto i Piani operativi regionali. Nel piano viene descritta la necessità di valutare l'operatività con esercitazioni sia a livello nazionale che regionale. Nel Piano inoltre viene menzionata la necessità di revisioni periodiche, in modo da adattarlo al cambiamento della situazione epidemiologica. Inoltre nel Piano si trova l'espressione: “ *Il principio ispiratore del Piano è l'assunto che emergenze globali richiedono risposte coordinate e globali*¹¹¹.”

Il Piano è così strutturato: dopo averne illustrato i principi, vengono elencate le fasi e i livelli di rischio: (1) Periodo interpandemico, diviso in due fasi; (2) Periodo di allerta pandemico, diviso in tre fasi; (3) Periodo pandemico, che vede solo una fase; e infine, (4) periodo post pandemico nel quale viene previsto il ritorno al periodo interpandemico.

Il primo periodo rappresenta una fase di vita normale, nessuna nuova forma di virus è presente nell'uomo, potrebbe essere presente negli animali quindi vi è un livello di rischio basso, in seguito la diffusione di un nuovo sottotipo di virus influenzale si espande tra gli animali, quindi aumenta il livello di rischio. Nel secondo periodo il nuovo virus inizia a estendersi anche agli uomini, ma solo in casi isolati, seguono poi piccoli cluster con limitata

¹⁰⁹ Vedi nota 108.

¹¹⁰ L'epidemiologia per la sanità pubblica - Istituto Superiore di Sanità: “Prepararsi alla pandemia e alle altre minacce per la salute: la Commissione adotta i piani europei” in rete: https://www.epicentro.iss.it/focus/flu_aviaria/commissione_eu.

¹¹¹ Centro Nazionale per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie, “Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale”.

diffusione tra umani e altamente localizzata, ciò indica che il virus non è adatto all'uomo. Segue poi una fase di grandi cluster, ma con una diffusione ancora localizzata, ciò indica che il virus si sta adattando all'uomo, ma non è ancora trasmissibile pienamente, questo porta ad un elevato rischio pandemico.

Nel terzo periodo vediamo una prolungata e aumentata trasmissione del virus tra tutta la popolazione, che vede prima pochi casi, poi un aumento, seguito da un decremento e da una nuova ondata. Infine, nel quarto periodo si vede il ritorno al periodo interpandemico.

In seguito, vengono quindi elencati gli obiettivi del Piano, che hanno il fine di rafforzare la preparazione alla pandemia a livello sia nazionale sia locale:

1. Identificare, confermare e descrivere rapidamente casi di influenza causati da nuovi sottotipi virali, in modo da riconoscere tempestivamente l'inizio della pandemia;
2. Minimizzare il rischio di trasmissione e limitare la morbosità e la mortalità dovute alla pandemia;
3. Ridurre l'impatto della pandemia sui servizi sanitari e sociali ed assicurare il mantenimento dei servizi essenziali;
4. Assicurare una adeguata formazione del personale coinvolto nella risposta alla pandemia;
5. Garantire informazioni aggiornate e tempestive per i decisori, gli operatori sanitari, i media ed il pubblico;
6. Monitorare l'efficienza degli interventi¹¹²;

Vengono poi riportate le azioni chiave che hanno il compito di raggiungere gli obiettivi del Piano:

1. Migliorare la sorveglianza epidemiologica e virologica.
2. Attuare misure di prevenzione e controllo dell'infezione (misure di sanità pubblica, profilassi con antivirali, vaccinazione).
3. Garantire il trattamento e l'assistenza dei casi.
4. Mettere a punto piani di emergenza per mantenere i servizi sanitari ed altri servizi essenziali.
5. Mettere a punto un Piano di formazione.
6. Preparare adeguate strategie di comunicazione.
7. Monitorare l'attuazione delle azioni pianificate per fase di rischio, le risorse esistenti per la risposta, le risorse aggiuntive necessarie, l'efficacia degli interventi intrapresi; il monitoraggio deve avvenire in maniera continuativa e trasversale, integrando ed analizzando i dati provenienti dai diversi sistemi informativi¹¹³.

Ogni azione prevede la messa in atto di un insieme di interventi specifici per ogni fase, dove vengono individuati gli attori e le responsabilità.

Sono state mosse molte critiche al Piano, in quanto, come abbiamo accennato precedentemente non è stata attuata una sua revisione costante, pur questa fosse esplicitamente prevista. Inoltre sappiamo che la stesura di questo piano, attuata in accordo con le Regioni, prevedeva che ognuna avrebbe dovuto elaborare un proprio piano pandemico ispirato a quello nazionale. Anche in questo caso si evidenzia il mancato adempimento di questo compito da parte delle Regioni stesse.

4.4 Il Regolamento Sanitario Internazionale

Il Regolamento Sanitario Internazionale (RSI) è uno strumento dal fine giuridico, il quale si prefigge di *“garantire la massima sicurezza contro la diffusione internazionale delle malattie, con la minima interferenza possibile sul commercio e sui movimenti internazionali, attraverso il rafforzamento*

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Vedi nota 111.

della sorveglianza delle malattie infettive mirante ad identificare, ridurre o eliminare le loro fonti di infezione o fonti di contaminazione di vettori?”. Dopo la sua adozione da parte della cinquantottesima Assemblea Mondiale della Sanità e dopo il suo aggiornamento nel 2005, il regolamento è entrato in vigore il 15 giugno 2007. La revisione è stata necessaria in seguito alle esigenze scaturite dalle nuove epidemie affrontate, soprattutto la SARS. Questa ha comportato la revisione e la parziale riscrittura del precedente Regolamento: la principale novità della revisione riguarda la scelta unanime dei paesi riguardo la necessità di un intervento a livello globale, al fine di evitare la diffusione di minacce per la salute pubblica. I limiti relativi alla precedente formulazione del regolamento sono di varia natura, ma principalmente riconducibili alle difficoltà di informazione e trasmissione delle informazioni tra gli Stati membri e l’OMS; inoltre, l’OMS può esercitare un controllo molto limitato in merito al rispetto delle disposizioni da parte degli Stati membri.

Il RSI è principalmente incentrato su un numero ristretto di malattie già conosciute, come colera, peste, febbre gialla o tifo. Emerge chiaramente la mancanza, nel regolamento, della concezione di nuove malattie, dalle quali potrebbero scaturire epidemie con effetti particolarmente pericolosi, se non fronteggiate per tempo.

Grazie alla revisione del regolamento ne viene ampliato il campo di azione, includendo la possibilità di eventi che possano dar luogo ad un’emergenza sanitaria pubblica, anche di rilevanza internazionale, compresi agenti di natura chimica o fisica. Nel regolamento era implicito che vi fosse una stretta correlazione con il sistema ufficiale di notifica dei diversi paesi, anche a fronte di limitati incentivi per gli Stati che avrebbero dovuto far fronte ad un’eventuale emergenza epidemiologica. In prima battuta fu però data scarsa considerazione agli strumenti di controllo e applicazione delle norme emanate da un organo sovranazionale; questo comportò la possibilità per gli Stati di eludere gli obblighi imposti in tema di comunicazione delle problematiche sanitarie interne ai confini degli stati membri.

Un’altra carenza nel regolamento era rappresentata dalla mancanza di un efficace strumento di coordinamento internazionale. In seguito alla revisione del 2007 questa mancanza fu risolta, attraverso l’istituzione di un apposito Comitato di esperti, riunito per fornire supporto tecnico al Direttore Generale dell’OMS. La nuova versione del regolamento prevede la designazione di Focal Points Nazionali (in Italia rappresentato dal Ministero della Salute), i quali hanno la possibilità di coordinare l’analisi dei rischi sanitari in termini di impatto internazionale e la possibilità di notificare eventi di emergenza sanitaria al proprio Paese, specificando le disposizioni dettate dall’OMS. Ultima modifica apportata al regolamento è l’aggiornamento dei documenti sanitari, con l’introduzione dei certificati di vaccinazione.

La correzione del regolamento comunque non è in grado di sopperire alle inefficienze dell’OMS la cui capacità nel limitare la diffusione di malattie infettive è ancora in parte limitata. Il Regolamento viene percepito dagli Stati membri come un insieme di raccomandazioni, prese in considerazione solo in relazione al proprio interesse personale, dal momento che non è presente nessuna autorità sovranazionale o esecutiva¹¹⁴, in grado di far rispettare lo stesso.

Il principale intento del Regolamento è di creare un sistema di risposta a crisi sanitarie integrato ed efficace, che consenta di affrontare la minaccia a livello globale. Perché questo si possa realizzare pare essere ancora necessario un processo di rielaborazione, che

¹¹⁴ EpiCentro, “Entra in vigore il nuovo regolamento sanitario internazionale: nuove opportunità per rispondere alle minacce globali di salute”. In rete: <https://www.epicentro.iss.it/globale/oms-lhr>.

consenta al RSI di assumere quel ruolo di strumento di riferimento internazionale per il controllo della diffusione di epidemie ¹¹⁵.

La revisione del RSI è stata operata in concordanza con l'Accordo sull'applicazione delle norme sanitarie e misure fitosanitarie (Accordo SPS), dell'Organizzazione mondiale del Commercio. L'obiettivo dell'Accordo SPS è il ridimensionamento delle barriere commerciali internazionali, assicurando che i Paesi assumano comportamenti per proteggere la salute umana, animale e vegetale sulla base di adeguate valutazioni di rischio. ¹¹⁶¹¹⁷

Come il RSI, anche l'accordo SPS è affetto da una parziale debolezza dei meccanismi di applicazione, che ne pregiudica l'efficacia. Tuttavia, presi in considerazione congiuntamente, il Regolamento e l'Accordo creano un sistema coerente e un piano strategico efficace nel delineare una risposta internazionale alle emergenze sanitarie causate da malattie con incidenza mondiale.

4.5 Il *Tourism Emergency Response Network*

Il Tourism Emergency Response Network (TERN) è un insieme delle principali associazioni turistiche del mondo, formalmente lanciato da Washington DC nell'aprile del 2006. Congiuntamente con la generale azione della UNWTO ¹¹⁸, questo ha contribuito all'iniziativa di mobilitazione di tutto il settore dei viaggi in vista di una potenziale e quasi sicura evoluzione del virus in una forma pandemica. Vera e propria "rete di reti", TERN si caratterizza per la sua indipendenza e interdipendenza, in cui ogni partner partecipa all'obiettivo di rendere sicuri i viaggi e le destinazioni turistiche.

Sono elencate di seguito alcune linee guida ¹¹⁹:

1. Lavorare a stretto contatto con il sistema delle Nazioni Unite;
2. Condividere informazioni e idee in tempo reale;
3. Fornire messaggi pubblicitari chiari, concisi e geograficamente specifici;
4. Cercare stretti contatti con i media per diffondere al meglio le informazioni;
5. Essere attivato per emergenze regionali e globali di rilevanza per il settore dei viaggi e del turismo o, se richiesto, da uno dei membri TERN.

È emersa la necessità di istituire un comitato di emergenza per la presa di coscienza del grave impatto economico causato dagli innumerevoli eventi catastrofici verificatisi nei primi anni del nuovo millennio. A partire dall'epidemia di SARS scoppiata nel 2003 (descritta in modo approfondito nel precedente paragrafo), i danni accusati da numerose località turistiche e riconducibili a fenomeni epidemici sono stati di portata tutt'altro che trascurabile.

Dal momento della sua istituzione il TERN è stato in costante evoluzione. Nato come organo meramente consultivo per far fronte alla pandemia SARS, acquista la facoltà di elaborare piani di azione. Pur senza potere normativo, si pone oggi come valida risorsa per comunicare e rappresentare gli interessi del turismo globale in tempi di crisi. Con il tempo,

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, in rete: https://it.qwe.wiki/wiki/Agreement_on_the_Application_of_Sanitary_and_Phytosanitary_Measures.

¹¹⁷ 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#.

¹¹⁸ Organizzazione mondiale del turismo. In rete: <https://www.unwto.org/about-us>.

¹¹⁹ UNWTO. In rete: <https://www.unwto.org/resilience-tourism-development>.

il comitato ha quindi acquisito consapevolezza riguardo la responsabilità istituzionale legata al benessere dei viaggiatori e ha sviluppato strumenti per monitorare e ridurre l'impatto dei disastri naturali (comprese anche le pandemie o altre emergenze sanitarie) sul settore¹²⁰.

La gestione dell'attività del TERN è affidata alla competenza del dipartimento di *Risk and Crisis Management* (RCM) dell'UNTWO. Anche in assenza di reali necessità, i membri del TERN partecipano regolarmente ad attività di simulazione, con il fine di prevenire e mitigare l'impatto di eventuali catastrofi future.

In caso di emergenza, il TERN è tempestivamente chiamato a lavorare alla necessaria programmazione di azioni utili per la gestione della crisi, che siano in accordo con le sopracitate linee guida imposte dalla UNWTO.

La peculiarità più importante è quella di mettere a disposizione informazioni sicure e proposte di azione autentiche a tutti i partner. Le notizie devono essere assolutamente puntuali, distinte e essenziali per ogni area geografica interessata. I membri costituenti, per far fronte a tale scopo, devono istituire collaborazioni con i media locali, con il fine di diffondere notizie valide e in tempo reale. La stretta cooperazione del TERN con gli organismi sovranazionali e le agenzie appartenenti all'ONU, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO), è quindi di necessaria importanza per intensificare l'operato svolto dalla UNWTO nel fronteggiare le crisi che potrebbero impattare negativamente l'economia turistica globale.

5. CONCLUSIONI (*Filippo De Agostini*)

L'analisi svolta in queste pagine esprime il suo massimo valore come strumento per esaminare ed apprendere da casi reali le modalità più corrette di gestione di crisi sanitarie. È vero che però crisi di portata pari a quella del Covid, vera e propria pandemia globale, non si erano mai verificate in un contesto economico e sociale nel quale il turismo rivestisse un ruolo significativo come quello attuale, in cui il settore ha un valore di 8.8 trilioni di dollari, pari al 10.4% del pil mondiale.¹²¹ Da considerare poi i casi particolari di territori di piccole dimensioni (come le isole), in cui questo può rappresentare la fonte di oltre l'80% delle esportazioni e quindi una parte predominante dei ricavi economici. Gli impatti di una crisi del settore, in cui sono ad oggi occupati più di 310 milioni di lavoratori (1 su 10 a livello mondiale), hanno avuto risvolti la cui entità totale non è ancora totalmente prevedibile, ma che senz'altro già delineano un quadro drammatico. I dati dell'UNTWO (United Nations Tourism World Organization), mostrano una riduzione di oltre il 70% in trasporti e ricavi legati al settore turistico, con oltre 100 milioni di posti di lavoro direttamente a rischio, di cui una parte importante sono occupati da giovani, donne e lavoratori appartenenti all'economia sommersa, vale a dire le classi sociali più tradizionalmente fragili. Come per i lavoratori, anche tra le attività economiche le più colpite sono state le piccole imprese, che con limitato spazio di gestione degli impiegati e margini di profitto contenuti sono state costrette alla chiusura, ad un tasso superiore del 9% rispetto all'anno precedente.¹²² Anche dal punto di vista della sostenibilità si possono individuare effetti negativi. A fronte di un impatto (per altro limitato) sul livello di emissioni mondiali, il lockdown generale imposto per il contenimento della pandemia ha implicato l'interruzione di importanti progetti di preservazione ambientale e di heritage sociale. Dal punto di vista sociale, è chiaro come la contrazione economica, interessando le fasce più deboli della popolazione, abbia

¹²⁰ Vedi nota 113.

¹²¹ World Travel & Tourism Council, 2019 data.

¹²² Kalemli-Ozcan, S. et al. (2020) *Covid-19 and SME failures*, IMF working paper.

contribuito all'allargarsi della forbice che separa i cittadini più abbienti dai più sfortunati, con un trend che mostra una chiara tendenza alla estremizzazione delle condizioni sociali ed economiche delle diverse fasce di popolazione.

Si deve anche considerare l'impatto psicologico che il covid ha avuto sul sistema di credenze personali degli individui, e sulla diffusione di sentimenti di insicurezza, che potrebbero potenzialmente pregiudicare una corretta e robusta ripresa del settore, nel momento in cui il rischio effettivo venga ritenuto cessato. Gli effetti delle pandemie, sia psicologici sia economici, e le derivanti misure politiche, hanno rappresentato, ieri come oggi, impegnative sfide per il settore ed i suoi addetti. Una loro corretta gestione è quindi fondamentale per controllare gli impatti perduranti di simili crisi.

Nel caso specifico del covid, è evidente come, dalla seconda metà del 2021, con il progressivo diffondersi della copertura vaccinale, si prospetti una possibilità reale di ripartenza. Se però questa crisi ha messo a nudo la vulnerabilità dell'economia nazionale ed internazionale, diventa di primaria importanza che il rilancio economico sia sviluppato sulla base di un paradigma sostenibile. Non solo una sostenibilità economica ed ambientale, che permetta quindi una crescita di lungo periodo, nel necessario rispetto degli ecosistemi, ma anche una sostenibilità sociale, che riduca le disuguaglianze e permetta lo sviluppo di una società più equa, più unita e pronta ad affrontare le sfide che il futuro ci riserva.

CAPITOLO II

L'IMPATTO DEL LOCKDOWN SUL SETTORE TURISTICO ALLA VIGILIA DELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA

Sommario: 1. INTRODUZIONE (*Irene Bubbola*) – 2. IL LOCKDOWN E LE RESTRIZIONI ALLA LIBERTÀ DI MOVIMENTO ED ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE (*Monica Maria Minervini*) – 2.1 La situazione mondiale e le misure restrittive nel resto del mondo – 2.2 La situazione europea e le misure restrittive in Europa - 2.3. La situazione italiana e le misure di isolamento adottate - 2.4. La situazione nelle Regioni italiane – 2.5 Le limitazioni che il virus ha imposto a livello individuale – 2.6 Gli effetti della pandemia sul settore turistico - 3. INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE (*Francesca Di Mascio*) - 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 (*Federico Azili*) - 4.1 Breve inquadramento storico - 4.2 Dichiarazione di pandemia e risposta europea - 4.3 Ripartenza - 4.4 Mercato turistico europeo - 5. INTERVENTI A LIVELLO ITALIANO (*Federico Azili*) - 5.1 Le misure di restrizione in Italia: la dichiarazione di pandemia, le limitazioni agli spostamenti e l'autodichiarazione - 5.2 I contorni della crisi - 5.3 Le risposte attese dal comparto del turismo italiano - 6. INTERVENTI A LIVELLO LOCALE (*Filippo Paissan*) - 6.1 La normativa regionale e locale in tema di Covid-19- 6.2 Le conseguenze generali del lockdown sul turismo a livello locale - 6.3 Il caso Venezia – 7. CONCLUSIONI (*Irene Bubbola*).

1. INTRODUZIONE (*Irene Bubbola*)

Ad oltre un anno di distanza dalla dichiarata emergenza sanitaria Covid-19, la situazione socio-economica mondiale e, specialmente, quella italiana continua a presentare un punto di arresto. In particolare, il quadro attuale del settore turistico evidenzia compiutamente i segni di un cambiamento epocale, rendendo necessario escogitare nuovi paradigmi che consentano di riprogrammare il settore turistico e ripensare alla natura stessa del medesimo, puntando ad una visione complessiva più sostenibile.

Il seguente capitolo si apre con l'analisi dell'andamento pandemico, in prima istanza a livello globale, poi a livello nazionale e regionale; approfondendo le diverse - seppur di fatto analoghe - misure di isolamento adottate ai vari livelli istituzionali, tra le quali, le più importanti sono individuate nella mappatura a colori, che identifica gli stadi epidemici per ciascuna area geografica e l'organizzazione delle successive campagne vaccinali. In aggiunta a ciò, è interessante soffermarsi sulla rilevanza che lo strumento del Dpcm ha assunto, e continua ad assumere, nel contesto istituzionale italiano, anche per i reiterati utilizzi di tale strumento come linea-guida per orientare verso comportamenti sociali responsabili.

Si è poi passati a riflettere sugli effetti che le suddette limitazioni hanno avuto nella sfera individuale e su come la pandemia abbia colpito un settore che presentava già delle preesistenti fragilità: quello turistico.

Dopo un primo inquadramento del contesto pandemico e delle restrizioni adottate per contrastare la diffusione del virus, si è proceduto ad esaminare e a quantificare gli effetti più significativi che il virus ha prodotto sull'economia globale nel corso del 2020 e parte del

2021; in particolare, proponendo un confronto tra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo e, successivamente, indagando i diversi scenari di ripresa e le seguenti previsioni per il breve-medio termine.

Certamente, il settore turistico è senza dubbio tra quelli più colpiti da tale crisi sanitaria; la trattazione, dunque, si sofferma ad analizzare la risposta del comparto turistico relativamente alle tre componenti - domanda, offerta e mobilità - che maggiormente hanno determinato il suo prolungato arresto.

In seguito, sono stati presi in esame due importanti strumenti per la ripresa europea: il NextGenerationEU e il React-EU, finalizzati a sanare gli immediati danni economici e sociali, causati dalla pandemia.

Il capitolo si conclude con una riflessione in merito all'impatto che le varie misure restrittive (e in particolare i ripetuti lockdown) hanno prodotto sul contesto turistico nazionale e locale. Infine, per inquadrare dettagliatamente la realtà turistica italiana viene aggiornato l'approfondimento del caso di studio relativo alla città di Venezia, già proposto nella precedente trattazione.

2. IL LOCKDOWN E LE RESTRIZIONI ALLA LIBERTÀ DI MOVIMENTO ED ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE *(Monica Maria Minervini)*

2.1 La situazione mondiale e le misure restrittive nel resto del mondo

Gli Stati Uniti sono il Paese più colpito, sia in termini di decessi che di casi di coronavirus, con un valore di 588.539 decessi per 33.056.860 casi, secondo il conteggio della Johns Hopkins University.

Dopo gli Stati Uniti, i Paesi più colpiti sono in ordine il Brasile, con 444.094 decessi e 15.894.094 casi, e l'India con 291.331 decessi e 26.031.991 casi.¹²³

Negli Stati Uniti, a partire da febbraio, ed in modo più significativo da marzo 2021, gli Stati federati hanno progressivamente rimosso il coprifuoco precedentemente in vigore a partire dalle ore 22 ed in alcuni casi dalle ore 23. La campagna vaccinale negli USA sta proseguendo molto velocemente, tanto che, attualmente, oltre il 35% degli americani è pienamente vaccinato. Inoltre, le nuove linee guida dei Centers for Disease and Prevention (CDC), segnalando una svolta nella lotta contro il coronavirus, prevedono la possibilità, per le persone vaccinate, di non dover più indossare le mascherine o rispettare il distanziamento sociale, all'aperto e al chiuso.

In Argentina, dopo una serie di record nella curva dei contagi e delle vittime da Covid-19, in particolare a Buenos Aires, l'esecutivo ha introdotto un coprifuoco dalle ore 20 alle 6, in vigore nell'area metropolitana della capitale. L'Argentina sta attualmente affrontando, ed affronterà fino al 30 maggio, un nuovo lockdown totale: infatti, come afferma il presidente dell'Argentina, Alberto Fernandez, il Paese "sta attraversando il momento peggiore della pandemia", con un nuovo record quotidiano di casi positivi, circa 35.000 casi, e 450 morti. A partire poi dal 31 maggio, le attuali restrizioni saranno ripristinate con una nuova chiusura totale nel fine settimana del 5 e 6 giugno. Durante il lockdown, le attività sociali, economiche, educative, religiose e sportive saranno sospese e i soli negozi aperti saranno quelli con merci di prima necessità e per le consegne a domicilio. Gli argentini possono circolare solo nelle vicinanze delle loro case tra le 6:00 e le 18:00. In molti Paesi dell'Asia, tra cui il Bangladesh e le Filippine, è in vigore un coprifuoco notturno con orari variabili e

¹²³ La Repubblica, *Coronavirus nel mondo, la Spagna apre a "tutti i vaccinati" dal 7 giugno*, 21 maggio 2021. In rete: https://www.repubblica.it/esteri/2021/05/21/news/coronavirus_nel_mondo_contagi_aggiornamenti_e_tutte_le_news_sulla_situazione-302039290/.

sono inoltre previste, in caso di violazione del medesimo, punizioni corporee, anche severe.¹²⁴

In Brasile, le restrizioni vengono decise dai governi dei singoli Stati: in quello di Rio de Janeiro, lo Stato più popoloso, nonostante un alto numero di vittime, il governatore ha dato l'avvio a una fase di transizione che prevede la riapertura di ristoranti, saloni di bellezza, cinema e teatri a partire dal 24 aprile, anche se il coprifuoco rimarrà in vigore tra le 20 e le 5.

In Ecuador, ad inizio aprile, il Presidente uscente Lenin Moreno ha decretato lo stato di emergenza, con un coprifuoco dalle 20 alle 5 in otto province, a causa dell'elevata incidenza dei contagi da coronavirus.

In India dal 19 aprile sono in vigore lockdown e coprifuoco notturno nella capitale New Delhi, oltre a restrizioni simili in altri Stati più duramente colpiti. Da sottolineare che l'India, oltre ad essere al terzo posto per numero di contagi dietro a Stati Uniti e Brasile, è anche al quarto posto per numero di vittime.

In Kenya, nel mezzo della terza ondata, il Presidente Uhuru Kenyatta ha decretato un parziale lockdown a Nairobi e in altre quattro contee circostanti, che prevede anche un coprifuoco dalle 20 alle 4 del mattino.¹²⁵

Per quanto concerne, infine, la situazione dei vaccini a livello mondiale, il primo Paese al mondo con il tasso più alto di vaccinati sono attualmente le Seychelles con un tasso di vaccinati pari al 65.11% (vale a dire 64.029 abitanti vaccinati).¹²⁶

2.2 La situazione europea e le misure restrittive in Europa

Nonostante l'Italia sia stato il primo Paese in Europa, nel 2020, a riscontrare il primo caso di Covid, di lì a poco anche gli altri Stati hanno dovuto piano piano mettere in campo varie misure restrittive per contrastare l'avanzata del virus.

In particolare, in questa terza ondata della pandemia gli Stati hanno dovuto adottare una serie di misure restrittive, tra cui il divieto di spostarsi nelle ore serali (coprifuoco).

In Austria, dall'8 febbraio 2021, sono state adottate nuove misure di contenimento, tra le quali un coprifuoco a livello nazionale dalle ore 20 alle ore 6 del mattino successivo, nonché vari provvedimenti che limitano gli spostamenti a livello locale.

In Belgio, il coprifuoco delle 22 è stato revocato l'8 maggio e subito sostituito da una deroga che prevede il divieto di raduno per più di 3 persone tra le ore 24 e le ore 5 del mattino seguente.

La Francia è stata uno dei primi Stati ad optare per un coprifuoco, inizialmente dalle ore 21 alle ore 6 e successivamente è stato ulteriormente ristretto dalle ore 19 alle ore 6. Nonostante le crescenti proteste da parte dei cittadini, attualmente la Francia è il Paese che presenta le misure più restrittive in Europa, per quanto riguarda il coprifuoco. A partire dal 19 maggio c'è stato un allentamento del coprifuoco, precedentemente posticipato di due ore e, successivamente, spostato nuovamente alle ore 21, prevedendo, inoltre, un ulteriore allungamento alle ore 23 dal 9 giugno. Si attende, inoltre, la sua totale abolizione, probabilmente a partire dal 30 giugno. Finché il coprifuoco resterà in vigore, saranno previste multe pari a 135 euro per chi lo viola e pari a 750 per chi è stato già fermato dalla

¹²⁴ Ansa, *Covid: Argentina, 9 giorni di lockdown per le zone a rischio*, 21 maggio 2021. In rete: https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2021/05/21/covid-argentina-9-giorni-di-lockdown-per-le-zone-a-rischio_55358c97-12b3-416d-8019-719c6e7eb57e.html.

¹²⁵ Skytg24, *Covid, coprifuoco contro i contagi: ecco in quali Paesi del mondo è in vigore*, 22 aprile 2021, in rete: <https://tg24.sky.it/mondo/2021/04/21/covid-coprifuoco-mondo#19>.

¹²⁶ Rainews, *Coronavirus: tutti i dati aggiornati*, aggiornato al 31 maggio 2021, in rete: <https://www.rainews.it/ran24/speciali/2020/covid19/world.php>.

polizia una prima volta. Resta come sempre valida, come anche in Italia, la possibilità di muoversi oltre l'orario del coprifuoco per "validi e comprovati motivi di lavoro", come anche per recarsi in farmacia o per assistere un familiare malato, nonché per i "casi di forza maggiore"¹²⁷.

Anche la Germania ha imposto un coprifuoco dalle 22 alle 5, che, in base al piano noto come *freno di emergenza*, una legge federale che impone ai 16 lander le medesime regole, ed insieme alle altre restrizioni negli spostamenti e nei contatti sociali, viene applicato in automatico ogni qualvolta vengono superati 100 contagi per 100 mila abitanti per 7 giorni oppure per tre giorni di fila. Anche in questo caso valgono le medesime deroghe consentite per validi motivi. Va inoltre sottolineato che, nonostante la presenza di questa legge, resta comunque valida la possibilità, dalle ore 22 a mezzanotte, di uscire per una passeggiata o a fare jogging in solitaria. Si prevede una modifica di queste regole, che, però, non arriverà probabilmente prima del mese di giugno.

Al momento, il Regno Unito è probabilmente la Nazione che presenta la miglior situazione epidemiologica: a tal riguardo, è stato rimosso il coprifuoco notturno e l'unico divieto presente attualmente è quello di assembramento, dunque la cosiddetta *rule of six*, regola in vigore negli spazi aperti e che consente raggruppamenti fino ad un massimo di sei persone o di due famiglie, permane anche in questo caso. Il Regno Unito è, dunque, ufficialmente passato alla cosiddetta *fase 3* delle riaperture, che ha permesso la riapertura di tutti quei locali pubblici al chiuso. Altre riaperture hanno riguardato hotel, centri ricreativi, cinema, teatri e musei.

Il governo, il 14 giugno, deciderà sulla possibilità di modificare eventualmente tale piano, che, ad oggi, prevede come data di uscita completa dal lockdown il 21 giugno. Anche nei Paesi Bassi il coprifuoco delle 22 è stato rimosso il 28 aprile. Prima di questa data, il coprifuoco era stato imposto dalle ore 21 e successivamente spostato alle ore 22, prevedendo una multa pari a 95 euro per coloro che venivano sorpresi all'aperto, ovviamente ad eccezione di motivi di lavoro o emergenziali.¹²⁸

Anche in Portogallo il coprifuoco, dalle 22 alle 5, è stato di recente rimosso.

In Romania, invece, presenta una diversa situazione, poiché le autorità hanno deciso di anticipare l'orario del coprifuoco serale alle 20, scatenando diverse proteste dei cittadini.

In Russia, nonostante una nuova impennata dei contagi, non è in vigore alcun coprifuoco. In Spagna la situazione è, insieme al Regno Unito, una delle migliori: il coprifuoco in vigore dalle 23 alle 6 è stato rimosso e soprattutto lo stato d'allarme nazionale per la pandemia, approvato a ottobre 2020, è scaduto il 9 maggio e non sarà rinnovato, come annunciato dal Premier spagnolo Pedro Sanchez. Tuttavia, resta valida la possibilità di continuare a limitare l'orario di apertura o il numero di clienti che frequentano bar e ristoranti, con l'ipotesi del ritorno del coprifuoco qualora la situazione lo richiedesse.

Anche la Grecia ha deciso di allentare molte delle restrizioni, probabilmente in vista dell'arrivo della stagione turistica, per cui al momento sono concessi gli spostamenti tra le varie regioni ed il coprifuoco è stato posticipato a mezzanotte e mezza, fino alle 5 del mattino seguente.

In Turchia il coprifuoco prosegue dalle ore 21 alle ore 6 di mattina.¹²⁹

¹²⁷ Skytg24, *Covid, coprifuoco in Europa: come funziona negli altri Paesi*, 17 maggio 2021, in rete: <https://tg24.sky.it/salute-e-benessere/2021/05/17/covid-coprifuoco-europa>

¹²⁸ Ednhub, *Abolizione del coprifuoco: ecco cosa succede in Europa*, Agenzia Nazionale Stampa Associata, 04 maggio 2021, in rete: <https://ednh.news/it/abolizione-del-coprifuoco-ecco-cosa-succede-in-europa/>

¹²⁹ Skytg24, *Covid, coprifuoco contro i contagi: ecco in quali Paesi del mondo è in vigore*, op. cit. 3

Anche l'Ungheria ha ormai *sconfitto* la terza ondata della pandemia, come afferma il primo ministro ungherese Viktor Orban, in occasione dell'annuncio della revoca di alcune misure restrittive, come ad esempio il coprifuoco notturno, grazie al raggiungimento della quota di cinque milioni di vaccinati. Saranno, dunque, consentiti gli assembramenti all'aperto fino a 500 persone e non sarà più necessario indossare le mascherine in pubblico. Inoltre, gli eventi in spazi al chiuso saranno invece aperti solo alle persone vaccinate.¹³⁰

Per quanto concerne la situazione turismo, comunque, l'ingresso nell'Unione è consentito a tutte le persone provenienti da Paesi che presentano una buona situazione epidemiologica e a tutte le persone che hanno ricevuto l'ultima dose di un vaccino autorizzato dall'Ue. Ovviamente, saranno comunque ancora richiesti test ed eventuali periodi di quarantena.¹³¹

2.3 La situazione italiana e le misure di isolamento adottate

"Non ci sarà più una zona rossa, non ci saranno più zona uno e zona due, ma un'Italia zona protetta. Saranno da evitare gli spostamenti salvo tre ragioni: comprovate questioni di lavoro, casi di necessità e motivi di salute".

È stata questa la frase pronunciata dal premier Giuseppe Conte il 9 marzo 2020, in occasione del decreto che avrebbe segnato l'inizio del lockdown della nostra nazione a causa della pandemia di Covid-19. Il Dpcm del 9 marzo 2020¹³² disponeva restrizioni per l'intero Paese, che diventava un'unica zona rossa: all'improvviso, per la prima volta dopo la Seconda Guerra Mondiale, fu indetto il coprifuoco. In seguito furono interrotte le attività didattiche nelle scuole, vennero impediti i matrimoni, vennero chiusi bar, ristoranti, negozi, palestre, piscine, cinema, teatri, musei, discoteche, stazioni sciistiche, annullati funerali, manifestazioni sportive, sospesi esami ecc.

Da lì in poi sono stati numerosi i Dpcm che si sono susseguiti lungo il 2020 e, in generale, sono stati complessivamente emanati 642 atti per contrastare l'avanzata del coronavirus nel nostro Paese. Inoltre, sono stati i primi mesi del 2020 ad essere i più intensi dal punto di vista della produzione normativa: a febbraio sono stati pubblicati 67 atti Covid, a marzo 103 e ad aprile 65.

Nel corso del 2021 gli atti pubblicati sono già 174.¹³³

Riprendendo da dove la precedente trattazione si era conclusa¹³⁴, il primo Dpcm si è avuto in data 10 aprile 2020¹³⁵ e ha sancito la proroga delle misure restrittive per il contenimento dell'emergenza epidemiologica sino alla data del 3 maggio.

Il 14 aprile 2020 sono state previste le prime riaperture, anche se solo per librerie, cartolerie e negozi di abbigliamento per bambini.

Ulteriori riaperture sono state invece previste grazie al Dpcm del 26 aprile 2020¹³⁶, dando avvio a quella che viene definita la *fase 2* dell'emergenza Covid.

¹³⁰ La Repubblica, *Coronavirus nel mondo, la Spagna apre a "tutti i vaccinati" dal 7 giugno*, cit. 2.

¹³¹ Ansa, *Covid, Europa verso graduale riapertura a vacanze e turismo*, 3 maggio 2021, in rete: https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/05/03/freno-demergenza-per-limitare-rischio-varianti-covid_1400bc48-b8ac-415c-8b1f-0a0a7f80aff5.html.

¹³² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020.

¹³³ Openpolis, *Coronavirus, l'elenco completo degli atti*, aggiornato al 31 maggio 2021, in rete: <https://www.openpolis.it/coronavirus-lelenco-completo-degli-atti/>.

¹³⁴ U. Izzo (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare.*, Trento, 2020. In rete: <http://hdl.handle.net/11572/266711>.

¹³⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2020.

¹³⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2020.

La fase 3 è cominciata invece con il Dpcm del 11 giugno 2020¹³⁷: dal 15 giugno sono stati riaperti i centri estivi per i bambini, le sale giochi, le sale scommesse, le sale bingo, così come le attività di centri benessere, centri termali, culturali e centri sociali, come pure, ancora, i cinema, gli spettacoli aperti al pubblico, le sale teatrali, le sale da concerto e gli altri spazi all'aperto, ripartendo, infine, lo sport professionistico. Sono invece continuate le sospensioni per tutte le attività che hanno luogo in sale da ballo, discoteche e locali assimilati, sia all'aperto che al chiuso.

A partire dal 12 giugno hanno ripreso poi gli eventi e le competizioni sportive a porte chiuse, ovvero all'aperto senza la presenza del pubblico nel rispetto dei protocolli di sicurezza, emanati dalle rispettive Federazioni sportive al fine di prevenire le occasioni di contagio.

Il 14 luglio 2020¹³⁸ il Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, ha firmato il Dpcm che prorogava al 31 luglio 2020 le misure del Dpcm 11 giugno 2020, ulteriormente prorogate poi al 7 settembre 2020 ed ancora al 7 ottobre 2020.

Il 7 ottobre 2020¹³⁹ è stata poi deliberata la proroga, fino al 31 gennaio 2021, dello stato d'emergenza dichiarato in conseguenza della dichiarazione di "emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale" da parte della Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

Con l'avvio dell'estate e l'allentamento delle misure restrittive i contagi hanno piano piano cominciato la loro fase di risalita che ha portato dunque a ricominciare la fase di chiusure verso la fine dell'estate e, il 13 ottobre 2020¹⁴⁰, all'emanazione di un nuovo Dpcm, che ha ufficialmente inaugurato una seconda ondata.

Da questo momento in poi, i Dpcm, che si sono susseguiti, hanno piano piano predisposto tutte le chiusure e le limitazioni che si erano già presentate ad inizio anno.

Il 3 novembre 2020¹⁴¹ è stato nuovamente imposto con un Dpcm il coprifuoco su tutto il territorio nazionale dalle 22 alle 5 del mattino successivo ed è nato anche il sistema dei "colori", che ha suddiviso l'Italia in tre fasce: fascia di rischio gialla, fascia di rischio arancione e fascia di rischio rossa, da assegnare settimanalmente (solitamente ogni venerdì ed a decorrere dal lunedì successivo) alle Regioni in base agli indicatori di monitoraggio, ancora oggi in vigore.

Il sistema delle tre fasce è stato soprattutto utilizzato durante il periodo festivo di Natale e Capodanno, alternando l'Italia tra zona rossa (nei giorni festivi e prefestivi: 24, 25, 26, 27, 31 dicembre e 1, 2, 3, 5, 6 gennaio) e zona arancione (nei giorni feriali 28, 29, 30 dicembre e 4 gennaio).

Il primo provvedimento ad inaugurare il 2021 è stato invece il Dpcm del 14 gennaio¹⁴², durato fino al 5 marzo, il quale ha prorogato lo stato di emergenza fino al 30 aprile, in conseguenza della dichiarazione di "emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale" da parte della Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS): è stato ancora una volta ribadito il coprifuoco tra le 22 e le 5; l'obbligo di mascherina all'aperto e al chiuso; il sistema per fasce di colore assegnate alle singole Regioni. Inoltre, per la prima volta, è stata anche istituita una nuova zona definita "zona bianca", nella quale sono state collocate le Regioni con un livello di rischio considerato "basso" e un'incidenza dei contagi, per tre settimane consecutive, inferiore a 50 casi ogni 100.000 abitanti.

¹³⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2020.

¹³⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 luglio 2020.

¹³⁹ Decreto-Legge 7 ottobre 2020, n. 125.

¹⁴⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 ottobre 2020.

¹⁴¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 novembre 2020.

¹⁴² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 gennaio 2021.

Un'ulteriore svolta si è avuta a marzo, precisamente il giorno 2, quando è stato emanato il primo Dpcm del nuovo premier Mario Draghi, entrato poi in vigore il 5 marzo.¹⁴³

Questo primo Dpcm del Presidente Draghi, primo di 127 atti Covid già emanati fino a questo momento dal governo Draghi¹⁴⁴, ha ricalcato nell'impianto generale di quelli emanati lungo tutto il 2020 dal precedente premier Giuseppe Conte, improntati al rigore: egli ha dunque mantenuto in vigore il sistema a fasce colorate, il coprifuoco e lo stop agli spostamenti tra Regioni.¹⁴⁵

Attualmente in Italia è presente un coprifuoco, fissato alle ore 23, che verrà ufficialmente spostato alle ore 24 il 7 giugno e totalmente eliminato il 21 giugno. Inoltre, tutte le regioni sono in fascia gialla. Le misure di contenimento e di gestione della crisi sanitaria sono ancora oggi in costante aggiornamento da parte del nuovo Presidente del Consiglio di Ministri e del suo collegio ministeriale, a causa del continuo mutamento della diffusione della pandemia, che non permette previsioni precise e a lungo termine per una sua gestione.

2.4 La situazione nelle Regioni italiane

Il 4 novembre 2020 il Ministro della Salute, Roberto Speranza, ha firmato l'Ordinanza che classificava le Regioni nelle tre aree di criticità, seguendo come indicazione i 21 parametri presenti nel testo dell'Ordinanza: fascia di rischio rossa, fascia di rischio arancione e fascia di rischio gialla. Il dpcm del 14 gennaio ha poi aggiunto un'ulteriore zona, definita 'bianca'.

Il sistema delle fasce si basa su dati congiunti provenienti dai dati epidemiologici del virus (il numero dei casi, l'indice Rt e il numero dei ricoveri) e dai dati riferiti alle strutture sanitarie (tasso di saturazione dei servizi sanitari nei singoli territori).¹⁴⁶

Inoltre, il flusso dei dati è di due tipi: flusso di dati aggregati inviati dalle Regioni, coordinato da Ministero della Salute con il supporto della Protezione Civile e dell'Istituto superiore di sanità, per raccogliere informazioni tempestive sul numero totale di test positivi, decessi, ricoveri in ospedale e ricoveri in terapia intensiva in ogni Provincia d'Italia; e il flusso di dati individuali inviati dalle Regioni all'Istituto Superiore di Sanità, che comprende anche i dati demografici, le comorbidità, lo stato clinico e la sua evoluzione nel tempo, per un'analisi più accurata.¹⁴⁷

La valutazione è stata, nello specifico, effettuata da una *Cabina di Regia* cui hanno partecipato, oltre al dipartimento della prevenzione del Ministero della Salute, l'Istituto Superiore di Sanità e i membri designati dalla Conferenza delle Regioni.

Le caratteristiche, in breve, delle tre fasce sono le seguenti:

- in fascia rossa è vietato ogni spostamento in entrata e in uscita dalla regione, nonché all'interno del territorio stesso; sono chiusi tutti i negozi al dettaglio, fatta eccezione per i soliti negozi essenziali quali alimentari, farmacie, tabacchi ed edicole; sono chiusi, ovviamente, anche bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie e sono sospese le attività sportive;

¹⁴³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 2021.

¹⁴⁴ Openpolis, *Coronavirus, l'elenco completo degli atti*, op. cit. 5

¹⁴⁵ Il giorno, *Covid, un anno fa il primo lockdown: tutte le tappe*, 09 marzo 2021, in rete: <https://www.ilgiorno.it/cronaca/lockdown-1.6111968>

¹⁴⁶ AGI Agenzia Italia, *Come funziona il sistema che decide di che colore è una regione*, 09 marzo 2021, in rete: <https://www.agi.it/cronaca/news/2020-11-05/covid-come-funziona-sistema-decide-colore-regione-10195957/>

¹⁴⁷ Ministero della Salute, *Covid-19 - Situazione in Italia*, aggiornato al 31 maggio 2021, in rete: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?area=nuovoCoronavirus&id=5351&lingua=italiano&menu=vuoto>

- in fascia arancione è vietato ogni spostamento in entrata e in uscita dalla regione. È vietato, inoltre, ogni spostamento in un comune diverso da quello di residenza, domicilio o abitazione, ma in entrambi i casi sono consentiti gli spostamenti strettamente necessari, ad esempio quelli ad assicurare lo svolgimento della didattica in presenza; sono aperti i negozi al dettaglio; anche in questo caso sono chiusi bar, ristoranti, gelaterie, pasticcerie e sono sospese le attività sportive;

- in fascia gialla la libertà si allarga ancora di più, permettendo lo spostamento al di fuori del proprio comune, purché si rispetti il coprifuoco; i musei e le mostre restano chiusi, insieme ai centri commerciali nei festivi e prefestivi.

Riportando un dato effimero, perché destinato a cambiare, al momento della stesura di questo testo (maggio 2021) la situazione delle regioni italiane è la seguente:

Fascia rossa: nessuna regione;

Fascia arancione: nessuna regione;

Fascia gialla: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Val D'Aosta e Veneto;

Fascia bianca: Friuli Venezia Giulia, Molise, Sardegna¹⁴⁸.

2.5 Le limitazioni che il virus ha imposto a livello individuale

Lungo questo anno e mezzo, la pandemia, e in modo particolare, le chiusure e la quarantena hanno inciso profondamente sulla sfera sociale della popolazione, andando a modificare le normali abitudini di vita dei cittadini.

Le limitazioni, che la pandemia ha imposto, hanno messo in evidenza la necessità di un bilanciamento tra il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il conseguente sacrificio degli ulteriori diritti fondamentali disposti dalla nostra Costituzione.

I diritti costituzionali, infatti, sanciscono i diritti e le libertà dei singoli individui di fronte allo Stato, diritti e libertà che però, in taluni casi particolari, come ad esempio l'emergenza sanitaria in atto, possono essere ridimensionati o limitati a favore del bene collettivo.

Analizzando la Costituzione, è possibile individuare alcuni dei più importanti articoli che sono stati *messi in discussione* in conseguenza ai provvedimenti sanciti dal Governo per fronteggiare la situazione Covid.

Partendo dall'esame dell'articolo 16 della Costituzione: "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 gli obblighi di legge. [...]" si può notare che tale articolo attribuisce, dunque, la libertà di circolazione e di soggiorno su tutto il territorio nazionale ai cittadini; inoltre, è ulteriormente rafforzato dall'art. 120, dove si afferma: "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

¹⁴⁸ Leggi d'Italia PA, 31 maggio 2021, in rete: https://www-quotidianopa-leggiditalia-it.ezp.biblio.unitn.it/quotidiano_home.html#news=PKQT0000254223

civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. [...]” Quest’ulteriore articolo, dunque, vieta alle Regioni di ostacolare in qualsiasi modo la libertà di circolazione delle persone tra i rispettivi territori. L’art. 16, però, evidenzia anche la possibilità di stabilire dei limiti alla libertà di circolazione e soggiorno, a tutela della salute e della sicurezza della popolazione e questo è, ad esempio, il caso del d. l. n. 6 del 23 febbraio 2020 che ha previsto il divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per tutte le persone sottoposte a quarantena in quanto positive al virus.

Proseguendo, l’art. 17 enuncia: “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.” Quest’articolo sancisce dunque la libertà di riunione, un ulteriore diritto che durante la pandemia è stato modificato, in quanto le autorità possono vietare - ed hanno effettivamente vietato - le riunioni “per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica”, imponendo così l’obbligo ai cittadini di uscire di casa solamente per “comprovate esigenze lavorative”, “situazioni di necessità” o “motivi di salute”.

L’art. 18 sancisce poi il diritto di associazione: “I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. [...]” Quest’articolo si differenzia dal precedente in quanto sottolinea un carattere più stabile e duraturo della struttura associativa, ma anche in questo caso si è presentato un affievolimento di questo diritto in quanto sono stati profondamente modificati ambiti quali: quello scolastico, culturale, ludico-sportivo, religioso e sanitario, essendo stata vietata qualunque forma di assembramento.¹⁴⁹

Ancora, l’art. 32, già sopra citato, 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.” Questo è sicuramente il diritto più importante da tutelare, tenendo conto della situazione in atto ed è sicuramente il motore che sta spingendo tutte le azioni che, dal febbraio 2020, vengono messe costantemente in campo dal Governo, per cercare di gestire al meglio la pandemia. L’articolo mette in evidenza che la sanità è un diritto, e non un dovere, in quanto ognuno è libero di decidere autonomamente riguardo i trattamenti sanitari da svolgere e, mentre il governo deve, dunque, garantire un sistema sanitario efficace e gratuito, ai cittadini compete l’obbligo morale di prestare attenzione alla propria salute, stando però al tempo stesso attenti a non compromettere anche quella degli altri.

Proseguendo, l’art. 34: “La scuola è aperta a tutti. L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. [...]” Quest’articolo merita una precisazione: il diritto all’istruzione è sempre stato rispettato in questi mesi, poiché le strutture scolastiche non hanno mai cessato di svolgere la loro attività; ciò che è cambiato è stata piuttosto l’organizzazione dell’attività scolastica, che in diversi casi si è adeguata alla situazione, prevedendo forme di istruzione alternative, tra cui ad esempio la Didattica a Distanza (DaD).

Infine, è giusto soffermarsi sull’analisi di tre articoli concernenti l’ambito del mondo del lavoro.

¹⁴⁹ Storelli F. M. (a cura di), *Ius in itinere, La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*, pubblicato il 28 marzo 2020 ed aggiornato il 06 agosto 2020, in rete: https://www.iusinitinere.it/la-graduale-limitazione-dei-diritti-e-delle-liberta-fondamentali-nella-stagione-del-coronavirus-26470#_ftn9

L'art. 4 sancisce il diritto al lavoro: “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.”

L'art. 35 sancisce il diritto alla tutela del lavoro: “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro. Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.”

L'art. 41 sancisce il diritto alla libertà di iniziativa economica: “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.”

Questi tre articoli, assieme ad altri, come ad esempio l'art. 36 che sancisce il diritto ad una giusta retribuzione e l'art. 37 che sancisce che la donna lavoratrice ha gli stessi diritti dell'uomo lavoratore, sono stati messi a dura prova durante questa pandemia. Le molteplici restrizioni che si sono susseguite hanno imposto notevoli cambiamenti all'attività svolte dagli esercizi pubblici e privati, che in diverse occasioni sono stati chiusi e messi nella condizione di non poter più svolgere la loro attività, ad eccezione di quelle poche attività ritenute necessarie in quanto produttrici di beni e servizi di prima necessità (supermercati, farmacie, parafarmacie).

Il Governo, in questi mesi, si è impegnato a lungo per fornire agevolazioni di vario tipo ed in modo particolare il decreto “Cura Italia” ha previsto un pacchetto di misure a sostegno sia dei lavoratori che delle famiglie.¹⁵⁰

2.6 Gli effetti della pandemia sul settore turistico

Il turismo è stato uno dei settori maggiormente colpiti dall'inizio della pandemia. Nella fase iniziale della sua diffusione il fenomeno è stato quasi ovunque sottostimato: anche in occasione della presentazione del Rapporto sul turismo Italiano alla Borsa Internazionale del Turismo (BIT) tenutasi a Milano il 9 febbraio 2020, si parlava ancora del coronavirus in modo molto vago, come un fenomeno poco conosciuto e soprattutto lo si definiva circoscritto spazialmente e temporalmente.¹⁵¹

In poco tempo, però, fu ben chiaro che l'impatto del coronavirus su diversi settori, ed in modo particolare su quello turistico, non sarebbe stato così lieve come si pensava. Il 2020 era partito con un forte slancio ed un forte ottimismo: l'aumento dei livelli di reddito nei mercati emergenti e la riduzione dei costi di trasporto avevano infatti ampliato il bacino dei potenziali viaggiatori, creando un settore prospero e pieno di floride prospettive per il futuro.¹⁵²

Ma, come sappiamo, così non è stato. Per quanto concerne il turismo europeo, questo contribuisce a quasi il 10% del PIL dell'Unione Europea e ha fatto dell'Unione la principale

¹⁵⁰ Altroconsumo, *Cura Italia: con la legge di conversione ecco le misure a sostegno di famiglie e lavoratori*, di Cartapatti L., 24 aprile 2020, in rete: <https://www.altroconsumo.it/soldi/lavoro-pensione/news/coronavirus-effetti-economia>.

¹⁵¹ Aa. Vv., Morvillo A, Becheri E. (a cura di), *Dalla crisi alle opportunità per il futuro del turismo in Italia*, Rogiosi editore, Napoli, 2020.

¹⁵² Cimatti E., *Cosa succederà al turismo nel 2021. Previsioni, speranze e considerazioni*, Well Magazine, 18 dicembre 2020, in rete: <https://www.wellmagazine.it/experience/cosa-succederà-al-turismo-nel-2021-previsioni-speranze-e-considerazioni/>.

destinazione turistica al mondo. Tra i Paesi le cui economie dipendono in misura maggiore dal turismo, vi è sicuramente l'Italia, dove il turismo contribuisce con un valore del 13% al PIL. Secondo alcune stime del settore della Commissione UE, la diminuzione delle entrate a livello europeo ha raggiunto l'85% per gli alberghi e i ristoranti, l'85% per gli operatori turistici e le agenzie di viaggio, e il 90% per le crociere e le compagnie aeree. Inoltre, la Commissione stima in circa 6 milioni i posti di lavoro a rischio nell'Unione.¹⁵³

Passando poi nello specifico alla situazione italiana, secondo le stime contenute nel Conto Satellite del turismo, negli ultimi anni il turismo nel nostro Paese è stato caratterizzato da una espansione forte e continua, che nel 2019 aveva raggiunto un record assoluto: 131,4 milioni di arrivi e 436,7 milioni di presenze negli esercizi ricettivi, con una crescita, rispettivamente, del +2,6% e del +1,8% rispetto all'anno precedente.¹⁵⁴

Nel 2020, a seguito della pandemia da Covid-19, il settore ha subito un profondo shock e nel trimestre da marzo a maggio 2020, a seguito delle restrizioni agli spostamenti sull'intero territorio nazionale, la variazione delle presenze rispetto al 2019 è stata pari a -91,0%, con una perdita di quasi 74 milioni di clienti, di cui 3,4 milioni stranieri e 30,3 milioni italiani. Le stime ISTAT relative ai mesi di ottobre e novembre confermano l'aggravarsi dell'emergenza per il settore, anche a seguito delle ulteriori limitazioni introdotte. Le grandi città dove nel 2019 si concentravano circa un quinto delle presenze turistiche dell'intero territorio nazionale, hanno sofferto maggiormente la riduzione della domanda, con una flessione delle presenze nei primi 9 mesi del 2020 pari al -73,2% rispetto all'anno precedente e un andamento peggiore rispetto alla media nazionale (-50,9% rispetto al 2019).¹⁵⁵

Sono state gravissime anche le conseguenze sull'occupazione, nonostante il blocco dei licenziamenti. A livello europeo, l'Italia rischia di essere uno dei Paesi più colpiti essendo, infatti, quello con il più alto numero di esercizi ricettivi (più del 30% del totale di tutta l'Unione), nonché il secondo Paese per presenze straniere e tra i primi quattro per presenze negli esercizi ricettivi.¹⁵⁶

Gli effetti della pandemia da Covid-19 sul settore turistico, sia mondiale, che europeo, che italiano, sono dunque molto rilevanti, con forti impatti sul PIL nazionale e conseguenze assai gravose sulle imprese del settore e del suo indotto.¹⁵⁷

Dall'inizio del 2021 la situazione non è però cambiata molto. Sicuramente, non ci si aspetta che, soprattutto grazie alla campagna vaccinale in corso, il turismo torni subito ai livelli del 2019: la ripartenza sarà lenta, graduale e legata ai progressivi allentamenti delle restrizioni. Un elemento che è sicuramente cambiato in questo periodo è il tipo di vacanza richiesta dagli utenti: si parla di *staycation*, di turismo di vicinanza, per indicare un tipo di vacanza domestica, che si concentra all'interno dei confini delle proprie città, regioni o Paesi, apprezzato soprattutto dagli italiani. Per cui, l'Italia potrebbe diventare la meta preferita dalla maggior parte degli stessi italiani: l'83% degli italiani punta oggi su mete tipicamente balneari come la Sicilia, la Puglia e l'Emilia-Romagna.¹⁵⁸

¹⁵³ Commissione Europea, in rete: https://ec.europa.eu/info/index_it.

¹⁵⁴ Istat, Comunicato Stampa *Conto Satellite del turismo per l'Italia*, 17 giugno 2020, in rete: <https://www.istat.it/it/archivio/244487>.

¹⁵⁵ Istat, in rete: <https://www.istat.it/>.

¹⁵⁶ AGI Agenzia Italia, *Le conseguenze del covid sul turismo italiano*, 27 febbraio 2021, in rete: <https://www.agi.it/economia/news/2021-02-27/conseguenze-covid-turismo-italiano-11572892/>.

¹⁵⁷ Parlamento italiano, *Sostegno al settore del turismo durante l'emergenza da coronavirus*, 16 marzo 2021, in rete: <https://temi.camera.it/leg18/temi/sostegno-al-comparto-turistico-durante-l-emergenza-da-coronavirus.html>

¹⁵⁸ D'Aversa S., Tgtourism, *Turismo 2021: le previsioni mostrano dati ancora in calo*, 06 marzo 2021, in rete: <https://www.tgtourism.tv/2021/03/turismo-2021-le-previsioni-conf-turismo-confcommercio-swg-102259>.

In base ad alcune ricerche, inoltre, il Sud Europa è l'area più gettonata a livello globale: 79% degli italiani, 72% degli europei e il 64% dei global. Il Nord Europa è indicato soprattutto dagli italiani (15%), mentre l'Europa Occidentale è scelta dal 18% dei global e solo dal 4% degli italiani.

Nell'ordine, l'Italia risulta essere la destinazione preferita dai turisti italiani ed europei, seguita da Maldive, USA, Grecia, Spagna ed Emirati Arabi. Mentre a livello globale la scelta ricade su USA, Europa, Italia e Maldive.¹⁵⁹

L'effetto della pandemia sta influenzando direttamente anche le dinamiche di prenotazione: prima di acquistare un pacchetto viaggio i consumatori oggi cercano molte più informazioni e, in modo particolare, tutte le informazioni relative alla gestione dell'emergenza e alle misure adottate per prevenire il contagio.

Meritano un ulteriore approfondimento le coperture assicurative, che stanno diventando una componente fondamentale dell'acquisto di un pacchetto viaggio per quanto riguarda assistenza medica, cambio date e rimborsi per cancellazione dei voli.¹⁶⁰ Infatti, secondo il «Barometro Vacation Rental», se in passato una polizza viaggio veniva acquistata nel nostro Paese dal 34% dei viaggiatori, oggi è il 67% intenzionato a sottoscriverla. Un trend, questo, in crescita anche in Europa e nel resto del mondo.¹⁶¹

Dall'inizio del 2021 sono diversi i Paesi che stanno iniziando ad elaborare strategie a più lungo termine, per rendere il proprio settore culturale più resiliente. E tra gli Stati che si stanno muovendo in questa direzione troviamo ovviamente l'Italia: infatti, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo ha annunciato l'allocazione di 345 milioni di euro a sostegno del settore culturale e turistico, includendo il sostegno diretto ai lavoratori senza protezione sociale e diversi incentivi fiscali.¹⁶²

A tal proposito, vale la pena sottolineare alcuni interventi legati al tema del turismo. Tra i quali:

- Indennità ai lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (art. 29 D.L. n. 18/2020, art. 84, co. 5 e 6, D.L. n. 34/2020, art. 9, co. 1, D.L. n. 104/2020, artt. 15, co. 1 e 2, e 15-bis, co. 2, del D.L. n. 137/2020, e art. 10, co. 1 e 2, D.L. n. 41/2021);

- Indennità ai lavoratori a tempo determinato del turismo e degli stabilimenti termali (DM 13 luglio 2020 e art. 9, co. 5, D.L. n. 104/2020, artt. 15, co. 5, e 15-bis, co. 5, D.L. n. 137/2020 e art. 10, co. 1 e 5, D.L. n. 41/2021);

- Istituzione, nello stato di previsione del MIBACT, di un Fondo turismo finalizzato a sostenere il settore turistico mediante operazioni di mercato, con una dotazione di 50 milioni di euro per il 2020;

- Istituzione, nello stato di previsione del MIBACT, del Fondo per la promozione del turismo in Italia, con una dotazione di 20 milioni di euro per il 2020, allo scopo di favorire la ripresa dei flussi turistici e la promozione dei diversi settori del turismo italiano (Art. 179, D.L. 34/2020);

¹⁵⁹ Cerutti F., *Turismo: come cambiano le decisioni dei viaggiatori con la pandemia*, La Stampa, 11 marzo 2021, in rete: <https://www.lastampa.it/viaggi/mondo/2021/03/11/news/lo-stato-di-salute-del-turismo-ecco-come-cambiano-le-decisione-dei-viaggiatori-con-la-pandemia-1.40013195>.

¹⁶⁰ Rusconi G., *Viaggi e turismo nel 2021: no all'aereo e si prenota last minute. Vince la prudenza, in attesa del vaccino*, Il Sole 24 Ore, 07 dicembre 2020, in rete: https://www.ilssole24ore.com/art/viaggi-e-turismo-2021-vince-prudenza-attesa-vaccino-ADq5gR6?refresh_ce=1.

¹⁶¹ Capozucca E., *Vacanze 2021, in crescita la scelta di case vacanze e polizze viaggio*, Corriere della Sera, 09 maggio 2021, in rete: https://www.corriere.it/economia/consumi/21_maggio_09/vacanze-2021-crescita-scelta-case-vacanze-polizze-viaggio-fd984e02-ad7e-11eb-a291-9e846c3a1f8f.shtml.

¹⁶² Nazioni Unite, *Covid-19 e turismo nel 2021*, 05 gennaio 2021, in rete: <https://unric.org/it/covid-19-e-turismo-nel-2021/>.

- Istituzione, nello stato di previsione del MIBACT, di un Fondo per sostenere le agenzie di viaggio, i tour operator, le guide e gli accompagnatori turistici in considerazione dell'impatto economico negativo conseguente all'adozione delle misure di contenimento del COVID-19, con una dotazione di 700 milioni di euro per il 2020 (Art. 182, D.L. 34/2020, come modificato dall'Art. 77 del D.L. n. 104/2020, art. 5, co. 2 del D.L. n. 137/2020 e art. 12, co. 2 del D.L. n. 157/2020).

Per concludere, è utile citare ancora una volta il decreto-legge n. 18/2020 ("Cura Italia"), intervenuto in particolare in materia di rimborso dei biglietti di viaggio e dei pacchetti turistici, non fruibili causa Covid, operando alcune deroghe alla disciplina ordinaria vigente. La disciplina contenuta nel D.L. n. 18/2020 è stata successivamente modificata dal decreto-legge n. 34/2020.

Il Decreto legge ha riconosciuto al consumatore-turista la facoltà di esercitare il recesso, ai sensi del Codice del Turismo (art. 41) e, agli organizzatori di pacchetti turistici, ai vettori e alle strutture ricettive, sempre ai sensi del Codice del Turismo, la possibilità di offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo, di qualità equivalente o superiore, o anche inferiore, prevedendo però la restituzione della differenza di prezzo oppure un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante.

Sulla disciplina nazionale è, infine, intervenuto l'art. 182, comma 3-bis, del DL n. 34/2020, che ha novellato il citato art. 88-bis del DL n. 18/2020, prevedendo, tra le altre cose:

- l'estensione da un anno a diciotto mesi del periodo di validità dei voucher emessi a titolo di rimborso;

- l'istituzione di un Fondo, presso il MIBACT, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2020 e di 1 milione di euro per l'anno 2021, per l'indennizzo dei consumatori titolari di voucher emessi, non utilizzati alla scadenza di validità e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento dell'operatore turistico o del vettore (nuovo comma 12-ter nell'articolo 88-bis del D.L. n. 18/2020)¹⁶³.

3. INTERVENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE (*Francesca Di Mascio*)

3.1 Le decisioni a livello internazionale

Il 14 dicembre 1955 l'Italia è entrata a far parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), un'organizzazione intergovernativa a carattere internazionale. L'ONU venne fondata nell'immediato secondo dopoguerra, il 24 ottobre 1945, da 51 nazioni, con la finalità di mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Ad oggi gli stati membri sono 193 e si impegnano a rispettare lo Statuto, il quale stabilisce che l'ONU ha anche il compito di risolvere i conflitti internazionali mediante i mezzi forniti dagli Stati membri¹⁶⁴.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è una delle agenzie ONU, fondata il 7 aprile 1948 (data celebrata come Giornata Internazionale della Salute) allo scopo di guidare la risoluzione delle dinamiche sanitarie internazionali e di raggiungere nel mondo un pari benessere fisico, mentale e totale: è l'organismo di indirizzo e coordinamento per quanto riguarda la salute nell'ambito dell'ONU. L'OMS opera mediante gli Organi di Governo, composti da Segretariato, Assemblea Mondiale, Consiglio Esecutivo, sei uffici regionali, uffici negli Stati membri e centri collaboratori. Gli Stati membri dell'ONU, che diventano membri dell'OMS, accettano la Costituzione dell'OMS, tra i cui principi sanciti vi è il riconoscimento del legame tra la salute delle persone e il raggiungimento della pace

¹⁶³ Parlamento italiano, *Sostegno al settore del turismo durante l'emergenza da coronavirus*, 16 marzo 2021, op. cit. 10

¹⁶⁴ Nazioni Unite, *Storia*. In rete: <https://unric.org/it/storia-2/>.

internazionale. Gli Stati non membri dell'ONU sono ammessi tramite approvazione dell'Assemblea dell'OMS¹⁶⁵.

L'OMS riconosce e adotta i valori di integrità, professionalità e rispetto della diversità dell'ONU e ad oggi coinvolge ben 194 Paesi.

Le altre funzioni dell'OMS comprendono: il finanziamento della ricerca medica, il controllo e la valutazione dei *trend* in ambito sanitario, l'intervento nelle emergenze sanitarie. L'OMS si avvale della collaborazione congiunta di medici, scienziati, epidemiologi, esperti di statistica, economia e sistemi informativi¹⁶⁶.

3.2 Interventi per contrastare il Covid-19 a livello internazionale

Dall'annuncio di dichiarata pandemia, emesso dall'OMS il 30 gennaio 2020, è ormai passato più di un anno.

Il 16 novembre 2020 l'OMS, con l'ONU, ha pubblicato *Guidance on developing a national deployment and vaccination plan for COVID-19 vaccines*, con l'obiettivo di fornire una guida ai Paesi nella determinazione del *National Deployment and Vaccination Plan (NDVP)*, nella definizione della strategia per l'implementazione e il monitoraggio della vaccinazione per il COVID-19 e nell'allineamento del proprio piano nazionale con quello degli altri governi.

L'OMS ha pubblicato il *COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan (SPRP)* per il periodo compreso da febbraio 2021 a gennaio 2022, al fine di gestire la risposta dei Paesi alla pandemia. Gli obiettivi strategici del SPRP 2021 si concretizzano nel sopprimere la trasmissione del virus, ridurre l'esposizione ad esso, contrastare la disinformazione, proteggere i vulnerabili, ridurre i decessi e i casi accertati di malattia, accelerare l'accesso equo a nuovi strumenti, come vaccini e terapie. Tale documento si basa su ciò che è stato appreso riguardo alle dinamiche del virus e in merito agli interventi fatti nel corso del 2020, trasformando il tutto in azioni strategiche. Inoltre, si esaminano i rischi legati alle nuove varianti e vengono esaminati i vaccini come soluzione alla pandemia.

L'*Operational planning guideline*¹⁶⁷ accompagna il SPRP, dando istruzioni pratiche riguardo a 10 pilastri strategici, di cui due aggiuntivi rispetto al precedente anno.

Il primo pilastro si focalizza sul coordinamento, sulla pianificazione, sul finanziamento e sul monitoraggio, i quali, inoltre, devono essere intrapresi al fine di assicurare l'allocazione efficiente di risorse, come i vaccini.

Il secondo rappresenta la comunicazione del rischio, l'impegno della comunità e la gestione delle informazioni: la sfida maggiore del 2021 include l'esigenza di affrontare l'incertezza della campagna vaccinale e di ridurre la disinformazione condotta dai cosiddetti "no-vax".

Il terzo si concentra sulla sorveglianza epidemiologica, il *contact-tracing* e la valutazione dei servizi sanitari. Il quarto riguarda i punti d'accesso, i trasporti e i viaggi internazionali; nello specifico, questi ultimi devono essere assicurati nel caso in cui siano essenziali e devono essere accessibili solo nel caso in cui si svolga una valutazione del rischio. Nel momento della stesura del documento, l'OMS invitava gli Stati a non porre limiti negli spostamenti a coloro che non si fossero ancora sottoposti all'*iter vaccinale*.

In generale, gli obiettivi del quarto pilastro sono volti ad implementare misure quali le capacità sostenibili, l'autovalutazione dello stato di salute, il *contact-tracing* internazionale, i test o la quarantena ai passeggeri internazionali. Una particolare attenzione viene posta

¹⁶⁵ Ministero della Salute, *Organizzazione Mondiale Sanità*. In rete: <https://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=1784&area=rapporti&menu=mondiale>.

¹⁶⁶ WHO, sito ufficiale: <https://www.who.int>.

¹⁶⁷ WHO, *COVID-19 Strategic Preparedness And Response Plan Operational Planning Guideline*, 3 marzo 2021.

sull'organizzazione di eventi di massa, che dovrebbe basarsi sulla valutazione, mitigazione e comunicazione del rischio.

Il quinto pilastro si concentra sull'esecuzione dei test laboratoriali e sulle diagnosi, intese, inoltre, come misure informative per i cittadini, e di prevenzione sanitaria, permettendo, così, di ridurre l'utilizzo di forme di lockdown per contenere i contagi. Risulta necessario, dunque, per il corrente anno, dedicarsi alla ricerca e alla diagnosi delle nuove varianti al fine di capirne l'impatto sulle misure in atto, come i vaccini.

Il sesto rappresenta la prevenzione delle infezioni e la protezione degli operatori sanitari, attraverso il rispetto di misure come il distanziamento sociale, l'uso delle mascherine e dei disinfettanti.

Il settimo è centrato sulla gestione dei casi, sulle operazioni cliniche e terapeutiche: garantire una pianificazione degli ospedali ridurrebbe la pressione e permetterebbe di curare i pazienti durante la malattia e post-infezione, nel caso in cui mostrassero ancora sintomi.

L'ottavo delinea le azioni logistiche da intraprendere: è stato istituito, infatti, il *COVID-19 Supply Chain System* con lo scopo di assicurare i beni essenziali ai Paesi.

Il nono mette l'accento sul rafforzamento dei servizi e dei sistemi sanitari essenziali, i quali non sempre sono stati resi disponibili a causa dell'emergenza sanitaria e che, successivamente, con lo stabilizzarsi della situazione, potranno essere incorporati e adeguati nella routine sanitaria post-pandemica. L'OMS consiglia, infatti, che il controllo e il monitoraggio dei servizi sanitari siano alla base delle decisioni di allentamento delle misure di restrizione. Tra le priorità dei servizi sanitari, ci sono la mortalità infantile, la gestione delle emergenze e la salute mentale, in quanto, quest'ultima, ha rappresentato una rilevante problematica a causa della perdurante modifica delle interazioni sociali; inoltre, è importante una gestione efficiente delle strutture ospedaliere, assicurando, nel caso in cui fosse necessario, l'assunzione di ulteriori operatori sanitari. Un sistema ben organizzato e preparato è indispensabile affinché si riducano i rischi legati alle epidemie e affinché venga assicurato un servizio sanitario di alto livello.

Il decimo e ultimo pilastro prende in esame il tema della vaccinazione, sottolineando l'importanza, per i Paesi, di attuare un'attenta pianificazione e comunicazione delle campagne vaccinali; un efficiente piano logistico delle risorse; l'implementazione di infrastrutture adeguate alle sfide future; e una regolamentazione adeguata alle necessità che si presenteranno. Gli Stati devono sviluppare un *National Deployment and Vaccination Plan (NDVP)* e usare i *Vaccine Introduction Readiness Assessment Tools (VIRAT)* per implementare e monitorare la vaccinazione.

In merito ai vaccini, l'Unione Europea ha proposto un approccio comune per tutti gli Stati membri, con l'obiettivo di facilitarne la distribuzione: a tal fine, ha erogato un finanziamento - considerato come acconto sui vaccini acquistati dagli Stati membri - ai produttori di vaccini tramite uno strumento per il sostegno delle emergenze, dell'ammontare di 2,7 miliardi di euro, e in cambio ha richiesto il diritto di acquisto di un numero di dosi ad un prezzo accordato. Inoltre, la Commissione europea ha consentito di accelerare la distribuzione dei vaccini: tutto ciò necessita di maggiori investimenti nella loro produzione.

Ad oggi i vaccini autorizzati in UE sono, in ordine di autorizzazione: BioNtech-Pfizer, Moderna, AstraZeneca, Johnson & Johnson. L'Agenzia europea per i medicinali ha redatto una raccomandazione scientifica positiva, valutando BioNtech-Pfizer in base ai criteri quali qualità, efficacia e sicurezza, garantendogli così l'autorizzazione e adottandolo come il primo vaccino dell'UE. L'Unione, quindi, ha stipulato vari accordi per la fornitura di vaccini, i quali possono essere donati ai Paesi a reddito medio-basso. Tale possibilità è

prevista anche nei contratti con Moderna, il secondo in ordine di autorizzazione. Mentre i vaccini in fase di sviluppo con cui l'UE ha firmato un contratto sono Sanofi-GSK, in arrivo nella seconda metà dell'anno, e CureVac. Sono stati intrapresi, inoltre, alcuni colloqui esplorativi con Novavax e Valneva.

I pilastri della strategia UE per i vaccini sono, dunque, l'adattamento delle norme europee in base all'evolversi della situazione e la stipula di contratti preliminari con i produttori di vaccini così da garantire un'ampia disponibilità di dosi¹⁶⁸.

Il 18 settembre 2020 la Commissione europea ha deciso di prendere parte allo strumento COVAX, il quale rientra nell'*ACT-Accelerator Partnership*, organizzato ad aprile 2020 dall'OMS, dall'UE e dalla Francia, al fine di assicurare ai Paesi la disponibilità di strumenti per combattere la pandemia. L'UE ha deciso di contribuire per 100 milioni a novembre 2020, accrescendo la già donata quota di 400 milioni di euro sotto forma di garanzia e rendendo l'UE uno dei principali benefattori¹⁶⁹.

Il COVAX è il risultato di una collaborazione globale, di circa due terzi del mondo e rappresenta, inoltre, lo strumento che garantisce a tutti i Paesi l'accesso ai vaccini.

La Gavi Alliance, coordinando l'azione di OMS e CEPI (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*), gestisce il programma COVAX, per accelerare la ricerca, lo sviluppo e la produzione di vaccini e garantirne una distribuzione equa in tutto il mondo, indipendentemente dal reddito. L'obiettivo fondante di COVAX è quello di disporre di 2 miliardi di dosi entro fine 2021, un numero sufficiente a coprire le persone fragili e ad alto rischio. Solamente un accesso equo ai vaccini nel mondo permetterà di diminuire l'impatto della pandemia sull'economia e sulla salute umana. Tale strumento, inoltre, costituisce un'*ancora di salvezza* per i Paesi a basso reddito e per quelli che si autofinanziano ma non hanno alcun accordo bilaterale con i produttori; per questi ultimi COVAX rappresenta un'assicurazione per i cittadini, poiché rende disponibile un maggior numero di dosi e riduce il rischio di diffusione del virus. Un ulteriore elemento caratterizzante di COVAX è il portfolio sui vaccini, che può essere consultato dagli Stati al fine di osservare gli sviluppi delle varie ricerche e permettere, dunque, una più celere scelta sulla tipologia di vaccini da utilizzare nelle diverse campagne vaccinali. Contemporaneamente, l'implementazione di COVAX è gestita da AMC, ovvero, uno strumento di finanziamento che, grazie al supporto di donatori, filantropi e privati, sostiene la dotazione di vaccini per i Paesi a basso reddito, garantendo così un equo accesso ai vaccini. L'allocazione dei vaccini tra i Paesi presenta lo stesso tasso, proporzionale alla popolazione. Il 5% delle dosi disponibili sono dirette alle organizzazioni umanitarie, che si occupano ad esempio di vaccinare i rifugiati¹⁷⁰.

I Paesi africani ricevono i vaccini tramite COVAX, accordi bilaterali con i produttori di vaccini e l'*African Vaccin Acquisition Task Team (AVATT)*, istituito ad agosto 2020 con l'obiettivo di consegnare all'Africa dosi sufficienti per raggiungere l'immunità¹⁷¹. L'AVATT ha un ruolo chiave nella strategia di vaccinazione dell'Africa coordinata dall'Unione africana e dalla sua istituzione *Africa Centres for Disease Control and Prevention (Africa CDC)*, che ha il compito di prevenire, controllare e rispondere prontamente ai problemi legati alle malattie¹⁷². La strategia africana di vaccinazione ha tre obiettivi: accelerare la partecipazione

¹⁶⁸ Commissione europea, *Strategia dell'UE sui vaccini*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_it.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Gavi, the Vaccine Alliance, *COVAX explained*. In rete: <https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained>.

¹⁷¹ WHO, *Regional Office for Africa, COVID-19 vaccines*. In rete: <https://www.afro.who.int/health-topics/coronavirus-covid-19/vaccines>.

¹⁷² Africa CDC, *About Us*. In rete: <https://africacdc.org/about-us/>.

del Paese nello sviluppo di un vaccino; assicurarsi un accesso a dosi sufficienti, grazie al COVAX e altre iniziative, così da raggiungere l'obiettivo di AVATT di vaccinazione del 60% della popolazione; e rimuovere tutti gli ostacoli per garantire una consegna capillare nel territorio africano¹⁷³. A tal fine, è stato istituito un fondo, l'*African Union COVID-19 Response Fund*, con l'obiettivo di raccogliere gli adeguati contributi per aiutare gli stati africani a fronteggiare la crisi socio-economica e a rafforzare il sistema di sanità pubblica¹⁷⁴. La *Pan America Health Organization (PAHO)* è l'agenzia specializzata nella sanità in America¹⁷⁵; attualmente si occupa della gestione della pandemia. A luglio 2020 la PAHO ha pubblicato *Guidelines to Plan for COVID-19 Vaccine Introduction*, in cui si è parlato della preparazione dei Paesi all'introduzione dei vaccini, sottolineando l'importanza di una vaccinazione sicura. La *Technical Advisory Group (TAG)* della PAHO ha raccomandato gli stati di rafforzare la capacità di controllo degli eventi avversi successivi alla vaccinazione, i cosiddetti *Adverse Events Following Immunization (AEFI)*, e di organizzare studi per monitorare la sicurezza dei vaccini e la durata dell'immunità. La PAHO si è servita del *COVID-19 vaccines: safety surveillance manual*, pubblicato dall'OMS il 7 gennaio 2021, come riferimento per *Guidance for Implementing the Regional COVID-19 Vaccine AEFI/AESI Surveillance System*, la cui finalità è quella di guidare la realizzazione del Sistema di Controllo degli AEFI per monitorare la sicurezza dei vaccini e dare ai Paesi un continuo feedback in accordo con i dati locali. La PAHO ha lo scopo di implementare tale sistema di sorveglianza, aiutando così la popolazione a prendere coscienza dell'importanza dei vaccini e, dunque, permettendo di ridurre i costi socio-economici (derivanti dal perdurare della pandemia)¹⁷⁶.

In Asia, il programma di vaccinazione è partito in ritardo, per vari motivi organizzativi e strutturali: nelle Filippine tale ritardo ha riguardato la consegna delle dosi di vaccino Pfizer-BioNTech e Astrazeneca anche in ragione degli effetti negativi del vaccino Dengvaxia sulla febbre dengue del 2016; in Pakistan ciò è dovuto alla disinformazione sulla efficacia dei vaccini; mentre molti altri Paesi hanno deciso di aspettare e temporeggiare, per verificare l'andamento mondiale delle campagne vaccinali; anche in Giappone, nei confronti del vaccino, si sta manifestando un tasso di fiducia tra i più bassi al mondo; infine, in India e in Cina emerge un forte scetticismo sui vaccini¹⁷⁷.

Il 17 marzo 2021 l'OMS ha pubblicato *Evaluation of COVID-19 vaccine effectiveness*, un report rivolto soprattutto ai Paesi a medio e basso reddito che prende in esame le caratteristiche di diversi studi condotti sulla valutazione dell'efficacia dei vaccini, i quali però potrebbero fornire risultati poco attendibili¹⁷⁸.

Per quanto riguarda altri provvedimenti internazionali, il 17 marzo 2021 l'Unione Europea ha proposto l'adozione del certificato verde digitale, il quale attesta l'avvenuta vaccinazione contro il Covid-19; o il risultato negativo ad un tampone diagnostico, eseguito entro le 48 ore; o la guarigione dal Covid-19. Tale certificato ha l'obiettivo di facilitare il libero spostamento delle persone all'interno dell'UE, in quanto adottato e riconosciuto da tutti gli

¹⁷³ African Union, Africa CDC. *Implementation Guide for COVID-19 Vaccines in Africa*.

¹⁷⁴ African Union, *AU COVID-19 Response Fund*. In rete: <https://au.int/en/AUCOVID19ResponseFund>

¹⁷⁵ PAHO, *Who we are*. In rete: <https://www.paho.org/en/who-we-are>.

¹⁷⁶ PAHO, *Guidance for Implementing the Regional COVID-19 Vaccine AEFI/AESI Surveillance System*, 16 marzo 2021.

¹⁷⁷ BBC, *What's causing vaccine delays in some Asian countries?*, 8 marzo 2021. In rete: <https://www.bbc.com/news/world-asia-56150755>.

¹⁷⁸ WHO, *Evaluation of COVID-19 vaccine effectiveness*, 17 marzo 2021.

Stati membri. Attualmente, l'UE sta collaborando con l'OMS affinché il *green pass* sia riconosciuto anche nei Paesi extra UE¹⁷⁹.

3.3 Gli effetti del Covid-19 sull'economia globale

La pandemia ha avuto effetti notevoli sull'economia globale e, dopo più di un anno dal suo inizio, è possibile stimare le variazioni economiche avvenute. Gli effetti della pandemia sono stati devastanti: tale crisi ha assunto risvolti differenti nei vari Paesi, all'interno degli stessi e nei diversi settori.

Il numero di persone estremamente povere è cresciuto di 95 milioni di unità. Il tasso di disoccupazione è aumentato di circa 1,5 punti percentuali rispetto alla media pre-pandemia, sia nelle economie avanzate che in quelle emergenti. Inoltre, si stima che, senza l'intervento dell'azione politica dei vari organismi statali e interstatali, la contrazione economica sarebbe potuta essere ben peggiore. Nel 2020 l'economia globale ha subito una contrazione del 3,3% e nel 2021 si è stimata una previsione di crescita del 6%, per poi stabilizzarsi su un tasso di crescita del 4,4% nel 2022. Le previsioni dello scorso anno per il 2021 si presentavano peggiori, in quanto non era stata presa in considerazione la ripresa economica post lockdown nei diversi Paesi. Entro il 2022, si prevede che la crescita globale raggiunga il 3,3% entro il medio termine. Ad oggi le proiezioni per il 2022 risultano migliori di quelle passate, grazie all'anticipazione della fase di vaccinazione¹⁸⁰.

In Asia, molti Paesi in via di sviluppo hanno mostrato un recupero maggiore, al termine dei rispettivi lockdown. Ad eccezione della Cina, la quale ha già pareggiato il livello di PIL pre-COVID19 ma presenta ancora un alto debito pubblico e deficit fiscale, la restante area dell'Asia orientale riscontra difficoltà notevoli nella ripresa, a causa dei nuovi focolai, della lenta vaccinazione, degli alti livelli di debito. L'Asia orientale ha mostrato una crescita del GDP di 0,9%, la più bassa dal 1967. I Paesi più colpiti sono stati quelli con economie incentrate sul turismo, con governi instabili e con focolai locali importanti: tra questi, le Filippine, la Thailandia, la Malesia e le Isole Fiji. Nel 2021 si è previsto che la crescita dell'Asia orientale sia del 7,4%, grazie soprattutto alla potenza cinese, per la quale è stimata una crescita del 7,9% nel 2021 grazie ad una ripresa rapida della produzione e delle esportazioni. Nel 2022, il tasso di crescita della Cina è stimato abbassarsi a 5,2%. La ripresa nella restante regione sarà variegata, con notevoli differenze tra una nazione e l'altra. Per l'Europa e l'Asia Centrale, le quali sono state duramente colpite dalla pandemia, contando insieme 9,5 milioni di persone contagiate, si stima che il PIL sia sceso del 2,9% nel 2020, sottolineando una crisi ben peggiore di quella finanziaria globale. Le nazioni più colpite in quest'area sono quelle con forti connessioni con il commercio europeo e quelle dipendenti dai servizi e dal turismo. Nel 2021, si è previsto che l'economia cresca del 3,3%, con un ulteriore rialzo del 3,9% nel 2022; nonostante questa moderata ripresa, il livello del PIL rimane sotto quello pre-COVID19. Nello specifico, nell'Unione Europea, è stato stanziato il *Recovery Fund*, per supportare la ripresa economica degli Stati membri. Nell'UE si è verificata una contrazione del 7,4% nel 2020 e si è prevista una crescita del 3,6% nel 2021 grazie all'espansione della domanda esterna, proveniente perlopiù dalla Cina, e alle vaccinazioni. Nel 2022 si prevede una crescita del 4%.

L'America Latina e l'area caraibica, colpite gravemente dal COVID-19, presentando il 20% dei casi confermati nel mondo, hanno subito una diminuzione del 6,9% del PIL: il Messico e l'Argentina hanno mostrato nel 2020 il calo più forte del PIL. Tale calo è il peggiore tra le

¹⁷⁹ Commissione europea, *COVID-19: certificati verdi digitali*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/covid-19-digital-green-certificates_it#cos-un-certificato-verde-digitale.

¹⁸⁰ International Monetary Fund, *World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries*, 23 marzo 2021.

aree comprendenti i Paesi in via di sviluppo. Nel 2021, è prevista una lenta ripresa, di circa del 3,7% del PIL, grazie soprattutto ai vaccini e al rialzo dei prezzi del petrolio e metallo. Nel 2022 si prevede che il PIL cresca del 2,8%. Negli Stati Uniti d'America, si è registrato un calo del 3,6%, con un punto percentuale in più rispetto alla crisi del 2009. Nel 2021 è prevista una crescita del 3,5%, inferiore rispetto alle prime previsioni, e del 3,3% nel 2022. Nel Medio Oriente e nel Nord Africa, si è verificata una contrazione del PIL del 5% nel 2020; un forte calo causato, non solo dalla pandemia, ma anche dalla diminuzione della domanda e dei prezzi del petrolio e dalla già precedente situazione di lenta crescita. Nel 2021 è stimata una crescita del 2,1% e nel 2022 del 3,1%. Il Paese che ha subito la perdita più grave, in termini percentuali, è il Libano, con un ribasso del PIL del 19,2%. L'Africa sub-sahariana presenta una contrazione del 3,7% del PIL, mentre tra il 2021 e il 2022 è prevista una crescita del 3%. Questa regione è stata particolarmente colpita dal COVID-19, esacerbando la povertà di milioni di persone. Queste previsioni tengono in considerazione anche il lento andamento della campagna vaccinale.

L'Asia Meridionale ha mostrato una contrazione del 6,7% nel 2020, in seguito alla quale è prevista una crescita, moderata rispetto al pre-pandemia, del 3,3% nel 2021 e del 3,8% nel 2022. In molti Stati il settore finanziario mostra delle fragilità, che richiedono un intervento dei *policy makers*. L'India è stata gravemente colpita dalla pandemia, portando a enormi danni economici e sociali¹⁸¹.

Si sottolinea un'importante differenza fra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo. Infatti, si stima che questi ultimi subiranno una diminuzione percentuale del reddito pro-capite rispetto al 2019 superiore (circa il 20%) rispetto alle economie avanzate (circa l'11%). I Paesi in via di sviluppo avranno conseguenze economiche peggiori. Il G20 fornisce un supporto maggiore al sostegno delle imprese e l'occupazione, mentre i Paesi in via di sviluppo offrono un contributo minore. I Paesi emergenti presentano maggiori difficoltà nella ripresa a causa della scarsa disponibilità di vaccini e dello stato della sanità pubblica.

Nel mercato del lavoro gli impatti della pandemia sono asimmetrici: infatti, sono stati colpiti maggiormente i giovani e le persone meno qualificate, portando così ad un alto tasso di disoccupazione e peggiorando ulteriormente i dati precedenti alla pandemia, sia nei Paesi sviluppati che in quelli emergenti. In questi ultimi, inoltre, le donne affrontano maggiori disparità di genere nel mondo del lavoro rispetto a quelle nei Paesi sviluppati, dove la pandemia ha solo leggermente accennato tale differenza di genere. Le donne, i giovani e le persone poco formate stanno affrontando difficoltà importanti, poiché subiscono perdite di guadagni e riscontrano difficoltà nella ricerca delle opportunità lavorative. La durata di queste conseguenze spiacevoli dipende dalla capacità di riallocazione dei lavoratori, cioè dall'assistenza nella ricerca del lavoro e nella formazione delle persone, nei settori. Il COVID-19 ha quindi accelerato un *trend* già presente nel mondo del lavoro, sottolineando ulteriormente le differenze fra i diversi gruppi demografici; la riallocazione delle persone nel lavoro comporta un aumento del 15% dei costi, personali e sociali, che gli individui devono affrontare. Le politiche di conservazione del lavoro (*e.g.* sussidi salariali) risultano più utili per quegli individui meno formati, mentre le politiche di riallocazione si rivolgono soprattutto a donne e giovani.

Tra i diversi settori economici, i più toccati sono quelli dove vi è un alto contatto fra le parti. Gli effetti della pandemia sui vari settori, infatti, dipendono dal livello di contatto che questi implicano; i settori, infatti, possono essere divisi in 4 categorie, in base al criterio del contatto e alla vulnerabilità causata dallo stop obbligato dal COVID-19. Altri fattori che impattano sul destino dell'economia, in seguito alla pandemia, sono: l'andamento della

¹⁸¹ World Bank Group, *Global Economic Prospects*, gennaio 2021.

pandemia, l'efficacia delle politiche, la capacità di adattamento al basso contatto nell'ambiente lavorativo.

Sia la domanda che l'offerta hanno subito uno stop importante durante il lockdown: la prima per via delle limitazioni agli spostamenti e alla liquidità limitata disponibile; la seconda a causa della necessità di chiusura o di riorganizzazione della produzione, condizionate dal rispetto delle distanze minime tra i lavoratori.

Ad oggi, vi è incertezza circa il *tempo di recupero*, dato che questo dipende anche dal decorso del virus e dall'andamento delle diverse campagne vaccinali, per cui è necessario che i Paesi collaborino mediante iniziative come il COVAX; dall'emergere di nuove varianti; dall'efficacia delle decisioni politiche; e dalla capacità di aggiustamento dell'economia. La collaborazione fra gli Stati è necessaria affinché tutti abbiano accesso alla liquidità internazionale per sostenere la sanità pubblica e ridurre il gap tecnologico. È compito dei governi, dunque, dare priorità alla sanità e al supporto alle imprese e alle famiglie in generale.

Nel breve termine, le nazioni potranno e dovranno focalizzarsi su sostenibilità, cambiamento climatico, digitalizzazione e inclusività, al fine di ridurre le differenze socio-economiche, già presenti nel periodo pre-COVID19 e ulteriormente enfatizzate dalla pandemia.

Per quanto concerne gli effetti della pandemia sull'economia nel medio termine, la produzione del 2024 è stimata essere inferiore del 3% rispetto a quella nel pre-pandemia. Nel caso in cui la pandemia sia tenuta sotto controllo entro fine 2022, allora le perdite saranno inferiori a quelle della crisi finanziaria globale.

Inoltre, è importante che i governi supportino i settori economici e i lavoratori più colpiti dalla crisi pandemica e, al fine di ridare un avvio al GDP, è fondamentale che ci siano politiche per contrastare la battuta d'arresto dell'accumulazione di capitale umano e incoraggiare l'occupazione, tramite diversi strumenti, quali: il potenziamento della sanità e dell'educazione; delle misure per supportare la produttività, come la promozione della competizione, dell'innovazione, dell'*e-commerce* e dell'adozione tecnologica; nonché, aumentare gli investimenti, quali ad esempio quelli per le infrastrutture *green*¹⁸².

3.4 Gli effetti del Covid-19 sul settore turistico

Il settore turistico è altamente interconnesso con altri settori economici, quali il marketing, il commercio al dettaglio, il trasporto, la ristorazione. La pandemia ha, però, imposto uno stop importante ai viaggi, limitando gli spostamenti delle persone, generando notevoli conseguenze nel medesimo settore¹⁸³. Il turismo è, infatti, il settore più condizionato dalla pandemia e destinato a recuperare più lentamente, mentre, a seguire, si identifica il settore del trasporto aereo come ulteriore comparto compromesso dalle attuali contingenze, in quanto altamente interconnesso a quello turistico.

Prima della pandemia, per i 37 Paesi membri dell'OECD il settore turistico contribuiva al 4,4% del GDP, 6,9% dell'occupazione e 21,5% dell'export dei servizi. Inoltre, la medesima organizzazione ha stimato che più di un terzo del valore aggiunto generato dal turismo nell'economia domestica proviene da impatti indiretti generati dal turismo¹⁸⁴. In alcune nazioni, altamente dipendenti dal turismo, quest'ultimo ha dato un contributo maggiore del

¹⁸² International Monetary Fund, World Economic Outlook. *Managing Divergent Recoveries*, 23 marzo 2021.

¹⁸³ International Monetary Fund, Tourism in the Post-Pandemic World. *Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere*, 2021.

¹⁸⁴ OECD, *Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery*, 14 dicembre 2020.

10% al GDP complessivo nel biennio 2016-18 e ha creato più di 300 milioni di lavori a livello globale¹⁸⁵.

Nel 2019 il settore del turismo ha contribuito al 10,4% del GDP mondiale, nel 2020 è sceso al 5,5%. Si stima che 62 milioni di lavoratori abbiano perso il proprio lavoro, con un'occupazione di soli 272 milioni di persone impiegate nel settore, mentre, nel 2019 queste erano 334 milioni. La spesa dei turisti *domestici* è scesa del 45%, mentre di quelli internazionali del 69,4%¹⁸⁶.

La crisi pandemica ha impattato sul turismo in maniera più incisiva rispetto alla crisi globale del 2009: infatti, gli arrivi sono diminuiti di un miliardo; è stata stimata una perdita di 1.3\$ trilioni di ricavi; e sono stati messi a rischio tra i 100 e i 120 milioni di lavori in tale settore, molti dei quali legati alle PMI. Infatti, le perdite maggiori sono state conseguite dai Paesi caratterizzati da un'economia basata sul settore turistico e sull'esportazione di beni.

Alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia, hanno riaperto per la stagione turistica a partire da maggio 2020, ma, a ciò sono conseguiti numerosi lockdown. Mentre, tra i Paesi in via di sviluppo, alcune economie incentrate sul turismo, come la Thailandia, hanno subito notevoli perdite a causa della lenta normalizzazione dei viaggi internazionali. I costi affrontati dalle imprese turistiche sono, dunque, legati ai protocolli di sanità e igiene e alle misure di distanziamento sociale per i servizi di alloggio e ristorazione. E non solo le PMI sono state travolte dagli effetti economici derivanti dalla pandemia, ma anche i grandi *player* del turismo sono stati costretti a sostenere ingenti costi per sopravvivere da tale crisi. È possibile sostenere che la grandezza delle perdite dipende dal contributo del turismo: in termini economici, le Isole del Pacifico, i Caraibi, l'Australia, l'Europa sono tra le zone più colpite dagli effetti pandemici, a causa dell'importante contributo del turismo nella loro economia. Ne è un esempio la crisi del turismo nelle Isole Pacifiche e nei Caraibi che ha portato ad una perdita del GDP del 20% e un calo dell'occupazione, causando così minori redditi e quindi minori consumi¹⁸⁷.

Tale declino è sottolineato dal crollo delle quotazioni in borsa di tutti i principali grandi *player* del turismo internazionale, come Booking.com. Inoltre, Google ha perso 4 miliardi tra il primo e secondo quadrimestre del 2020, a causa dello stop turistico: infatti, il 10% del fatturato di Google proviene dalla pubblicità dei player internazionali del turismo¹⁸⁸.

I dati, che riguardano il mese di gennaio, sottolineano ulteriori cali negli arrivi dei turisti, i quali sono scoraggiati anche a causa dei test obbligatori e delle quarantene.

Figura n.1 - Variazione percentuale degli arrivi internazionali nel mondo¹⁸⁹

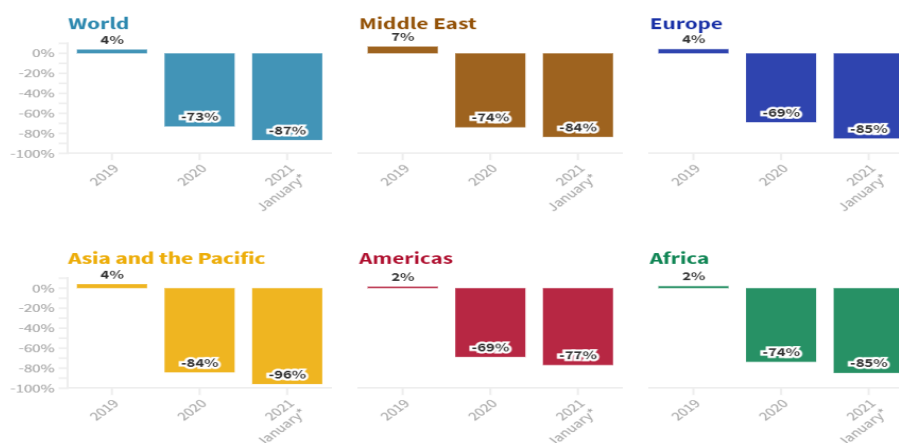
¹⁸⁵ International Monetary Fund, Tourism in the Post-Pandemic World. *Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere*, 2021.

¹⁸⁶ World Travel & Tourism Council, *Economic Impact Reports*. In rete: <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>.

¹⁸⁷ International Monetary Fund, World Economic Outlook. *Managing Divergent Recoveries*, 23 marzo 2021.

¹⁸⁸ Cfr. conferenza, *Le sfide del diritto del turismo nel secondo anno di pandemia*, tenuta dal Prof. Francesco Morandi, tenuta via zoom, in data 23 aprile 2021, nell'ambito del corso di diritto del turismo tenuto dal prof. Izzo nell'A.A. 2020/21, Dipartimento di Economia dell'Università di Trento..

¹⁸⁹ Organizzazione Mondiale del Turismo.



L'Europa e l'Africa mostrano, in termini percentuali, la stessa diminuzione degli arrivi dei turisti; mentre, il calo registrato dal Medio Oriente è quasi in linea con quello europeo e africano. Le Americhe, invece, sono quelle che registrano la variazione meno accentuata. E infine, l'Asia e il Pacifico presentano la variazione percentuale più importante, a causa dell'elevato numero di restrizioni presenti nell'area¹⁹⁰. Prima della pandemia, i Paesi rientranti in quest'area presentavano già vulnerabilità, come bilanci pubblici deboli, entrate di valuta estera altamente dipendenti dal turismo, alto debito pubblico e accesso limitato ai finanziamenti per le PMI. In queste zone il lavoro legato al turismo è destinato a diminuire ulteriormente, a causa della maggiore occupazione delle donne nei mestieri domestici e dell'impossibilità dei lavoratori migranti a spostarsi¹⁹¹.

Grazie alle vaccinazioni, le quali però sono partite in ritardo specie in determinate aree¹⁹², si prevede che il settore turistico riesca a ripartire e, in seguito, tornare in linea con i dati del 2019, ma per arrivare a tale obiettivo è necessario coordinare le misure contro il COVID-19 e i protocolli di viaggio¹⁹³. Infatti, si prevede che il settore turistico, insieme ad altri, quali quello dell'intrattenimento o della cultura, difficilmente potranno tornare ai livelli organizzativi antecedenti la crisi pandemica, fino a quando quest'ultima non sarà sotto controllo.

Il modo e il momento in cui il turismo sarà completamente risanato dipend dalle vaccinazioni e dalle scelte politiche in relazione alla fase di mitigazione della crisi, in particolare rispetto all'attenzione posta nel supporto alle industrie e ai lavoratori; dalle modalità attuate nella fase delle riaperture, in cui, grazie all'attenzione alle procedure di igiene e sanificazione, si può pensare alla ripartenza del turismo, specie quello domestico, creando anche, dove possibile, delle zone cosiddette COVID free; e, infine, dagli scenari previsti nella fase di ripresa, in cui si pensa ad un turismo più sostenibile, con maggiore digitalizzazione e riuscendo a creare resilienza per le future crisi.

Nella fase di mitigazione della crisi, i Paesi hanno introdotto misure turistiche per aiutare e supportare finanziariamente le imprese e i lavoratori. In seguito, i governi hanno dato avvio a diverse iniziative per rilanciare il turismo, come nel caso delle Barbados, che hanno creato una *Welcome Stamp visa*, una residenza di un anno, che permette ai lavoratori di vivere e

¹⁹⁰ UNWTO, *TOURIST ARRIVALS DOWN 87% IN JANUARY 2021 AS UNWTO CALLS FOR STRONGER COORDINATION TO RESTART TOURISM*, 31 marzo 2021. In rete: <https://www.unwto.org/taxonomy/term/347>.

¹⁹¹ International Monetary Fund, *Tourism in the Post-Pandemic World. Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere*, 2021.

¹⁹² Cfr. *supra*, paragrafo 3.2.

¹⁹³ UNWTO, *2020: Worst Year in Tourism History with 1 Billion Fewer International Arrivals*, 28 gennaio 2021.

lavorare da lì. Nella fase di riapertura, invece, i Paesi si sono concentrati sui protocolli di igiene per facilitare il distanziamento sociale; la Costa Rica e la Giamaica hanno ottenuto il *Safe Travels Seal*, il quale certifica da parte del *World Travel and Tourism Council* l'applicazione di standard igienici: la sicurezza e l'igiene sono divenuti fattori chiave per la scelta delle destinazioni da parte dei turisti. Inoltre, in questa seconda fase della gestione della pandemia, si possono istituire le cosiddette *travel bubble*, le quali si identificano in accordi tra Paesi a basso tasso di contagio COVID-19. A tal proposito, risulta necessaria la cooperazione fra i Paesi, poiché le azioni intraprese da un governo hanno conseguenze sui viaggiatori e sulle imprese di altre nazioni, andando così ad impattare sul turismo globale. Nella terza e ultima fase, ovvero quella di ripresa, è necessario che i governi promuovano la ristrutturazione aziendale nel settore turistico.

Per il primo trimestre del 2021 è stimato un ulteriore calo dell'85% rispetto allo stesso intervallo temporale nel 2019, seguito poi da una ripresa tra luglio e settembre, ma comunque restando ben lontani dai dati del 2019: l'OMT ha previsto che il turismo sarà in linea con i dati del pre-pandemia non prima del 2023. In accordo con quanto stimato dall'OMT, il FMI prevede che il turismo tornerà ai livelli del 2019 solo dopo qualche anno. Sotto questo aspetto, il tempo di realizzazione di tali previsioni dipende dallo stato delle restrizioni di viaggio, dall'avanzamento delle vaccinazioni e dalle iniziative normative coordinate degli Stati a riguardo dei viaggi.

Nel post-pandemia è necessario che venga realizzato e promosso un turismo eco-sostenibile, a bassa densità e che si investa nelle innovazioni tecnologiche, le quali permetteranno una maggior automazione dei processi, da pagamenti *contact-less* fino ad esperienze virtuali.

Altri suggerimenti possono riassumersi nella differenziazione all'interno del settore turistico e il rafforzamento di altri settori, per compensare il declino turistico e non dipendere da un unico settore, molto volatile; tutto ciò attraverso politiche di supporto e strutturali¹⁹⁴.

Il COVID-19 è un'opportunità per ripensare e riprogettare l'intero settore turistico, nel lungo termine, così da farlo divenire più resiliente e quindi adattabile alle sfide continue nel mondo. Il turismo domestico, il quale è stato ripreso prima di quello internazionale, mostra dati non in linea con il 2019, ma comunque ha contenuto l'impatto del COVID-19 in questo settore; anche se la ripresa sarà vera e propria solo quando ripartirà il turismo internazionale. Infine, è importante che si riduca al più possibile l'incertezza attraverso una chiara comunicazione, una informazione ben strutturata e una chiarezza sui criteri epidemiologici per cercare di capire le nuove restrizioni. A tal fine risulta indispensabile la costruzione di indicatori *ad hoc*, per monitorare la situazione, tramite l'analisi dei dati¹⁹⁵.

4. INTERVENTI A LIVELLO EUROPEO (*Federico Azili*)

4.1 Breve inquadramento storico

Con l'approvazione del Trattato di Maastricht nel 1992 è iniziata la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione Europea, grazie anche all'abbattimento delle frontiere, processo iniziato con il Trattato di Schengen nel 1985 e conclusosi nel 1995¹⁹⁶. Con la direttiva europea 2004/38/CE è stata migliorata la libera circolazione delle persone; oltre a ciò, sono state inserite alcune limitazioni allo spostamento internazionale, tra cui alcune

¹⁹⁴ International Monetary Fund, *Tourism in the Post-Pandemic World. Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere*, 2021.

¹⁹⁵ OECD, *Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery*, 14 dicembre 2020.

¹⁹⁶ Marzocchi O., *Libera circolazione delle persone*, Parlamento europeo 2020. In rete: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/147/libera-circolazione-delle-persone>.

derivanti da motivi di pubblica sicurezza e sanità pubblica. In particolare, l'articolo 29 della direttiva 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"¹⁹⁷. Con la dichiarazione della Pandemia si è quindi entrati nella situazione descritta in tale articolo e perciò, a partire dall'11 marzo 2020 (data in cui l'OMS ha dichiarato la Pandemia) lo spostamento delle persone è stato fortemente limitato, soprattutto nel periodo seguente a tale dichiarazione¹⁹⁸. Ad oggi (9 maggio 2021), nel mondo si contano oltre 150 milioni di contagi e più di 3 milioni di decessi¹⁹⁹. Fortunatamente, a partire da marzo 2021 (in Italia più precisamente il 10 marzo), è iniziata la campagna vaccinale contro il Coronavirus. Attualmente, si contano all'incirca un miliardo e un milione di dosi somministrate.

4.2 Dichiarazione di pandemia e risposta europea

Come espresso precedentemente, l'11 marzo 2020 è stata dichiarata la situazione di Pandemia dovuta all'esponenziale aumento dei contagi dapprima in Cina, poi in Europa, e successivamente nel resto del mondo. Con tale dichiarazione, tutti i Paesi si sono riuniti in un fronte comune per poter limitare il dilagare dell'infezione²⁰⁰. A causa dell'estrema facilità con cui il virus si è propagato - e di questo la globalizzazione è tra le cause principali - la prima decisione efficace adottata dai Paesi è stata quella di interrompere i flussi di viaggio. Tale misura si è resa necessaria per evitare che il sistema sanitario delle diverse nazioni subisse forti pressioni. Quindi i Paesi hanno messo in atto le restrizioni presenti nel trattato di Schengen dapprima per 30 giorni²⁰¹, poi fino al 15 maggio. A partire dal 3 giugno 2020 l'Europa ha creato un'alleanza farmaceutica con l'intento di combattere il virus, anche in relazione a tutto il periodo estivo: l'Europa sta lavorando per realizzare il più rapidamente possibile dei vaccini, stanziando una moltitudine di fondi per la ricerca. Oltre a tali fondi, l'Europa si impegna a sostenere le attività economiche dei diversi Paesi, così da evitare crisi ancora peggiori. Inoltre, a partire da giugno, sono state allentate le restrizioni degli spostamenti. Il 31 agosto 2020, poi, la Commissione ha aderito al progetto COVAX in collaborazione con l'OMS: in questo modo viene creato uno strumento per poter permettere a tutti i Paesi di avere accesso al vaccino, creato per la prima volta dalla società Astrazeneca²⁰².

Il 4 settembre la Commissione si è poi riunita per armonizzare le misure nazionali dei singoli Stati, al fine di superare i vari vincoli imposti alla libera circolazione all'interno dell'Unione Europea. In particolare, si è discusso sulla creazione di criteri che

¹⁹⁷ 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>.

¹⁹⁸ 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>.

¹⁹⁹ Ministero della salute, *Situazione mondiale*. In rete: <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5338&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto>

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ 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>.

²⁰² *Risposta europea da marzo ad agosto 2020*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/highlights/march-august-2020_it.

permettessero di stabilire la situazione dei singoli Paesi, così da gestire in modo migliore gli spostamenti tra i medesimi. Tre sono i criteri che sono stati scelti: il tasso cumulativo dei casi Covid-19 registrati negli ultimi 14 giorni, il tasso di positività dei test e il tasso di test effettuati. Sulla base dei risultati ottenuti da questi criteri, le nazioni venivano indicate con un colore: verde, arancione e rosso. Gli Stati membri applicavano, di conseguenza, alcune restrizioni a seconda della zona di provenienza della persona: verde, nessuna restrizione; arancione, obbligo di autocertificazione e/o test; rosso, restrizioni generali. Ogni settimana il Centro europeo per la prevenzione ed il controllo si riuniva per aggiornare la mappa.²⁰³

Durante il mese di settembre, l'Europa ha stanziato diversi fondi a sostegno del reddito per far fronte ai danni della pandemia nei diversi settori economici. A tal proposito, è importante citare la data del 17 settembre 2020 in quanto sono state definite le basi del progetto NextGenerationEu, il cui fine si identifica nello stanziamento di fondi per la crescita sostenibile. Questi fondi sono importanti, perché una parte di essi è da destinare al potenziamento delle strutture sanitarie.

Verso la fine di settembre l'UE è stata costretta a rivedere i criteri per la valutazione dei rischi dell'ECDC, a causa dell'aumento dei contagi e della comparsa di nuove varianti del virus, che seppur non più letali, rendono il virus ancora contagioso.

Il 13 ottobre è stato messo in pratica ciò che si era deliberato il precedente 4 settembre: la mappa dei colori è diventata realtà, tornando a limitare gli spostamenti che da giugno non erano soggetti a grandi limitazioni. In compenso, per alcune ragioni di spostamento (come il lavoro, il rifornimento di materie prime, etc.) non era più obbligatoria la quarantena. Inoltre, tale provvedimento esortava gli organi degli Stati Membri a fornire indicazioni chiare e precise in materia di spostamento²⁰⁴.

Due giorni dopo, la Commissione ha pubblicato un comunicato che esortava gli Stati membri a preparare un piano vaccinale: bisognerà aspettare il 21 dicembre 2020 perché venga dichiarato il primo vaccino sicuro ed efficace, ma nel frattempo gli Stati ebbero un po' di tempo per preparare le complesse campagne vaccinali, che sono tuttora in corso. In particolare, gli Stati dovevano decidere quale parte della popolazione sottoporre per prima alla campagna vaccinale, con che modalità, quali vaccini iniettare e i canali distributivi per il rifornimento delle dosi, con l'obiettivo di vaccinare il maggior numero possibile delle persone così da creare una *immunità di gregge*²⁰⁵. Per tutto l'autunno, la Commissione ha continuato a devolvere sostegni per evitare che i settori più colpiti dalla pandemia dessero vita ad un alto tasso di disoccupazione e ha, successivamente, proseguito nella sua opera per far sì che le norme sugli spostamenti fossero rispettate²⁰⁶.

Con l'avvento del nuovo anno, l'obiettivo della Commissione è quello ampliare il più possibile la base di cittadini vaccinati, così da immunizzare una buona parte della popolazione. Grazie agli accordi stipulati con l'azienda BioNTech-Pfizer, l'UE è ora

²⁰³ *Raccomandazione del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.* In rete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0499&from=EN>.

²⁰⁴ *European Commission Statement on the coordination of measures restricting free movement in the European Union related to the coronavirus pandemic.* In rete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1871.

²⁰⁵ *Communication from the commission to the European Parliament and the Council. Preparedness for COVID-19 vaccination strategies and vaccine deployment.* In rete: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/vaccination/docs/2020_strategies_deployment_en.pdf.

²⁰⁶ *Risposta europea da settembre a dicembre 2020.* In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/highlights/september-december-2020_it.

riuscita ad ottenere circa 600 milioni di dosi. Oltre a queste, ne compaiono altre 400 milioni di dosi dell'azienda AstraZeneca, così da velocizzare la campagna vaccinale in tutta Europa. Per tutto il primo quadrimestre del 2021 l'obiettivo principale dell'Europa è stato quello di sostenere, con diversi fondi (tra cui il NextGenerationEu, React-EU, ed altri), le economie dei diversi Stati membri e di velocizzare la campagna vaccinale.

Il 14 aprile del 2021 la Presidente von der Leyen ha annunciato il raggiungimento delle 100 milioni di vaccinazioni nell'Unione Europea.

Verso la fine di aprile, con la comparsa della variante indiana e il pericolo della propagazione di tale variante (che risulta essere più aggressiva delle altre varianti esistenti), la Commissione ha stanziato diversi aiuti per l'India.²⁰⁷

4.3 Ripartenza

In merito alla ripartenza economica, l'Europa ha creato diversi fondi e progetti, tra i quali alcuni strumenti che sono stati accennati precedentemente, come il NextGenerationEU e il React-EU: ora verranno analizzati nel dettaglio.

Il NextGenerationEU²⁰⁸ è uno strumento temporaneo per la ripresa post-pandemia, che mette a disposizione 672,5 miliardi di euro. Infatti, è necessario che vengano programmati investimenti per rendere le economie dei Paesi europei più sostenibili e pronti alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale.

La commissione UE attribuisce i fondi, dopo aver selezionato e valutato i singoli progetti attraverso una graduatoria. Questi sono detti bandi a gestione diretta. Esiste anche una modalità indiretta, dove i finanziamenti vengono gestiti direttamente dai Paesi membri e/o dalle amministrazioni locali.

Per richiedere il finanziamento è necessario seguire degli step, come descritti dallo strumento stesso:

1. Per ottenere il finanziamento bisogna valutare le competenze e i progetti dei singoli per capire a quale opportunità di finanziamento aderire. È possibile cercare tramite il sito le opportunità per tema o vedere l'elenco completo dei programmi.
2. Successivamente bisogna trovare un partner per il progetto. Ciò è finalizzato a far collaborare i soggetti che hanno lo stesso interesse per un progetto. Si possono creare anche partnership tra pubblico e privato. L'UE mette a disposizione un database in cui sono inseriti i diversi stakeholders interessati ad un determinato tema/progetto.
3. Si passa poi alla procedura di domanda che si svolge online. Quando si presenta il progetto bisogna specificare chi ne fa parte, con quale budget ciascun partner partecipa, gli obiettivi e le competenze. La procedura può essere ad una o due fasi. In quella ad una fase i progetti vengono presentati per intero. In quella a due, prima si fa una proposta sintetica. Se selezionata, si presenta poi la domanda completa. Bisogna comunque rispettare diversi criteri come l'ammissibilità, la registrazione etc.
4. In questa fase si attua la gestione del progetto. Se il progetto viene approvato, bisogna gestire il fondo ottenuto, lavorando sul progetto e scrivendo relazioni sul lavoro in svolgimento. Bisogna poi sottoporsi a degli audit (controlli) e comunicare i risultati parziali e finali che si ottengono.

²⁰⁷ *Risposta europea da gennaio a aprile 2021*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/highlights/january-april-2021_it.

²⁰⁸ *NextGenerationEu*. In rete: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.

5. La fase successiva riguarda la convenzione di sovvenzione e pagamento. Il finanziamento, infatti, viene erogato in più parti e una parte è subordinata al completamento del progetto (spesso questi sono co-finanziamenti, ovvero i soggetti partecipanti devono mettere dei soldi loro).

6. L'ultima fase è la procedura di selezione, dove la commissione si avvale della consulenza di esperti che valuteranno il progetto in base ai criteri dell'invito.

Il React-EU²⁰⁹ è, invece, uno strumento attraverso il quale vengono erogati 47,5 miliardi di euro, creato per investire nei reparti che più risentono della crisi derivante dalla pandemia, attraverso il quale vengono erogati 47,5 miliardi di euro. Il suo funzionamento è simile al NextGenerationEU, anche se con meno restrizioni: gli investimenti effettuati devono riferirsi a progetti che incentivino la digitalizzazione e la sostenibilità delle imprese.

Il 3 maggio 2021, la Commissione si è riunita per discutere di un'importante questione: quella dei viaggi. Grazie alla grande efficacia nelle campagne vaccinali di singoli Stati, la situazione sanitaria ha iniziato a migliorare di giorno in giorno, portando l'Europa a discutere dell'alleggerimento delle restrizioni sui viaggi non essenziali. In particolare, l'idea dell'UE è stata quella di stilare una lista delle nazioni in cui la situazione epidemiologica non comportasse il rischio di contagio, così da permettere i viaggi da quella destinazione senza particolari conseguenze. In tale data si è anche discusso delle conseguenze dei viaggi di persone vaccinate: per tali persone si prospettava l'ipotesi di spostamenti senza restrizioni all'interno degli Stati membri, purché gli stessi avessero ricevuto l'ultima dose del vaccino da almeno 14 giorni. A sostegno di questo procedimento interviene il Digital Green Certificate, discusso già a partire dal 17 marzo²¹⁰. Tale certificato verde verrà rilasciato da organismi autorizzati e conterrà un QR code, che potrà essere scansionato. I dati all'interno del certificato verde sono nome, data di nascita, data di rilascio, informazioni su vaccino/test/guarigione e identificativo unico: queste non possono essere trattenute dagli Stati. A fini di verifica, vengono controllate solo la validità e l'autenticità del certificato, accertando, inoltre, da chi è stato rilasciato e firmato. Tutti i dati sanitari sono conservati dallo Stato membro che ha rilasciato un certificato verde digitale.²¹¹ Il certificato verde mira a creare un quadro comune per gli Stati membri che vi partecipano. Per le persone non vaccinate non si prevede il divieto allo spostamento, ma sono contemplati oneri aggiuntivi quali l'effettuazione di tamponi o lo svolgimento di quarantena. Come suggerisce la vice Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, Cerrina Ferroni, si dovrebbero raccogliere dati circoscritti, vietarne l'accesso al termine della pandemia e il certificato non dovrebbe indicare il motivo del suo rilascio²¹². Per il momento la proposta deve essere ancora approvata, anche se molto probabilmente verrà accolta prima dell'estate 2021.

4.4 Mercato turistico europeo

Dall'avvento della pandemia, uno dei settori maggiormente colpiti è stato quello del turismo. Secondo l'OECD i flussi turistici, nel corso del 2020, sono diminuiti di circa l'80% con gravi ripercussioni sulle attività economiche, soprattutto nelle aree a forte richiamo turistico: la causa primaria di tale crisi di settore è da attribuirsi alle limitazioni sugli spostamenti (anche l'UNWTO ha stimato un calo di circa il 70% degli arrivi internazionali).

²⁰⁹ *React-EU*. In rete: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/react-eu

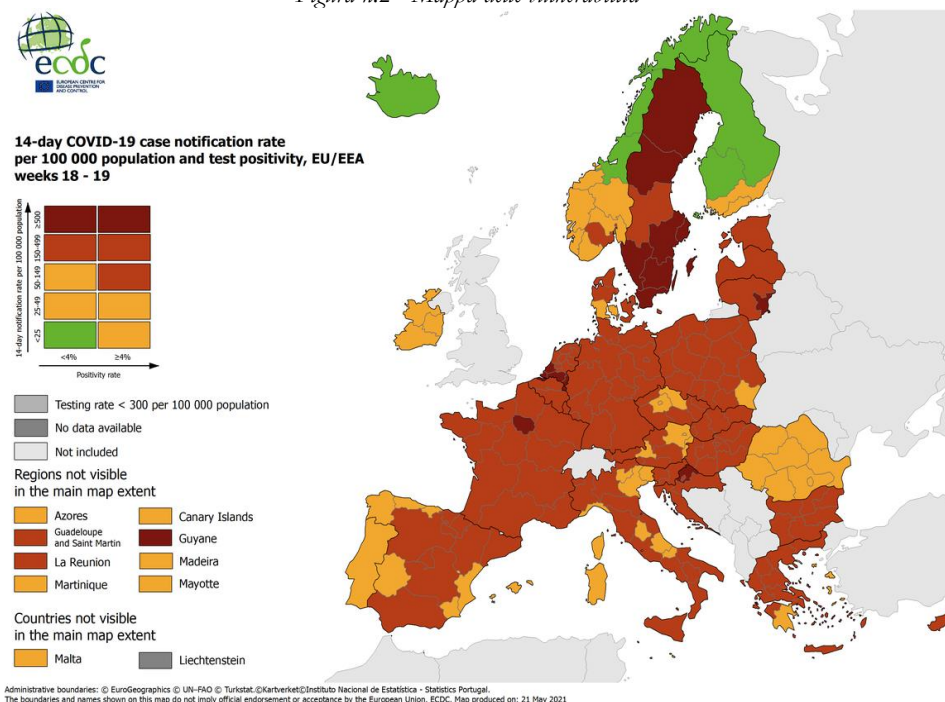
²¹⁰ *Coronavirus: Commission proposes to ease restrictions on non-essential travel to the EU while addressing variants through new 'emergency brake' mechanism*. In rete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2121

²¹¹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/covid-19-digital-green-certificates_it#cos-un-certificato-verde-digitale

²¹² <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9580828>

Una crisi di tale portata non si vedeva dal 2009. Inoltre, tutti i settori interdipendenti con il settore turistico stanno risentendo, a loro volta, della reiterata crisi di settore, ulteriormente aggravata dalla pandemia²¹³.

Figura n.2 - Mappa delle vulnerabilità²¹⁴



Dall'estate 2020, si sono allentate alcune restrizioni sugli spostamenti. Il 30 luglio l'UNWTO ha registrato una ripresa di circa il 40% delle attività turistiche a livello globale. La Commissione ha poi stilato una mappa di vulnerabilità delle aree europee (Figura n.2), in base alle caratteristiche delle regioni: stagionalità e intensità turistica. Le zone in rosso evidenziano le aree più fragili per il turismo, nelle quali la crisi del turismo ha riportato conseguenze più gravi.

Inoltre, l'Eurostat ha previsto una grave perdita nel periodo di chiusura, poiché circa un terzo dei pernottamenti europei annuali viene effettuato nel periodo primaverile (nel 2019, oltre 900 milioni di pernottamenti su un totale annuo di 2,8 miliardi sono stati effettuati nel periodo tra marzo e giugno).

²¹³ *Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery.* In rete: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/rebuilding-tourism-for-the-future-covid-19-policy-responses-and-recovery-bced9859/>.

²¹⁴ OECD - European Center of Disease Prevention and Control. In rete: https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/styles/is_large/public/images/2021w19_COVID19_EU_EA_Subnational_Combined_traffic_0.png?itok=PpmWib2q.

Anche il trasporto aereo ha subito una forte crisi: in media i grandi aeroporti delle capitali europee hanno registrato in media un calo di passeggeri di circa il 60%²¹⁵.

In conclusione, la comparsa del corona virus ha portato ingenti danni a tutto il settore turistico e al suo indotto, portando al fallimento o alla chiusura di molte attività del settore. Di conseguenza, è aumentata la disoccupazione e tutti i settori collegati al turismo hanno risentito di tale crisi.

5. INTERVENTI A LIVELLO ITALIANO (*Federico Azili*)

5.1 Le misure di restrizione in Italia: la dichiarazione di pandemia, le limitazioni agli spostamenti e l'autodichiarazione

L'11 marzo 2020 è stata dichiarata la pandemia globale. Anche in Italia, quindi, si sono dovute attuare le misure per il contenimento del virus, poiché dopo la Cina, l'Italia è stato il paese più colpito²¹⁶. Nel giorno della dichiarazione, in Italia, il numero dei casi accertati era di 12.462 unità, con oltre 800 morti²¹⁷. Per tentare di fermare -o perlomeno diminuire- il numero dei casi, il governo Conte ha emanato una serie di DPCM e altri provvedimenti. Inizialmente, con lo scoppio dell'epidemia in Cina, il 30 gennaio 2020 il governo bloccò tutti i voli da e per la Cina.

Il 1° febbraio la Farnesina, insieme al Ministero della Salute creò ed organizzò un'unità operativa speciale per organizzare il rientro degli italiani dalla Cina. Inoltre, in coordinamento con la Protezione Civile, si sono occupati dei voli cargo merce con il paese del Sol Levante.

Per tutto il mese di febbraio sono stati poi messi in atto provvedimenti riguardanti il monitoraggio della situazione epidemiologica, rafforzando i controlli in ospedali e aeroporti.

La prima vera misura restrittiva arriva il 23 febbraio 2020, con la firma del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6²¹⁸, con il quale vennero attuate misure restrittive ai comuni delle regioni Veneto e Lombardia citate nell'Allegato 1, tra cui i tristemente famosi Codogno e Vò. Due giorni dopo, con un nuovo decreto legge²¹⁹, vennero applicate delle restrizioni agli spostamenti e alle manifestazioni sportive e culturali.

Dopo l'incontro tra Conte e il Ministro dell'Istruzione Azzolina, il 5 marzo fu proclamata la sospensione delle lezioni fino al 15 marzo, con il relativo decreto legge²²⁰. Oltre a questa misura, l'Articolo 1 di tale DPCM sanciva la chiusura di tutte le manifestazioni sul territorio, cinema, teatri ed eventi. Tre giorni dopo, con un ulteriore DPCM²²¹, si ampliarono le zone già soggette a contenimento, descritte nel DPCM del 23 febbraio, allargandosi ad alcune province emiliane e piemontesi. Il giorno successivo, venne emanato un DPCM²²² che cambiò radicalmente la vita degli italiani: il DPCM 9 marzo 2020 che

²¹⁵ *Turismo e trasporti nel 2020 e oltre*. In rete: <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AT038.Pdf>.

²¹⁶ *L'Organizzazione mondiale della sanità dichiara il coronavirus pandemia*. In rete: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4209>.

²¹⁷ *Bollettino 11 marzo 2020*. In rete: https://www.corriere.it/salute/malattie_infettive/20_marzo_11/coronavirus-italia-12462-casi-827-morti-bollettino-dell-11-marzo-6d54414a-63b3-11ea-9cf4-1c175ff3bb7c.shtml.

²¹⁸ Decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6.

²¹⁹ Decreto legge 25 febbraio 2020.

²²⁰ Decreto legge 4 marzo 2020.

²²¹ Decreto legge 8 marzo 2020.

²²² Decreto legge 9 marzo 2020.

estendeva le misure restrittive attuate nel DPCM 8 marzo 2020 su tutto il territorio nazionale. L'Articolo 1 di questo DPCM rimarcava il divieto di assembramento e di fare manifestazioni, sia pubbliche che private. Anche perché le motivazioni per poter spostarsi si limitavano a motivazioni lavorative o di comprovata necessità o ancora, per motivi di salute.

Di conseguenza, l'11 marzo venne pubblicato un nuovo decreto legge²²³ che prevedeva la chiusura di tutte le attività commerciali e di vendita al dettaglio, eccezion fatta dai negozi di genere alimentari, prima necessità e farmacie. Con l'ordinanza del 20 marzo²²⁴ le restrizioni divennero più aspre, permettendo ai cittadini di poter effettuare solamente attività motoria all'aperto nei dintorni delle proprie abitazioni, mentre con il decreto del 22 marzo²²⁵ si sancì la chiusura di tutte le attività non strategiche e non essenziali.

Il 10 aprile venne pubblicato un DPCM²²⁶ che allargava le misure restrittive: infatti, a partire dal 14 marzo, furono riaperte alcune attività, come librerie, negozi di vestiti ed edicole.

A partire dal 3 giugno, grazie al DPCM del 3 giugno²²⁷, vennero ripresi gli spostamenti interregionali: dopo tale provvedimento, nel resto del mese ne furono pubblicati altri che a mano a mano alleggerirono le restrizioni, come quello dell'11 giugno²²⁸, il quale permetteva la ripresa di svariate attività economiche. Per tutto il resto dell'estate e l'inizio dell'autunno non furono applicate ulteriori restrizioni.

Purtroppo però, a partire dal 2 novembre, la situazione epidemiologica in Italia precipitò e ciò costrinse a prefigurare tutta una serie di nuove misure restrittive. Infatti, il 3 novembre il Presidente del Consiglio Conte firmò un nuovo DPCM²²⁹ che suddivideva le regioni italiane in 3 colori, a seconda del rischio di contagio: le famose zone gialle, arancioni e rosse, nelle quali le misure applicate sono diverse.

Un mese più tardi, venne emanato l'ennesimo DPCM²³⁰ che comprendeva misure restrittive per il periodo che va dal 21 dicembre al 6 gennaio, trasformando l'Italia in un'unica zona rossa e limitando del tutto gli spostamenti (seppur con qualche eccezione). Queste misure verranno poi riconfermate successivamente fino al 15 gennaio 2021, col DPCM del 4 gennaio 2021²³¹.

Il 12 febbraio, un ulteriore DPCM²³² prorogava il divieto di spostamento tra regioni fino al 25 febbraio. A partire dal giorno successivo, venne insediato un nuovo governo con a capo l'attuale Premier Mario Draghi. Il 23 febbraio venne emanato il suo primo decreto legge²³³, col quale prorogava le restrizioni fino al 27 marzo. Tali restrizioni resteranno attive fino al 30 aprile, con l'emanazione di altri decreti legge che prorogano anche lo stato di emergenza fino al 31 luglio 2021.

5.2 I contorni della crisi

²²³ Decreto legge 11 marzo 2020.

²²⁴ Decreto legge 20 marzo 2020.

²²⁵ Decreto legge 22 marzo 2020.

²²⁶ Decreto legge 11 aprile 2020.

²²⁷ Decreto legge 8 giugno 2020.

²²⁸ Decreto legge 11 giugno 2020.

²²⁹ Decreto legge 4 novembre 2020.

²³⁰ Decreto legge 3 dicembre 2020.

²³¹ Decreto legge 15 gennaio 2021.

²³² Decreto legge 12 febbraio 2021.

²³³ Decreto legge 23 febbraio 2021.

L'Italia è stato uno dei primi Paesi a subire la crisi sanitaria dell'epidemia. Ciò ha riportato gravi ripercussioni anche sull'economia del Paese: come visto nel paragrafo precedente, a partire da marzo del 2020 sempre più aziende sono state forzate alla chiusura dai diversi DPCM emanati dal governo Conte. Secondo le stime²³⁴, nel 2020 la perdita economica ha portato ad una diminuzione di circa il 9% del PIL italiano. Tra i settori più colpiti, rientrano sicuramente il settore turistico e il settore dei trasporti. Si stima infatti una perdita di circa 6 miliardi di euro in questi settori. Inoltre, tutte le aziende con le diverse produzioni bloccate, caratterizzate da elevata leva finanziaria e scarsa liquidità, hanno avuto grossi problemi a far fronte ai problemi finanziari delle stesse.

Tra tutti i settori, sicuramente quello più rilevante è il comparto turistico. Infatti, nel trimestre giugno-agosto 2020 si sono avute 148.5 milioni di presenze, oltre 65 milioni in meno rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente: si stima una perdita economica di circa 100 miliardi di euro²³⁵. Il turismo internazionale, in Italia, ha risentito maggiormente della crisi, facendo calare le presenze straniere. In compenso, è aumentato il turismo interno, portando ad un aumento dei turisti italiani. In totale, per tutto il 2020, la crisi del settore ha dimezzato le presenze totali, con perdite di circa 219 miliardi di euro. A causa del covid, sono cambiate le preferenze dei consumatori: essi infatti preferiscono usufruire di seconde case o l'utilizzo della piattaforma AirBnB. Infatti, questa tipologia di pernottamento permette di effettuare vacanze a corto raggio e di brevi periodi. Inoltre, tali tipologie di alloggio evitano il contatto di persone, riducendo, così, la paura del contagio. Tutto questo ovviamente va a discapito delle strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere, che hanno registrato un calo degli arrivi di circa il 60% rispetto all'anno precedente e un calo delle presenze di circa il 55%. Questo innesca gravi ripercussioni sull'occupazione: solo nel secondo trimestre i disoccupati del settore ammontavano a 265 mila²³⁶.

Questi dati riportano le gravi conseguenze della crisi sanitaria sul settore del turismo: per l'Italia, il settore turistico è uno dei più importanti, portando il Paese ad essere uno tra i più attrattivi e visitati d'Europa, e del mondo.

5.3 Le risposte attese dal comparto del turismo italiano

Per incentivare i viaggi, il Governo ha emesso un decreto che ha introdotto il cosiddetto bonus vacanze²³⁷: tutti i soggetti con un ISEE inferiore a 40.000€ possono richiederlo e tale strumento permette di ottenere un credito che varia da 150 a 500 euro, a seconda della numerosità del nucleo familiare che lo richiede. Attraverso questo incentivo, il Governo italiano ha cercato di rilanciare il turismo in Italia puntando sul turismo interno.

Per le imprese e i lavoratori, invece, il Governo ha messo in atto una serie di decreti volte a tutelare e sostenere le aziende, tra le quali sono incluse quelle del settore turistico. Il più importante tra questi, è il Decreto Legge 22 marzo 2021 n 41²³⁸. Esso ha stanziato dei contributi a fondo perduto per i soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività

²³⁴ Euler Hermes Italia, *Covid19: l'impatto sulla economia italiana*. In rete: https://www.eulerhermes.com/it_IT/news-e-approfondimenti/corporate-news/Covid19-impatto-sulla-economia-italiana.html.

²³⁵ Il Sole 24 Ore, *Turismo, un'estate da dimenticare. Persi 100 miliardi, con 65 milioni di presenze in meno*, 5 settembre 2020. In rete <https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-un-estate-dimenticare-persi-100-miliardi-65-milioni-presenze-meno-ADrupRn>.

²³⁶ AGI Agenzia Italia, *Le conseguenze del covid sul turismo italiano*, 27 febbraio 2021. In rete: <https://www.agi.it/economia/news/2021-02-27/conseguenze-covid-turismo-italiano-11572892/>

²³⁷ Decreto legge 19 maggio 2020.

²³⁸ Decreto legge 22 marzo 2021.

d'impresa: questo contributo è molto importante per le imprese del settore turistico, che durante il 2020 sono state messe in secondo piano. Infatti, tale decreto mette anche a disposizione un fondo per il turismo invernale, che purtroppo non è riuscito a ripartire come invece lo Stato aveva lasciato sperare. Inoltre, il decreto amplia le categorie dei soggetti idonei a ricevere l'indennità Covid-19, tra cui molti operatori del settore turistico, che, quando è stata erogata la prima indennità nel 2020, erano stati tagliati fuori. Oltre ai decreti emanati, il comparto turistico si aspetta che lo Stato permetta di tornare ad una situazione di normalità per quanto riguarda il turismo.

Infatti, a partire dal 19 maggio 2021 il Governo ha emanato un decreto²³⁹ che permette la riapertura di numerose attività di interesse per il settore turistico. In particolare, grazie alla riapertura dei centri commerciali e dei ristoranti (che possono svolgere il servizio pranzo e cena purché all'aperto) a partire dal 22 maggio e grazie anche allo spostamento graduale del coprifuoco (a partire dal 19 sarà spostato alle 23, a partire dal 7 giugno sarà spostato a mezzanotte per poi essere abolito totalmente a partire dal 21 giugno, situazione permettendo), la speranza di molti operatori del settore si è riaccesa. Infatti, anche se probabilmente non si ritornerà ai livelli del 2019, sicuramente la graduale riapertura del settore permetterà a molte attività di essere il motore per la ripartenza economica del Paese. Inoltre, a partire dal 1° giugno i ristoranti potranno erogare i propri servizi anche al chiuso. Secondo lo studio della Confcommercio di Milano, la riapertura dei locali, associata allo spostamento del coprifuoco, gioverà ben 18,6 milioni di euro di ricavi alle attività milanesi, mentre con la totale riapertura dei locali, anche al chiuso, si stima un aumento dei ricavi di circa 110 milioni di euro²⁴⁰.

6 INTERVENTI A LIVELLO LOCALE *(Filippo Paissan)*

6.1 La normativa regionale e locale in tema di Covid-19

A più di un anno dall'inizio dell'emergenza Covid-19, l'Italia si trova ancora costretta ad adottare misure di contenimento per arginare la propagazione del virus. La limitazione della circolazione delle persone, la sospensione di attività produttive e il divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione sono alcune delle numerose disposizioni attuate, attraverso i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministero della Salute, degli altri ministri competenti per materia, dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome), per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.²⁴¹

Attualmente, vi sono numerosi provvedimenti in vigore approvati dal Governo in seguito all'emergenza sanitaria; sono da ricordare, però, i due più recenti in modo tale da riuscire a comprendere la situazione odierna: “Delibera del Consiglio dei Ministri 21 aprile 2021: Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19”²⁴² con la quale è stato prorogato lo stato di emergenza nel nostro Paese fino al 31 luglio 2021 e “Decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52: Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID

²³⁹ Decreto legge 19 maggio 2021.

²⁴⁰ Confcommercio, *Riaperture, scattato il coprifuoco alle 23*, 28 maggio 2021. In rete: <https://www.confcommercio.it/-/riaperture-maggio-2021>.

²⁴¹ Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19.

²⁴² Delibera del Consiglio dei Ministri 21 aprile 2021.

19”²⁴³, attraverso il quale sono state allentate parte delle misure restrittive per consentire una graduale ripresa delle attività economiche e sociali.

Quest’ultimo provvedimento, il “Decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52”, rispecchia un miglioramento della situazione epidemiologica in tutto il Paese, avvenuta grazie alle stringenti limitazioni adottate dal Governo e al crescente numero di italiani vaccinati che ad oggi superano gli 8 milioni.²⁴⁴ Con la suddetta disposizione è stata, inoltre, reintrodotta la *zona gialla* per le Regioni e Province autonome che presentano un indice RT inferiore all’1 e che presentano un tasso di occupazione in terapia intensiva e/o aree mediche al di sotto della soglia critica (30% per le terapie intensive e 40% per i reparti di area medica).²⁴⁵

Questo parziale *ritorno alla normalità* desta, però, non poche preoccupazioni alle Regioni che, con la stagione estiva alle porte, temono una risalita dei contagi e quindi un nuovo inasprimento delle misure restrittive che porterebbero alla chiusura di bar, ristoranti, hotel e negozi danneggiando un settore economico già fortemente colpito come quello turistico.²⁴⁶

Sebbene la produzione normativa in merito all’emergenza Covid-19 vede come regista il Governo, anche le Regioni e i Comuni possono emanare proprie ordinanze (solo in determinati casi, 21 punti, indicati nel decreto- legge 25 marzo 2020), che permettono l’adattamento delle disposizioni previste dai DPCM alle diverse esigenze dei singoli territori in risposta ad eventuali peggioramenti o miglioramenti della situazione epidemiologica.²⁴⁷

Tale incertezza normativa ha generato e genera tutt’oggi incomprensioni tra Regioni e Governo, che spesso si risolvono solo con l’impugnazione del provvedimento davanti al Tribunale.

Una delle ordinanze più discusse fu quella del presidente della Regione Sardegna, Christian Solinas, che, per arginare un inesorabile crescita dei contagi da Covid-19 dovuta alle aperture estive, impose test sierologici o antigenici per tutti coloro che arrivarono sull’isola dal 14 settembre 2020 al 7 ottobre dello stesso anno. Questa misura venne impugnata dall’avvocatura dello Stato²⁴⁸, in quanto in contrasto con il diritto costituzionale della libera circolazione tra Regioni previsto dall’articolo 16, e quindi sospesa.²⁴⁹

Questo caso è interessante per sottolineare, ulteriormente, l’incertezza normativa che regna in questo particolare periodo storico: infatti, se inizialmente la giurisprudenza e il Governo supportavano l’invalidità dell’ordinanza del Governatore della Sardegna, il 7 marzo 2021 il Tar della Sardegna ha bocciato l’istanza presentata da un team di avvocati, i “Giuristi per la legalità”, che chiedevano la sospensione delle misure nuovamente introdotte e comunque già giudicate invalide pochi mesi prima. Inoltre, a rafforzare la decisione del Tar della

²⁴³ Decreto-Legge 22 aprile 2021, n. 52.

²⁴⁴ Fonte dati: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=ITA>.

²⁴⁵ Il Sole 24 Ore, *Come cambiano i colori: Italia tutta gialla tranne la Val d’Aosta. Tre regioni in pole per la zona bianca*, 12 maggio 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/come-cambiano-colori-un-italia-tutta-gialla-tre-regioni-pole-la-zona-bianca-AEASOtH>.

²⁴⁶ Il Sole 24 Ore, *Colori delle regioni: più peso ai ricoveri in ospedale, meno ai contagi*, 11 maggio 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/colori-regioni-piu-peso-ricoveri-ospedale-meno-contagi-AEhphUH>.

²⁴⁷ Aa. Vv., Izzo U. (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, op. cit., p. 80.

²⁴⁸ T.A.R. Cagliari, (Sardegna) sez. I, 17/09/2020, n.344, “*Limitazione della possibilità di ingresso nel territorio regionale Sardegna causa Covid: sospesa l’ordinanza del presidente della regione*”, in rete: https://dejure-itzp.biblio.unitn.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=8928023&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=10&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false.

²⁴⁹ La Repubblica, *Il Tar sospende l’ordinanza della Sardegna sui test per il coronavirus*, 17 settembre 2020, in rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2020/09/17/news/il_tar_sospende_l_ordinanza_della_regione_sui_test_per_il_coronavirus-267603532/.

Sardegna²⁵⁰ arrivò anche la conferma del Consiglio di Stato che bocciò definitivamente il ricorso.²⁵¹

La linea guida che vuole seguire il Governo sembra essere, infatti, quella di consentire gli spostamenti in ogni circostanza purché si abbia almeno uno dei seguenti requisiti: aver completato il ciclo di vaccinazione (validità 6 mesi); esser entrati in contatto con il virus (durata 6 mesi); o infine, essere in possesso di un test molecolare o rapido con esito negativo (validità 48 ore).

Lo strumento che certifica il possesso di almeno una delle tre condizioni sopra descritte è il *green pass*, che permette di spostarsi liberamente nelle Regioni rosse e arancioni anche per motivi che non sono di lavoro, di salute o per stato di necessità. Questo strumento ha fatto il suo debutto tra il 26 aprile 2021 e il 2 maggio 2021 in 5 Regioni in zona arancione, in una in zona rossa e in Sardegna; inoltre, sembra che il Governo, dopo averne accertato la sua validità, voglia adottare proprio questo sistema per scongiurare un nuovo lockdown totale in vista, soprattutto, della stagione estiva 2021 e permettere quindi una ripresa graduale della circolazione all'interno del territorio nazionale e, di conseguenza, anche delle attività turistiche che più hanno sofferto per le misure introdotte nella lotta al Covid-19.²⁵²

Questo certificato fa parte di un progetto europeo che, dopo una fase di sperimentazione iniziata ufficialmente il 10 maggio 2021 in oltre 15 Paesi tra cui l'Italia, darà la possibilità, a chi ne è in possesso, di circolare liberamente tra gli Stati dell'Ue indipendentemente dalla situazione epidemiologica negli stessi.

Le indicazioni del Governo italiano non sono però chiare e ogni Regione sta procedendo in maniera autonoma. Vedasi il caso della Provincia di Bolzano che per prima ha realizzato un proprio *Corona-Pass*, il quale viene rilasciato direttamente dall'Azienda sanitaria provinciale e che consente ai cittadini bolzanini di accedere, grazie ad un codice Qr²⁵³, a strutture al chiuso quali: ristoranti, cinema, teatri e musei.²⁵⁴

6.2 Le conseguenze generali del lockdown sul turismo a livello locale

Uno dei settori economici più colpiti a livello globale è quello turistico, il quale ha risentito pesantemente delle misure restrittive adottate dai singoli Stati per tentare di arginare l'epidemia da Covid-19. In particolare, la limitazione delle libertà personali, come quella di movimento (sia a livello locale che internazionale) ha impossibilitato quasi ogni forma di turismo, vista l'interconnessione sempre più forte tra turismo e globalizzazione.

L'Italia, così come numerosi altri Stati in tutto il mondo, è stata particolarmente penalizzata a causa della sua antica vocazione turistica, basti pensare che nel 2019 il turismo valeva il

²⁵⁰ Consiglio di Stato sez. III, 10/03/2021, n.1224, "Legittima la disposizione regionale che prevede tamponi obbligatori all'arrivo in Sardegna", in rete: https://dejure.it.ezp.biblio.unitn.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=8980811&idUnitDoc=0&nVigUnitDoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false.

²⁵¹ Ansa, *Consiglio di Stato conferma, tamponi obbligatori per ingresso nell'Isola*, 11 marzo 2021, in rete: https://www.ansa.it/sardegna/notizie/2021/03/10/sardegna-bianca-consiglio-statotamponi-restano-obbligatori_97badc27-a5a7-4a63-916e-0cb3ce97d88e.html.

²⁵² Il Sole 24 Ore, *Green Pass: dalla Sicilia alla Sardegna, ecco dove serve*, 26 aprile 2021, in rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/coronavirus-sicilia-sardegna-ecco-dove-serve-green-pass-spostarsi-vacanza-AEBDrD#U4054742591yJI>.

²⁵³ Il Sole 24 Ore, *Alto Adige, con il Corona-pass al ristorante al chiuso. In Trentino deroga al coprifuoco*, 28 aprile 2021, in rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/alto-adige-il-corona-pass-ristorante-chiuso-trentino-deroga-coprifuoco-AETJDTE>.

²⁵⁴ Il Sole 24 Ore, *Green pass, difficile ottenerlo e ogni Regione si fa il suo*, 30 aprile 2021, in rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/green-pass-difficile-ottenerlo-e-ogni-regione-si-fa-suo-AEM5b6E>.

13% del PIL italiano e che nel 2020, secondo le stime della Banca d'Italia, è sceso al 5%. Inoltre, il turismo, oltre ad essere fondamentale per l'economia, consente a milioni di cittadini di lavorare in questo settore; l'Italia detiene, infatti, il primato in Europa per occupati nel settore turistico, 4,2 milioni.²⁵⁵

Fin dai primi mesi dallo scoppio della pandemia era stato chiaro a tutti che il futuro del settore turistico sarebbe stato incerto finché non fosse stato debellato completamente il virus. L'augurio di trovare un vaccino efficace per combattere il Covid-19 si è fortunatamente concretizzato, ma i tempi necessari a produrlo e distribuirlo ad una porzione sufficiente della popolazione, per creare una *immunità di gregge*, sono ancora lunghi, ciò evidenzia come un ritorno alla completa normalità non sarà così immediato.

L'Istituto Nazionale di Statistica ha elaborato i dati relativi alle presenze negli esercizi ricettivi del nostro Paese in merito ai primi nove mesi del 2020, constatando un calo del 50% rispetto allo stesso periodo del 2019: in particolare da luglio a settembre 2020 i turisti stranieri presenti sul suolo italiano furono solo il 39,7% rispetto allo stesso trimestre del 2019 seppur ci siano state delle parziali riaperture.²⁵⁶

Secondo una rilevazione realizzata da ENIT in merito alle vacanze estive degli italiani nel 2020, è emerso che solo il 60% degli italiani è potuto andare in vacanza (a fronte del 75% nel 2019) e che il 97% delle persone ha optato per una vacanza *in casa* (turismo domestico); un dato che da un lato denota la paura o l'impossibilità degli italiani a spostarsi al di fuori del confine nazionale, ma che dall'altro può assumere una connotazione positiva, in quanto ha permesso a numerose famiglie di riscoprire il proprio territorio colmando, in parte, il minor afflusso di turisti stranieri.²⁵⁷

Analogamente agli anni passati, le mete preferite dagli italiani per le vacanze estive restano: la Sicilia, la Puglia, la Campania e la Sardegna; le quali sebbene in termini assoluti sono rimaste le più gettonate. È interessante osservare (Figura n.3) come in realtà le località che hanno incrementato maggiormente i propri flussi turistici, in termini percentuali rispetto al 2019, sono quelle colpite in maniera più lieve della pandemia da Covid-19, che offrono un rispetto maggiore in termini di distanziamento personale, che sono meno note e affollate e dove si può praticare attività all'aria aperta e un turismo di tipo lento. È il caso di Molise, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia.

Dalla Figura n.3 si può, inoltre, constatare come la Lombardia sia stata fortemente penalizzata a livello turistico nell'estate 2020, con un decremento dei flussi turistici di quasi -78% rispetto al 2019.²⁵⁸ Tale dato si può in parte associare al fatto che Milano e la Lombardia in generale sia stata fortemente colpita dal virus rimanendo in *zona rossa* più di qualunque altra Regione italiana. Ciò potrebbe aver influito a livello psicologico su quelle persone che più temono di contrarre il virus, facendole optare per una destinazione diversa. Una seconda motivazione può essere associata al fatto che, dopo svariati mesi di lockdown, gli italiani stanchi di rimanere chiusi nella propria abitazione e nel proprio Comune,

²⁵⁵ Il Sole 24 Ore, *Il turismo resta il petrolio d'Italia: «Oltre 40 miliardi nel 2019, ora diversificare»*, 16 gennaio 2020, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/il-turismo-resta-petrolio-d-italia-oltre-40-miliardi-2019-ora-diversificare-ACTKjOCB>.

²⁵⁶ Comunicato stampa ISTAT, *Movimento turistico in italia*, in rete: <https://www.istat.it/it/archivio/252091>.

²⁵⁷ ImpresaProgetto Electronic journal of management, *L'impatto del Covid-19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, a cura di Silvia Angeloni, in rete: https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/ipejm_-_1_-_2021_-_contributo_angeloni.pdf.

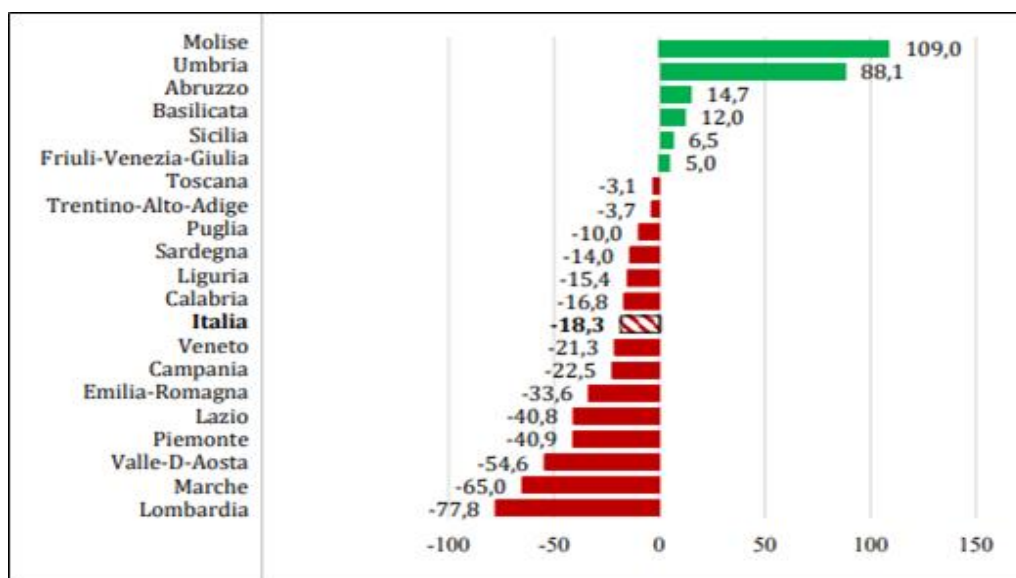
²⁵⁸ ImpresaProgetto Electronic journal of management, *L'impatto del Covid-19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, a cura di Silvia Angeloni, in rete: https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/ipejm_-_1_-_2021_-_contributo_angeloni.pdf.

abbiano preferito trascorrere la propria vacanza estiva in una località di montagna o di mare, o comunque in una zona caratterizzata dalla natura e dall'ambiente piuttosto che in una città d'arte.

A supporto di queste ipotesi si può considerare un'indagine svoltasi a settembre 2020, attraverso la somministrazione di oltre 4.700 questionari da parte del Centro Studi del Touring Club Italiano (TCI), dove il 72% degli intervistati ha dichiarato di aver optato per un *turismo di prossimità* e, il 59% degli stessi, di aver scelto la propria vacanza considerando le località meno affollate. Inoltre, sempre grazie a questo studio è possibile riportare le principali differenze in merito alla tipologia di esperienza scelta dagli italiani: invariata è la meta preferita dagli italiani ovvero la vacanza balneare; il 26% ha scelto la montagna rispetto al 15% nel 2019; il 7% ha optato per l'entroterra contro l'1% nel 2019, e infine troviamo le città d'arte scelte da solo il 4% degli intervistati a fronte del 10% nel 2019.²⁵⁹

In merito all'indagine sopra citata, il Presidente di Isnart, Roberto Di Vincenzo, ha commentato: “Se fino ad oggi la crisi del turismo veniva ricondotta agli aspetti “hard” delle misure di contrasto alla pandemia (limitazioni ai mezzi di trasporto, difficoltà economiche), ora vediamo quanto siano stati altrettanto importanti anche gli aspetti “soft” (paura del contagio, necessità di sicurezza, riscoperta di uno stile di vita a contatto con la natura). Questa seconda dimensione dovrà essere considerata nel formulare politiche di sostegno al settore che sono state finora limitate a interventi di natura economica”²⁶⁰ denotando un possibile sviluppo e mutamento del turismo tradizionale.

Figura n.3 - Stime dei flussi turistici italiani per Regione nell'est. 2020 (var. % su 2019)²⁶¹



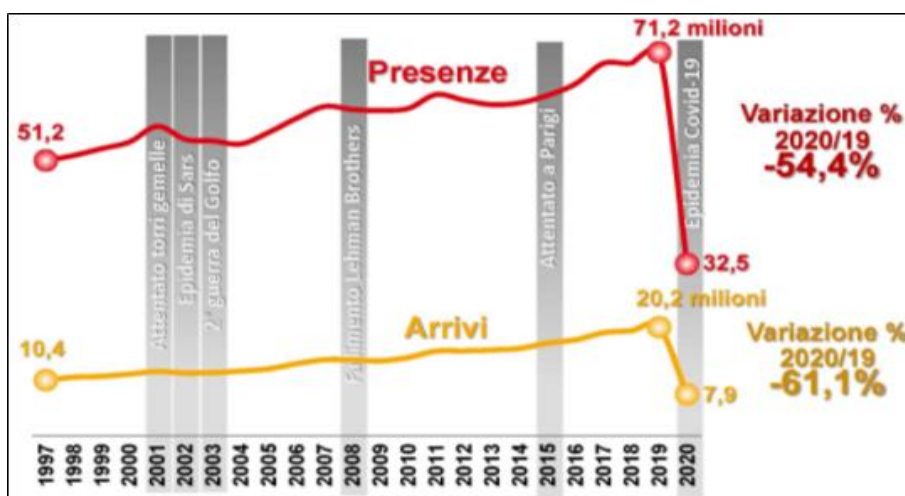
²⁵⁹ Impresaprogetto Electronic journal of management, *L'impatto del Covid-19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, a cura di Silvia Angeloni, in rete: https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/ipejm_-_1_-_2021_-_contributo_angeloni.pdf.

²⁶⁰ Comunicato stampa Unioncamere, *Turismo: con il Covid 6,5 milioni di italiani in meno in vacanza d'estate*, 14 ottobre 2020, in rete: <https://www.unioncamere.gov.it/P42A4579C160S123/turismo--con-il-covid-6-5-milioni-di-italiani-in-meno-in-vacanza-d-estate--.htm>.

²⁶¹ Osservatorio sull'Economia del Turismo delle Camere di Commercio ISNART-Unioncamere (2020).

Una delle Regioni italiane che più ne ha risentito della pandemia è il Veneto, ciò dipende principalmente dalla sua forte dipendenza dal turismo generato dalle città d'arte e, in particolare da Venezia. Come ogni anno, anche per il 2020, la Regione ha presentato i dati ufficiali del turismo (Figura n.4) riguardanti le presenze e gli arrivi dei turisti, denotando un drammatico calo rispetto all'anno precedente, in ordine del -54,4% e del -61,1%. Ciò è dovuto principalmente dalla riduzione degli arrivi degli stranieri (-65,3%), ma anche da un calo dei turisti nazionali (-25,3%), che hanno portato ad una contrazione delle presenze nelle città d'arte di 16,6 milioni di turisti, di cui 9,4 milioni derivanti dalla sola città di Venezia. Hanno subito un calo dei pernottamenti anche le località che dipendono fortemente dalla stagione balneare, con 11,6 milioni di presenze in meno e le località del lago di Garda, che hanno registrato 7,4 milioni di turisti in meno. Di particolare interesse sono i dati in crescita riguardanti il turismo di prossimità, che hanno registrato un +15% ad agosto e un +24% a settembre rispetto al 2019. Queste informazioni, seppur facilmente prevedibili, denotano l'importanza strategica che il turismo interno potrebbe assumere nel futuro (i pernottamenti dei clienti italiani sono aumentati del 33% nel 2019 al 53% nel 2020).

Figura n.4 - Presenze e arrivi dei turisti in Veneto dal 1997 al 2020²⁶²



Incoraggianti sono invece le previsioni per l'estate 2021 che, secondo un report dell'Istituto Demoskopika, sono attestate in rialzo rispetto al 2020 con 23 milioni di presenze in più. Il rapporto sottolinea, inoltre, l'importanza dell'introduzione del *green pass* che consentirebbe di generare un incremento di oltre 4 milioni di turisti e un incremento della spesa turistica di 1.7 miliardi.²⁶³

²⁶² Elaborazione dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati provvisori Istat - Regione Veneto.

²⁶³ Demoskopika, *Turismo. Previsioni "Estate 2021, arrivi in crescita del 12 per cento"*, 17 maggio 2021, in rete: <https://demoskopika.it/2021/05/17/turismo-previsioni-estate-2021-arrivi-in-crescita-del-12-per-cento>.

6.3 Il caso Venezia

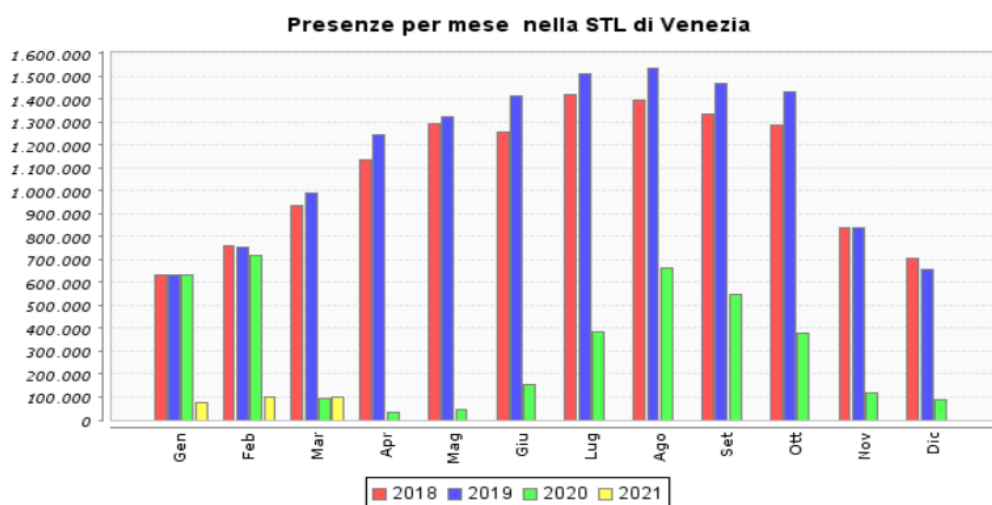
Come visto nel paragrafo precedente, tra le mete turistiche che più hanno risentito della pandemia da Covid-19 troviamo le città d'arte. Venezia così come Roma, Firenze e Milano e numerose altre località italiane sono passate dall'aver un turismo di massa - che talvolta assumeva la connotazione negativa di *overtourism* - all'azzeramento, o quasi, dei turisti a seguito dell'inizio della pandemia.

Di seguito verrà analizzato, nello specifico, l'impatto del lockdown sul turismo della Serenissima dall'avvento della pandemia fino agli ultimi aggiornamenti ISTAT disponibili (marzo 2021).

La situazione creatasi è così grave e inaspettata che la maggior parte delle previsioni fatte dagli analisti nei primi mesi di lockdown si sono dimostrate non solo sbagliate, ma fin troppo ottimistiche: l'ENIT, infatti, stimò una riduzione dei viaggi a Venezia del 47,3% rispetto all'anno precedente²⁶⁴; dato che, come si può osservare dalla figura n.5, è stato largamente superato in termini negativi. Un ulteriore aspetto drammatico è che tale trend non esita a cambiare neppure nelle rilevazioni sui primi mesi del 2021 (gennaio, febbraio, marzo).

Ciò ha portato con sé una serie di conseguenze negative sia in termini economici che sociali: risulta particolarmente rilevante il fatto che Venezia sia passata da essere una delle province italiane con il più alto numero di occupati nel turismo (pari a 37.332 nel 2019) a subire una riduzione critica degli impiegati in tale settore, arrivando ad avere appena 24.237 dipendenti nel comparto turistico nel 2020.²⁶⁵

Figura n.5 - "Presenze per mese STL di Venezia", 2020.²⁶⁶



²⁶⁴ ENIT, Bollettino N.0, Roma, in rete: <http://www.enit.it/images/amministrazionetrasparenteepe/comunicati/BOLLETTINO%20ENIT%20N.0.pdf>.

²⁶⁵ Comunicato stampa Ente Bilaterale Nazionale Turismo, "Turismo: 2020 annus horribilis per l'occupazione: un dipendente su quattro ha perso il lavoro. sostegno alle imprese e vaccini agli addetti per scongiurare un 2021 ancora peggiore.", 21 maggio 2021, in rete: <https://www.ebnt.it/files/osservatorio-mdl-turismo-2020-comunicato-ebnt.pdf>.

²⁶⁶ Ufficio di Statistica su dati Istat - Regione Veneto.

Venezia proprio quest'anno, più precisamente il 25 marzo, ha compiuto 1.600 anni, un periodo lunghissimo in cui il capoluogo veneto ha dovuto affrontare ed ha superato guerre, alluvioni e epidemie.

Oggi giorno, Venezia si trova nuovamente costretta ad affrontare una nuova crisi che, seppur radicalmente diversa da quelle sopra citate, comporterà dei cambiamenti importanti in merito all'assetto turistico della città.

Dalla crisi pandemica si può ricavare, comunque, una lezione per intraprendere un nuovo iter di ripresa e di ripensamento del comparto turistico, anche a livello locale e non solo nazionale. Di tutto ciò ne sono ben consapevoli le varie amministrazioni pubbliche locali, come quella di Venezia, la quale sta cercando di rimodulare i tempi e gli spazi di permanenza all'interno della città, evitando, dunque, un turismo di massa caratterizzato da periodi di permanenza mediamente brevi.

Simone Venturini, assessore del comune di Venezia per le politiche della residenza, il lavoro, il turismo e lo sviluppo economico, ha dichiarato che dal 2022 i turisti dovranno pagare, per entrare nella Città, tre euro in bassa stagione e dieci euro in alta stagione, sottolineando, inoltre, la volontà di introdurre nell'arco di qualche anno un sistema di prenotazione per le visite in giornata. Un meccanismo che, a detta dell'assessore, dovrebbe limitare il turismo mordi e fuggi favorendo un turismo di qualità composto da soggiorni più lunghi.²⁶⁷

Venezia presenta, inoltre, tutte le caratteristiche per diventare un'interessante meta da cui poter studiare o lavorare da remoto; è infatti questa la proposta di Karole Vail, direttrice della collezione Peggy Guggenheim, che avalla questo pensiero come possibile risposta alla mancanza di turisti, evidenziando come Venezia possa offrire una vita moderna, sostenibile, con una potente rete internet, in un'area molto circoscritta e soprattutto con una vista unica al mondo.²⁶⁸

7. CONCLUSIONI (Irene Bubbola)

La trattazione antecedente si era interrogata su nuove modalità di concepire il turismo e la necessità di “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.”²⁶⁹

Ora, alla luce delle attuali istanze e contingenze economico-sanitarie, lo scenario mondiale e nazionale vede l'affacciarsi di nuove realtà e di ineludibili esigenze fattuali.

Sarà, innanzitutto, necessaria una lenta e graduale riapertura, che privilegerà in un primo momento la domanda turistica domestica (*staycation*), ma riaprire non significa esplicitamente ripartire dal punto dove ci si era fermati, senza rischiare di dover ancora procrastinare l'uscita dalla crisi creata da questa pandemia. A tal riguardo, le future decisioni in merito alle dinamiche del comparto turistico dipenderanno ampiamente dall'andamento delle campagne vaccinali.

Inoltre, sarà necessario ricalibrare sia la domanda che l'offerta turistica: da un lato si svilupperanno nuove esigenze per i turisti, tra cui quella di salvaguardare la salute durante i loro viaggi; dall'altro tutti coloro che sono chiamati ad operare all'interno di tale settore dovranno essere in grado di predisporre i mezzi adeguati a garantire le nuove prassi di tutela sanitaria, già ora condizionate dalla pandemia. Quella che di fatto era un'idea (ovvero

²⁶⁷ Fernández M., *Venezia ha molte idee per il suo futuro*, Internazionale n. 1409, 14 maggio 2021, p. 38.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 40.

²⁶⁹ Aa. Vv., Izzo U. (a cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*, op. cit., p. 90.

la possibilità di riprogettazione del settore turistico) adesso è diventata una necessità ineludibile per chi viaggia e per chi gestisce l'offerta del settore.

Il futuro dialogo tra le istanze politiche e quelle economiche si focalizzerà, dunque, sulla possibilità di introdurre nuovi strumenti ausiliari alle attuali contingenze - ne è un esempio il *green pass EU* - nonché sarà necessario ripensare alla gestione dei flussi turistici, ridistribuendo gli stessi verso destinazioni contraddistinte da una minor *pressione antropica* (non ricadendo nella logica del cosiddetto *overtourism*) e, al contempo, preservare le diverse identità locali.

In seguito, i recenti sviluppi hanno evidenziato l'emergere di nuove tecnologie, consentendo, così una trasformazione digitale nel settore turismo e, in generale, nella cultura.

Se da un lato l'emergenza pandemica ha sottolineato le fragilità strutturali della società e dei sistemi ad essa connessi, “allo stesso tempo [...] potrebbe migliorare il modo in cui viaggiamo e offrire l'occasione per ripensare l'industria del turismo, migliorando un settore in difficoltà”²⁷⁰.

²⁷⁰ Internazionale n. 1401, *Il ritorno del turismo*, da *The Economist*, 19 marzo 2021, p. 64.

CAPITOLO III

TURISMO E LIBERTÀ DI MOVIMENTO: EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E MISURE PER RIPRENDERE LA LIBERTÀ DI VIAGGIARE

Sommario: 1. INTRODUZIONE (*Chiara Bonomelli, Serena De Franceschi, Lorenzo Fiutem, Martina Panero, Sara Zuca*) – 2. LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI (*Lorenzo Fiutem*) – 2.1 Libertà nella Costituzione e pandemia – 2.2 Stato di emergenza e Costituzione – 2.3 I provvedimenti ad oggi – Sistema a colori e allentamento delle restrizioni – 2.4 Effetti collaterali delle limitazioni imposte – 2.5 La libertà costituzionale di non vaccinarsi – 3. LA LIBERTÀ RITROVATA (*Serena De Franceschi*) – 3.1 Turismo e libertà: effetti delle limitazioni nel settore – 3.2 Misure per la gestione dell'emergenza nel territorio nazionale dall'inizio della pandemia ad oggi – 3.3 I certificati verdi: strumenti per permettere e controllare gli spostamenti – 3.3.1 Certificato Verde Digitale Europeo – 3.3.2. *National Green Pass* Italiano – 3.4 Ulteriori criticità nella riconquista della libertà di viaggiare – 4. I TRASPORTI AI TEMPI DEL COVID-19 (*Chiara Bonomelli*) – 4.1 Settore aereo – 4.2 Il trasporto stradale e ferroviario – 4.3 Settore marittimo e portuale – 5. TECNOLOGIA E MONITORAGGIO DEGLI SPOSTAMENTI (*Sara Zuca*) – 5.1 Il settore tecnologico e la pandemia – 5.2 La risposta digitale dell'Unione Europea – 5.3 Applicazioni mobili per il monitoraggio e il tracciamento degli spostamenti – 5.4 Il caso italiano: l'App Immuni – 6. VERSO UNA NUOVA RIPRESA GRADUALE: QUALI MISURE PER VIAGGIARE IN SICUREZZA? (*Martina Panero*) – 6.1 Le difficoltà del settore – 6.2 Misure adottate dal settore trasportistico nel 2021 – 6.3 Ulteriori misure per la mobilità – 6.4 Sostenibilità economica delle misure adottate nei trasporti – 7. CONCLUSIONI (*Chiara Bonomelli, Serena De Franceschi, Lorenzo Fiutem, Martina Panero, Sara Zuca*)

1. INTRODUZIONE (*Chiara Bonomelli, Serena De Franceschi, Lorenzo Fiutem, Martina Panero, Sara Zuca*)

L'irruzione della pandemia sulla scena globale ha portato alla luce problemi che coinvolgono l'intera umanità, il Covid-19 ha posto un rallentamento di tutte le attività economiche, con il fine di limitare ed arginare il più possibile i contagi. Per questo stesso motivo, sono state previste stringenti restrizioni soprattutto alla libertà di movimento delle persone: oggi sacrificare la propria libertà in favore della collettività è un concetto ben noto alla stragrande maggioranza della popolazione. Questa crisi ha, di conseguenza, portato a uno stop anche di tutte le attività turistiche e degli spostamenti in tutto il mondo.

Il primo capitolo del presente elaborato si propone di esaminare le criticità che affliggono il settore turistico, a partire proprio dalle limitazioni alle libertà costituzionali che riguardano i cittadini, dalla possibilità di movimento ad un possibile obbligo costituzionale di vaccinazione. Il paragrafo seguente si addentra più in profondità nel tema del turismo, andando ad esaminare le problematiche sorte dall'imposizione di tali limitazioni e le possibili modalità per ripristinare la libertà di viaggiare, senza compromettere la sicurezza della salute collettiva. Nella terza parte ci si concentrerà principalmente sul settore trasportistico, analizzando i cambiamenti che sono avvenuti nei diversi comparti dall'inizio della pandemia e le strategie poste in essere dalle compagnie per fronteggiare questa grave crisi. Il quarto paragrafo approfondisce invece l'importanza delle nuove tecnologie nella lotta contro la pandemia e in particolare al loro utilizzo per il monitoraggio degli spostamenti. Infine, si esamineranno le misure adottate nel settore trasportistico nel 2021, che dovrebbero permettere una ripresa graduale dei viaggi.

L'attuale emergenza sanitaria ha posto, pertanto, sfide complesse per la salute pubblica a fronte dei rischi crescenti di diffusione dell'epidemia a livello globale, anche alla luce dell'attuale livello di mobilità di una popolazione mondiale in aumento. Porre un freno alla mobilità è stato visto come la soluzione più efficace per tutelare la salute collettiva ma questo ha determinato scenari caratterizzati da forte incertezza e prospettive sfavorevoli per molteplici attività economiche, prime tra tutte turismo e trasporti.

2. LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI (*Lorenzo Fiutem*)

2.1 Libertà nella Costituzione e pandemia

Ad oltre un anno dallo scoppio della pandemia globale del Covid-19, sacrificare la propria libertà in favore della collettività è un concetto ben noto alla stragrande maggioranza delle persone. Per quanto riguarda lo Stato Italiano, la Costituzione prende una posizione molto marcata in merito alla definizione delle libertà indissolubili di un individuo. Prima fra tutte vi è la libertà personale, normata dall'articolo 13 della Costituzione: viene rappresentata come uno degli aspetti inviolabili inserendosi all'interno dei diritti necessari per la democrazia, in quanto fondamentale per l'essere umano. Seguono la libertà di circolazione, normata dall'articolo 16, e le libertà di riunione e associazione, normate dagli articoli 2, 17 e 18, anch'esse fortemente tutelate dall'ordinamento costituzionale.

L'interesse del Legislatore nel tutelare gli individui è evidente, ma cosa succede nel momento in cui sono proprio le libertà a poter nuocere agli stessi?

In questo caso sorgono delle discrepanze, dato che la Costituzione ammette, all'interno dei principi sopracitati, delle eccezioni all'applicazione delle norme ma solo e soltanto nel caso in cui siano necessarie al fine di salvaguardare la collettività in una situazione di comprovata emergenza.

Per fronteggiare una situazione come quella dell'epidemia Covid-19 è necessario essere tempestivi nell'analizzare la situazione e nel prendere decisioni in grado di gestirla al meglio. Per questo motivo il governo ha deciso di dichiarare lo Stato di Emergenza, in modo da garantire una legittimazione ai provvedimenti che sono stati via via adottati per fronteggiare la pandemia. Lo Stato di Emergenza è stato dichiarato in Gazzetta Ufficiale il 31 gennaio 2020²⁷¹ e da allora è stato successivamente rinnovato senza soluzione di continuità ed è in vigore a tutt'oggi e termine posto al 31 luglio 2021.

Tali provvedimenti sono stati introdotti attraverso l'adozione di Decreti Legge e di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa scelta presenta nuovamente delle complicazioni dal punto di vista costituzionale, dato che raramente al Governo è concesso di legiferare, men che meno andando a ledere libertà promulgate costituzionalmente. Inoltre, l'adozione dello Stato di Emergenza ha avuto un impatto anche sulla suddivisione dei poteri all'interno dello Stato Italiano²⁷².

In questa circostanza si è ritenuto che il Parlamento e la classe politica fossero troppo lenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria, che invece impone interventi rapidi e tempestivi date la velocità di diffusione del virus. Per evitare derive arbitrarie da parte del Governo ed il conferimento di un potere politico eccessivo al nostro Presidente del Consiglio, lo strumento del decreto-legge costituzionalizzato nell'art 77 Cost. sarebbe stato più opportuno. Esso avrebbe anche consentito di garantire al meglio quella che è la

²⁷¹ Delibera del consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 - Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, Consiglio dei Ministri.

²⁷² Valerio Carlesimo, Stato di diritto e pandemia, 2020. In rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/09/12/stato-diritto-e-pandemia>.

separazione e l'equilibrio dei poteri che devono connotare uno Stato di diritto, dato che non si sottrae al controllo politico del Parlamento, del Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale. D'altra parte, i Dpcm che sono stati adottati sono autorizzati dai decreti-legge n. 6 del 06 febbraio 2020²⁷³ e n. 19 del 25 marzo 2020²⁷⁴, quindi trovano in tali strumenti la loro fonte di legittimazione. La fonte primaria legittimerebbe comunque il Presidente del Consiglio alla sospensione dei diritti fondamentali tramite fonti secondarie. Essendovi a monte una fonte primaria, ovverosia dei decreti-legge convertiti in legge dal Parlamento, a questo punto neppure il Dpcm sarebbe completamente esente dal controllo parlamentare, conservando la centralità del Parlamento e della legge nell'emergenza scatenata dalla pandemia. L'emergenza ovviamente comporta decisioni straordinarie, che eccedono il normale equilibrio istituzionale e impattano sui normali meccanismi di governo della comunità. È fondamentale tuttavia che le misure adottate siano temporanee ed una volta cessate l'emergenza si rientri nell'alveo della Costituzione, ripristinando una situazione di normalità. A quel punto, il Parlamento dovrebbe impegnarsi nel fare una legge ordinaria che definisca le regole e comportamenti da seguire nell'emergenza, oppure si potrebbe intervenire addirittura con una legge di revisione costituzionale che disciplini il giusto rapporto Governo – Parlamento nei casi di epidemia, prevedendo in Costituzione lo specifico caso dell'emergenza sanitaria.

Attualmente, la Costituzione non presenta regolamentazioni in merito a come contrastare una crisi mondiale come quella portata dal Coronavirus, di conseguenza lo Stato d'Emergenza è stato proclamato attraverso la Legge n. 225/1992 della Protezione Civile dal Presidente del Consiglio non includendo il Parlamento. Questo porta ad una situazione mai verificatasi prima d'ora: non essendo una misura adottata dal Parlamento viene meno infatti la tutela che le leggi promulgate dai rappresentanti dei cittadini, parte lesa per quanto riguarda le limitazioni delle libertà costituzionali, garantiscono. Inoltre, adoperare i DPCM come strumento di regolamentazione della situazione, per quanto essi siano rapidi ed efficaci nel contrastare le emergenze, risulta essere molto fragile sul piano giuridico e una potenziale elusione della dialettica parlamentare e non favorisce la collaborazione fra maggioranza e minoranza parlamentare².

Secondo il Prof. Toniatti²⁷⁵, docente di diritto pubblico e costituzionale alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento), la Costituzione italiana tuttavia non prevede situazioni di emergenza se non lo "stato di guerra" dichiarato dalle Camere. In quella condizione il Parlamento conferisce al Governo i "poteri necessari", utili o addirittura indispensabili per gestire la situazione straordinaria da affrontare. Di fatto quindi in tempo di pace non esiste un riferimento costituzionale che si possa utilizzare per orientare l'azione del Governo. Nel nostro ordinamento in casi straordinari di "necessità e urgenza" possono essere adottati dei Decreti Legge, che però devono essere convertiti in legge dal Parlamento entro sessanta giorni. Tali decreti hanno comunque la valenza di leggi ordinarie che non possono intaccare le libertà costituzionali.

Di conseguenza, in questo momento sul piano giuridico si pone un problema non indifferente in merito alla gerarchia delle fonti di diritto. Può un atto amministrativo come

²⁷³ Decreto-Legge 06 febbraio 2020, n. 6 - Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, Presidente della Repubblica.

²⁷⁴ Decreto-Legge 25 marzo 2020, n. 19 - Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, Presidente della Repubblica.

²⁷⁵ Franco Gottardi, Lesi i diritti costituzionali. «Un problema enorme, ma non da affrontare ora», 2020. In rete: <https://www.ladige.it/attualita/2020/03/22/lesi-i-diritti-costituzionali-un-problema-enorme-ma-non-da-affrontare-ora-1.2548303>

il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri andare a limitare libertà concesse dalla costituzione?

A tal proposito è in atto una discussione a livello giurisprudenziale e che ha portato anche ad alcune azioni legali da parte di cittadini che sono stati oggetto di provvedimenti sanzionatori. È interessante osservare ad esempio il caso di Marco Dialuce²⁷⁶, studente al secondo anno di Giurisprudenza maceratese, che si è trovato a dover difendere un amico multato per aver violato il coprifuoco. Lo studente ha presentato ricorso presso il giudice di pace di Macerata basandosi sull'incostituzionalità della misura, in quanto si tratta di una misura restrittiva delle libertà personali che può essere imposta solo in campo penale da un giudice con atto motivato. Ad oggi le restrizioni previste per contrastare la diffusione del virus risultano leggermente meno stringenti rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, seppur tuttora presenti.²⁷⁷

2.2 Stato di emergenza e Costituzione

L'art. 78 della Costituzione prevede lo stato di guerra, deciso dal Parlamento conferendo al Governo i poteri necessari ed il Presidente della Repubblica tramite l'art. 87 dichiara successivamente lo stato di guerra deliberato dalle Camere. Secondo quanto riportato in Stato di Diritto e Pandemia di Altalex.com², per affrontare la situazione pandemica si sarebbe potuto uniformare lo stato di guerra a quello di emergenza sanitaria. In tal modo si sarebbe evitato che il Governo utilizzasse atti fonte secondari, i Dpcm, legittimati da fonti primarie, i decreti-legge ex art. 77 Cost. L'effetto in questo caso è stato che sono stati attribuiti al solo Presidente del Consiglio poteri eccessivamente discrezionali. Per quanto riguarda le limitazioni ai diritti fondamentali dei cittadini, solo la legge può derogare a diritti costituzionalmente garantiti. Il procedimento di formazione della legge ordinaria garantisce una adeguata partecipazione delle minoranze alla formazione della volontà legislativa.

Il Dpcm invece è un atto di tipo amministrativo non soggetto al controllo del Parlamento, del Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale e costituisce uno strumento giuridicamente fragile, che può essere impugnato di fronte a un TAR qualunque. L'articolo 77 della Costituzione dice anche che il governo adotta "sotto la sua responsabilità" i decreti provvisori con forza di legge. Ciò significa che il Parlamento una volta esaurita questa situazione potrebbe presentare una mozione di sfiducia al governo per aver violato i diritti costituzionali³. Circa le limitazioni imposte potranno in futuro emergere dei contenziosi e potrà rendersi necessario il ricorso al giudizio della Corte Costituzionale.

L'applicazione della normativa emergenziale a livello statale ha prodotto inoltre spesso forti tensioni tra i vari organi istituzionali, dati i frequenti contrasti che sono occorsi nel periodo di pandemia tra Stato, Regioni e Comuni. Dai Dpcm non sempre è chiaro che cosa sia permesso e cosa no, pertanto Regioni e Comuni in questo periodo emergenziale spesso hanno emanato ordinanze, introducendo a volte norme più severe rispetto a quelle nazionali o in altri casi forzando verso ordinanze meno restrittive, come ad esempio il caso della Provincia di Trento. Come riportato da Tiziano Grottolo²⁷⁸ su Il Dolomiti, l'ordinanza provinciale del 26/10/2020 emessa dal presidente Fugatti presentava una natura molto fragile dal punto di vista giurisprudenziale non essendo basata di fatto su una legge al

²⁷⁶ Gaia Gennaretti, Coprifuoco violato: ricorso. E il giudice di pace annulla la multa, Il Resto del Carlino, 2021. In rete: <https://www.ilrestodelcarlino.it/macerata/cronaca/coprifuoco-1.6277978/amp>

²⁷⁷ per ulteriori approfondimenti è possibile consultare: Giulio Napolitano, I pubblici poteri di fronte alla pandemia, *Giornale di diritto amministrativo* n. 2, pp: 145-148, 2020.

²⁷⁸ Tiziano Grottolo, L'ordinanza su bar e ristoranti a forte rischio impugnazione, il costituzionalista Palermo: "Basta un ricorso al Tar per annullarla", *L'Adige*, 2020. In rete: <https://www.ildolomiti.it/politica/2020/lordinanza-su-bar-e-ristoranti-a-forte-rischio-impugnazione-il-costituzionalista-palermo-basta-un-ricorso-al-tar-per-annullarla>

contrario dell'ordinanza emessa dalla Provincia Autonoma di Bolzano. L'ordinanza, infatti, fu impugnata pochi giorni dopo in virtù del fatto che “le deroghe a quanto dettato dal DPCM andavano a minare i principi di uniformità di norme atti a garantire la sicurezza dei cittadini e la salute pubblica”²⁷⁹. Questa, e altre vicende di conflitto fra l'organo centrale e le amministrazioni regionali fece chiarezza su come fosse sempre possibile applicare norme più restrittive ma mai alleggerirle.

Tutto ciò ha prodotto incertezze tra i cittadini su cosa fosse lecito fare nei vari periodi, generando anche contenziosi davanti al giudice amministrativo²⁸⁰. L'aspetto fondamentale negativo della gestione italiana della pandemia è dato dal fatto che c'è stata una eccessiva concentrazione del potere politico nelle mani del solo Presidente del Consiglio. In altri paesi europei, in Spagna ad esempio, lo stato di emergenza è definito in modo molto dettagliato e sono previsti tre livelli di intensità: stato d'assedio, stato d'allarme e stato d'eccezione. Ciascuno di questi definisce le limitazioni ai diritti fondamentali che possono essere applicate. Inoltre in questi casi viene creata una commissione parlamentare ristretta che svolge tutte le funzioni che apparterrebbero alla Camera piena². Analogamente la Costituzione tedesca prevede il ruolo del Parlamento²⁸¹ quale unica autorità competente che può limitare i diritti fondamentali e le libertà garantite. Il Parlamento, con propria legge, ha il potere di autorizzare il Governo federale ad emanare atti legislativi che limitano i diritti costituzionalmente garantiti in casi di straordinaria necessità e urgenza. Lo stato di emergenza nel caso tedesco si distingue in emergenza esterna, a sua volta suddivisibile in stato di difesa e stato di tensione, e in stato di emergenza interna.

L'ordinamento tedesco dispone inoltre di uno specifico strumento giuridico per normare le emergenze legate ad epidemie: la Legge sulla protezione dalle infezioni ha costituito la base giuridica delle misure per la prevenzione e per il controllo della diffusione del Covid-19 adottate dal Governo tedesco e dai Länder²⁸².

2.3 I provvedimenti ad oggi – Sistema a colori e allentamento delle restrizioni

In occasione della seconda ondata di Covid-19, registrata a partire dall'autunno 2020, in seguito al progressivo aumento dei contagi e dei posti occupati in terapia intensiva il Governo decise, con l'emanazione del DPCM del 03.11.2020²⁸³, di suddividere le regioni italiane in zone di colore differente, rispettivamente giallo, arancione e rosso, in base alla gravità della situazione contagi. Il motivo è evitare di applicare le stesse restrizioni a tutto il territorio nazionale, come nel caso della prima ondata, e modulare invece le limitazioni in modo selettivo sulle varie regioni. L'obiettivo infatti era di non deprimere eccessivamente

²⁷⁹ Luca Andreatta, Coronavirus, il ministero impugna l'ordinanza del Trentino e "valuta" quella di Bolzano perché Kompatscher sa muoversi e Fugatti copia male, L'Adige, 2020. In rete: <https://www.ildolomiti.it/politica/2020/coronavirus-il-ministero-impugna-lordinanza-del-trentino-e-valuta-quella-di-bolzano-perche-kompatscher-sa-muoversi-e-fugatti-copia-male>

²⁸⁰ Vincenzo Baldini, Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto, Dirittifondamentali.it, n. 1, p. 886, 2020.

²⁸¹ Marina Abissini, Lucia Giannone, “L'insegnamento del Covid 19 sullo stato di emergenza: non è mai troppo tardi”, 2020, in rete: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-insegnamento-del-covid-19-sullo-stato-di-emergenza-non-e-mai-tropo-tardi>.

²⁸² Ulteriori approfondimenti in G. Piperata, Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia, *Giornale di diritto amministrativo*, 318-329, 2020.

²⁸³ DPCM 3 novembre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», Presidente del Consiglio dei Ministri.

l'economia dei vari territori ove non necessario e consentire una ripresa delle zone meno colpite dal Virus.

I provvedimenti adottati ricalcano comunque le limitazioni alle libertà imposte in occasione della prima ondata, quindi colpiscono principalmente le libertà di circolazione, di riunione e associazione, oltre che imporre un insieme di limitazioni crescenti alle attività commerciali, ricreative ed al settore dello spettacolo. Un altro settore che è stato fortemente condizionato è stato il diritto allo studio, avendo di fatto in certe condizioni consentito la sola didattica online nei vari ordini scolastici. Tali provvedimenti hanno creato delle difficoltà nella fruizione scolastica, in particolare nei casi più svantaggiati di famiglie prive di connessione Internet o con connessioni di velocità limitata o ancora prive degli strumenti informatici per fruire della didattica online.

A seconda del colore della regione le restrizioni risultano essere sempre più stringenti fino ad arrivare alla zona rossa, che a livello di misure equivale praticamente a quelle prese durante il lockdown di marzo/aprile scorso. La classificazione in colori dipende da un insieme di parametri definiti e valutati periodicamente da un Comitato Tecnico Scientifico composto da esperti della materia e da qualificati rappresentanti degli Enti e Amministrazioni dello Stato.

Indipendentemente dalla regione è tutt'ora presente il coprifuoco che però, recentemente, è stato posticipato di un'ora per consentire ai ristoratori e ai clienti di poter tornare a godere di una cena al di fuori delle mura domestiche e ridare fiato alle attività del settore della ristorazione. Parlando di misure che impongono il restare confinati all'interno dell'abitazione è interessante osservare come, in realtà, l'ordinamento non preveda una misura di contenimento che possa essere estesa a livello nazionale indistintamente. È possibile, invece, secondo il Decreto Legislativo 1 del 02/01/2018²⁸⁴, limitare la circolazione dei cittadini per un comprovato motivo dettato da un evento calamitoso che metta in pericolo la sicurezza degli stessi come, ad esempio, il caso in cui vi sia un'eruzione dell'Etna per i siciliani.

Per quanto riguarda le attività commerciali, a prescindere dal colore, resta disponibile esercitare la propria attività commerciale sotto forma di asporto e, compatibilmente con il calo dei contagi, si rendono disponibili ulteriori opzioni per riavvicinarsi sempre di più alla normalità, come ad esempio la possibilità di consumare seduti ai tavoli presenti all'esterno del locale e secondo il recente programma di riaperture definito dal governo, a partire da giugno 2021 anche all'interno.

2.4 Effetti collaterali delle limitazioni imposte

In seguito all'adozione della quarantena nei mesi di marzo e aprile dell'anno scorso e delle limitazioni dei mesi successivi, sempre più persone hanno sviluppato quello che viene comunemente chiamato "Stress da Covid" che racchiude al suo interno quel senso di precarietà, paura, distanza e la semplice impossibilità di svolgere azioni che fino a qualche mese prima dello scoppio della pandemia erano comuni alla vita di ognuno di noi. Secondo l'ANSA²⁸⁵, più di 8 italiani su 10 (82%) nell'ultimo anno hanno dovuto condividere con quest'ansia nonostante non abbiano vissuto da vicino la malattia. Questo numero preoccupante mette in risalto come lo stravolgimento della quotidianità, necessario per limitare la diffusione del virus, abbia inciso sul benessere della popolazione. Stando a

²⁸⁴ Decreto Legislativo n.1 02 gennaio 2018, Codice della protezione civile, Presidente della Repubblica.

²⁸⁵ Redazione ANSA, "Stress da Covid, come combatterlo e ritrovare il benessere", ANSA, 2021. In rete: https://www.ansa.it/canale_lifestyle/notizie/beauty_fitness/2021/04/08/stress-da-covid-come-combatterlo-e-ritrovare-il-benessere_0c3ba3d0-43b3-4a30-b2a6-b9b18324cb9e.html.

quanto emerge da un'indagine di Pure Encapsulations²⁸⁶ condotta con metodologia Woa (Web Opinion Analysis) su circa 900 italiani, attraverso un monitoraggio dei principali social network, blog, forum e community dedicate le categorie più sofferte sono il modo di relazionarsi con gli altri (61%), la routine lavorativa (55%) e l'equilibrio tra vita privata e impegni lavorativi/pubblici (51%). I cambiamenti citati provocano molteplici sintomi sulle persone tra cui è importante menzionare stress (82%), cattivo umore (78%), depressione (72%), insonnia (65%), ansia (59%), mal di testa (56%), panico (51%), conflitti interpersonali (45%), diffidenza verso gli altri (39%) e per oltre un italiano su tre (35%) addirittura di disturbi fisici.

Essendo l'uomo, come definito da Aristotele, un "Animale sociale" bisognoso di interazioni con la collettività, viene naturale chiedersi quanto a lungo riuscirà a resistere in queste condizioni di limitazione sociale?

Per provare a contrastare la mancanza di interazione sociale dovuta al distanziamento sociale imposto dalle misure anti-covid c'è stato un ingente aumento dell'utilizzo delle piattaforme online come social o video chat. Mauro Carbone in "Lo schermo ha vinto: il nuovo senso del tempo davanti al video"²⁸⁷, pone una riflessione importante su come sia cambiato il nostro rapporto con Internet e gli strumenti tecnologici in seguito all'avvento del lockdown nazionale di Marzo 2020: "non ci siamo più limitati a scambiarsi foto di cibo prima di assaggiarlo, ma abbiamo preso a consumarlo insieme grazie agli schermi".

Effettivamente, parlando di effetti collaterali dovuti alla mancanza di libertà di associazione è naturale pensare che se ci fossimo trovati a dover fronteggiare il Covid-19 trent'anni fa, senza aver quindi la possibilità di interagire a distanza grazie a internet, gli effetti sarebbero stati decisamente più impattanti che ai giorni nostri²⁸⁸.

2.5 La libertà costituzionale di non vaccinarsi

All'interno dell'articolo 32 della Costituzione è delineato il diritto alla salute e viene espresso chiaramente come questo diritto abbia una duplice funzione: da un lato vi è la tutela di uno dei diritti fondamentali di ogni individuo, dall'altra vi è la necessità di tutelare anche l'interesse della collettività. Questa duplice natura fa emergere prepotentemente un trade-off decisionale per quanto riguarda i vaccini. Come già detto in precedenza, lo Stato ha messo da parte gran parte degli interessi economici e sociali degli individui in favore della sicurezza della collettività, sarebbe possibile fare lo stesso anche per quanto riguarda la realizzazione di un'immunità di gregge? Per rispondere a questa domanda è necessario analizzare la norma attualmente vigente per quanto riguarda i vaccini ossia il Decreto Legge n.73 del 07 giugno 2017²⁸⁹ che effettivamente impone la somministrazione di dodici vaccini per contrastare la diffusione di un insieme di malattie infettive dato il rischio epidemico per una porzione di popolazione che va dai 0 ai 16 anni. Questo obbligo così marcato è dovuto al fatto che una mancata somministrazione di uno dei vaccini sopracitati potrebbe potenzialmente portare a gravi danni per la collettività. Come già detto in precedenza, la

²⁸⁶ Redazione ADN Kronos, "Lo stress da Covid colpisce 8 Italiani su 10, dagli esperti i rimedi per combattere la stanchezza psico fisica", ADN Kronos, 2021. In rete: https://www.adnkronos.com/lo-stress-da-covid-colpisce-8-italiani-su-10-dagli-esperti-i-rimedi-per-combattere-la-stanchezza-psico-fisica_2LuDAODNwqSby7KY2xedsn.

²⁸⁷ Mauro Carbone, "Lo schermo ha vinto: il nuovo senso del tempo davanti al video", Il Sole 24 ore, 2020. In rete: https://www.ilssole24ore.com/art/lo-schermo-ha-vinto-nuovo-senso-tempo-al-video-ADjq2iO?refresh_ce=1.

²⁸⁸ Per approfondimenti N. Folla, La violenza contro le donne e i minori alla prova del Covid-19 tra problemi, proposte e risposte, Famiglia e Diritto, pp: 1183-1192, 2020.

²⁸⁹ Decreto-Legge 7 giugno 2017, n. 73 - Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, Presidente della Repubblica.

gestione della pandemia Covid-19 è una situazione in cui sono presenti misure straordinarie per evitare la diffusione del virus basate sul principio di necessità e urgenza: sarebbe quindi possibile secondo la Costituzione rendere obbligatorio il vaccino in favore della collettività? Un problema in questo caso potrebbe essere rappresentato dal fatto che, secondo quanto riportato dall'OMS, non vi è ancora certezza su quale sia la durata degli anticorpi sviluppati dai soggetti che hanno contratto il Covid-19 o che abbiano effettuato il vaccino, né quale sia la forza degli anticorpi sviluppati. Pertanto in queste condizioni, ogni indicazione tesa alla definizione della percentuale di immunità di gregge da raggiungere come obiettivo delle vaccinazioni potrebbe risultare prematura o comunque facilmente attaccabile da chi contesta l'obbligatorietà della vaccinazione.

A livello europeo, l'art.191 TFUE²⁹⁰ (ex art.174 TCE) sancisce un insieme di principi generali a cui le Istituzioni comunitarie e gli Stati devono attenersi nel predisporre misure di tutela ambientale e di protezione della persona umana. Nei casi nei quali si debba intervenire per gestire una situazione potenzialmente pericolosa per l'ambiente o per la salute collettiva - come confermato dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000²⁹¹ - l'azione delle autorità si deve ispirare al cosiddetto principio di precauzione, favorendo l'azione preventiva. Infatti, in questi casi la situazione non è tale da fornire elementi sufficienti per garantire "l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità

Non esistendo comunque in assoluto un "rischio-zero" relativamente alle conseguenze dannose di un farmaco o di un prodotto chimico, è fondamentale considerare il principio di precauzione nel prendere decisioni riguardo la messa o meno in commercio di determinati medicinali, inclusi i vaccini.

Secondo Antonio Villani²⁹², "la tutela del diritto alla salute, in uno scenario pandemico, dovrebbe essere ispirata da un principio di solidarietà che, nel bilanciamento tra libertà individuale e interesse collettivo, faccia propendere il legislatore verso quest'ultimo in ogni caso."

Pertanto, almeno per alcune fasce di popolazione considerate più a rischio – quali ad esempio personale sanitario, anziani, studenti e docenti scolastici, personale del servizio di trasporto pubblico ed in generale personale appartenente ai cosiddetti servizi essenziali– è opportuno prevedere l'obbligo vaccinale. Analogamente anche per chi intenda recarsi all'estero per periodi più o meno lunghi, come d'altronde già previsto da alcune convenzioni internazionali. Ciò sarebbe consentito dalla Costituzione e sarebbe in linea con il principio di precauzione per quanto riguarda i criteri di proporzionalità e coerenza.

Sempre in forza del principio di precauzione, l'Autorità potrà rivedere le misure in considerazione delle nuove scoperte scientifiche, rivisitando le decisioni prese e rafforzandole o rilassandole a seconda degli sviluppi intercorsi

Sempre considerando la centralità del Parlamento ed il principio della riserva di legge, come già ricordato per le restrizioni alle libertà individuali, l'obbligo vaccinale dovrebbe essere sancito quantomeno tramite l'utilizzo di un decreto legge, quale è ad esempio il d.l.73/2017, e non tramite un DPCM, per potersi dire rispettato da un lato il principio della riserva della legge. Infatti, trattandosi di una norma che impatta su porzioni così elevate ed

²⁹⁰ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁹¹ Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, in rete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

²⁹² Antonio Villani, La non obbligatorietà del vaccino anti-Covid: un'occasione mancata o una scelta coerente?, Diritto.it, 2021, in rete: <https://www.diritto.it/la-non-obbligatorieta-del-vaccino-anti-covid-unoccasione-mancata-o-una-scelta-coerente>

omogenee della popolazione deve prevedere un passaggio parlamentare onde garantire un dibattito democratico.

Inoltre dovrebbe essere anche prevista la possibilità di un risarcimento di eventuali danni provocati dalla vaccinazione, per non incorrere in potenziali censure di incostituzionalità.

Certamente, nonostante ci siano i presupposti giuridici per introdurre l'obbligo vaccinale per tutta la popolazione, anche in situazione di emergenza sarebbe comunque da valutare in alternativa, considerando i valori liberaldemocratici su cui è fondato il nostro Stato, l'utilizzo di campagne di comunicazione che agiscano a livello della persuasione e del convincimento personale circa l'opportunità della vaccinazione come strumento di salvaguardia della salute collettiva. Saranno poi i singoli cittadini, in base alla propria sensibilità, coscienza senso di appartenenza alla comunità, a fare la scelta più giusta.

Attraverso il decreto legge n.44 del primo aprile 2021 il Governo, sotto forma di tutela della salute pubblica e come ulteriore strumento per preservare la sicurezza dei soggetti interessati nell'adempimento delle mansioni di cura e assistenza, ha istituito l'obbligo vaccinale²⁹³ per la categoria degli esercenti delle professioni sanitarie tra cui si annoverano farmacisti, medici, chirurghi, odontoiatri, psicologi etc. Da questo obbligo, che sarà presente fino alla completa attuazione del piano strategico, come dettato dall'articolo 1 comma 457 della Legge 178 del 30 dicembre 2020, sono esclusi i collaboratori che svolgono mansioni di tipo amministrativo o commerciale e i soggetti, come indicato dal comma 2, ai quali sia diagnosticato da un medico di medicina generale un "pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, dal medesimo medico attestato", in tal caso la somministrazione potrà essere effettuata in seguito o del tutto omessa.

Nei successivi comma della legge sopra riportata vengono riportate le misure di accertamento di adempimento dell'obbligo e le eventuali conseguenze della sua inosservanza.

Il procedimento di accertamento, regolato dai commi da 3 a 7, come spiegato dall'avv. Paolo Marini di Altalex.com²⁹⁴, si compone come segue:

- Trasmissione dell'elenco da parte degli Ordini professionali e dei datori di lavoro a Regioni e Province Autonome (art. 4, comma 3)
- Verifica dello stato vaccinale dei soggetti rientranti negli elenchi e la relativa comunicazione alle Asl (art. 4, comma 4)
- Invito delle Asl a presentare la documentazione concernente l'obbligo/adempimento (art. 4, comma 5, prima parte)
- Nel caso in cui i soggetti non abbiano presentato i documenti necessari sono invitati dalle Asl a vaccinarsi (art.4 comma 5, seconda parte)
- Adozione atto di accertamento e sospensione da parte delle Asl (art.4, comma 6)

La sospensione determinata dalle Asl con "l'adozione dello stato di accertamento" si rivolge sia alle prestazioni che alle mansioni "che implicano contatti personali o comportano, in qualsiasi altra forma, la diffusione del contagio da SARS-CoV-2" da cui si intende che l'atto amministrativo sia rivolto sia ai professionisti (quando si parla di prestazioni) sia ai dipendenti (quando si parla di mansioni). Per quanto riguarda le attività

²⁹³ Per ulteriori approfondimenti è possibile consultare: Giovanni Zampini, L'obbligo di vaccinazione anti Sars-Cov tra evidenze scientifiche e stato di diritto, il Lavoro nella Giurisprudenza, 221-234, 2021.

²⁹⁴ Paolo Marini, L'obbligo vaccinale per professionisti e operatori sanitari, Altalex, 2021. in rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2021/04/09/obbligo-vaccinale-per-professionisti-e-operatori-sanitari>

che non prevedano contatti interpersonali o altre forme di possibile veicolazione del virus non è prevista la sospensione.

Come riportato dall'avv. Marini, questa disposizione governativa presenta molteplici dubbi sulla legittimità costituzionale e svariate criticità in sede di attuazione.

3. LA LIBERTÀ RITROVATA (*Serena De Franceschi*)

3.1 Turismo e libertà: effetti delle limitazioni nel settore

Il turismo è il comparto economico che più di ogni altro ha subito la crisi pandemica. L'impresa turistica è passata dal movimentare un milione e mezzo di visitatori e turisti in tutto il mondo al non esistere più: dopo febbraio 2020 è seguito un periodo di alberghi chiusi, ristoranti chiusi, aerei a terra, musei deserti, cinema e teatri chiusi, eventi cancellati, stadi chiusi, navi da crociera convertite in ospedali galleggianti, città deserte e turisti scomparsi, rinchiusi nelle proprie case.²⁹⁵

A livello mondiale gli effetti della pandemia sui flussi turistici sono stati ovunque dirimpenti: globalmente si è registrato il 74% di arrivi in meno, mentre nell'UE la riduzione degli arrivi è stata del 54%.²⁹⁶

Le limitazioni della circolazione delle persone e i conseguenti divieti ai viaggi imposti durante la pandemia hanno colpito severamente un settore fondamentale dell'economia dell'Unione Europea, prima destinazione turistica al mondo.²⁹⁷

Le conseguenze della crisi sono (e saranno) preoccupanti soprattutto per gli Stati europei che alimentano il PIL in modo importante grazie al turismo come Spagna, Italia, Francia e Grecia.

Per quanto riguarda il nostro Paese, il 2019 aveva fatto registrare un record di flussi turistici negli esercizi ricettivi e la tendenza sembrava confermata dai dati di gennaio 2020 (+3,3 per cento le presenze rispetto allo stesso mese dell'anno precedente); già da febbraio, tuttavia, si sono manifestati gli effetti della pandemia e delle conseguenti misure di contenimento. Nel 2020, come purtroppo noto, le cose sono andate diversamente: l'Istat registra complessivamente la perdita del 53,3% delle presenze; la caduta è stata vertiginosa per la componente degli stranieri (-70%) e le presenze degli italiani, dopo il parziale recupero estivo, hanno segnato una riduzione del 36%. La perdita economica per il settore in Italia è stimabile in circa 88 miliardi di euro (-55%).

Secondo l'Istat, la crisi generata dall'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 ha prodotto effetti fortemente negativi sui settori a vocazione turistica. I provvedimenti di chiusura

²⁹⁵ V. Franceschelli, *Presentazione*, Rivista italiana di diritto del turismo: 30, 3, Special issue, 2020, Franco Angeli.

²⁹⁶ Assoturismo e Confesercenti, *Dossier Turismo: stagione turistica 2021 - Sull'onda del vaccino*, aprile 2021, in rete: <https://www.confesercenti.it/blog/assoturismo-con-restrizioni-e-vaccinazioni-lente-presenze-in-calo-anche-nel-2021/>.

²⁹⁷ Per far fronte tempestivamente all'emergenza sanitaria, propagatasi in rapida successione dall'Italia a tutto il resto del continente europeo, la Commissione ha messo in campo una serie di misure straordinarie volte a limitare temporaneamente i viaggi non essenziali verso l'Unione Europea. Si è realizzata, pertanto, la chiusura delle frontiere esterne del territorio dell'UE per un periodo di 30 giorni, attraverso la sospensione dell'applicazione del Trattato di Schengen, il quale finora era stato sospeso solo a livello di singoli Stati membri per emergenze dovute all'ordine pubblico. Per approfondimenti si veda "Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen" (G. Fiengo), in rete: <https://www.comparativecovidlaw.it/2020/04/04/le-misure-di-contenimento-della-diffusione-del-covid-19-la-sospensione-dellaccordo-di-schengen/>

amministrativa hanno impattato sui settori in qualche modo legati al turismo in maniera più dura rispetto alla media complessiva.²⁹⁸

Alla fine dei primi quattro mesi del 2021, la situazione del settore turistico resta drammatica. Il blocco imposto al settore in questa prima parte dell'anno si sta infatti traducendo in un'ulteriore flessione delle presenze sul nostro territorio. A causa del permanere delle misure di contenimento della pandemia, si stanno registrando ulteriori riduzioni del PIL (-0,5%) e dei consumi (-1%).²⁹⁹

L'impatto sull'intero ecosistema turistico, che include strutture ricettive, agenzie di viaggio, tour operator, compagnie aeree e altre compagnie di trasporto è stato, è e sarà particolarmente grave.

La gravità degli effetti del lockdown sul settore del turismo e delle filiere collegate dipende da tre fattori prevalenti: in primo luogo, per il suo carattere non essenziale, l'attività turistica è stata fra le prime ad essere sospese e tra le ultime a ripartire, e in modo graduale; in secondo luogo, il turismo si basa sullo spostamento di persone dal luogo di residenza abituale verso destinazioni interne o estere; infine, connaturale all'esperienza turistica è l'interazione fra le persone e la voglia di vivere un'esperienza lontani da stress e preoccupazioni.³⁰⁰

Nel corso dell'ultimo anno, abbiamo assistito a notevolissime limitazioni di molti dei nostri diritti e delle nostre libertà, tra le più rilevanti la libertà di circolazione e di aggregazione, il che ha reso evidentemente pressoché impossibile qualsiasi attività relazionata all'ambito turistico. Queste limitazioni si giustificano perché, nel bilanciamento rispetto al diritto alla salute (collettiva prima ancora che individuale), gli altri diritti della persona sono stati ritenuti recessivi.³⁰¹ Rispetto all'emergenza coronavirus, libertà e diritti sono stati limitati a livello statale con dpcm e decreti legge,³⁰² dei quali si propone un *excursus* non esaustivo, ma significativo nel prossimo paragrafo.

3.2 Misure per la gestione dell'emergenza nel territorio nazionale dall'inizio della pandemia ad oggi

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 (Coronavirus) ha imposto l'adozione di misure di contenimento che hanno riguardato tutto il territorio nazionale. La diffusione del virus ha richiesto misure progressivamente stringenti che hanno configurato un complesso quadro normativo per la gestione dell'emergenza. Discusso

Il primo atto ufficiale del Governo italiano contro l'emergenza è stata l'ordinanza del Ministero della Salute del 30 gennaio 2020 con la quale è stato interdetto il traffico aereo dalla Cina³⁰³, nello stesso giorno in cui l'organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato il Covid-19 un'emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale (*"Public Health*

²⁹⁸ Istat, *Viaggi e vacanze in Italia e all'estero, Anno 2020*, aprile 2020, in rete: <https://www.istat.it/it/archivio/256376>.

²⁹⁹ Assoturismo e Confesercenti, *Dossier Turismo*, cit. 19.

³⁰⁰ A. Perini, *Gli effetti del COVID-19 sul turismo tra incertezza delle regole e nuove traiettorie: alcune considerazioni sul decreto "Rilancio"*, Rivista italiana di diritto del turismo: 30, 3 special issue, 2020, Franco Angeli.

³⁰¹ A. Celotto, *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell'emergenza Coronavirus*, Mucchi Editore, Modena, maggio 2020, pp. 33-36.

³⁰² Dalla dichiarazione dello stato di emergenza nel nostro paese, si sono verificati molteplici episodi in cui è stato portato alla luce il dubbio sulla costituzionalità riguardo all'adozione di decreti di tipo amministrativo per imporre provvedimenti restrittivi, adoperati per normare questioni di competenza costituzionale, in cui la stessa legittimità delle misure attuate viene messa in discussione. Per approfondimenti, si veda il paragrafo di Fiutem nel presente lavoro.

³⁰³ Ordinanza 30 gennaio 2020 - Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 - nCoV), Ministero della Salute.

Emergency of International Concern”).³⁰⁴ L’atto quindi che segna l’avvio del profluvio delle normative anti-Covid nel nostro Paese è una limitazione agli spostamenti non solo turistici, ma di qualsiasi tipo, verso l’epicentro dei contagi.

Il giorno successivo, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato “lo stato di emergenza di rilievo nazionale” relativo al rischio sanitario, connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili per sei mesi, fissandone la scadenza al 31 luglio 2020, ai sensi della normativa di protezione civile (d. lgs n. 1 del 2018),³⁰⁵ scadenza che verrà poi prorogata dai successivi decreti, fino ad essere determinata, mentre si scrive, al 31 luglio 2021.³⁰⁶

Si può però affermare che le conseguenze dell’emergenza a livello nazionale siano entrate appieno nella vita dei cittadini italiani solo con il dpcm 9 marzo 2020, che ha esteso a tutto il Paese le misure già prese per la Lombardia e altre 14 Province: tutta l’Italia è diventata zona rossa, sono stati vietati circolazione e soggiorno, salvo che per comprovate esigenze lavorative, per situazioni di necessità, motivi di salute o rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza.³⁰⁷ Con il dpcm 11 marzo, dopo che l’OMS dichiara il Coronavirus una pandemia, vengono sospese le attività commerciali al dettaglio, le attività dei servizi di ristorazione e le attività inerenti alla persona.³⁰⁸

Con l’epidemia che avanza senza sosta, l’obiettivo principale del governo è stato quello di limitare i contatti sociali, mettendo in atto una misura drastica, ma sicuramente efficace per il contenimento del contagio: viene imposto il c.d. *lockdown*³⁰⁹, accompagnato dal motto “Io resto a casa”, che priva completamente i cittadini della libertà di circolazione. Con il divieto di tutti gli spostamenti non indispensabili al di fuori della propria residenza, si può bene immaginare come il turismo ormai appaia un sogno lontano.

Le chiusure, annunciate dal Presidente del Consiglio dei Ministri Conte, avrebbero dovuto estendersi per un periodo limitato, fino al 3 aprile, che viene successivamente prolungato di un mese da diversi decreti.³¹⁰

Con la discesa dei contagi, si assiste ad una riapertura graduale che inizia nel mese di maggio.

³⁰⁴ OMS, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, in rete: [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

³⁰⁵ DPCM 31 gennaio 2020 - Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

³⁰⁶ Per un esame della concreta gestione dell’emergenza Coronavirus, alla luce della normativa vigente a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020, e della successiva creazione di un sistema di disciplina dell’emergenza in accostamento alla disciplina prevista dal Testo Unico della Protezione Civile, si veda: *L’emergenza sanitaria da Covid-19 alla luce della normativa vigente*, C. Damiani, in *Quaderni amministrativi*, 2021, 1, pp. 60-78.

³⁰⁷ DPCM 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, Presidente del Consiglio dei Ministri.

³⁰⁸ DPCM 11 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, Presidente del Consiglio dei Ministri.

³⁰⁹ Con l’anglicismo “lockdown” si indicano le misure di confinamento, o di blocco, imposte d’autorità che costituiscono un protocollo d’emergenza che impone restrizioni alla libera circolazione delle persone per diverse ragioni, siano esse relative alla salute, o inerenti a questioni di pubblica sicurezza.

³¹⁰ DPCM 10 aprile 2020 - 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, Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il dpcm 26 aprile 2020 avvia la c.d. “Fase 2”³¹¹, con una serie di riaperture programmate dal 4 maggio per alcune attività lavorative, le visite ai congiunti e l’attività motoria e sportiva.³¹² I d.l. 16 maggio 2020, n.33 e il dpcm 17 maggio 2020 hanno ulteriormente specificato le modalità di riapertura di tutte le attività e gli spostamenti nel corso dei mesi di maggio e giugno, anche secondo protocolli nazionali e regionali. Si impone ancora il distanziamento sociale e resta anche il divieto di assembramento, oltre alla limitazione degli spostamenti tra regioni.³¹³

La ripresa dopo la prima ondata dell’epidemia culmina l’11 giugno con un nuovo provvedimento del presidente del Consiglio, che sancisce l’avvio di fatto della “Fase 3”: riaprono diversi servizi ai cittadini, la popolazione può godere anche di servizi ricreativi, quali cinema, teatri, spazi all’aperto e centri culturali. Nel frattempo, il 3 giugno hanno riaperto le frontiere italiane, rendendo possibili gli spostamenti tra le regioni, ma sono stati aperti anche i confini nazionali da e verso i paesi Ue e dell’area Schengen senza distinzioni, senza quarantena e senza autocertificazione. L’estate 2020 porta con sé un progressivo ritorno alla normalità, il turismo riprende vita: il settore deve convivere con il virus ma con la riapertura dei confini si registra una lieve crescita della domanda interna, anche se non sufficiente a compensare il crollo della domanda estera.³¹⁴

La libertà riconquistata in estate non risulta però permanente. In seguito alla crescita della curva dei contagi, che tocca prima diversi Paesi europei e poi la stessa Italia, il 13 ottobre 2020 viene emanato un nuovo Dpcm che fissa un’altra stretta, tra cui l’obbligo della mascherina anche all’aperto.³¹⁵ Nel mese di ottobre vengono poste nuove restrizioni a bar e ristoranti e altri servizi, fino all’imposizione del coprifuoco: divieto di muoversi su tutto il territorio nazionale dalle ore 22 alle ore 5, entrato in vigore dal 6 novembre con il dpcm numero 19 del 3 novembre. Dal 6 novembre viene istituito anche il sistema a colori, con le zone gialle, arancioni e rosse, a seconda della fascia di rischio riguardo all’emergenza Covid-19.³¹⁶

Le limitazioni alla circolazione vengono intensificate durante l’inverno 2020-2021: è ripristinato il divieto di spostarsi tra Regioni e anche la possibilità di fare visita ad amici e parenti in un’altra abitazione privata in più di due persone. Inoltre, viene introdotto il divieto di svolgimento delle attività sciistiche amatoriali e la conseguente chiusura (o

³¹¹ La “Fase 2” segna il passaggio dal lockdown alla convivenza con il Coronavirus e segna l’allentamento di alcune delle restrizioni avviate nella prima metà di marzo.

³¹² DPCM 26 aprile 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, Presidente del Consiglio dei Ministri.

³¹³ DPCM 17 maggio - Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, Presidente del Consiglio dei Ministri.

³¹⁴ CST Firenze, *Turismo Estate 2020 Italia: mancano gli stranieri, calo della domanda del -30,4%*, in rete: <http://centrostudituristicifirenze.it/blog/turismo-estate-2020-italia-mancano-stranieri-calo-della-domanda/> (5 settembre 2020).

³¹⁵ DPCM 13 ottobre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», Presidente del Consiglio dei Ministri.

³¹⁶ DPCM 3 novembre 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», Presidente del Consiglio dei Ministri.

meglio, non apertura) delle piste da sci, che si protrae fino al 5 marzo 2021.³¹⁷ Limitazioni che perdurano non solo per tutta la stagione invernale, ma anche durante le vacanze di Pasqua: gli operatori del turismo italiano vedono sfumare le possibilità di cogliere l'innalzamento della domanda tipico di questi periodi di alta stagione. In tema vacanze pasquali 2021, si assiste in Italia ad un paradosso: mentre l'intero Paese si trova in zona rossa, sembrano però possibili le vacanze all'estero. Dall'interpretazione di un incrocio di direttive, emerge che tra le motivazioni ammesse per gli spostamenti verso paesi dell'area Schengen e di altri parti del mondo ci sia anche il turismo, e ci sia quindi la possibilità di raggiungere gli aeroporti, anche partendo da zona rossa, per chi possiede un biglietto di viaggio e risulta negativo ad un test o vaccinato. In questa situazione, rimangono però vietati gli spostamenti fuori dal proprio comune di residenza, se non per validi motivi, e i viaggi per turismo in Italia vietati ormai da svariati mesi.³¹⁸ In questi mesi molto delicati, nei quali la voglia di riconquistare la propria libertà appare sempre più intensa, non c'è chiarezza su come la normativa che consente di recarsi liberamente in un Paese dell'area UE e Schengen possa conciliarsi con le misure restrittive adottate sul territorio nazionale in base alle fasce di rischio.

Si comincia a parlare di riaperture solo a fine aprile 2021, quindi a più di un anno dall'inizio del primo lockdown finalmente gli italiani possono riappropriarsi della loro libertà, in maniera molto graduale, ma (forse) definitiva, grazie all'entrata a regime delle campagne vaccinali. Il decreto-legge del 22 aprile 2021 scandisce il cronoprogramma per la graduale rimozione delle restrizioni introdotte nei mesi precedenti, alla luce dei dati scientifici sull'epidemia e dell'andamento della campagna vaccinale. Il provvedimento prevede l'introduzione delle "certificazioni verdi Covid-19", attestanti lo stato di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2, ovvero la guarigione dall'infezione, o l'effettuazione di un test molecolare o antigenico rapido con risultato negativo.

Dal 26 aprile 2021 sono consentiti gli spostamenti tra le Regioni nelle zone bianca e gialla. Alle persone dotate della "certificazione verde" sono consentiti gli spostamenti anche tra le Regioni e le Province autonome in zona arancione o zona rossa. Inoltre, in zona gialla è consentita l'attività dei servizi di ristorazione con consumo al tavolo all'aperto, a pranzo e a cena, nel rispetto dei limiti orari agli spostamenti.³¹⁹ Successivamente, il decreto legge approvato dal Consiglio dei ministri il 17 maggio prevede una serie di riaperture in zona gialla, tra cui centri commerciali aperti nel weekend, possibilità di consumare il pasto all'interno dei ristoranti dal primo giugno, e un allentamento del coprifuoco per poi eliminarlo completamente.³²⁰

La pandemia è ancora in corso e non è per nulla debellata, ora saranno i dati della distribuzione dei vaccini e la frenata dei contagi a determinare quali riaperture effettuare in sicurezza, ma puntando molto sulla accelerazione della campagna vaccinale e sull'arrivo della bella stagione, che dovrebbe rallentare la diffusione del virus, si tenta di riprendere un minimo di normalità e permettere ai cittadini finalmente una maggiore libertà di spostamento.

Maggiore libertà non vuol dire però assenza di controllo: la tendenza è l'introduzione di

³¹⁷ Ordinanza 14 febbraio 2021 - Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, Ministero della Salute.

³¹⁸ Viaggiare Sicuri, *Le misure adottate in Italia e gli spostamenti da/per l'estero*, in rete: <http://www.viaggiare Sicuri.it/approfondimenti-insights/saluteinviaggio>.

³¹⁹ Decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 - Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19, Presidente della Repubblica.

³²⁰ Decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65 - Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19, Presidente della Repubblica.

certificati, che rendono possibili le movimentazioni a fine turistico, che vengono rilasciati solo a soggetti con caratteristiche idonee ad evitare i rischi di diffusione del virus.

3.3 I certificati verdi: strumenti per permettere e controllare gli spostamenti

Dopo più di un anno durante il quale la pandemia di Coronavirus è stato l'argomento centrale di qualsiasi discussione, pubblica e privata, si sostiene che “il peggio dovrebbe essere passato”.³²¹ Sembra che il virus stia per essere debellato e, nella speranza che la situazione pandemica continui a migliorare, non è azzardato prevedere, con la prossima estate, una discreta risalita anche per l'industria turistica italiana. Se dal punto di vista dei contagi, la situazione sembra essere pronta per la ripresa del turismo, possiamo dire lo stesso dal punto di vista normativo?

Se nel 2020 l'apertura delle Regioni il 3 giugno fu accompagnata dalla possibilità di muoversi verso gli stati esterni senza alcuna limitazione all'interno dell'Unione Europea, dell'area Schengen e del Regno Unito, quest'anno invece sono previsti limiti piuttosto stringenti per chi viaggia. Attualmente, viaggiare verso l'estero e verso l'Italia è possibile per molti Paesi, ma con notevoli limitazioni dovute al Covid che cambiano a seconda della destinazione o della provenienza. L'Unione Europea sta lavorando ad un “green pass”, con l'intenzione di renderlo operativo con l'inizio della stagione estiva: i dettagli tecnici sono in fase di definizione, ma l'obiettivo è quello di fornire un documento che ripristini la libertà di movimento tra i Paesi dell'Unione, sotto determinati requisiti. In attesa di questo standard internazionale, resta una fitta giungla di normative differenti.³²²

3.3.1 Certificato Verde Digitale Europeo

Il 17 marzo 2021 la Commissione Europea ha adottato una proposta legislativa che istituisce un quadro comune a tutti gli Stati membri per un certificato verde digitale, relativo alla vaccinazione, ai test e alla guarigione, che garantisca la disponibilità di uno strumento digitale armonizzato per viaggiare in sicurezza e con restrizioni minime. Si tratta di un approccio a livello comunitario per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati per agevolare la libera circolazione sicura all'interno dell'UE durante la pandemia di COVID-19, basato sul rispetto rigoroso del principio della non discriminazione e dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione Europea.

Il certificato verde digitale costituirà una prova digitale e/o cartacea attestante che una persona è stata vaccinata contro il COVID-19, ha ottenuto un risultato negativo al test oppure è guarita dal COVID-19. Il rilascio di tale certificato è di responsabilità delle autorità nazionali e potrebbe, ad esempio, essere rilasciato dagli ospedali, dai centri di test o dalle autorità sanitarie. Il certificato verde digitale sarà accettato in tutti gli Stati membri dell'UE e contribuirà a far sì che le restrizioni attualmente in vigore possano essere revocate in modo coordinato.³²³ Sarà definito un quadro tecnico a livello di UE, concordato in seno alla rete di assistenza sanitaria online, che gli Stati membri dovranno applicare entro la metà di giugno, per garantire l'attuazione tempestiva dei certificati verdi digitali, ma soprattutto la loro sicurezza, l'interoperabilità e il pieno rispetto della normativa a tutela dei

³²¹ Come afferma il sottosegretario alla Salute Pierpaolo Sileri durante un'intervista rilasciata al programma TV Domenica IN, in data 16 maggio 2021.

³²² Osservatorio Economico e Sociale Riparte l'Italia, *Viaggiare ai tempi del Covid: come muoversi nella giungla di normative differenti*, <https://www.ripartelitalia.it/viaggiare-ai-tempi-del-covid-come-muoversi-nella-giungla-di-normative-differenti/> (11 maggio 2021).

³²³ Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione per agevolare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19 (certificato verde digitale), COM/2021/130 final, 2021/0068(COD), Bruxelles, 17.3.2021.

dati personali. Sarà inoltre possibile estenderlo ai certificati compatibili rilasciati in paesi terzi.³²⁴

Quando viaggiano, tutti i cittadini dell'UE o i cittadini di paesi terzi che soggiornano o risiedono legalmente nell'UE in possesso di un certificato verde digitale, dovrebbero essere esentati dalle restrizioni alla libera circolazione allo stesso modo dei cittadini dello Stato membro visitato.³²⁵

Una volta entrato in vigore, presumibilmente a partire dal primo luglio, il certificato offre agli Stati membri l'opportunità di adeguare le restrizioni in vigore per motivi di salute pubblica. L'auspicio è che essi tengano conto di questa certificazione relativa allo stato sanitario delle persone per agevolare gli spostamenti, ma spetterà ai singoli Paesi poi decidere se il certificato basti come tutela o vada integrato con ulteriori tamponi o periodi di quarantena al momento dell'arrivo.

Figura 7: Scheda informativa: Certificato verde digitale



Fonte: Unione Europea, 2021

3.3.2. National Green Pass Italiano

In attesa dell'entrata in vigore del "digital green certificate" europeo, l'Italia ha deciso di introdurre una sua "certificazione verde": questo pass, introdotto dal Decreto Riaperture

³²⁴ Commissione Europea, *Coronavirus - La Commissione propone un certificato verde digitale*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_1181 (17 marzo 2021).

³²⁵ Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o regolarmente residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (certificato verde digitale), COM(2021) 140 final,2021/0071(COD), Bruxelles, 17.3.2021.

del 22 aprile 2021, diventa necessario per potersi spostare in entrata e in uscita dalle Regioni italiane in fascia arancione o rossa dal 26 aprile 2021.³²⁶

Il “national green pass” potrà essere in formato cartaceo o digitale e avrà una durata di sei mesi per chi ha completato il ciclo di vaccinazione e per i guariti dal Covid e di 48 ore per chi si sottoporrà a test antigenico o molecolare con esito negativo. Il certificato viene rilasciato dalla struttura sanitaria che ha inoculato il vaccino o che si è occupata del ricovero, o dal laboratorio che ha effettuato il tampone.³²⁷

Per entrare e uscire dalle regioni in fascia arancione e rossa per motivi di lavoro, necessità, salute o per fare rientro nella residenza, domicilio o abitazione (seconda casa, per esempio) continua a essere sufficiente l'autocertificazione. Il certificato verde serve solo negli altri casi: ossia a chi si muove per turismo o semplicemente per andare a trovare parenti o amici. È previsto inoltre il rilascio del pass per consentire la partecipazione a celebrazioni di nozze, concerti e forse in futuro per andare in discoteca e accedere a eventi speciali o concerti straordinari, con più spettatori di quelli indicati nel protocollo del ministero della Cultura.

Risulta evidente quindi come l'introduzione di questa certificazione nazionale sia volta alla ripresa della circolazione a fini turistici o ricreativi dei cittadini italiani.

Tuttavia, secondo un'indicazione del Garante per la protezione dei dati personali contenuta in un avvertimento formale, nel decreto approvato per la creazione e la gestione delle “certificazioni verdi” mancano ancora diversi elementi che garantiscano la privacy delle persone che dovranno utilizzarlo per spostarsi. Il decreto risulta gravemente incompleto in materia di protezione dei dati e privo di una valutazione dei possibili rischi su larga scala per i diritti e le libertà personali, in quanto non definisce con precisione le finalità per il trattamento dei dati sulla salute degli italiani né chi sia il titolare del trattamento dei dati. Tali criticità potrebbero inficiare la validità e il funzionamento del sistema previsto per la riapertura degli spostamenti durante la pandemia e rendono quindi necessario un intervento urgente che tuteli la riservatezza dei dati sanitari dei cittadini, oltre che i diritti e le libertà delle persone.³²⁸

Consapevole che il turismo sia una delle chiavi per rilanciare il paese, ma che la maggior parte delle entrate provenga dai turisti stranieri, il governo italiano prosegue dunque nella strategia delle riaperture: dal 15 maggio 2021, il National Green Pass estende la sua validità anche ai turisti stranieri e agli italiani di ritorno dall'estero e servirà per entrare in Italia per turismo, e non più solo per lavoro, salute o necessità. In particolare, per chi proviene dai paesi dell'Unione europea e dell'area Schengen (oltre che dalla Gran Bretagna e da Israele), non sarà più prevista la quarantena di cinque giorni.

Per entrare nel nostro Paese dall'estero, non sarà però sufficiente essere vaccinati o guariti dal Covid da meno di sei mesi, bisognerà avere un test molecolare o antigenico negativo

³²⁶ Per approfondimenti e puntualizzazione sulla garanzia di efficacia e sulla sicurezza dei dati sanitari della proposta, si veda: *Appunti per l'audizione innanzi la I Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sulle proposte di regolamento UE sul c.d. “certificato verde digitale”*, G. D'Alessandro, Osservatorio AIC - Associazione Italiana Costituzionalisti (08/04/2021), in rete: <https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/giovanni-d-alessandro/in-tema-di-misure-per-il-ripristino-dell-esercizio-del-diritto-di-libera-circolazione-nell-ue-durante-la-pandemia-di-covid-19-appunti-per-l-audizione-alla-comm-affari-cost-del-senato-sulle-proposte-ue-sul-c-d-certificato-verde-digitale-8-04-2021>.

³²⁷ Decreto Riaperture - Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19, decreto-legge n. 96 del 22 aprile 2021.

³²⁸ Provvedimento di avvertimento in merito ai trattamenti effettuati relativamente alla certificazione verde per Covid-19 prevista dal d.l. 22 aprile 2021, n. 52 del 23 aprile 2021, Garante per la Protezione dei Dati Personali.

effettuato nelle 48 ore precedenti. Chi non presenta l'esito del tampone dovrà effettuare una quarantena di dieci giorni e un tampone al termine dell'isolamento.³²⁹

Ulteriore misura per incrementare gli arrivi dall'estero, è il rafforzamento dei voli "Covid tested"³³⁰, estendendone la sperimentazione e ampliando i Paesi di provenienza. Per chi arriva non solo dagli Stati Uniti ma anche da Canada, Giappone, Emirati Arabi Uniti c'è la possibilità, infatti, di evitare la quarantena se si atterra a Fiumicino, Malpensa, Napoli e Venezia con voli, già adottati da diverse compagnie, che prevedono un tampone 48 ore prima della partenza e uno all'arrivo.

Voli "Covid tested" a parte, per quanto riguarda i Paesi extra-UE, le limitazioni sono più stringenti: per chi proviene da Australia, Nuova Zelanda, Corea del Sud, Ruanda, Singapore, Thailandia, Giappone, Canada e Stati Uniti è necessario mostrare l'esito di un test negativo effettuato nelle 72 ore precedenti, comunicare il proprio ingresso in Italia ed effettuare una quarantena di dieci giorni, al termine della quale ci si dovrà sottoporre ad un nuovo tampone. Sono state inoltre prorogate le misure restrittive nei confronti del Brasile fino al 30 luglio 2021 (ingressi vietati ad eccezione di chi ha la residenza in Italia da data anteriore al 13 febbraio 2021 e di chi deve raggiungere domicilio, abitazione o residenza dei figli minori, del coniuge o della parte di unione di civile). Ed è vietato fino al 30 maggio 2021 l'ingresso per chi proviene da India, Bangladesh e Sri Lanka ad eccezione dei cittadini italiani con residenza anagrafica in Italia e che non presentano sintomi Covid-19 e dei cittadini italiani iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire). Da tutti gli altri paesi extra UE, infine, è possibile entrare in Italia solo per motivi di lavoro, salute, studio, assoluta urgenza o rientro al proprio domicilio, abitazione o residenza, sempre mostrando l'esito di un tampone negativo effettuato 72 ore prima della partenza e sottoponendosi alla quarantena per 10 giorni, con ulteriore tampone molecolare o antigenico al termine dell'isolamento.³³¹

3.4 Ulteriori criticità nella riconquista della libertà di viaggiare

Il settore turistico italiano aspetta trepidante la ripartenza, dopo la pesante battuta d'arresto scaturita dalla pandemia da coronavirus, ma allo stesso tempo si interroga sulle misure che sono state prese finora per agevolare la ripresa e su quelle che invece ancora la impediscono.

Il percorso verso la ripartenza è stato avviato con l'eliminazione della quarantena obbligatoria per chi proviene dall'Unione Europea, dalla Gran Bretagna e Israele, ma restano ancora alcuni nodi che potrebbero limitare gli spostamenti per l'imminente estate 2021.

Primo tra tutti, è la permanenza del coprifuoco nelle zone gialle fino al 21 giugno 2021, anche se nel contesto di un allentamento graduale della misura, con il passaggio dalle 22 alle 23 già da mercoledì 19 maggio, e ancora dalle 23 a mezzanotte, il 7 giugno.³³² I turisti che decideranno di venire in Italia dovranno dunque fare i conti con questa misura per gran

³²⁹ Ordinanza 14 maggio 2021 - Nuove disposizioni in materia di limitazione degli spostamenti da e per l'estero, Ministero della Salute.

³³⁰ Sono considerati voli "Covid-tested" i voli per i quali l'imbarco ai passeggeri è consentito a seguito di obbligatorio test antigenico rapido eseguito prima dell'imbarco o a seguito di presentazione di certificazione attestante il risultato negativo di un test molecolare (RT-PCR) o antigenico, effettuato per mezzo di tampone, non oltre le 48 ore precedenti all'imbarco. Consentono di evitare la quarantena o l'isolamento fiduciario all'arrivo (qualora chiaramente l'esito del tampone sia negativo). Al momento, i voli "Covid-tested" possono essere usati solo per motivi di lavoro e salute.

³³¹ Ordinanza 14 maggio 2021 - Ulteriori misure per la sperimentazione dei voli Covid-tested, Ministero della Salute.

³³² Decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65 - Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

parte del mese di giugno, restrizione che renderà la destinazione sicuramente meno appetibile, soprattutto per la clientela più giovane.

In secondo luogo, un'altra incognita riguarda la possibilità di vaccinarsi in vacanza, in una regione diversa da quella di residenza dove si è avuta la prima dose. Molti italiani stanno infatti rimandando il momento della prenotazione in quanto l'allungamento dei tempi tra la prima e la seconda dose, per i vaccini che richiedono il richiamo, rischia di sovrapporre la chiusura del percorso vaccinale con i giorni delle ferie, e in particolare con i mesi di luglio e agosto. Per agevolare l'organizzazione e la prenotazione delle vacanze sarebbe quindi importante consentire agli italiani di ricevere la seconda dose in una regione diversa da quella in cui si è ricevuta la prima. Le difficoltà logistiche che derivano dalla predisposizione di questa possibilità non sono però da sottovalutare, in quanto è richiesto il raggiungimento di un accordo tra lo Stato e le Regioni.³³³

Per quanto riguarda i turisti stranieri, anche dopo l'eliminazione della quarantena, rimane l'obbligo di presentare un test molecolare o antigenico negativo effettuato nelle 48 ore precedenti, anche per chi è vaccinato (prima e seconda dose, quando prevista). Gli operatori del turismo esprimono perplessità su questa soluzione: se una persona è già vaccinata, il tampone obbligatorio rischia di essere un'incombenza in più. La paura di chi opera nel settore turistico è che di fatto il costo da sostenere, specie per un tampone molecolare (il cui prezzo può variare tra i 50 e i 150 euro), possa inibire molti turisti a limitare le partenze: per una famiglia di 4 componenti, ad esempio, il costo da sostenere per effettuare 4 tamponi molecolari, potrebbe tranquillamente superare il costo dei biglietti aerei acquistati tramite una compagnia low-cost. La Francia è il primo paese che ha deciso di intervenire direttamente sul tema, rendendo gratuiti i tamponi molecolari durante l'estate, sia per i cittadini francesi (come già accade) che per i turisti in arrivo, come annuncia il sottosegretario francese agli Affari Europei, Clément Beaune. Chiaramente, questo contribuirà a rendere la Francia una destinazione molto più attraente rispetto a molti altri Paesi.³³⁴ Il Parlamento Europeo sta chiedendo che i tamponi siano gratuiti ovunque in Europa, ma la decisione spetterà poi ai singoli governi nazionali. Sicuramente, più paletti ci sono e meno si viene incontro a chi sta pensando di puntare sull'Italia per un periodo di relax.

L'attuale crisi, che ha portato all'arresto completo delle attività turistiche, potrebbe rappresentare un'opportunità per ripensare l'intero sistema, evitando che si ripropongano criticità riguardo la gestione del turismo (ad esempio il turismo di massa) e promuovendo nuovi modelli di business, che portino avanti priorità chiave quali l'adozione della digitalizzazione e l'attenzione alla sostenibilità. Quest'ultima assume fondamentale importanza nella fase di "convivenza con il virus" in cui il distanziamento interpersonale dovrà ancora essere praticato e i turisti dovranno indirizzarsi verso destinazioni meno affollate. La sostenibilità dovrebbe essere il principio guida nella fase di ripresa anche con l'obiettivo di limitare il turismo come vettore di nuove ondate di contagio.³³⁵

Anche il Parlamento Europeo vuole spingere in questa direzione: gli eurodeputati hanno approvato una nuova strategia europea per rendere il turismo europeo più sicuro e più sostenibile e favorirne la ripresa nel periodo post-pandemia. Viene evidenziato come la

³³³ A. Carli, *Dalle difficoltà del vaccino in vacanza al tampone per i viaggiatori Ue, al coprifuoco: i rischi per la ripresa del turismo*, <https://www.ilsole24ore.com/art/dal-vaccino-vacanza-tampone-chi-viene-dall-ue-ed-e-immunizzato-coprifuoco-cosa-puo-frenare-turismo-AEXcAlJ> (17 maggio 2021).

³³⁴ ANSA, *Covid: Francia, tamponi gratis per i turisti in estate*, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2021/05/16/covid-francia-tamponi-gratis-per-i-turisti-in-estate_cf6d1cfb-30a3-4d2d-bc7d-c7772b83a401.html (16 maggio 2021).

³³⁵ A. Perini, *Gli effetti del COVID-19 sul turismo tra incertezza delle regole e nuove traiettorie: alcune considerazioni sul decreto "Rilancio"*, *Rivista italiana di diritto del turismo*: 30, 3 special issue, 2020, Franco Angeli.

pandemia di COVID-19 abbia determinato un mutamento nella natura delle esigenze dei viaggiatori a favore di un turismo sostenibile sicuro, pulito e più sostenibile, oltre che verso opzioni più verdi e più in contatto con la natura. Per tale ragione, viene chiesta la creazione di una tabella di marcia per sviluppare forme più sostenibili di turismo che siano in grado di ridurre l'impatto ambientale del settore.^{336,337}

In sintesi, per recuperare la nostra libertà di movimento potrebbero essere sufficienti l'allentamento o la rimozione totale delle restrizioni che hanno caratterizzato quest'ultimo anno e mezzo o l'introduzione di certificati che ci permettano di circolare liberamente. Tuttavia, per garantirci la possibilità di fare ancora turismo ora e nel futuro serve rivedere completamente il modo in cui viaggiamo. Questa crisi potrebbe darci l'opportunità di instillare una nuova mentalità di viaggio: proprio come il Coronavirus ha costretto le nostre vite a rallentare, dovremmo considerare un approccio più lento e ponderato al viaggio. La possibilità di viaggiare ci è stata temporaneamente tolta e mai ci è sembrata così tanto un lusso: è quindi necessario entrare nell'ottica che il viaggio non sia un diritto, bensì un privilegio che dobbiamo continuare a meritarcene.

4. I TRASPORTI AI TEMPI DEL COVID-19 (Chiara Bonomelli)

Il contratto di trasporto viene disciplinato dall'articolo 1678 del cod. civ. definendolo come "contratto in cui un vettore si obbliga, verso corrispettivo, a trasferire persone o cose da un luogo ad un altro" e per vettore si intende chi trasporta con i propri mezzi, sia chi si obbliga a trasportare con mezzi altrui dei beni o delle persone con nave, aeromobile, treno, ecc.³³⁸. Inoltre la libera circolazione di merci e persone è garantita sul territorio nazionale italiano dall'articolo 16 della Costituzione, il quale cita "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" e a livello dell'Unione Europea è garantita dal Trattato di Schengen, il quale abolisce i controlli alle frontiere interne ed introduce la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei paesi firmatari³³⁹.

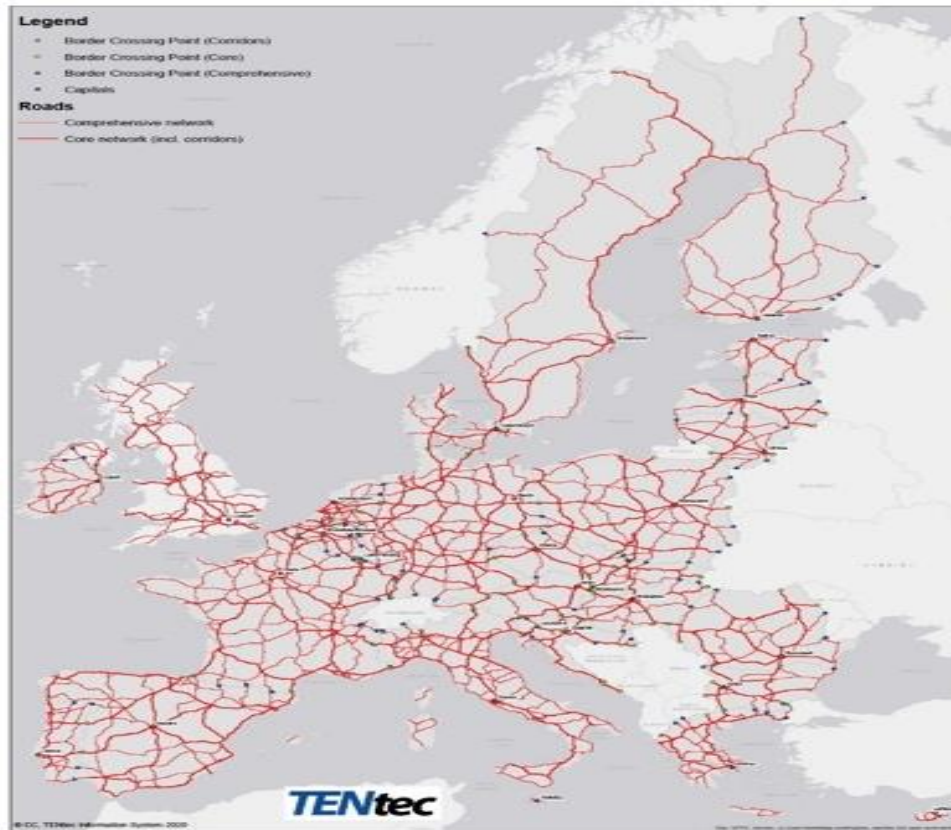
Figura 2: La rete delle "corsie verdi" all'interno dell'UE

³³⁶ Commissione per i trasporti e il turismo, *Relazione sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile*, 2020/2038(INI), Parlamento Europeo, marzo 2021.

³³⁷ Sul possibile nesso tra l'insorgere di pandemie, la perdita di biodiversità e la distruzione degli ecosistemi da parte dell'uomo, si veda *Pandemie e perdita di habitat: quale il nesso?*, R. Cabrini, E. Mori e F. Bozzeda, *Lexambiente - Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2/2020, in rete: <https://lexambiente.it/rivista/15136-pandemie-e-perdita-di-habitat-quale-il-nesso.html>.

³³⁸ Santagata R. (2020), *Diritto del turismo*, IV, Milano, p. 322.

³³⁹ Con l'accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno deciso di eliminare progressivamente i controlli alle frontiere interne e di introdurre la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei paesi firmatari, di altri paesi dell'Unione europea (UE) e di alcuni paesi terzi. La convenzione di Schengen completa l'accordo e definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. Firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque paesi, è entrata in vigore nel 1995. L'accordo e la convenzione, nonché gli accordi e le regole connessi, formano insieme l'«acquis di Schengen», che è stato integrato nel quadro dell'Unione europea nel 1999 ed è diventato legislazione dell'UE, in rete: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it



Fonte TENtec

A causa della rapida propagazione dei contagi dovuti dal Covid-19, l'Italia il 23 febbraio 2020 emanò il decreto legge recante l'introduzione di "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" andando a limitare l'articolo 16 della Costituzione sopra citato per motivi di sanità e sicurezza, con un immediato effetto di blocco totale dei trasporti su tutto il territorio Italiano. Con l'introduzione di un *lockdown* totale, i trasporti vennero ridotti al minimo con l'obbligo di non spostamento di più di 200 mt dalla propria abitazione se non per comprovate esigenze lavorative o situazione di necessità/salute. Ma nonostante tutti i trasporti fossero estremamente limitati, soprattutto verso l'estero; l'Unione Europea ha proposto di estendere l'approccio "corsie verdi" per garantire che il trasporto di merci risulti efficace, garantendo la libera circolazione dei mezzi nel mercato unico senza alcuna interruzione. Inoltre l'Unione Europea ha invitato i singoli stati a designare tutti i valichi di frontiera interni sulla rete transeuropea di trasporto (TEN-T) come valichi di frontiera di tipo "corsia verde" che devono garantire il transito a tutti i veicoli adibiti al trasporto merci, indipendentemente dalle merci trasportate³⁴⁰.

Conseguentemente all'evoluzione della situazione epidemiologica è stata introdotta la suddivisione in aree con differenti livelli di rischio e gravità della situazione, ripartendo le diverse regioni in zone rosse, arancioni, gialle e bianche. Le zone rosse ed arancione rappresentano gli scenari di massima gravità con un alto livello di rischio ed il divieto di spostamento in comuni differenti da quello di residenza o domicilio se non per comprovate motivi di necessità, mentre le zone gialle e bianche permettono la massima libertà di

³⁴⁰ Commissione Europea, *Corsie Verdi- garantire la libera circolazione di beni e servizi*, sito della Commissione Europea, n.d., in rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/transportation-during-pandemic_it

transito su tutto il territorio regionale. La libertà di movimento tra regioni è stata introdotta con il Decreto “Riaperture” che garantisce il libero spostamento tra le diverse regioni di colore giallo o bianco senza obbligo di effettuare un tampone prima della partenza o della vaccinazione, mentre per le regioni arancioni o rosse è consentito viaggiare esibendo il Certificato Verde, il quale viene rilasciato dalle autorità sanitarie di riferimento.³⁴¹ La creazione del Green Pass nazionale di base sul modello a cui sta lavorando l’Unione Europea per permettere la ripresa del settore turistico in tutta sicurezza.

In data 20 marzo 2020 è stato emanato il Protocollo di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 negli ambienti nel settore dei trasporti e della logistica ed a un anno di distanza non è variato. Le principali misure di carattere generale per il contenimento del contagio rimangono ancora valide per tutte le modalità di trasporto: la sanificazione e l’igienizzazione dei mezzi di trasporto, delle stazioni ferroviarie, degli aeroporti e delle autostazioni. In ogni locale è necessario installare dispenser di soluzioni disinfettanti, indossare la mascherina in tutti i mezzi di trasporto e nei locali antecedenti, incentivare la vendita di biglietti online, adottare sistemi di informazione e divulgazione delle informazioni, attuare il distanziamento di un metro e dimezzare la capienza di posti disponibili per garantire il corretto distanziamento³⁴².

4.1 Settore aereo

Il contratto di trasporto aereo di persone (contratto di passaggio) è un contratto per adesione (artt. 1341-1342 cod. civ.): il passeggero accetta in blocco le condizioni generali riprodotte in uno schema negoziale uniforme, predisposto dalla IATA³⁴³.

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.

L’introduzione del Regolamento (CE) n. 899/2002 del 13 Maggio 2002 e del Regolamento (CE) n. 261/2004 del 11 Febbraio 2004, sono stati predisposti tenendo conto della vocazione internazionale del trasporto aereo, predisponendo una disciplina uniforme della Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 in materia di responsabilità dei vettori aerei in relazione ai passeggeri e a eventuali sinistri³⁴⁴.

Il Coronavirus ha colpito duramente l’aviazione, siccome può svolgere un ruolo importante nell’accelerazione e nella diffusione del contagio del virus respiratorio, sia perché facilita la trasmissione tra i passeggeri in volo e sia perché ne agevola la propagazione in tutto il mondo in maniera molto rapida ed incontrollata. Infatti il settore aereo, nell’ultimo anno si trova in uno scenario drastico a causa dei molteplici blocchi alle frontiere, l’azzeramento della domanda di trasporto; causando un drammatico scenario senza precedenti caratterizzato da un vertiginoso calo di passeggeri e la decisione di non far volare molti aerei, sottoponendo le compagnie ad un forte stress finanziario ed alcune difficoltà di liquidità. Non è la prima volta che il settore aereo attraversa una crisi di portata mondiale, infatti gli attentati dell’11 settembre 2001 e poi la crisi economica globale del 2008

³⁴¹ Decreto Legge 22 aprile 2021, n. 52 - Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19, Presidente della Repubblica.

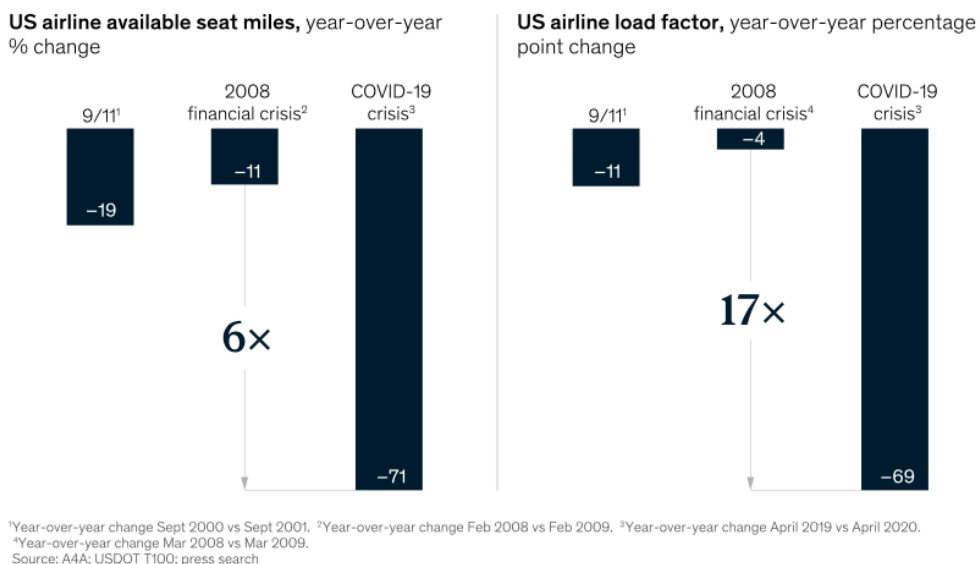
³⁴² Linee guida per l’informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico, sito del Governo. In rete: <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2020-09/Linee%20guida%20trasporti.pdf>

³⁴³ 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.

³⁴⁴ R. Santagata. (2020), *Diritto del turismo*, IV, Milano, 338.

generarono shock improvvisi e prolungati, tuttavia, in questa situazione gli effetti potrebbero essere addirittura peggiori, considerando il prolungato periodo di inattività della maggior parte degli aerei delle compagnie e dovendo lasciare senza lavoro moltissimi dipendenti.

Figura 3: Confronto tra le principali crisi aeree del XXI secolo
COVID-19 has created an unprecedented crisis for airlines.



Come possiamo evidenziare dal grafico, il tasso di occupazione dei posti di aereo occupati è stato 17 volte peggiore rispetto alla crisi finanziaria del 2008, quasi ad indicare un quasi un azzeramento del traffico.

Esso viene definito come il peggior crollo dal dopo guerra, infatti era un settore in continua crescita da circa 20 anni ma la pandemia ha drasticamente ridotto il traffico di passeggeri globale del 65,9% rispetto al 2019, con -75,6% per i voli internazionali e -48,8% per quelli nazionali³⁴⁵. A supporto di ciò si è espresso anche il direttore generale e CEO dello IATA, Alexandre de Juniac, dichiarando l'anno passato come una vera e propria catastrofe, anche a causa dei drastici blocchi di fine anno dovuti alle mutazioni del virus e ai nuovi focolai in tutto il mondo³⁴⁶.

Ad inizio 2020 si stimavano una situazione critica con delle perdite complessive per 113 bilioni di dollari e fino a giugno i voli cancellati erano circa 420.000, a fine anno lo scenario è risultato ancora peggiore superando di gran lunga le aspettative e raggiungendo perdite per 314 bilioni (decrescita del fatturato del 55% rispetto al 2019) e una cancellazione di 4.5 milioni di voli. A causa del Covid tra le zone con un traffico aereo intenso maggiormente colpite risultano Europa, Usa e Cina, che assieme formano il 94% delle entrate globali da parte dei passeggeri. Ad oggi la situazione è ancora molto complicata anche a causa dello sviluppo di diverse varianti nate in alcuni Paesi, che hanno portato la maggior parte degli

³⁴⁵ IATA, “2020 worst year in history for air travel demand”, 3 febbraio 2021. In rete: <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2021-02-03-02/>

³⁴⁶ Alexandre de Juniac, il direttore generale e CEO dello IATA ha dichiarato “Last year was a catastrophe. There is no other way to describe it. What recovery there was over the Northern hemisphere summer season stalled in autumn and the situation turned dramatically worse over the year-end holiday season, as more severe travel restrictions were imposed in the face of new outbreaks and new strains of COVID-19.”

Stati nel mondo a introdurre alcuni blocchi per arginare i contagi. Ad oggi ancora la maggior parte dei paesi ha attivato delle restrizioni parziali e non c'è ancora una libera mobilità come ai livelli pre-covid.

Con la dichiarazione del WHO dello stato di pandemia globale l'ICAO, ovvero il consiglio dell'International Civil Aviation Organisation, ha istituito Consiglio di Aviazione Recovery Task Force per capire ed anticipare le sfide con cui dovranno misurarsi le compagnie aeree, con l'obiettivo di fornire una guida pratica e allineata agli operatori del settore al fine di riavviare il trasporto aereo internazionale e riprendersi dagli impatti del COVID-19 su base globale in maniera coordinata³⁴⁷.

Ma la fragilità delle compagnie aeree è dovuta ad un grosso problema di liquidità, infatti i vettori hanno in media circa 2 mesi di liquidità per andare avanti. Le compagnie con maggiore disponibilità liquida di denaro sono Ryanair e Wizz Air che si trovano ad avere una disponibilità di denaro di circa il 47-48% del fatturato dell'anno passato e potrebbero resistere ancora per circa 6 mesi.³⁴⁸ Mentre altre compagnie hanno dichiarato di non poter resistere così tanto, Easyjet ha dichiarato di potersi reggere da sola per 113 giorni mentre Lufthansa solo 51 giorni di autonomia. Di conseguenza quasi tutte le compagnie si sono trovate nella necessità di richiedere un intervento da parte degli Stati, che però sono potuti intervenire solo sulle compagnie *legacy* e non quelle *low cost*. Il rischio attuale per le compagnie è quello del fallimento, come nel caso di Flybe che risulta essere la prima compagnia ad aver fallito durante la pandemia insieme all'agenzia di Thomas Cook che possedeva 105 aerei gestiti da tre diverse compagnie, in entrambi i casi è dovuto intervenire lo stato Inglese per poter saldare i debiti contratti con i clienti.

Le richieste principali dei vettori erano quelle di poter sospendere la regola dell'80-20349 per poter evitare di perdere i loro slot a causa delle non partenze dei voli, poter ottenere dei finanziamenti pubblici o in alternativa degli accessi al credito con i Governi come garanti ed infine un abbattimento delle tasse portuali. In risposta a queste richieste l'UE ha dichiarato il congelamento della regola 80-20 per un anno, donato dei finanziamenti per aumentare le liquidità delle compagnie come nel caso della Germania e di Lufthansa oppure della Francia con Air France³⁵⁰.

Le compagnie *legacy* si troveranno a fronteggiare forti conseguenze a causa della lenta ripresa del settore internazionale dei voli, sia perché gli spostamenti dovuti al *leisure* saranno fortemente ridotti prediligendo località vicine al proprio stato di residenza³⁵¹, sia perché una buona parte dei viaggiatori volava per cause lavorative e di affari, ma con l'avvento della pandemia si è scoperto l'utilizzo di meeting online che facilita e riduce nettamente i costi e le tempistiche per i lavoratori e le aziende. Infatti come possiamo vedere dall'immagine sottostante sono meno di 6 le rotte che ad oggi hanno più di 6 voli al giorno rispetto alle 60 rotte che risultavano nel febbraio del 2019.

Figura 4: tratte aeree di lunga distanza percorse da più di 6 aerei al giorno

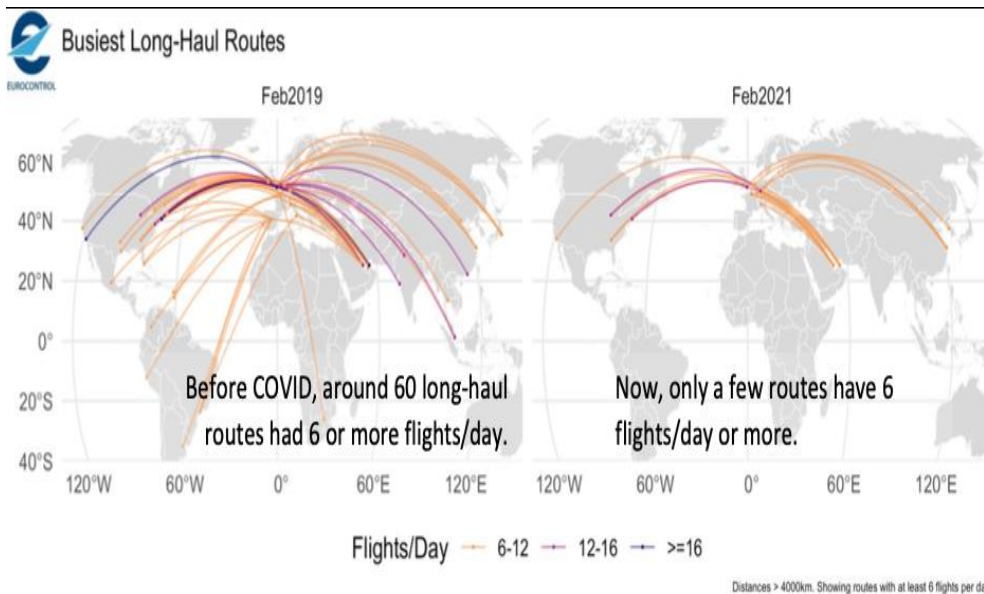
³⁴⁷ ICAO Council's Aviation Recovery Task Force (CART), 29 aprile 2021. In rete: [https://www.skybrary.aero/index.php/Work_in_progress:ICAO_Council%27s_Aviation_Recovery_Task_Force_\(CART\)](https://www.skybrary.aero/index.php/Work_in_progress:ICAO_Council%27s_Aviation_Recovery_Task_Force_(CART))

³⁴⁸ Monti M., Iata, *liquidità soltanto per sei mesi*, Il Sole24Ore, 15 settembre 2020, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/iata-liquidita-soltanto-sei-mesi-ADN2WVp>

³⁴⁹ La regola del 80-20 o anche definita la regola *use-it-or-lose-it*, indica che una compagnia aerea deve gestire la serie di bande orarie assegnate per almeno l'80% del tempo durante la stagione per la quale è stata assegnata.

³⁵⁰ Conferenza *Le sfide del diritto del turismo nel secondo anno di pandemia*, relatore prof. Francesco Morandi, 23 aprile 2021, nell'ambito del corso di Diritto del turismo tenuto dal prof. U. Izzo, A.A. 2020/21.

³⁵¹ Stalnaker T., Usman K., OliverWyman *Airline Economic Analysis 2020-2021*, 2021.



Fonte: Eurocontrol

Le compagnie *low cost* si trovano con maggiori possibilità nel breve periodo di riprendere a volare per brevi tratte, ma compagnie come Ryanair e Easyjet alla conclusione della crisi si troveranno con il rischio di fronteggiare maggiori difficoltà dovendo competere con compagnie di maggiori dimensioni che hanno potuto beneficiato degli aiuti dei rispettivi stati di bandiera e dovendo rinunciare alla loro politica principale di prezzi bassi e “*full occupancy*” a causa delle restrizioni. Uno scenario complesso dunque, in cui la posta in gioco è molto alta: uscire dalla crisi con un sistema di trasporto aereo in grado di garantire la circolazione delle persone e delle merci sarà fondamentale per garantire il rilancio dell’economia, del turismo e dei flussi commerciali³⁵².

Alcuni casi di aziende *low cost* recentemente hanno preso decisioni molto particolari per far fronte alla crisi, come per la compagnia Volotea che ha iniziato ad emettere titoli di viaggio a 1 euro³⁵³, con l’obiettivo di attirare clienti ed ottenere liquidità per fare cassa nel breve periodo, ma con un forte rischio imprenditoriale da parte dell’azienda. Mentre Easyjet per ottenere liquidità ha iniziato a vendere i biglietti dell’estate 2022, nonostante non abbia ancora gli slot assegnati con le possibili partenze dei voli, anche in questo caso la decisione è stata presa per permettere ai clienti di prenotare ed assicurarsi voli con la massima flessibilità e in cambio ottenere liquidità per il breve periodo³⁵⁴.

Secondo diversi scenari il traffico aereo potrebbe non tornare ai livelli del 2019 fino al 2024 con la doppia priorità di mettere l’industria su una base finanziaria più solida e di rendere i voli meno inquinanti e per entrambe queste strategie ci sarà un obiettivo comune, allentare la morsa dei cieli.

³⁵² Belladonna A., Gili A., *Coronavirus e Aviazione: lo Stato scende in pista*”, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 10 aprile 2020, in rete: <https://www.ispionline.it/it/publicazione/coronavirus-e-aviazione-lo-stato-scende-pista-25736>

³⁵³ Siviaggia, *Volotea offerta pazzesca con voli 1 euro*, 27 febbraio 2020, in rete: <https://siviaggia.it/notizie/volotea-offerta-pazzesca-voli-1-euro/275524/>

³⁵⁴ Travel quotidiano, *Ryanair e l’anticipo dell’estate 2022: in vendita 10.000 voli a settimana su 500 rotte*, 28 aprile 2021, in rete: <https://www.travelquotidiano.com/trasporti/ryanair-e-lanticipo-dellestate-2022-in-vendita-10-000-voli-a-settimana-su-500-rotte/tqid-402669>

L'unico modo per riemergere da questa crisi secondo "l'Economist", sarà di imparare a diventare più green e incominciare a pensare in maniera strategica, andando a modificare il modello di business attuale³⁵⁵.

Un altro fattore strategico sarà puntare a modifiche strutturali attente alla sostenibilità ambientale, con l'obiettivo di accelerare i nuovi progetti, come nel caso di *Airbus* che ha mostrato le prime immagini di ZEROe, nuova linea di aerei con propulsione ad idrogeno: piccoli, efficienti e a emissioni zero. Ma non è l'unico infatti sono nati alcuni progetti anche in fatto di aeroporto, il primo è stato il progetto di *Smart Airport*, che grazie ad un finanziamento comunitario di 17,6 milioni di dollari punta ad introdurre una serie di implementazioni con l'obiettivo di estinguere le emissioni di anidride carbonica attraverso veicoli elettrici in pista, pannelli solari e recupero delle acque piovane³⁵⁶. Il rischio maggiore per i consumatori che usufruiranno del trasporto aereo post pandemia riguarderà l'aumento dei prezzi dei biglietti a causa del dimezzamento della capienza e delle norme di distanziamento obbligatorie per la ripresa dei voli.

4.2 Il trasporto stradale e ferroviario

I confini del settore dei trasporti locali non sono determinati, infatti il sistema legislativo italiano identifica solamente il trasporto terrestre, marittimo ed aereo, ed utilizza sia una disciplina del trasporto in generale sia norme speciali dettate dalla diversa tipologia di trasporto. A fronte della carenza di una normativa specifica il legislatore è intervenuto per mezzo dell'art. 1680 c.c. che interviene in mancanza di disposizioni relative al codice della navigazione. Mentre le norme del contratto di trasporto ferroviario (Condizioni e Tariffe recate dal r.d.l. 11 ottobre 1934, n. 1948, conv. in legge 4 aprile 1935, n. 911), sono state rimaneggiate e rielaborate più volte con l'uso di fonti normative di diversa natura (leggi, decreti presidenziali e ministeriali, regolamenti)³⁵⁷.

Il settore del trasporto pubblico comprende diverse modalità, tra cui il trasporto su strada, il trasporto ferroviario, le metropolitane, i tram, ecc.. Fino a pre-pandemia il settore del trasporto pubblico locale e regionale in Italia era definito tra gli elementi fondamentali dell'economia nazionale generando circa 12 miliardi di euro di fatturato annuale e trasportando oltre 5 miliardi di passeggeri per 2 miliardi di corse-Km complessive sulle diverse modalità, di cui oltre i due terzi tramite autobus. Con l'arrivo dell'emergenza sanitaria sono emerse difficoltà di carattere finanziario, economico, organizzativo e gestionale di tutto il settore, che hanno avuto riduzioni della mobilità comprese tra il 25 % e l'80% nelle diverse aree, con punte del 100% in alcune tratte extraurbane con ristretti bacini di mobilità. Il picco maggiore durante il primo *lockdown* è stato di circa il 90% in relazione ai valori normali con una perdita di ricavi su base mensile di oltre 250 milioni di euro e nelle fasce successive e un lieve risollevarsi dei profitti nella fase 2.

Gli scenari che si sono prospettati nel 2020, con l'avvento dei diversi *lockdown* dovuto alla diffusione di Covid-19, stimano una perdita di ricavi del trasporto locale nel suo complesso quantificabile in almeno 2.200 milioni di euro, includendo gli oneri derivati dall'obbligo di ristoro tramite voucher o di estensione del periodo di validità dei titoli di viaggio non utilizzati dagli utenti nel periodo del *lockdown* della scorsa primavera. Oltre a queste perdite è necessario aggiungere i costi che le imprese di trasporto pubblico locale e regionale hanno

³⁵⁵ The Economist, *Airlines have a chance to emerge from the crisis leaner and greener*, 1 Agosto 2020, in rete: <https://www.economist.com/leaders/2020/08/01/airlines-have-a-chance-to-emerge-from-the-crisis-leaner-and-greener>

³⁵⁶ Morning Future, *comparto aereo in crisi: le idee per ripartire nel nome della sostenibilità*, 4 novembre 2020, in rete: <https://www.morningfuture.com/it/article/2020/11/04/crisi-settore-aereo-covid/1054/>

³⁵⁷ R. Santagata. (2020), *Diritto del turismo*, IV, Milano, 344.

sostenuto e continuano a sostenere per l'attuazione di tutte le misure per la prevenzione del contagio previste e per garantire il trasporto in sicurezza di passeggeri e dipendenti, come disinfezione e sanificazione dei mezzi e degli impianti, acquisto dei dispositivi di protezione individuale per i dipendenti e la clientela, informazione e gestione degli utenti, misure di tutela del personale, ecc., per un totale di almeno 100 milioni di euro.

Lo squilibrio economico di settore che si è generato durante il 2020 solo in parte è stato controbilanciato dalle risorse stanziato dallo Stato sul Fondo appositamente istituito presso il Ministero dei Trasporti dall'art. 200 del D.L. n. 34/2020 (Rilancio) attraverso una dotazione iniziale di 500 milioni di euro successivamente ampliata da ulteriori 400 milioni di euro con l'art. 44 del D.L. n. 104/2020 (agosto) con 390 milioni di euro aggiuntivi stanziati dall'art. 22 ter introdotto in fase di conversione del D.L. n. 137/2020 ("Ristori" – e ricomprensivo anche il mese di gennaio 2021), per una dotazione complessiva di 1.290 milioni di euro nel periodo 23 febbraio 2020- 31 gennaio 2021. L'obiettivo è di aiutare le imprese ad affrontare le forti ripercussioni e poter tornare ad un equilibrio economico-finanziario compensando le perdite dovute dall'emergenza Covid, anche se le prospettive non lasciano intravedere dati certi di ripresa sperando in un miglioramento nel secondo semestre del 2021 grazie ad un netto aumento della popolazione vaccinata. Infatti per il primo semestre 2021 si prevede che la domanda risulti ancora inferiore al 60% con perdite per 1.000 milioni di euro, a causa del dimezzamento della capienza mezzi e al timore di utilizzare mezzi pubblici.³⁵⁸ La recente indagine Doxa per l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha comprovato queste tendenze: infatti oltre il 70% del campione ha dichiarato di considerare "molto meno sicuri" o "meno sicuri" i mezzi di trasporto pubblici sia locali sia sulle medie/lunghe percorrenze rispetto alla situazione pre-COVID-19, questa percezione di insicurezza è quasi altrettanto forte anche per *car pooling*, *car sharing* e servizi taxi³⁵⁹.

I fenomeni riscontrati in Italia non sono diversi da quelli del resto del mondo, data la natura globale della pandemia e la relativa omogeneità e similitudine delle misure adottate per il suo contenimento. Ad oggi il trasporto pubblico urbano è ancora significativamente ridotto nelle principali città mondiali. A fine giugno 2020 solo Mosca e Parigi erano tornate a livelli di mobilità superiori al 50% del livello 2019, mentre a fine agosto le città con tale livello di mobilità erano diventate 6 in tutto il mondo. Le future azioni per la ripresa della mobilità urbana dovranno principalmente concentrarsi sull'efficacia nell'assicurare una mobilità sicura, infatti la fiducia dei consumatori di mezzi pubblici nell'ultimo anno è drasticamente calata passando da un 82% ante-Covid-19 ad un 49,1% con un conseguente aumento nell'utilizzo dei mezzi privati, quali auto scooter o bici³⁶⁰. Oltre a ciò si dovrà puntare sulla realizzazione di politiche attive di "*mobility management*" che forniscano soluzioni innovative combinate con un potenziamento delle linee di trasporto locale ai fini di massimizzare la capacità di occupazione e controllo per evitare assembramenti e sovraffollamenti. Una ulteriore soluzione potrebbe essere quella di poter tracciare in tempo reale gli affollamenti dei mezzi di trasporto alle fermate e sui mezzi e i tempi di percorrenza.

Tutti questi interventi saranno interessanti da poter ampliare anche grazie allo stanziamento di risorse da parte dello stato e con l'utilizzo dei fondi che arriveranno con il nuovo strumento del Generation EU, finanziato dall'Unione Europea per il rilancio dovuto alla recessione.

³⁵⁸ Audizione IX Commissione trasporti Camera, *Trasporto pubblico locale- interventi prioritari*, 12 gennaio 2021.

³⁵⁹ PricewaterhouseCoopers PWC, *Una nuova normalità per il sistema dei trasporti, le priorità di azione per una mobilità sostenibile e sicura nella fase post-COVID-19*, 2021.

³⁶⁰ Movit, *L'impatto dell'emergenza Covid-19 sugli utenti del trasporto pubblico in Italia*, maggio 2020.

Una iniziativa sperimentale proposta dalle Ferrovie dello Stato per far riacquisire la fiducia dei consumatori, consiste nella creazione di una linea “Covid-Free” sulla Roma Termini-Milano Centrale, che non effettua fermate e prima della partenza richiede a tutti i suoi passeggeri un tampone negativo, o un test molecolare sempre con esito negativo se non sono già stati vaccinati.

Sul treno Covid-free rimane il distanziamento dei posti previsto da Trenitalia, solo il 50% possono essere occupati, secondo la disposizione detta “a scacchiera” che evita di avere un passeggero di fronte e sarà garantito il rimborso totale del viaggio in casi di positività. Trenitalia ha dichiarato di voler estendere questa pratica nella tarda primavera e l'estate in altre grandi città Italiane e verso le principali destinazioni turistiche, per garantire viaggi in totale sicurezza³⁶¹.

4.3 Settore marittimo e portuale

Il trasporto marittimo e regola il trasferimento per mare di persone da un luogo all'altro, e viene comunemente definito come contratto di passaggio marittimo è regolamentato dal codice della navigazione, nello specifico negli art. 396-418. Sul piano internazionale, la materia è stata spesso oggetto di vari tentativi di disciplina uniforme non sempre coronati da successo³⁶².

Negli ultimi decenni il settore crocieristico è stato tra i settori oggetto di maggiore espansione, vivendo un'eccezionale espansione ed un aumento costante di passeggeri anni, passando da 2 a 30 milioni tra la fine degli anni '80 e il 2019. Questo aumento faceva sperare ad una crescita duratura anche grazie all'ampliamento al mercato Orientale che era in pieno sviluppo.

Una delle peculiarità di questo settore è che richiede grande lungimiranza e investimenti di lungo periodo in un contesto però in rapida evoluzione ma con l'arrivo dei Covid-19 sono state travolte tutte le prospettive future. Il settore crocieristico fa ancora più fatica rispetto ad altre tipologie di vacanza, dato che tipicamente una nave da crociera oltrepassa numerosi confini ed è spesso occasione di assembramenti al suo interno, infatti è stato penalizzato anche dall'enorme attenzione mediatica sui casi di contagio a bordo nei mesi di marzo e aprile come quello della Diamond Princess³⁶³.

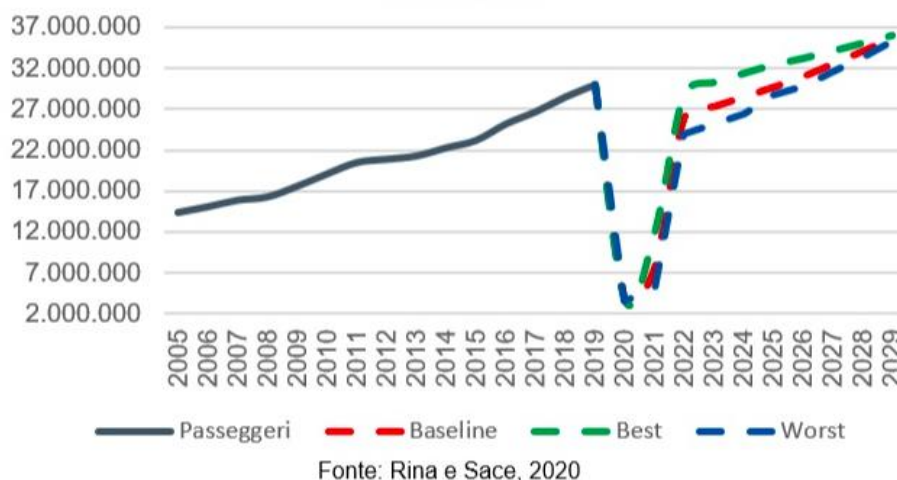
Figura 5: L'andamento e le previsioni della domanda nel settore crocieristico

³⁶¹ Dragoni G., *Treno Covid-free, al via il 16 aprile sulla Roma-Milano. Parte solo chi è negativo al test*, Il Sole 24 Ore, 10 Aprile 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/treno-covid-free-via-16-aprile-roma-milano-parte-solo-chi-e-negativo-test-ADyq6FWB>

³⁶² Santagata R. (2020), *Diritto del turismo*, IV, Milano, 331.

³⁶³ Il 4 febbraio 2020, mentre la nave era in acque territoriali giapponesi, il Ministero della Salute giapponese ha ordinato, nel quadro delle misure di contenimento della pandemia di coronavirus, lo stato di quarantena per le 3 711 persone a bordo della nave, dopo che la malattia era stata diagnosticata ad un passeggero sbarcato il giorno prima a Hong Kong. La nave è stata ormeggiata per la quarantena nel porto di Yokohama per effettuare altri controlli su tutti i passeggeri, che evidenziarono un totale di 702 contagiati.

Figura 1: L'andamento e le previsioni della domanda nel settore crocieristico



Per tutto il 2020 era previsto un drastico calo dei passeggeri, confidando in una graduale ripresa della domanda già nel 2021 e 2022, facendo leva sulla disponibilità di un vaccino anti-Covid e tenendo comunque conto di un periodo di transizione prima della ripresa della fiducia dei consumatori. Negli scenari migliori ipotizzati, già nel 2022 si raggiungerebbe quasi il 90% del fatturato complessivo del 2019 ma implicando una forte frenata degli investimenti³⁶⁴.

Per quanto riguarda il trasporto di merci come citato precedentemente le linee di trasporto sono sempre state garantite ma per poter fronteggiare al meglio e valutare l'impatto del COVID-19 è intervenuto l'United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) dichiarando la necessità di maggiori collaborazioni ed un miglioramento dei coordinamento a livello internazionale. Sottolineando la vitale importanza che le navi continuino a muoversi e che i porti restino aperti a che il transito delle merci rimanga fluido, garantendo la sicurezza. In particolare, l'UNCTAD ritiene che la collaborazione internazionale rappresenti veramente il fattore essenziale non solo per mitigare gli effetti della pandemia ma anche per creare le basi per la ripresa; dichiarando che una politica volta al protezionismo dei singoli stati renderebbe ancora più negativa la crisi, ritardando la ripresa. In questo contesto è stato creato un piano studiato dall'UNCTAD, con l'obiettivo di assicurare la continuità del trasporto marittimo, siccome esso si occupa di circa l'80% del commercio globale, in particolare verranno introdotte misure personalizzate al settore marittimo garantendo la massima sicurezza e la possibilità di imbarcarsi od essere rimpatriati da qualsiasi porto del mondo, che ovviamente dovranno rimanere aperti ed operativi. Ovviamente alcune misure dovranno cambiare come nel caso degli orari di lavoro che dovranno essere scaglionati e assicurando tutela alla salute dei lavoratori e chiedendo ai governi di evitare di applicare alle navi restrizioni non necessarie o ritardi per entrare nei porti. Un punto importante implementato riguarda l'introduzione della World Customs Organization di sistema armonizzato di codici per prodotti medici in modo da consentire il loro rapido sdoganamento, evitando che le restrizioni sanitarie si rivelino una barriera per la circolazione di questi beni. Sarà necessario poter assicurare il diritto di transito verso tutti i

³⁶⁴ Sace Gruppo cdp, *L'impatto del Covid-19 sul settore crocieristico è finita la golden age?*, 26 novembre 2020, in rete: <https://www.sace.it/studi/dettaglio/l-impatto-del-covid-19-sul-settore-crocieristico-e-finita-la-golden-age>

porti utilizzando le linee verdi da parte di tutti i Paesi, inclusi anche quelli senza sbocchi sul mare.

Per garantire ciò sarà necessario una maggiore trasparenza dei flussi delle informazioni creando dei sistemi che garantiscano l'accesso da remoto a tutte le disposizioni ed a tutti i moduli, senza costringere gli operatori ad una lunga ricerca individuale e riducendo i documenti cartacei per poter ridurre il contatto fisico tra le persone ed utilizzando il trasferimento dei documenti dematerializzati, magari con l'impiego di codici QR.

Infine per proteggere il trasporto e la logistica è necessario introdurre supporti finanziari per consentire loro di sopravvivere alla crisi, consentendo alla *supply chain* di resistere³⁶⁵. Infatti risulta tra i settori molto colpiti, all'inizio della pandemia le persone erano spaventate ad acquistare merci da lontano, preferendo le distribuzioni locali anche a causa del rischio di quarantena preventiva delle merci che dovevano sostare 14 giorni al porto, rallentando quindi tutta la distribuzione³⁶⁶.

Come nel caso del porto di Genova che a marzo 2020 ha interrotto la propria crescita nella movimentazione dei container. A dimostrazione di ciò, dati comunicati dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale mostrano che nel 2020 i terminal genovesi hanno movimentato 2.352.769 teu, a fronte dei 2.615.375 teu dell'anno precedente, con una flessione del dieci per cento. Sono valori che non sorprendono in quanto si era ridotto il traffico delle portacontainer tra Asia ed Europa e lo mostrano gli stessi dati dell'Asp, secondo cui le navi cellulari arrivate nello scalo ligure sono calate del 17,9% a causa del blocco della produzione industriale e delle attività logistiche che hanno coinvolto i porti Cinesi. L'Europa ne ha subito il contraccolpo nei mesi successivi con il peggioramento dovuto alla chiusura di tutti i porti extra-europei³⁶⁷.

5. TECNOLOGIA E MONITORAGGIO DEGLI SPOSTAMENTI (Sara Zucal)

5.1 Il settore tecnologico e la pandemia

Le repentine trasformazioni causate dalla diffusione della pandemia ad inizio 2020 hanno inciso negativamente sotto ogni punto di vista: dalla totale paralisi di importanti settori economici alla limitazione delle libertà personali, dai divieti di spostamento all'arresto della produzione con conseguente aumento dei livelli di disoccupazione. La pandemia di Covid-19 ha creato una profonda crisi economica e sociale a livello globale ancora persistente a più di un anno dal primo caso³⁶⁸.

L'iniziale paralisi generalizzata della maggior parte dei settori è stata presto scossa dalla necessità immediata di ripensare, adattare e innovare le attività economiche alle nuove restrizioni imposte dai singoli Stati per affrontare la pandemia³⁶⁹; e non solo, in alcuni casi

³⁶⁵ Autorità di Sistema Portuale del Mar tirreno Settentrionale, *Covid-19, UNCTAD vara un piano di azione in dieci punti*, n.d., in rete: <https://www.portialtotirreno.it/osservatorio-covid-19/covid-19-unctad-10/>.

³⁶⁶ Wright R., Financial Times, *Pandemic strains shipping, air and rail freight operators*, 22 maggio 2020.

³⁶⁷ Etrasporto europa, *Il Covid taglia del 10% i container nel porto di Genova*, 3 febbraio 2021. in rete: <https://www.trasportoeuropa.it/notizie/marittimo/la-covid-taglia-del-10-i-container-nel-porto-di-genova/>

³⁶⁸ *How COVID-19 is changing the World*, in rete: <https://data.unicef.org/resources/how-covid-19-is-changing-the-world-a-statistical-perspective-volume-2/>.

³⁶⁹ DPCM 11 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, Presidente del Consiglio dei Ministri.

si è assistito ad una vera e propria trasformazione della produzione per rispondere ai nuovi bisogni emersi con il Covid-19³⁷⁰.

Uno dei principali strumenti per adeguare le attività produttive alle nuove necessità è stata la tecnologia³⁷¹. Non stupisce infatti che il settore tecnologico, tra tutti, sia quello che più ha beneficiato del forzato passaggio a soluzioni digitali³⁷².

In particolare è stato grazie ad apparecchiature all'avanguardia e software sempre più sofisticati che si è riusciti ad implementare soluzioni alternative e coerenti con il cambiamento richiesto. Le novità tecnologiche principali si dividono in base a tre macro ambiti di utilizzo:

- Apparecchiature fisiche come ad esempio termoscanner e purificatori d'aria che vengono utilizzate nei processi produttivi, ovvero nelle fabbriche e nelle aziende, così come negli uffici e nelle scuole, al fine di salvaguardare le persone che si trovano in un determinato ambiente.
- Device, hardware, e attrezzature elettroniche tipicamente utilizzate negli uffici e nelle strutture educative. Con l'ascesa del lavoro e della scuola "da casa" durante il lockdown c'è stato un aumento esponenziale di richieste, sia da parte di privati che di aziende, di apparecchiature elettroniche quali ad esempio computer, desktop, cuffie, microfoni, stampanti³⁷³.
- Software, programmi e applicazioni destinate ai singoli cittadini, alle imprese e alle istituzioni pubbliche, utilizzabili a livello locale, nazionale e internazionale.

A loro volta questi strumenti si dividono in: software utilizzati dalle istituzioni pubbliche e dalle aziende indirizzati a supportare la digitalizzazione del lavoro, ovvero al trasferimento di attività, procedure e processi aziendali in un luogo di lavoro digitale; applicazioni a supporto di attività diverse, private o pubbliche che a causa della pandemia si sono "trasferite" sul Web³⁷⁴; ed infine software e applicazioni indirizzati ai privati cittadini utili al tracciamento e al monitoraggio della diffusione del Covid-19 (argomento approfondito nei seguenti paragrafi).

5.2 La risposta digitale dell'Unione Europea

Ancor prima dello scoppio della pandemia l'Unione Europea aveva riconosciuto l'importanza di attuare una strategia digitale efficace per supportare e guidare la rivoluzione tecnologica in atto negli ultimi decenni³⁷⁵.

³⁷⁰ Ad esempio: Norman Miller, *How factories change production to quickly fight coronavirus*, in rete: <https://www.bbc.com/worklife/article/20200413-how-factories-change-production-to-quickly-fight-coronavirus>.

³⁷¹ Marco Martorana, *Tecnologie digitali e privacy al tempo del Covid: nuove opportunità per le imprese ma anche rischi*, i rete: <https://www.ipsoa.it/documents/impresa/contratti-dimpresa/quotidiano/2021/04/19/tecnologie-digitali-privacy-tempo-covid-nuove-opportunita-imprese-rischi>.

³⁷² Ewout Kieckens, *European technology sector is booming thanks to pandemic*, in rete: <https://innovationorigins.com/en/european-technology-sector-is-booming-thanks-to-pandemic/>.

³⁷³ Nella categoria "traditional PCs" (che include Desktop, Notebook e Workstations) le spedizioni ad utenti finali e catene di distribuzione sono cresciute di ben il 13,1 % nell'anno 2020 rispetto al 2019. *PC Sales Remain on Fire as Fourth Quarter Shipments Grow 26.1% Over the Previous Year, According to IDC*, in rete: <https://www.businesswire.com/news/home/20210111005300/en/PC-Sales-Remain-on-Fire-as-Fourth-Quarter-Shipments-Grow-26.1-Over-the-Previous-Year-According-to-IDC>.

³⁷⁴ La pandemia ha costretto ad una adozione e adattamento accelerata a strumenti e soluzioni tecnologiche. James Chen, *The Technology Sector's 2020 and What It Means for 2021*, in rete: <https://www.investopedia.com/the-technology-sectors-2020-and-what-it-means-for-2021-5093582>.

³⁷⁵ Sin dal 2014 la Commissione Europea ha iniziato a mettere in atto iniziative rivolte a facilitare lo sviluppo di un'economia agile basata sui dati. Le principali: Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali, Regolamento UE 1807/2018; Regolamento sulla cibersicurezza, Regolamento UE 881/2019;

Ma è in seguito alle sfide imposte dal Covid-19 che si è assistito ad una sempre maggiore digitalizzazione delle attività sociali ed economiche, rendendo i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni sempre più dipendenti da Internet e dalla connettività.

Sono quindi state realizzate strategie ad hoc per le nuove esigenze, e il nuovo utilizzo degli strumenti digitali, in particolar modo per: monitorare la diffusione del coronavirus; svolgere attività di ricerca e sviluppo di strumenti diagnostici, cure e vaccini; garantire che i cittadini europei possano rimanere connessi e sicuri online.

Di seguito si riportano alcuni esempi di strumenti digitali sui quali l'Unione Europea ha puntato per supportare gli Stati e i singoli cittadini nell'affrontare una delle più grandi sfide del nostro tempo³⁷⁶.

APP NAZIONALI DI TRACCIAMENTO DEI CONTATTI E DI ALLERTA. Le app possono essere installate dai cittadini su base volontaria e hanno un duplice scopo, da una parte avvisano immediatamente del possibile contatto con soggetti infetti e dall'altra offrono raccomandazioni utili fornite dalle autorità sanitarie nazionali per affrontare l'eventuale contagio (quali ad esempio: quali numeri contattare, mettersi in autoisolamento, eseguire un tampone).

INTELLIGENZA ARTIFICIALE (AI). Grazie a questi strumenti l'Europa è in grado di individuare i modelli di diffusione del Coronavirus ed intervenire per arginare i danni. Ancora, oltre ad essere di supporto al monitoraggio della pandemia l'AI ha un ruolo fondamentale anche nel settore dell'assistenza sanitaria. Sono sempre maggiori infatti le soluzioni che prevedono la minima interazione umana per evitare il contagio³⁷⁷.

Il ricorso all'intelligenza artificiale negli anni è stato sempre maggiore e in seguito al boom avuto con la pandemia l'Europa si è resa conto che i miglioramenti generati dall'AI devono essere basati su regole che salvaguardino il regolare funzionamento del mercato e del settore pubblico, ovvero la salute e la sicurezza pubblica e i diritti fondamentali.

Per questo la Commissione Europea ha pubblicato una Proposta di "*Artificial Intelligence Act*" nella quale si prevedono regole comuni per far fronte ai rischi e alle conseguenze negative derivanti da essa³⁷⁸.

UTILIZZO DI SUPERCOMPUTER EUROPEI (in inglese, *high-performance computing HPC*). I centri europei di super calcolo sono impegnati nello studio e nello sviluppo di vaccini, cure e diagnosi per il Coronavirus³⁷⁹. Sono tre i principali centri: Bologna, Barcellona e Jülich, che collaborano al progetto Exscalate4Cov³⁸⁰ con l'obiettivo di integrare

Direttiva sui dati aperti, Direttiva UE 1024/2019; Regolamento generale sulla protezione dei dati, Regolamento UE 679/2016 GDPR.

³⁷⁶ *Soluzioni digitali durante la pandemia*, in rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/digital-solutions-during-pandemic_it#soluzioni-innovative

³⁷⁷ *Azioni di risposta alla pandemia di coronavirus: dati, intelligenza artificiale e supercomputer*, in rete: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/digital-technologies-actions-response-coronavirus-pandemic-data-artificial-intelligence-and>

³⁷⁸ "[...] However, the same elements and techniques that power the socio-economic benefits of AI can also bring about new risks or negative consequences for individuals or the society. In light of the speed of technological change and possible challenges, the EU is committed to strive for a balanced approach.[...]". *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts*. In rete: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence>

³⁷⁹ *Using European supercomputing to treat the coronavirus*, in rete: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/using-european-supercomputing-treat-coronavirus>

³⁸⁰ Consorzio pubblico-privato aggiudicatosi 3 milioni di euro di finanziamento dal bando della CE nel campo del programma quadro Horizon 2020. Il consorzio aggrega 18 istituzioni e centri di ricerca in 7 Paesi europei. L'obiettivo è di individuare i farmaci migliori per il trattamento della popolazione infetta e per contrastare contagi futuri." In rete: <https://www.exscalate4cov.eu/>

strumenti di supercalcolo con le migliori competenze scientifiche presenti in Europa in campo sanitario al fine di contrastare la pandemia.

RETI E CONNETTIVITÀ. Le misure di distanziamento sociale e di lockdown introdotte dai diversi Stati europei hanno fatto drasticamente aumentare la domanda di capacità di Internet. Il telelavoro, l'insegnamento a distanza e il nuovo modo di vivere il tempo libero mettono a dura prova le reti richiedendo elevati livelli di connettività. Per questo la Commissione Europea ha invitato gli operatori delle telecomunicazioni a rimodellare la propria offerta e gli utenti a gestire in maniera consapevole ed efficiente il proprio consumo di dati. Congiuntamente all'Organismo dei Regolatori Europei delle Comunicazioni Elettroniche (BEREC)³⁸¹ la Commissione ha attuato strumenti per monitorare la situazione del traffico Internet in ciascuno Stato membro in modo tale da riuscire ad intervenire tempestivamente a fronte di eventuali problemi di capacità.

PIATTAFORME ONLINE CONTRO LA DISINFORMAZIONE E LA SICUREZZA ONLINE. La disinformazione è un problema sempre più serio e la diffusione di informazioni false cresce rapidamente grazie in particolar modo ai social media. Le informazioni che circolano su Internet sono di facile accesso a chiunque, ma non tutti sono in grado di verificare la veridicità delle notizie e quindi rischiano di cadere in trappole anche potenzialmente pericolose. In particolar modo dallo scoppio della pandemia cresce la necessità di combattere "bufale" e cure fasulle che possono comportare anche gravi danni e rischi per la salute. In risposta a questo crescente problema la Commissione Europea ha definito numerose azioni per combattere la disinformazione³⁸², basate per lo più su: il reindirizzamento verso siti ufficiali in caso di ricerca di informazioni attraverso link in primo piano; il dialogo con le piattaforme digitali e il rafforzamento degli impegni presi da quest'ultime con la sottoscrizione del Codice contro la disinformazione; l'individuazione e la regolare smentita di storie e notizie fuorvianti. Già nel 2018 infatti la Commissione aveva presentato il "Codice di buone pratiche dell'UE sulla disinformazione"³⁸³ che definisce un ampio range di impegni, dalla trasparenza rispetto alla pubblicità politica alla chiusura di falsi account e la demonetizzazione di coloro che diffondono disinformazione; ed offre inoltre un set di *best practices* che dovranno essere implementate. Tra le maggiori piattaforme online che hanno sottoscritto volontariamente il Codice si trovano: Google, Facebook, Twitter, Mozilla, Microsoft e TikTok. Insieme alla diffusione di informazioni false un secondo aspetto critico cresciuto con lo scoppio della pandemia è stato quello delle truffe online. Con il massiccio utilizzo dei servizi web le persone sono sempre più esposte ad un'eterogeneità di potenziali minacce. La Commissione Europea, oltre ad offrire consigli specifici su come individuare ed evitare potenziali truffe³⁸⁴, svolge anche un accurato controllo delle piattaforme online e un'analisi approfondita di annunci pubblicitari e siti web al fine di tutelare i cittadini³⁸⁵. In particolare si è data priorità alla verifica delle offerte che riguardavano prodotti legati al Covid-19 quali: mascherine e camici di protezione; gel di sanificazione; kit diagnostici; alimenti, integratori alimentari e prodotti non alimentari con presunti effetti di guarigione.

³⁸¹ Body of European Regulators for Electronic Communications, sito internet: <https://berec.europa.eu/>.

³⁸² *Il ruolo di piattaforme online e disinformazione nella risposta al coronavirus*, in rete: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/digital-technologies-actions-response-coronavirus-pandemic-online-platforms-and>

³⁸³ Code of Practice on Disinformation, in rete: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

³⁸⁴ *Scams related to COVID-19*, in rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_en#advice-to-consumers-and-traders.

³⁸⁵ Regolamento per la tutela dei consumatori, Regolamento UE 2394/2017.

APPRENDIMENTO ONLINE. Quello dell'istruzione è stato decisamente uno dei settori più colpiti a livello globale³⁸⁶, la chiusura degli istituti scolastici e universitari ha obbligato a passare (talvolta con grandi difficoltà) ad una didattica a distanza o integrata intensificando così le disuguaglianze nei Paesi e tra i Paesi³⁸⁷. Le principali cause sono legate a: mancanza di accesso ad Internet, carenza di device tecnologici a supporto della didattica a distanza, inadeguatezza degli spazi e del contesto casalingo che non favorisce l'apprendimento da remoto.

L'Unione Europea ha cercato di attuare soluzioni innovative, creative ed inclusive al fine di rispondere alla necessità di nuove modalità di insegnamento e apprendimento. *In primis* la Commissione ha destinato ulteriori finanziamenti al programma Erasmus+ 2020 destinati ad incentivare progetti che sostengono: l'istruzione e la formazione digitale; l'animazione socioeducativa digitale; le competenze creative e l'inclusione sociale. Sono diversi inoltre i materiali didattici online messi a disposizione e pensati per garantire continuità e supporto alle attività di istruzione e formazione³⁸⁸.

5.3 Applicazioni mobili per il monitoraggio e il tracciamento degli spostamenti

Come anticipato gli strumenti per il monitoraggio della diffusione del Coronavirus sono molti ed eterogenei³⁸⁹, in particolare tra i più efficaci –se utilizzati in maniera corretta e diffusa– si trovano le applicazioni mobili. Il principale pregio di questi strumenti sta nella loro immediatezza e semplicità di utilizzo. Più velocemente si riesce ad informare le persone infette e coloro con le quali sono state a contatto, prima si riesce a contrastare la diffusione del virus. Di fatto gli utenti che scaricano l'app vengono informati attraverso una notifica della possibile esposizione negli ultimi 14 giorni e gli vengono fornite alcune raccomandazioni rispetto alle azioni da intraprendere in seguito³⁹⁰. Nella *tabella 1* sono riportate le diverse app utilizzate dagli Stati membri.

Tabella 1 Applicazioni mobili di tracciamento dei contatti negli Stati membri dell'UE³⁹¹

Paesi	App	Interoperabilità - questa app è potenzialmente interoperabile?	Interoperabile - questa app può già dialogare con
-------	-----	---	--

³⁸⁶ *What have we learnt?, Overview of findings from a survey of ministries of education on national responses to COVID-19*, Rapporto UNICEF-UNESCO-Banca Mondiale, 10/2020, in rete: <https://www.datocms-assets.com/30196/1607940989-nationaleducationresponsestocovid-19.pdf>

³⁸⁷ Ad esempio: in Italia “l'8% dei bambini e ragazzi delle scuole di ogni ordine e grado è rimasto escluso da una qualsiasi forma di didattica a distanza e non ha preso parte alle video-lezioni con il gruppo classe, quota che sale al 23% tra gli alunni con disabilità”. Rapporto BES-Istat 2020: il Benessere Equo e Sostenibile in Italia, in rete: https://www.istat.it/it/files//2021/03/BES_2020.pdf

³⁸⁸ *Competenze, lavoro collaborativo e creatività durante la pandemia*, in rete: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/digital-technologies-actions-response-coronavirus-pandemic-skills-collaborative-working-and>

³⁸⁹ Wu He, Zoupeng Zhang, Wenzhuo Li, *Information technology solutions, challenges, and suggestions for tackling the COVID-19 pandemic*, International Journal of Information Management, Vol 57, 04/2021, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102287>

³⁹⁰ *Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte*, in rete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_1905

³⁹¹ Fonte: Applicazioni mobili di tracciamento dei contatti negli Stati membri dell'UE, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/mobile-contact-tracing-apps-eu-member-states_it

			altre app ^{392?}
Austria	Stopp Corona App	Sì	Sì
Belgio	Coronalert	Sì	Sì
Bulgaria	Non è prevista l'introduzione di un'app per il tracciamento dei contatti.		
Croazia	Stop COVID-19	Sì	Sì
Cipro	CoyTracer-EN	Sì	Sì
Cechia	eRouška	Sì	Sì
Danimarca	Smittestop	Sì	Sì
Estonia	HOIA	Sì	Sì
Finlandia	Koronavilkku	Sì	Sì
Francia	TousAntiCovid	No	No
Germania	Corona-Warn-App	Sì	Sì
Grecia	App di tracciamento dei contatti in fase di sviluppo	Sì	
Ungheria	VirusRader	No	No
Irlanda	COVID Tracker	Sì	Sì
Italia	Immuni	Sì	Sì
Lettonia	Apturi Covid	Sì	Sì
Lituania	Corona Stop LT	Sì	No
Lussemburgo	Non è prevista l'introduzione di un'app per il tracciamento dei contatti		
Malta	COVIDAlert	Sì	No
Paesi Bassi	CoronaMelder	Sì	Sì
Norvegia	Smittestopp	Sì	Sì
Polonia	ProteGO Safe	Sì	Sì
Portogallo	StayAway COVID	Sì	No
Romania	Si sta valutando lo sviluppo di un'app per il tracciamento dei contatti		
Slovacchia	App di tracciamento dei contatti in fase di sviluppo		
Slovenia	#OstaniZdrav	Sì	Sì
Spagna	Radar Covid	Sì	Sì
Svezia	Non è prevista l'introduzione di un'app per il tracciamento dei contatti		

I benefici connessi alle app di tracciamento nella lotta contro la diffusione del virus sono indubbiamente molti ed è per questo che si è fatta una gran pubblicità a livello nazionale ed internazionale per incentivare i cittadini a scaricarle con più o meno successo: in alcuni Stati quali ad esempio Islanda e Singapore la risposta è stata positiva mentre invece per molti Paesi europei tra cui Francia e Regno Unito, ci sono state grandi difficoltà e incertezze nel loro sviluppo con conseguente sfiducia da parte della popolazione³⁹³.

³⁹² Il servizio *European Federation Gateway* consente a diverse app nazionali di scambiare informazioni e di avvertire i coloro che viaggiano nel territorio UE di una possibile esposizione.

³⁹³ *Covid tracing apps: a comparison of different approaches*, International Bar Association, in rete: <https://www.ibanet.org/article/88fb0dfa-81dd-490d-912b-0718dc499a15>
Covid-19 - why didn't Europe's tracing apps work?, in rete: <https://euobserver.com/opinion/150813>

Sono infatti diversi i limiti e i rischi percepiti connessi all'utilizzo di queste app: ad esempio l'utilizzo della tecnologia Bluetooth per comunicare richiede un maggior consumo di batteria; o anche, per verificare le catene di infezione, ricevere gli avvisi e aggiungere funzionalità è necessario avere una connessione ad Internet. Tra i vari possibili aspetti negativi però quello che più ha frenato molti cittadini dallo scaricare l'app è stata la percezione di una mancata tutela della privacy. Rispetto a questo rischio l'Unione Europea ha definito una serie di principi fondamentali al fine di garantire la protezione dei dati personali degli utenti:

- le app di tracciamento dei contatti e di allerta dovrebbero essere installate e utilizzate solo su base volontaria;
- si applica il principio di minimizzazione dei dati: vengono raccolti solo i dati strettamente necessari per la gestione del servizio;
- le app dovrebbero utilizzare dati di prossimità basati sulla tecnologia Bluetooth;
- le app non richiedono né utilizzano dati relativi alla localizzazione;
- le app non tracciano i movimenti delle persone;
- i dati non dovrebbero essere conservati più a lungo del necessario - 14 giorni;
- i dati dovrebbero essere protetti mediante tecniche all'avanguardia, compresa la cifratura;
- le app dovrebbero essere disattivate non appena la pandemia sarà terminata.

Oltre a queste linee guida, il trattamento dei dati personali –nello specifico le informazioni sanitarie considerate dati sensibili– deve avvenire nel rispetto del GDPR 2016.

Un ulteriore aspetto da considerare quando si parla di utilizzo di app di tracciamento, e più in generale in riferimento al passaggio a strumenti tecnologici e soluzioni informatiche, è il divario digitale tra la popolazione, ovvero il divario tra chi ha un accesso adeguato ad Internet e chi, per scelta o meno, non ce l'ha. Nella seconda categoria rientrano in particolare i soggetti più anziani, con una scarsa alfabetizzazione digitale, e coloro che hanno una bassa disponibilità economica e quindi non hanno i device necessari per le attività da remoto. Questo fa sì che rimangano esclusi dai vantaggi della società digitale e paradossalmente non riescano a beneficiare delle molte iniziative di supporto e ausilio che per la maggior parte vengono attivate attraverso la Rete. In particolare durante la pandemia il *digital divide* si è acuito e la condizione delle persone che non disponevano di risorse tecniche e cognitive è peggiorata drasticamente³⁹⁴. Per questo motivo dunque è fondamentale il sostegno delle Istituzioni Pubbliche nazionali al fine di ridurre il divario tecnologico³⁹⁵.

5.4 Il caso italiano: l'App Immuni

In Italia viene introdotta un app mobile di tracciamento dei contatti per combattere la diffusione del Coronavirus con il Decreto-Legge 30 aprile 2020, n. 28 convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2020, n. 70³⁹⁶. All'articolo n. 6 si disciplina l'istituzione di un sistema di allerta Covid-19 *“al solo fine di allertare le persone che siano entrate in contatto stretto*

³⁹⁴ P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, osservatorio Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Codice ISSN: 2283-7515, in rete: https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_17_Zuddas.pdf.

³⁹⁵ In Italia ad esempio nel decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. “Cura Italia”) sono state previste norme specifiche tese a mitigare il *digital divide*. In particolare l'art. 82 prevede *“Misure destinate agli operatori che forniscono reti e servizi di comunicazioni elettroniche”*.

³⁹⁶ Legge 25 giugno 2020, n.70 di conversione del Dl. 30 aprile 2020, n. 28 recante *“Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di Giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del Sistema di allerta Covid-1”*.

con soggetti risultati positivi e tutelarne la salute attraverso le previste misure di prevenzione nell'ambito delle misure di sanità pubblica legate all'emergenza COVID-19". Nell'articolo si specificano le modalità di raccolta e di utilizzo dei dati e si assicura la tutela della privacy attraverso la partecipazione del Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 5, del medesimo Regolamento (UE) 2016/679 e dell'articolo 2-quinquiesdecies del Codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003 al fine di "garantire un livello di sicurezza adeguato ai rischi elevati per i diritti e le libertà degli interessati"³⁹⁷.

L'applicazione può essere installata sugli smartphone su base volontaria e permette di ricevere una notifica che avvisa del potenziale rischio di essere stati contagiati³⁹⁸.

Nel momento in cui le strutture sanitarie e le ASL riscontrano un nuovo caso positivo, dopo aver ricevuto il consenso dal soggetto stesso, inseriscono un codice nel sistema che invia la notifica agli utenti con i quali il soggetto positivo è stato a stretto contatto³⁹⁹. L'app funziona attraverso la tecnologia *Bluetooth Low Energy* che permette di determinare se due utenti entrano in contatto entro un determinato raggio, senza però raccogliere dati rispetto all'identità o alla posizione degli utenti stessi. Inoltre grazie all'interoperabilità dell'app, è possibile ricevere notifiche di avviso anche fuori dal territorio italiano. Immuni può comunicare infatti con la maggior parte delle app nazionali comunitarie al fine di migliorare il tracciamento del contagio e informare i cittadini europei immediatamente di un potenziale rischio, garantendo gli stessi livelli di tutela della privacy⁴⁰⁰.

I dati reperibili sul sito dell'app Immuni mostrano che nel primo mese di lancio dell'applicazione c'è stato un elevato numero di installazioni (Figura in basso), a fine giugno 2020 i download totali erano pari a 3.845.906. In seguito si è assistito ad un leggero ma costante aumento delle installazioni totali (Figura 2) fino al mese di ottobre 2020, quando in concomitanza con la seconda ondata di Covid-19, si riporta un picco nei download giornalieri: nella sola prima metà del mese le installazioni totali sono state pari a 2.125.965. Da novembre 2020 a maggio 2021 le installazioni giornaliere sono sempre diminuite rispetto ai trend iniziali e nella curva di download cumulativi si nota una crescita sempre minore: in totale in questo periodo i download sono pari a solo 911.194⁴⁰¹.

Figura 6: Numero di download giornaliero (rielaborazione grafica a cura dell'autrice)

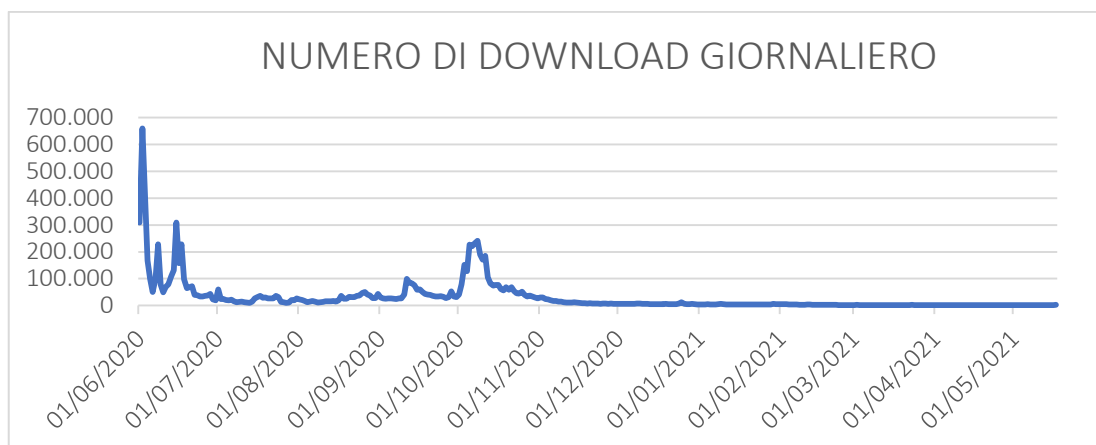
³⁹⁷ "App Immuni": convertito in Legge il Decreto che disciplina il tracciamento dei contagi, in rete: <https://www.entilocali-online.it/app-immuni-convertito-in-legge-il-decreto-che-disciplina-il-tracciamento-dei-contagi/>

³⁹⁸ Emanuele Menietti, *Immuni, spiegata bene*, in rete: <https://www.ilpost.it/2020/06/04/immuni-applicazione-coronavirus/>.

³⁹⁹ App Immuni, in rete: <https://www.governo.it/it/approfondimento/immuni/15336>.

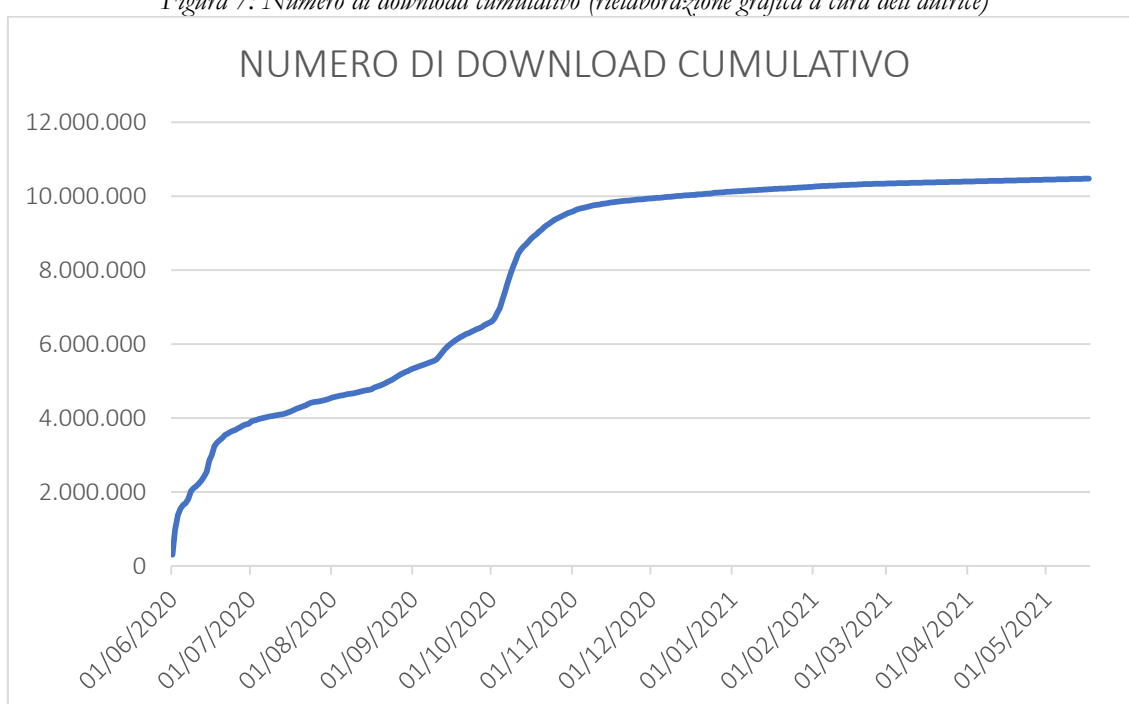
⁴⁰⁰ *Coronavirus: il gateway di interoperabilità dell'UE entra in funzione. Le prime app di tracciamento dei contatti e allerta sono collegate al sistema*, in rete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1904

⁴⁰¹ Dati riferiti al periodo 1/11/2020 – 17/05/2021.



Fonte: Immuni Dashboard Data, <https://github.com/immuni-app/immuni-dashboard-data/blob/master/dati/andamento-download.csv#L1>

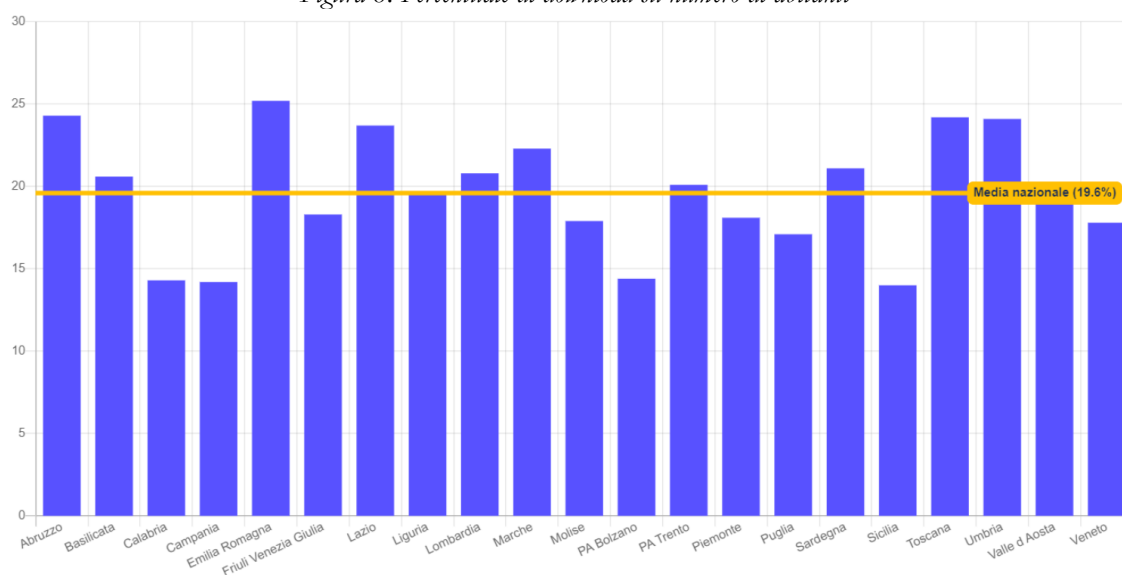
Figura 7: Numero di download cumulativo (rielaborazione grafica a cura dell'autrice)



Fonte: Immuni Dashboard Data, <https://github.com/immuni-app/immuni-dashboard-data/blob/master/dati/andamento-download.csv#L1>

In riferimento invece ai dati relativi alla percentuale di installazioni rispetto al numero di abitanti per singola Regione è evidente che i download si sono distribuiti in maniera piuttosto disomogenea sul territorio (Figura 3). Emilia Romagna, Toscana e Abruzzo rappresentano gli esempi più virtuosi con percentuali intorno al 25%, mentre Sicilia, Calabria, Campania e la Provincia Autonoma di Bolzano hanno tassi di installazione molto al di sotto della media nazionale, intorno al 14%.

Figura 8: Percentuale di download su numero di abitanti



Proiezione effettuata dal Ministero della Salute, aggiornata al 15/03/2021.

Fonte: Immuni, <https://www.immuni.it/italia/dashboard.html>

I numeri sono però ancora molto lontani dalle previsioni fatte in fase di progettazione, quando si prevedeva una percentuale di scaricamento pari a circa il 60% sull'intero territorio.

I dati ad oggi invece mostrano che in media le installazioni dell'app in Italia sono state pari a 19,6%⁴⁰² ma bisogna considerare che i dati si riferiscono esclusivamente alla mera installazione dell'app e non alla sua effettiva utilizzazione.

Sono diversi i fattori che ne hanno rallentato la diffusione:

- La diffidenza del pubblico rispetto alla compatibilità del tracciamento dei contatti con la tutela della privacy nonostante siano state fatte diverse campagne di rassicurazione e si sia lavorato a stretto contatto con il Garante della Privacy⁴⁰³;
- L'iniziale incompatibilità con alcuni sistemi operativi;
- Personale non sufficiente nelle Asl per raccogliere le segnalazioni e attivare la notifica ai contatti;
- Un iniziale scarsa collaborazione da parte di alcune Regioni;
- Al momento del lancio si è fatta una massiccia operazione di pubblicità dell'app, che è però molto diminuita dopo pochi mesi.

L'applicazione Immuni, così come è successo in altri Paesi dove è stato istituito un analogo sistema di monitoraggio dei contatti, non ha appieno soddisfatto le aspettative. Nella lotta contro il Coronavirus l'app Immuni è stata quindi uno strumento di supporto, con grandi potenzialità ma difficile applicabilità⁴⁰⁴.

⁴⁰² Dati aggiornati al 15/03/2021

⁴⁰³ Per approfondimenti sulle problematiche giuridiche legate alla raccolta dei dati:

- Provvedimento di autorizzazione al trattamento dei dati personali effettuato attraverso il Sistema di allerta Covid 19- App Immuni - 1° giugno 2020. In rete: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9356568>

- Altalex.com, Gianpiero Uricchio, *Immuni, le perplessità del Garante della privacy*, in rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/04/27/immuni-perplessita-garante-privacy>

⁴⁰⁴ Luca Zorloni, *I download di Immuni sono scesi a livelli irrisori*, in rete: https://www.wired.it/internet/web/2021/03/22/immuni-app-contact-tracing-download/?refresh_ce

6. VERSO UNA NUOVA RIPRESA GRADUALE: QUALI MISURE PER VIAGGIARE IN SICUREZZA? (Martina Panero)

6.1 Le difficoltà del settore

A più di un anno dallo scoppio della pandemia di Covid-19, il turismo risulta uno dei settori più colpiti a livello globale. In Italia, Paese che da sempre vanta di un vasto *ensemble* di ricchezze paesaggistiche, artistiche ed enogastronomiche, il turismo è determinante per l'andamento economico. Per garantire una ripartenza vera e propria dell'economia italiana (e non solo) è quindi di vitale importanza rilanciare il settore dei viaggi, che sta pagando un prezzo altissimo alla crisi⁴⁰⁵.

La domanda turistica ha infatti subito un grandissimo shock da Marzo 2020, e nonostante ci sia sempre più voglia di ricominciare a viaggiare, il settore mostra delle chiare difficoltà, *in primis* economiche. Di fatto, come annunciato dall'organizzazione mondiale del turismo (UNWTO), a causa della pandemia e delle diverse restrizioni sui viaggi, il settore turistico globale ha perso 1.300 miliardi di dollari solo nel 2020, perdita 11 volte superiore a quella rilevata nel periodo di crisi economica globale del 2009⁴⁰⁶.

Restringendo il focus sull'Italia, a causa della pandemia si è verificato un calo dell'8,3% nel PIL nazionale, del quale circa la metà va attribuita al settore turistico⁴⁰⁷.

A deprimere la domanda di mobilità hanno contribuito anche altri fattori, quali la digitalizzazione delle attività economiche, educative e commerciali-lavorative che sono diventate sempre più smart, permettendo il lavoro a distanza e lo studio da remoto. A questi fattori si sommano ancora le regole che hanno ridotto la capacità di trasporto dei mezzi pubblici per rispettare il distanziamento sociale, e soprattutto il perdurare di un alto livello di paura nel condividere con altri soggetti l'esperienza di un viaggio, sia nel caso di uno spostamento quotidiano per lavoro, sia nel caso di uno più lungo intrapreso, per esempio, per turismo. A causa della globale natura della pandemia e delle omogenee misure adottate, le tendenze riscontrate in Italia si trovano similmente in tutto il resto del mondo, dei paesi europei, al Nord-America, e anche in Oriente.

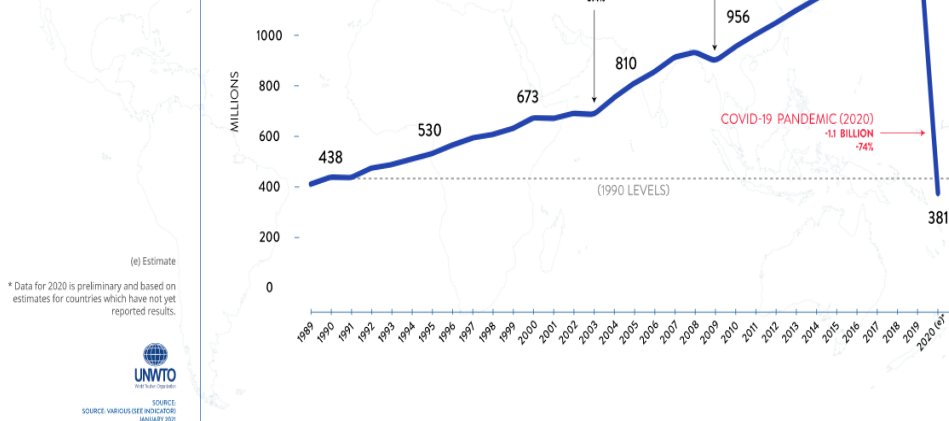
Figura 8: Arrivi dei turisti internazionali

⁴⁰⁵ PricewaterhouseCoopers PWC, Italia 2021: *Competenze per riavviare il futuro - l'itinerario del turismo tra ripartenza ed evoluzione*. <https://www.pwc.com/it/it/about-us/Italia2021/doc/Italia2021-IIITurismo-itinerario-del-turismo-tra-ripartenza-ed-evoluzione.pdf>

⁴⁰⁶ La Stampa, *Il Covid affossa il turismo globale: persi 1300 miliardi di dollari Onu: una cifra 11 volte superiore alla crisi del 2009*, 28 gennaio 2021.

⁴⁰⁷ Il Messaggero, *Le misure urgenti, La sfida del turismo: il primo a ripartire*. 25 febbraio 2021.

INTERNATIONAL TOURIST ARRIVALS (MILLIONS)



Fonte: UNWTO

Moltissime persone hanno così smesso di viaggiare, cancellando voli e progetti di vacanza⁴⁰⁸. Nonostante la lieve ripresa durante l'estate del 2020, quest'anno l'Italia ha toccato il suo minimo storico nei viaggi dei residenti, con una contrazione drammatica delle vacanze (-44,8%) rispetto al 2019⁴⁰⁹. L'industria dei trasporti, naturalmente coinvolta nel macrosettore dei viaggi, ha di riflesso subito un drastico ridimensionamento nelle attività e nei servizi. Nel settore dei trasporti il più colpito rimane quello aereo, che, come afferma Willie Walsh (Direttore generale di IATA) ha subito lo shock più grosso e più duraturo di tutti i tempi. La IATA⁴¹⁰ prevede perdite di altri 47.7 bilioni di dollari durante il 2021⁴¹¹. Sono dunque enormi le difficoltà che l'intero settore sta affrontando non solo per sopravvivere, ma anche per ripartire. Altrettante sono infatti le misure e le proposte volte a favorire un ritorno a viaggiare sicuri.

6.2 Misure adottate dal settore trasportistico nel 2021

L'impatto della pandemia sul sistema di trasporto è stato, resta e molto probabilmente continuerà ad essere rilevante, anche a causa delle stringenti misure di blocco adottate per ridurre il rischio di diffusione del virus.

Lo scorso anno, il d.l. 6/2020 fu la prima risposta emergenziale che prevedeva «limitazione all'accesso o sospensione del trasporto di merci e di persone terrestre, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale,

⁴⁰⁸ Per un approfondimento leggere G. Pisanti. *I diritti dei passeggeri aerei ai tempi del covid-19: prime considerazioni*, in Rivista del Diritto della Navigazione, 2020, 1, pp. 379-404.

⁴⁰⁹ Report Istat: *Viaggi vacanze in Italia e all'estero 2020* Istat, 8 aprile 2021.

⁴¹⁰ La International Air Transport Association (IATA) è un'organizzazione internazionale di compagnie aeree con sede a Montréal, nella provincia del Quebec, Canada. Questa associazione unisce ed integra le varie reti di servizi delle compagnie associate permettendo, ad esempio, di poter controllare i prezzi e le disponibilità dei voli delle compagnie stesse anche da parte dei viaggiatori.

⁴¹¹ Sito ufficiale della IATA <https://www.iata.org/en>

anche non di linea, salvo specifiche deroghe»⁴¹². Venne così improvvisamente revocata la libera circolazione di merci e persone, diritto previsto sull'intero territorio italiano dall'articolo 16 della Costituzione e dall'Unione Europea nel Trattato di Schengen, il quale abolisce i controlli alle frontiere interne ed introduce la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei paesi firmatari. Le misure vennero allentate dal 4 Maggio, come previsto dal D.P.C.M. del 26 aprile, concedendo di spostarsi abbastanza liberamente all'interno della propria regione⁴¹³. Seguì poi la "fase 3" iniziata l'11 giugno con un nuovo provvedimento del Presidente del Consiglio, sancendo l'inizio di una ripresa che concedeva di spostarsi abbastanza liberamente anche al di fuori della regione. Da questo momento si susseguirono una serie di proroghe, grazie al Dpcm del 14 luglio che estende le stesse misure fino alla fine del mese, poi fino al 7 settembre e infine fino al 7 ottobre. Ebbe inizio però un'estate troppo sregolata, di discoteche aperte e di luoghi troppo affollati dove spesso le misure di sicurezza venivano trascurate o erano troppo poco severe. In effetti, tutto ciò durò poco, e la ripresa dei contagi seguita dalla seconda ondata portarono a una veloce ri-chiusura, con zone rosse e nuovi divieti di spostamento.

Oggi, l'estate è di nuovo alle porte e torna la stagione delle vacanze. Tutti vorrebbero ricominciare a viaggiare, ma ancora una volta ci troviamo a dover capire come questo potrà avvenire. Fortunatamente, la situazione oggi è molto diversa e si spera di aver imparato dagli errori dello scorso anno: l'efficacia dei vaccini e le numerose campagne vaccinali intraprese nel mondo ci permettono di guardare all'estate con speranza. Inoltre, rispetto all'anno precedente, per ricominciare a viaggiare sono state ideate numerose misure di sicurezza nel settore trasportistico che, da una parte dovrebbero garantire una minore diffusione dei contagi, e dall'altra andranno a tutelare meglio i viaggiatori anche nella gestione della loro vacanza.

Innanzitutto, risulta chiaro che nel periodo a venire la parola chiave per ricominciare a viaggiare sarà "flessibilità". Infatti, è probabile che i programmi di viaggio delle persone possano evolversi e cambiare anche all'ultimo in base alla salute delle persone, alla situazione sanitaria nella destinazione scelta e a restrizioni imposte dai governi. Per questo motivo, il settore trasportistico ha dovuto adattarsi con nuove misure che permettano di prenotare ed eventualmente rimandare un viaggio il più agevolmente possibile. È il caso di Ryanair, compagnia aerea che per fronteggiare questo problema ha allargato l'opzione zero supplemento al cambio di volo, che permetterà ai suoi clienti di cambiare volo 2 volte fino alla fine di ottobre per i viaggiatori che hanno acquistato un biglietto entro fine giugno⁴¹⁴.

Un altro tema importante per riprendere a viaggiare più sereni è quello della sicurezza. Di fatto, come stimato dall'OMS, circa il 48% dei viaggiatori teme il rischio di quarantena tanto quanto la malattia⁴¹⁵. Infatti, risulta impellente assicurare che i trasporti adottino misure di sicurezza utili a prevenire la diffusione dei contagi. In Italia, come nella maggior parte dei paesi toccati dall'emergenza sanitaria, viene adottato il distanziamento sociale chiedendo ai passeggeri di lasciare liberi alcuni posti sui trasporti come treni, bus, metropolitane e traghetti. Ad esempio, sui treni ad alta velocità è frequentemente adottata una disposizione a scacchiera dei sedili disponibili in tal modo da garantire circa un metro di distanza tra le persone. In aggiunta, per chi compie questi spostamenti vige l'obbligo di

⁴¹² Decreto legge, 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, Gazzetta Ufficiale, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg>

⁴¹³ D.P.C.M. 26 aprile 2020, https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_img_20200426.pdf

⁴¹⁴ Il Sole 24 ORE, Lucilla Incorvati, *Le polizze che coprono il rischio Covid per le prossime vacanze*, 31 marzo 2021.

⁴¹⁵ Forbes, <https://forbes.it/2021/02/07/tutte-le-tendenze-del-settore-travel-che-si-affermaranno-nei-prossimi-mesi/>

indossare la mascherina. Per quanto riguarda i voli, le linee guida IATA⁴¹⁶ (l'organizzazione internazionale che coordina l'attività del trasporto aereo) prevedono:

- distanziamento sociale,
- mascherine sanitarie obbligatorie,
- sanificazione di routine,
- uno screening sulla salute dei passeggeri che potrebbe includere auto-dichiarazioni e osservazioni mediche,
- il contact tracing per i passeggeri e per il personale
- Modulo di dichiarazione dello stato di salute nonché un tampone negativo.

Ad oggi, per viaggiare in aereo all'estero o ritornare in Italia, è necessario fare un test molecolare o un test antigenico effettuato mediante tampone rino-faringeo. Questi tipi di test, solitamente, devono essere svolti entro 48 ore o 72 ore prima della partenza verso l'estero o rientro in Italia, ma le tempistiche in questione possono cambiare in base alla destinazione di arrivo o partenza. Misure simili riguardano gli altri mezzi di trasporto come treni e traghetti.

Di recente sono state messe a punto ulteriori misure che dovrebbero garantire un'ulteriore facilità nell'utilizzare i mezzi di trasporto e spostarsi. Si tratta del passaporto sanitario, o "green pass" ufficialmente. Innanzitutto, va detto che ci sono due tipi di pass: quello europeo e quello nazionale (come quello italiano e simili negli altri paesi) che mira ad anticipare il più complesso pass Ue. Questo certificato è finalizzato a facilitare la libera e sicura circolazione all'interno della Unione durante la pandemia. Sostanzialmente esso attesterà che la persona in suo possesso ha ricevuto la vaccinazione Covid-19 (con uno dei vaccini attualmente ammessi dall'Ema⁴¹⁷: Pfizer, Moderna, AstraZeneca e Johnson & Johnson), oppure ha ottenuto risultato negativo del test, o è guarita dalla malattia. Al fine di garantire l'efficacia e l'autenticità, il green pass avrà compreso un codice QR⁴¹⁸. Similmente, il pass europeo, che dovrebbe entrare in funzione verso metà giugno, ha il medesimo fine: far ripartire gli spostamenti nel territorio europeo con maggiore libertà e in sicurezza, soprattutto in vista dell'estate. Le persone dotate di questo pass avranno garantito l'accesso ai trasporti pubblici necessari per effettuare gli spostamenti e i viaggi.

Aspettando il passaporto vaccinale, ci sono già alcune proposte per organizzare e gestire al meglio un viaggio all'estero. Si tratta per esempio di "Travel Wallet", l'iniziativa introdotta da Ryanair e disponibile sull'app della compagnia. Questa consiste in un 'portafoglio virtuale' dove possono essere caricati referti, certificati e altri file che potrebbero essere utili al viaggio⁴¹⁹.

6.3 Ulteriori misure per la mobilità

È ormai chiaro che spostarsi e andare in vacanza in questo periodo richiede qualche accortezza in più. In questo contesto, le polizze assicurative stanno diventando sempre di più un elemento chiave per le vacanze, tanto più ora che alcuni paesi come, ad esempio, Aruba e Thailandia richiedono questa garanzia per i turisti, nel caso si ammalino di Covid-19. A tal proposito, il Ceo di Axa Partners Italia* Staphane Coulot conferma che la domanda per questo tipo di prodotto assicurativo è ricominciata a crescere negli scorsi mesi e si prevede che possa addirittura raddoppiare rispetto all'estate scorsa. Queste polizze

⁴¹⁶ IATA, comunicazione sull'implementazione urgente di misure anti Covid-19, <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-06-01-01/>

⁴¹⁷ L'Agenzia europea per i medicinali è l'agenzia dell'Unione europea per la valutazione dei medicinali che ha sede ad Amsterdam.

⁴¹⁸ Il Sole 24 ORE, *UE lancia il "green pass" Covid: ecco i 3 modi per viaggiare liberamente*, 17 marzo 2021.

⁴¹⁹ Il Sole 24 ORE, Lucilla Incorvati, *Le polizze che coprono il rischio Covid per le prossime vacanze*, 31 marzo 2021.

prevedono coperture specifiche che vanno dall'assistenza medica, alla copertura delle spese per le cure, e si estendono anche al rimborso del viaggio nel caso esso venga interrotto o annullato a causa della malattia. Un esempio è quello di Axa Partners che già nel 2020 ha aggiunto alle sue polizze di viaggio la copertura del rischio pandemico. Il loro prodotto "Tripy" è sostanzialmente una polizza sanitaria che copre proprio le sopracitate situazioni prevede anche opzioni che aiutano gli assicurati nel caso in cui venga posto il fermo sanitario nel paese di destinazione. (*il sole 24 ore polizze assicurative*).

Insieme a questi nuovi servizi per i viaggi, emergono nuove tendenze nel tipo di vacanza che le persone scelgono di fare. Già l'estate scorsa, è emersa la propensione di chi intraprendeva un viaggio a fini turistici a privilegiare mete poco frequentate, o a scoprire posti alternativi a quelli mainstream. In questi termini, uno degli effetti benefici dell'emergenza sanitaria e delle relative problematiche legate alla mobilità, potrebbe essere il consolidamento dell'undertourism, in opposizione all'overtourism. In questo periodo storico in cui il forte bisogno di uscire dal proprio quotidiano contrasta con le restrizioni fisiche che la pandemia ha imposto, l'opzione di dirigersi verso mete più vicine e all'aperto, percepite come più sicure, sta sempre di più diventando popolare. Inoltre, per molte persone, il budget dedicato alle spese di viaggio e vacanze è decisamente diminuito per via della crisi economica che ha interessato la stragrande maggioranza della popolazione.

Un'altra tendenza che sta iniziando ad interessare il settore turistico e la mobilità è quello della formula ibrida viaggio-lavoro. Infatti, a causa del grande aumento dello smart working, sta nascendo il così detto fenomeno "holiday working", una formula che prima della pandemia sarebbe apparsa inconcepibile, ma oggi concilia due elementi che si intersecano. Da un approfondimento del Centro Studi Italianway⁴²⁰, emerge che il 35% delle notti prenotate da gennaio al 15 aprile 2021 è attribuibile proprio all'holiday working. È così che molti lavoratori cercano piccoli centri e località tranquille per trascorrere periodi di lavoro e di outdoor. Seguendo questa propensione della domanda, anche l'offerta si sta adattando. Si veda per esempio il caso di MSC crociere che ora propone "smartworking@sea". Questa opzione prevede di partire in crociera con incluso nel prezzo l'utilizzo illimitato di Internet e l'esperienza di lavorare in un ufficio vista mare.

6.4 Sostenibilità economica delle misure adottate nei trasporti

I trasporti e il traffico sui mezzi possono essere visti come un riflesso dell'attività economica e sociale. Le misure applicate al settore trasportistico dallo scorso anno hanno avuto come esito un fermo alla mobilità che si è manifestato sulla maggior parte dei mezzi di trasporto. La nuova organizzazione del settore trasportistico ha sicuramente contribuito a limitare i contagi, e in questo senso ha giocato un ruolo fondamentale nell'arginare la diffusione della pandemia. Tuttavia, le misure adottate presentano un prezzo elevato, un costo che le agenzie di trasporto e i paesi stanno pagando da più di un anno ormai. Primo tra tutti il distanziamento sociale, misura adottata trasversalmente su tutti i mezzi di trasporto, si è tradotto in enormi perdite di ricavi, mentre i costi da sopportare sono spesso aumentati. Si pensi in primis al più alto numero di corse richieste per soddisfare la domanda di trasporti ora che la capienza è ridotta; ma non solo: le procedure previste per diminuire i contagi a bordo dei mezzi rappresentano un gravoso onere. È il caso di tutte le misure di sanificazione degli spazi, ma anche della dotazione al personale di materiale sanitario come guanti e mascherine.

In Italia, al fine di alleviare questi costi e sostenere le perdite del settore, o è stato istituito dal decreto-legge n. 34 del 2020 un fondo per compensare gli operatori di servizio di

⁴²⁰ Il Sole 24 ORE, Andrea Carli, *Lavorare in vacanza: il 35% delle prenotazioni 2021 è a misura di smart working e Dad*, 19 aprile 2021.

trasporto pubblico regionale e locale passeggeri oggetto di obbligo di servizio pubblico, degli impatti economici nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 a seguito dell'epidemia del Covid-19, poi rifinanziato. fino al 30 giugno 2021 e l'obbligo di utilizzare mezzi ad alimentazione alternativa. Inoltre, il DL n. 137 del 2020 (c.d. "decreto Ristori") stabilisce all'art.1 un contributo a fondo perduto alle imprese in difficoltà, indicate in Allegato 1: tra cui rientrano taxi, NCC, gestioni di funicolari, skilift e seggiovie, esteso poi dal DL n. 149/2020 (c.d. "decreto Ristori-bis") ad altre tipologie di attività: imprese connesse ai trasporti terrestri NCA (Non Classificate in altre categorie), e attività di trasporti terrestri passeggeri NCA. Successivamente, il fondo è stato esteso di ulteriori 800 milioni di euro dal decreto-legge n.41 del 2021 (art. 29)⁴²¹. Per il settore dei trasporti aerei è invece stato istituito un Fondo di solidarietà ai sensi della Legge di Bilancio 2021 (art. 1, comma 300) e del Decreto Sostegni (art. 8, comma 2)⁴²².

La domanda per la mobilità e per i trasporti tornerà a crescere e probabilmente si ristabilizzerà quando le restrizioni saranno revocate e le attività riprenderanno a pieno regime. Comunque, il recupero varierà indubbiamente a seconda del tipo di trasporto in questione e del paese di riferimento. Avere un chiaro quadro degli impatti dell'emergenza sanitaria da Covid-19 non sarà possibile almeno fino alla fine del 2021, ma le ripercussioni sull'economia e sulla società saranno sicuramente percettibili per molti anni ancora.

7. CONCLUSIONI (*Chiara Bonomelli, Serena De Franceschi, Lorenzo Fiutem, Martina Panero, Sara Zuca*)

La gestione italiana della pandemia presenta molteplici problematiche: prima fra tutte si mette in dubbio la gerarchia delle fonti andando a normare la questione delle competenze costituzionali attraverso decreti di tipo amministrativo e la stessa legittimità delle misure attuate; *in secundis*, non è sempre possibile far conciliare gli interessi del singolo con quelli della collettività; pertanto, la soluzione più efficace e rapida in materia di salute non sempre è la più corretta dal punto di vista giurisprudenziale.

Infatti, la situazione anomala ha portato all'adozione di misure senza precedenti che, nel tentativo prioritario di tutelare la salute pubblica, hanno avuto gravissime ripercussioni in molteplici altri aspetti. Non soffermandosi in questa sede sulle ricadute psicologiche subite dalla popolazione, si può affermare che, dal punto di vista economico, il settore che più ha risentito dello scoppio della pandemia è senza dubbio quello di viaggi ed il turismo. Per sua natura, il turismo è fondato sulla movimentazione e sull'interazione tra persone, comportamenti che però si sono rivelati essere le modalità principali di diffusione del virus. Vien da sé che, per impedire l'aumento dei contagi, i cittadini si sono visti privati della propria libertà di movimento e di associazione, e di conseguenza della possibilità di intraprendere un qualsiasi tipo di viaggio.

A dimostrazione di ciò, la domanda turistica ha subito un grandissimo shock da marzo 2020, e nonostante ci sia sempre più voglia di ricominciare a viaggiare, il settore mostra delle chiare difficoltà, *in primis* economiche. Al fine di far ripartire il turismo, oltre all'introduzione di adeguati strumenti normativi che permettano e monitorino gli spostamenti, è essenziale che anche il settore trasportistico segua appropriate misure per permettere la ripresa della mobilità, soprattutto quella internazionale e di lungo raggio che

⁴²¹ Servizio Studi Camera dei Deputati, *Il trasporto pubblico locale e il trasporto collettivo di lunga percorrenza*, 27 gennaio 2021.

⁴²² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *COVID-19: Fondo di solidarietà e CIGD per il settore aereo*, 4 maggio 2021, <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/COVID19-Fondo-di-solidarieta-e-CIGD-per-il-settore-aereo.aspx>

ne ha subito le conseguenze più dure. Da inizio pandemia ad oggi infatti, sono numerose le misure previste, ed in parte già attuate, per aiutare la ripresa del settore dei trasporti, che mirano a tornare ai flussi pre-pandemia già dalla fine del prossimo anno.

Infine, gli strumenti tecnologici e digitali sono state un prezioso alleato nella lotta contro la pandemia che ha imposto innovazioni e trasformazioni sotto ogni aspetto: dall'adeguamento delle attività economiche al trasferimento del lavoro, della scuola e di gran parte delle attività del tempo libero online. A questi repentini cambiamenti l'Unione Europea ha saputo intervenire prontamente attuando soluzioni digitali per tutelare e proteggere i cittadini, non solo dal virus ma anche dalle possibili situazioni di emarginazione sociale e disinformazione ad esso associate. Tra i numerosi strumenti si trovano le applicazioni mobili per il tracciamento dei contatti, al fine di limitare la diffusione del virus informando gli utenti del contatto con soggetti positivi. La loro implementazione ha avuto in Italia, così come nel resto del mondo, un successo piuttosto eterogeneo dovuto inizialmente alla difficoltà di progettazione e in seguito ad una diffidenza comune da parte della popolazione rispetto al connubio "monitoraggio" e "tutela della privacy".

In uno scenario complesso come quello analizzato, il sistema della mobilità collettiva e condivisa che interessa il turismo è davanti ad una grande crisi che sfida sia la sostenibilità economica che la garanzia del diritto al libero spostamento delle persone. Occorre avere una visione d'insieme, che non si riduca a prevedere la prossima evoluzione della mobilità attraverso fattori sanitari e normativi, bisogna bensì affrontare questo momento con capacità di innovazione e pianificazione. Si tratta di implementare nuovi modelli di business con una visione di lungo periodo, di cui i cittadini potranno certamente beneficiare, dove l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di limitare il turismo come vettore di nuove ondate di contagio. Pertanto, sarà fondamentale pensare ad azioni di sviluppo del sistema degli spostamenti che vedano nella sicurezza sanitaria un fattore non più eludibile: misure che mitighino i picchi della mobilità e della frequentazione dei sistemi trasportistici, che indirizzino i turisti verso destinazioni meno affollate, perseguendo un turismo più sicuro e più sostenibile anche per le destinazioni stesse.

CAPITOLO IV

COVID-19 E RAPPORTI CONTRATTUALI NEL SETTORE DEL TURISMO

Sommario: 1. INTRODUZIONE (*Marco Della Mura*) – 2. I RAPPORTI CONTRATTUALI E LA TUTELA DEL CONSUMATORE NEL TURISMO ALLA LUCE DEL COVID-19 (*Arianna Manzù*) – 2.1 Gli istituti contrattuali rilevanti nel quadro della tutela del turista – 2.2 Recesso (*Giulia Gennara*) – 2.3 Rinegoziazione (*Giulia Gennara*) – 2.4 Impossibilità di ricevere la prestazione (*Marco Della Mura*) – 3. I VOUCHER E I PROBLEMI CHE DETERMINANO (*Marco Della Mura*) – 4. FOCUS TEMATICI – 4.1 Contratto di trasporto (*Marika Da Prato*) – 4.2 Locazioni turistiche (*Marika Da Prato*) – 4.3 Prenotazioni alberghiere (*Alberto Innocenti*) – 4.4 Pacchetti turistici (*Alberto Innocenti*) – 5. CONCLUSIONI (*Marco Della Mura*)

1. INTRODUZIONE (*Marco Della Mura*)

Può sembrare incredibile, ma alcuni di noi storcono il naso quando vedono persone girare per strada senza mascherina e percepiscono un certo senso di repulsione quando ne vedono altre abbracciarsi. Potremmo non essercene accorti, ma lo stato di allerta dovuto al distanziamento sociale è entrato nelle nostre vite diventando una sottile abitudine. C'è anche chi, guardando un film, si stupisca di quanta gente si affolli in un unico posto senza mascherine. Sono questi alcuni dei segnali che ci fanno intendere che siamo giunti in una fase ulteriore alla saturazione: ci siamo abituati. Certo, questo è inesatto per certi aspetti, dal momento che le misure restrittive sembrano sempre più permissive e anche le forze dell'ordine paiono aver perso la loro indulgenza iniziale. È forse da chiedersi se gli allentamenti siano sintomo della fiducia che si ripone nella campagna vaccinale oppure una risposta all'exasperamento sociale ed economico a cui la nostra società è arrivata.

Intanto il Governo non manca di emettere nuovi decreti ed emanare nuove leggi, dimostrando di saper tornare sui propri passi quando la situazione lo richiede. Non sono mancati deficit di chiarezza, e dubbi sulla legittimità al ricorso (spesso continuo) a determinati strumenti come i DPCM. Stiamo vivendo una situazione nuova, anche se ci sembra di esserci immersi da sempre, e le inesattezze vanno, in parte, considerate come inevitabili. Certamente va considerato che sono in ballo le vite di milioni di persone, i loro posti di lavoro e la loro sanità mentale, ma restiamo tutti confinati in un'ipotetica stanza buia in cui ci muoviamo a tentoni, riconoscendo al tatto ciò che abbiamo fatto di giusto e ciò che ha peggiorato la situazione.

Siamo passati dall'indignarci per le misure di contenimento del contagio – azioni restrittive della libertà personale e di circolazione, così come alla sospensione di manifestazioni e attività di ogni genere – all'esprimerci dubbiosi sulla riapertura che quasi non ci appare possibile.

Qualcosa forse lo stiamo imparando però. La situazione emergenziale ci ha spinto a una forte presa di responsabilità individuale e sociale. È nello stesso articolo 2 della Costituzione che forse ravvediamo una delle più grandi contraddittorietà di questo periodo: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri

inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. Alcuni diritti sembrano essere passati in secondo piano (soprattutto per quanto riguarda le formazioni sociali” mentre è richiesta a più riprese la solidarietà sociale ed economica. Certo è che la situazione emergenziale abbia presentato casi eclatanti in cui in cui la sovranità a cui il cittadino si sottopone diventa una sorta di auto-limitazione giustificata. D'altronde, il diritto deve assurgere a una funzione antropologica come intermediatore e mediatore, ponendo dei limiti alle libertà individuali⁴²³.

Si tratta di una duplice sfida, economica e sanitaria, e più procediamo, più ci rendiamo conto che la prima può avere effetti non così trascurabili com'era sembrato in un primo momento⁴²⁴. Con le dovute considerazioni, appare comprensibile la difficoltà di gestire questa duplice emergenza, tentando di accomodare le varie istanze, coordinare le iniziative e ascoltare le regioni e i comuni. Incomprensibile può invece essere la decisione di non affidarsi al Piano Nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale, contenente obiettivi e strategie per evitare ciò che è successo. Eppure questo risale solo al 2008: frutto di un periodo in cui “la minaccia mortale di una pandemia era un argomento che occupava le copertine della stampa internazionale”⁴²⁵. Ma la storia ci ha sempre insegnato una sola cosa: che siamo incredibilmente bravi a dimenticare.

Oscuro rimane anche l'atteggiamento delle autorità di firmare decreti e proclami tutt'altro che chiari e di facile comprensione per i cittadini, che si sono ritrovati a barcamenarsi tra regole poco chiare che cambiavano di continuo⁴²⁶.

In questo capitolo tratteremo gli strumenti contrattuali a disposizione dei contraenti e gli istituti posti a tutela dei contraenti generalmente considerati “deboli” - i creditori della prestazione - in tal caso i turisti, in caso di impossibilità della prestazione. Quindi analizzeremo cosa è cambiato nei negozi giuridici in questione in ambito di tutela del fruitore del servizio e del fornitore, dall'analisi svolta lo scorso anno, cercando di interpretare i principi sottesi alle azioni intraprese dagli organi di Governo.

Tratteremo di seguito degli interventi in favore della tutela del consumatore lesa dalle incongruenze dell'art 88-bis della legge n.27 del 24 aprile 2020 con la disciplina vigente. (citando gli interventi comunitari e provvedimenti AGCM. Nonostante la modifica e la sostituzione del decreto “Cura Italia” con il decreto “Rilancio”, l'Italia non si è ancora adeguata completamente alla normativa generale europea. Risulta soprattutto problematica la disciplina del recesso in ambito dei pacchetti turistici relativa ai voucher. Si procede quindi ad analizzare la Relazione n°56 della Corte Suprema di Cassazione pubblicata l'8 luglio 2020 in tema di rinegoziazione. Evidenziando il bisogno di predisporre una procedura di rinegoziazione contrattuale che sia robusta anche in periodi di crisi come l'emergenza epidemiologica del Covid-19.

Successivamente si farà un'enunciazione sull'impossibilità di ricevere la prestazione e un'attenta analisi circa il buono-corrispettivo o voucher turistico posto in essere come metodo alternativo di rimborso per l'impossibilità sopravvenuta delle prestazioni per gli operatori turistici e i vettori di trasporto. Qui riprenderemo ciò che fu analizzato lo scorso

⁴²³ Alain Supiot. Presentazione del volume: “*La sovranità del limite*”. 15 aprile 2021, nell'ambito del corso di Diritto del turismo tenuto dal prof. Izzo, AA 2020/21.

⁴²⁴ E. Tuccari. Università del Piemonte Orientale. *Sopravvenienze e rimedi al tempo del Covid-19*, in Jus Civile. 2020. In rete: http://www.juscivile.it/contributi/2020/2_2020/08_Tuccari.pdf

⁴²⁵ F. Curtale. in Saluteinternazionale.it. *C'era una volta il Piano pandemico*. 15 aprile 2020. In rete: <https://www.saluteinternazionale.info/2020/04/cera-una-volta-il-piano-pandemico/>

⁴²⁶ S. Cassese. Il Corriere della Sera. *Coronavirus, il dovere di essere chiari*. 23 marzo 2020. In rete: https://www.corriere.it/editoriali/20_marzo_23/dovere-essere-chiari-b5b36828-6d39-11ea-ba71-0c6303b9bf2d.shtml

anno, sottolineando i cambiamenti avvenuti e le varie contraddizioni sorte a oggi riferendoci anche all'opinione di Renato Santagata che si è espresso approfonditamente a riguardo definendola una discutibile scelta di politica economica⁴²⁷. Passeremo poi alla trattazione di alcuni punti focali. Partiremo approfondendo i contratti di trasporto e ponendo l'attenzione sulle eccezionalità create dalla situazione pandemica. Faremo riferimento, in modo particolare, ai casi di sopravvenuta impossibilità di fruizione del servizio e analizzeremo i provvedimenti attuati dal Governo al fine di ovviare alle problematiche creatasi con il contagio e cercheremo di individuare le modifiche apportate a tali provvedimenti a distanza di un anno dall'inizio della pandemia da Covid-19 riferendoci anche alle difficoltà riscontrate dai consumatori-turisti in merito alla spendibilità dei voucher emessi dalle compagnie aeree come sottolineato da Ettore Cera⁴²⁸. Successivamente ci focalizzeremo sulle locazioni turistiche cercando di delineare le modifiche apportate per far fronte alle difficili circostanze nelle quali si trova il turismo in questo periodo estremamente peculiare e arduo. Concludendo, verranno trattate le normative che regolano sia la definizione di prenotazione alberghiera, sia quella di pacchetto turistico. In particolare, su quest'ultima, ci soffermeremo sugli elementi che la differenziano dai pacchetti turistici collegati e sugli elementi che servono per rendere valido un contratto di pacchetto turistico. Per entrambi gli argomenti andremo brevemente a trattare le modifiche che sono state effettuate in materia a causa della pandemia Covid-19, andando a riprendere anche in questo caso ciò che fu analizzato l'anno scorso.

2. I RAPPORTI CONTRATTUALI E LA TUTELA DEL CONSUMATORE NEL TURISMO ALLA LUCE DEL COVID-19 (Arianna Manzo)

Negli ultimi cinquant'anni il turismo è diventato un fenomeno di larga rilevanza, tanto da rendere necessario l'intervento da parte del legislatore per regolare tutti i rapporti contrattuali che da tale fenomeno scaturivano al fine di tutelare le parti coinvolte. Per colmare questa mancanza, presente non solo nel contesto nazionale ma anche a livello comunitario, il 23 aprile 1970 viene firmata a Bruxelles la Convenzione Internazionale relativa al Contratto di Viaggio (CCV), primo intervento che tratta di un elemento perno del fenomeno turistico: il contratto di viaggio⁴²⁹. La convenzione è stata poi ratificata nella legge n.1084 del 27 dicembre 1977.

I concetti elaborati nella CCV hanno poi rappresentato le basi di una nuova direttiva comunitaria, (CEE n° 90/314) attuata dal d. lgs. n°111/95, che si poneva l'obiettivo di permettere al turista consumatore di usufruire di condizioni omogenee all'interno dei vari stati membri. Gli stessi elementi sono, in seguito, confluiti nel Codice del consumo a seguito di poche modifiche sostanziali negli artt. 82-100⁴³⁰. Articoli poi abrogati e sostituiti dal d.lgs. 23 mag. 2011, n.79 in vigore.

Con il d.lgs. 21.5.2018, n. 62 è stata recepita la dir. UE n. 2015/2302 relativa ai pacchetti

⁴²⁷ R. Santagata. In giustiziacivile.com *Gli effetti del Coronavirus sui contratti turistici*. 17 aprile 2020. In rete: <https://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/editoriali/gli-effetti-del-coronavirus-sui-contratti-turistici-primi>

⁴²⁸ E. Cera. in *Il Salvagente: Viaggi annullati causa Covid: i voucher sono in scadenza. Come avere i rimborsi*. 16 aprile 2021. In rete: <https://ilsalvagente.it/2021/04/16/viaggi-annullati-causa-covid-i-voucher-sono-in-scadenza-come-avere-i-rimborsi/>

⁴²⁹ Il contratto di viaggio rappresenta una «fattispecie contrattuale atipica mediante cui l'operatore turistico predisporre 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».

⁴³⁰ D.lgs. 6 set.2005, n.206 "Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229".

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. La disciplina del contratto di viaggio è stata, dunque, protagonista di diverse iniziative legislative sia in ambito comunitario che internazionale nate per rispondere alle numerose esigenze del viaggiatore, volte a rafforzare i diritti di quest'ultimo aumentando il livello di tutela nella fase precontrattuale, esecutiva e dell'eventuale insolvenza del professionista del turismo.

Dopo le emanazioni delle misure restrittive approvate dal Governo in seguito all'emergenza sanitaria internazionale dettata dalla diffusione del COVID-19, le cose sono cambiate e il fenomeno turistico ha subito un forte ridimensionamento tanto da creare considerevoli difficoltà a tutte le imprese operanti nel settore. Questo evento ha reso necessario un intervento del legislatore a tutela di tutte quelle attività turistiche che, a fronte dell'impossibilità di intraprendere un viaggio, si sono viste costrette a dover rimborsare somme di denaro non presenti nel loro patrimonio. Per contenere la problematica testé citata è entrato in vigore il decreto-legge del 2 marzo 2020, n. 9⁴³¹ che dispone in materia di rimborso di titoli di viaggio e pacchetti turistici. Tale provvedimento è stato poi abrogato dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 la quale prevede che "Il vettore o la struttura ricettiva procedono al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio e per il soggiorno⁴³² ovvero all'emissione di un voucher di pari importo"⁴³³. Ancora una volta, così come già avvenuto nel provvedimento precedente, si rimette all'organizzatore la discrezione di scelta in merito alle conseguenze del recesso, sottolineando la volontà del legislatore di indirizzare una maggiore tutela nei confronti di chi esercita attività di impresa turistica. Inoltre, il comma 12, art. 88-bis della sopracitata legge, che recita: "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"⁴³⁴, non lascia spazio al dubbio, e chiarisce la definizione di una tutela meno garantista del turista-consumatore, che potrebbe portare a gravare il rischio esclusivamente sulla parte debole del contratto. Nel seguente paragrafo si discorrerà degli interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato "in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88 bis del decreto legge del 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modifiche dall'art. 1, comma 1, legge 24 aprile 2020 n. 27"

2.1 Gli istituti contrattuali rilevanti nel quadro della tutela del turista (*Arianna Manzo*)

L'evolversi delle strutture socioeconomiche ha portato ad un radicale cambiamento della materia contrattuale che ha accentuato sempre più la differenza di potere tra i soggetti coinvolti. Questa evoluzione ha indotto il legislatore comunitario e poi quello nazionale a porre in essere norme e direttive a tutela della parte debole del contratto: il consumatore⁴³⁵. Quanto riportato dal Codice del Consumo non era però sufficientemente garantista per una categoria più vulnerabile di consumatori quale quella del turista, tanto da rendere necessaria la predisposizione di una tutela ad hoc riportata successivamente negli artt.41 e seguenti del Codice del Turismo.

Nei paragrafi successivi verranno approfonditi i principali istituti contrattuali nel quadro

⁴³¹ Decreto-Legge 2 marzo 2020, n. 9 Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

⁴³² Già nell'art.88 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 si estendeva 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.

⁴³³ Art. 88-bis, comma 3, l. 24 aprile 2020, n. 27.

⁴³⁴ Art. 88-bis, comma 12, l.24 aprile 2020, n. 27.

⁴³⁵ L'art. 3 cod. cons. definisce consumatore "la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta"

della tutela del turista quali il recesso e la rinegoziazione che di fatto rappresentano una l'alternativa all'altra.

Nell'attuale quadro pandemico, l'esigenza di garantire un sostegno economico alle imprese che stavano subendo gravi danni a causa delle misure restrittive necessarie per il contenimento della diffusione del COVID-19, sembra aver momentaneamente messo in ombra l'attenzione alla tutela di cui il turista-consumatore ha bisogno in quanto parte debole del contatto.

In particolare, l'intervento legislativo del decreto-legge 17 marzo 2020 n.17, convertito con Legge 24 aprile 2020 n.27 volto a salvaguardare non solo i consumatori ma anche alcune categorie di operatori, è stata al centro di numerose critiche a causa del contrasto con la normativa europea in merito alla tutela del consumatore che si palesa nell'art. 88-bis della sopracitata legge.

Il 13 maggio 2020 la Commissione Europea è intervenuta con una Raccomandazione per gli Stati Membri proprio in merito "ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso."⁴³⁶ In essa viene suggerito che qualora gli Stati Membri prevedano delle misure di sostegno per gli operatori del settore turistico (e per tutti quelli ad esso collegati), questi dovrebbero garantire che tali misure siano "a beneficio di tutti i passeggeri o viaggiatori, indipendentemente dal loro prestatore di servizi".⁴³⁷ Tuttavia, il carattere non vincolante della raccomandazione non ha posto obblighi in capo al legislatore che non ha provveduto ad un preciso adeguamento della norma rispetto alle linee d'azione suggerite.

Per queste ragioni l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella propria riunione del 27 maggio 2020 ha formulato alcune osservazioni in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88-bis della l. 27/2020. Nell'esposto viene evidenziata la difficoltà nell'associare all'articolo un orientamento costituzionale e comunitario e a tal proposito viene citata la Direttiva (EU) 2015/2032 nella quale si prevede che "*in caso di circostanze inevitabili e straordinarie che si verificano nel luogo di destinazione o nelle immediate vicinanze e che influiscono in modo significativo sulla qualità del viaggio o che incide in modo significativo sul trasporto dei passeggeri [...] il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto*". Il contrasto è poi accentuato dal fatto che alcune delle situazioni già citate nella Direttiva (EU) 2015/2032 sono poi ribadite in altri interventi comunitari quali i regolamenti (CE) n. 261/20046, (CE)n. 1371/20077. (UE) n. 1177/20108 e (UE) n. 181/20119 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabiliscono i diritti dei passeggeri in caso di cancellazioni.

Dunque, stando alla legislazione europea, in caso di cancellazione avvenuta da parte del vettore, questo dovrà offrire al consumatore la possibilità di scegliere tra rimborso e trasporto alternativo. Ma, sopravvenendo, nella situazione di emergenza sanitaria, l'impossibilità di offrire un trasporto alternativo il consumatore sarà messo dinanzi alla scelta tra le varie tipologie di rimborso, e nella Raccomandazione viene ribadito che dovrebbe essere data al passeggero la discrezionalità nell'accettazione di un voucher come alternativa al rimborso in denaro.

Peraltro, non va omissis di ricordare che nella Raccomandazione la Commissione ha tenuto conto delle problematiche relative alla mancanza di liquidità delle imprese, e a tal proposito ha proposto delle linee guida per ridurre "l'incentivo dei consumatori a chiedere il rimborso" suggerendo di prevedere "forme di garanzia pubbliche che mettano i

⁴³⁶ RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE del 13.5.2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19.

⁴³⁷ RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE del 13.5.2020 relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19.

consumatori detentori di voucher al riparo dalle conseguenze negative cui andrebbero incontro in caso di insolvenza dei professionisti”.⁴³⁸ Questo ad evidenza del fatto che resta in essere la volontà del legislatore comunitario di fornire sostegno non solo al consumatore ma a tutti quegli operatori che hanno subito gravi danni a causa della pandemia da Coronavirus.

Nella stessa direzione ha mosso i suoi passi l'ENAC,⁴³⁹ che col Comunicato Stampa 63/2020 del 6 novembre rende noto di aver invitato le compagnie aeree che operano in territorio nazionale al rispetto dei diritti dei passeggeri che non possono usufruire di voli già acquistati a causa delle misure di contenimento per la diffusione di COVID-19. Questo intervento, spinto dalle diverse segnalazioni ricevute dai passeggeri che vedevano negarsi dagli operatori il loro diritto al rimborso di biglietti non utilizzabili a causa delle già citate limitazioni, ha il fine di ricordare che “le compagnie hanno l'obbligo di rimborsare i passeggeri con voli programmati sugli aeroporti situati in queste zone, che, per motivi indipendenti dalla loro volontà, non possono usufruire del volo,”⁴⁴⁰ come previsto dal Regolamento Comunitario n. 261/2004 per i casi di cosiddetta “forza maggiore.” Non è invece dovuta, in questo caso, la compensazione pecuniaria di cui all'art. 7 del Reg. (CE) 261/2004, trattandosi di una causa di cui il vettore non è ritenuto responsabile. Ciò nonostante, le compagnie aeree, cessate le limitazioni agli spostamenti, hanno continuato a cancellare voli adducendo come causa l'emergenza Covid 19 e, invocando l'applicazione dell'art. 88 bis della legge 27 del 2020 hanno rimborsato i passeggeri esclusivamente con un voucher. Questi comportamenti hanno determinato l'intervento dell'Autorità che in data 3 luglio 2020 ha avviato due procedimenti istruttori e due sub-procedimenti cautelari nei confronti di Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Volotea S.A per valutare le pratiche scorrette tenute nei confronti dei consumatori, cui tra l'altro era stata negata una corretta informazione circa i diritti loro spettanti in caso di cancellazione. Successivamente, in data 25 settembre 2020 vengono posti in essere analoghi procedimenti istruttori e sub-procedimenti cautelari anche nei confronti di quelle compagnie aeree Blue Panorama, EasyJet, Ryanair e Vueling. Tuttavia, con i Comunicato Stampa del 31 luglio 2020 e del 23 ottobre 2020 l'AGCM comunica di non voler adottare nessuna misura cautelare, a conclusione dei sub-procedimenti, nei confronti delle compagnie che, in seguito ai provvedimenti hanno garantito ai clienti il rimborso come alternativa al voucher. I procedimenti principali disposti nei confronti di Ryanair, EasyJet e Volotea si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni a carico delle suddette ritenendo “una pratica commerciale scorretta e aggressiva ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo” la cancellazione dei voli previsti in data successiva al 3 giugno 2020 e giustificando “tali cancellazione con motivi legati all'emergenza epidemica, pur non sussistendo più limitazioni alla circolazione, e fornendo informazioni inadeguate circa le medesime cancellazioni”⁴⁴¹.

Tutti questi tentativi non hanno però avuto il riscontro desiderato, e attualmente non è stata avviata nessuna procedura da parte della Commissione Europea a carico dell'Italia in

⁴³⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato “in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88 bis del decreto-legge del 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modifiche dall'art. 1, comma 1, legge 24 aprile 2020 n. 27

⁴³⁹ Ente Nazionale per l'Aviazione Civile.

⁴⁴⁰ Comunicato Stampa n. 63/2020, ENAC richiama le compagnie aeree al rispetto dei diritti dei passeggeri: obbligo di rimborso del biglietto ai passeggeri che non possono usufruire dei voli a causa delle restrizioni anti Covid-19.

⁴⁴¹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, 11 maggio 2021, Provvedimento PS11865, Sanzione di 4,2 milioni a Ryanair per mancato rimborso dei voli cancellati.

merito al disposto dell'art. 88-bis. L'AGCM, con il Comunicato Stampa del 28 maggio 2020 ha dichiarato che, a fronte del permanere del descritto conflitto tra normativa nazionale ed europea, sarebbe intervenuta per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni di fonte comunitaria, disapplicando la normativa nazionale con esse contrastanti.

Si richiama, inoltre, l'istituto del *danno da vacanza rovinata* legato all'acquisto di pacchetti turistici e che 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."⁴⁴² Questo istituto trova un riferimento costituzionale nell'articolo 36, comma 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 2 Cost.⁴⁴³, e compiuta 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-168/00⁴⁴⁴, domanda vertente sull'interpretazione della direttiva CE/90/314, art. 5⁴⁴⁵. 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.

L'esigenza di fare riferimento a questa particolare tutela nasce in seguito ad alcune azioni legali espletate dai passeggeri della *Diamond Princess* e della *Grand Princess* (navi da crociera della compagnia *Princess Cruises*), in cui invocavano la responsabilità civile degli organizzatori⁴⁴⁶, i quali avrebbero dovuto dimostrare di aver preso tutte le misure necessarie per evitare il contagio a bordo.⁴⁴⁷

In conclusione, eccezion fatta per le vicende che hanno interessato la *Princess Cruises*, la tutela del turista è confluita nell'unico istituto del rimborso legato alla eccezionalità della situazione emergenziale, che comunque lascia in capo all'organizzatore la discrezionalità di rilasciare al cliente il rimborso in denaro o l'alternativa del voucher.

2.2 Recesso (Giulia Gennara)

Come stabilisce il Codice Civile all'art.1372, il contratto ha forza di legge tra i contraenti, dunque non può essere sciolto se non per motivi di legge o per reciproco consenso delle parti. Tuttavia i soggetti interessati hanno la facoltà di esercitare il cosiddetto "diritto di recesso" (art.1373 c.c.) mediante il quale possono sottrarsi agli impegni richiesti dal

⁴⁴² R. Santagata, *Diritto del turismo*, Torino, 2018, p. 391.

⁴⁴³ 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".

⁴⁴⁴ 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».

⁴⁴⁵ Si veda in rete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:31990L0314>

⁴⁴⁶ Ronald v. Miller, Jr, *First coronavirus lawsuit*, 18 marzo 2020, Maryland injury lawyer blog, <https://www.marylandinjurylawyerblog.com/first-coronavirus-lawsuit.html>.

⁴⁴⁷ Per una più puntuale trattazione G. Andreata, *Gli istituti contrattuali rilevanti nel quadro della tutela del turista*, in U. Izzo (a cura di), *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*, Trento LawTech Student Paper Series n. 59, Trento, 2020, 134 ss.

contratto ponendo così termine al rapporto contrattuale. Tale fattispecie solitamente viene inserita nell'accordo attraverso una clausola. E' prevista la facoltà di recedere anticipatamente prevedendo una caparra penitenziale da versare, oppure, mediante una multa penitenziale, pagare solamente dopo il recesso⁴⁴⁸. Anche il Codice del Consumo, negli articoli dal 52 al 59, tratta questo atto negoziale, unilaterale, costitutivo, di secondo grado e recettizio. Nel dettaglio si predispone la possibilità di esercitare il diritto di recesso entro quattordici giorni dal momento della conclusione del contratto. A codesta disciplina generale fanno eccezione i "contratti di durata", accordi che per loro natura sono destinati a prolungarsi nel tempo anche in modo indeterminato, per i quali il recesso è normalmente già previsto nel contratto e per cui non è stabilito un vincolo temporale di esercizio del diritto. Altra eccezione è il "diritto di ripensamento"⁴⁴⁹, ossia una vera e propria ipotesi di recesso legale che l'ordinamento concede alle parti. Ex art.52 cod. cons., tale possibilità viene concessa solo se almeno uno dei contraenti si qualifica come consumatore e solo se il contratto è stipulato a distanza o al di fuori dei locali commerciali. Questa tipologia di recesso presenta numerosi vantaggi per il soggetto consumatore, in quanto essi potrà recedere dal contratto liberamente, senza giustificazioni o spese. Nei casi generali, invece, ex art.54 cod. cons., il contraente che vuole esercitare il diritto di recesso deve informare anticipatamente la controparte. Quest'ultima dovrà agire con correttezza e diligenza per permettere l'esercizio di tale disciplina. Infine, addentrandoci nell'ambito più specifico del turismo, anche il Codice del Turismo all'art.41⁴⁵⁰ predispone il diritto di recesso prima dell'inizio del pacchetto turistico. Grazie a tale norma, dunque, il viaggiatore può recedere in qualsiasi momento antecedente all'inizio del pacchetto, rimborsando l'organizzatore. Si prevede inoltre che anche quest'ultimo possa recedere dal contratto, rilasciando un rimborso al viaggiatore per i pagamenti effettuati.

Ad un anno dallo scoppio della pandemia di Covid-19, la disciplina del recesso ha subito numerose modifiche, soprattutto per quel che riguarda le disposizioni relative ai contratti di pacchetto turistico.

Il cambiamento forse più importante riguarda l'art.182, comma 3-bis, del d.l. 19 maggio 2020, n.34, detto "decreto rilancio"⁴⁵¹, che prevede delle modificazioni per l'art.88-bis del decreto legge "Cura Italia" 17 marzo 2020, n.18⁴⁵², poi convertito con la legge n.27 del 24 aprile 2020⁴⁵³. Nello specifico, come risposta alla facoltà di recesso dal contratto esercitato dal turista, il professionista può emettere un voucher da utilizzare entro diciotto mesi e non più entro un anno come precedentemente previsto. Tale riduzione temporale è prevista anche quando il diritto di recesso è esercitato dall'organizzatore del pacchetto turistico se indisposto a svolgere la sua attività a causa dell'emergenza epidemiologica. In particolare, le sostituzioni dei commi 11 e 12 dell'art.88-bis⁴⁵⁴ previste dall'art.182 stabiliscono che per

⁴⁴⁸ M. Acquaviva, "Modello recesso contratto (diritto di ripensamento)", in *La Legge Per Tutti*, 25 febbraio 2019. In rete: https://www.laleggepertutti.it/273651_modello-recesso-contratto-diritto-di-ripensamento

⁴⁴⁹ Art. 52 cod. cons. (*Diritto di recesso*).

⁴⁵⁰ Art. 41 C.T. (*Diritto di recesso prima dell'inizio del pacchetto*).

⁴⁵¹ D.l. 19 maggio 2020, n°128, "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

⁴⁵² D.l. 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".

⁴⁵³ Legge 24 aprile 2020, n°27 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18".

⁴⁵⁴ CURA ITALIA, art.88-bis, comma 11 : "Nei casi previsti dai commi da 1 a 7 e comunque per tutti i rapporti inerenti ai contratti di cui al presente articolo instaurati con effetto dall'11 marzo 2020 al 30 settembre 2020, in caso di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020, anche per le prestazioni da rendere all'estero e per le prestazioni in favore di contraenti provenienti dall'estero, quando le prestazioni non sono

tutti i rapporti contrattuali instaurati tra l'11 marzo 2020 e il 30 settembre 2020, in caso di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020, se la prestazione non può essere adempiuta causa limitazioni per Covid-19, la controprestazione già ricevuta può essere restituita tramite un voucher, che non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario, di uguale importo della durata di diciotto mesi che deve essere emesso entro quattordici giorni dalla data del recesso. In ogni caso, per i voucher non usufruiti nel tempo previsto, deve essere corrisposto obbligatoriamente il rimborso entro quattordici giorni dalla data di scadenza del voucher⁴⁵⁵. Tale decreto è stato successivamente convertito in legge (n.77) il 17 luglio 2020⁴⁵⁶ e queste modificazioni sono entrate in vigore l'1 gennaio 2021.

All'entrata in vigore del decreto "Cura Italia" già si prospettavano dei futuri cambiamenti, in quanto la disciplina prevista risultava incompatibile con la normativa europea, regolamentata dalla direttiva n.2302 del 25 novembre 2015⁴⁵⁷. Nonostante alcuni orientamenti interpretativi relativi alla direttiva emanati dalla Commissione europea il 19 marzo 2020 ed una successiva raccomandazione pubblicata il 13 maggio 2020, il legislatore italiano non si è messo in regola⁴⁵⁸. Dunque, il 27 maggio 2020, l'AGCM⁴⁵⁹ è intervenuta in funzione di protezione dei consumatori, segnalando le criticità del decreto in esame. Questo intervento ha spinto il nostro legislatore a modificare tale disciplina, attraverso appunto il "decreto rilancio" sopra citato. Tuttavia, ancora oggi, la situazione risulta paradossale, perché questi ultimi cambiamenti presentano ancora dubbi e incertezze. Il Parlamento italiano, infatti, ha colto solo parte dei suggerimenti della Commissione UE. Quindi, così come il vecchio decreto "Cura Italia", anche la nuova disciplina del "decreto rilancio" denota degli aspetti critici e discrepanti rispetto alla normativa UE⁴⁶⁰.

2.3 Rinegoziazione (Giulia Gennara)

Con il termine rinegoziazione si intende l'impegno preso dalle parti che stipulano un contratto a porre in essere tutte quelle azioni che consentono loro di accordarsi sulle

rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, la controprestazione già ricevuta può essere restituita mediante un voucher di pari importo emesso entro quattordici giorni dalla data di esercizio del recesso e valido per diciotto mesi dall'emissione"; e comma 12 : "L'emissione dei voucher a seguito di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020 non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario. Il voucher può essere emesso e utilizzato anche per servizi resi da un altro operatore appartenente allo stesso gruppo societario. Può essere utilizzato anche per la fruizione di servizi successiva al termine di validità, purché le relative prenotazioni siano state effettuate entro il termine di cui al primo periodo".

⁴⁵⁵ DECRETO RILANCIO, art.182, comma 11 : "Nei casi previsti dai commi da 1 a 7 e comunque per tutti i rapporti inerenti ai contratti di cui al presente articolo instaurati con effetto dall'11 marzo 2020 al 30 settembre 2020, in caso di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020, anche per le prestazioni da rendere all'estero e per le prestazioni in favore di contraenti provenienti dall'estero, quando le prestazioni non sono rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, la controprestazione già ricevuta può essere restituita mediante un voucher di pari importo emesso entro quattordici giorni dalla data di esercizio del recesso e valido per diciotto mesi dall'emissione"; e comma 12 : "L'emissione dei voucher a seguito di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020 non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario. Il voucher può essere emesso e utilizzato anche per servizi resi da un altro operatore appartenente allo stesso gruppo societario. Può essere utilizzato anche per la fruizione di servizi successiva al termine di validità, purché le relative prenotazioni siano state effettuate entro il termine di cui al primo periodo".

⁴⁵⁶ Legge 18 luglio 2020, n°77, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34".

⁴⁵⁷ Direttiva UE 2015/2032 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati.

⁴⁵⁸ V. Corona, *Il contratto di pacchetto turistico*, in *Rivista italiana di diritto del turismo - Special Issue*, 2020, 411 ss.

⁴⁵⁹ Sentenza AGCM, 27 maggio 2020, con cui si richiama il legislatore in quanto si considera il rimborso come un diritto dei viaggiatori.

⁴⁶⁰ Corona, *Il contratto di pacchetto turistico*, cit., 414.

condizioni dell'adeguamento del rapporto contrattuale alla luce di possibili modifiche verificatesi. A differenza della revisione, istituto giuridico con fattispecie normativa, la rinegoziazione presenta una fattispecie empirica in quanto è predisposta al raggiungimento di uno scopo⁴⁶¹. L'attività rinegoziativa è generata da tre distinte fonti: (1) la libera scelta delle parti; (2) la previsione di legge; (3) la cosiddetta "clausola rinegoziativa"⁴⁶². Nel nostro caso di studio, facendo riferimento specificatamente all'emergenza epidemiologica di Covid-19, in riguardo al contesto legale il punto di riferimento è costituito dal Codice Civile agli articoli 1463 e 1467, dove si pone la rinegoziazione del contratto nella sfera di azione della parte che ha subito l'imprevisto squilibrio delle prestazioni. Infine, a proposito della clausola di rinegoziazione, questa attribuisce alle parti il potere di incidere, mediante consenso, sulle variazioni rilevanti che trasformano l'accordo iniziale, governando pienamente in tal modo il rapporto contrattuale. Come si può dedurre da questa breve introduzione, la disciplina della rinegoziazione risulta molto complessa, impegnativa da comprendere e applicare. Di seguito si cercherà di sviluppare un'analisi di codesta tematica che sia il più chiara ed esplicativa possibile.

Come afferma la Corte Suprema di Cassazione nella relazione n.56 pubblicata l'8 luglio 2020⁴⁶³ riguardante le novità normative sostanziali del diritto "emergenziale" anti-Covid-19 in ambito contrattuale e concorsuale, la shock economico causato dalla pandemia pone in evidenza due problematiche interrelate: la prima riguarda la gestione delle sopravvenienze che rompono l'equilibrio originale delle prestazioni contrattuali; la seconda prende in considerazione i rimedi di fattispecie legale o convenzionale. Tali problemi fanno riferimento a tutti i contratti sinallagmatici, caratterizzati da un legame fra le prestazioni dei contraenti (c.d. sinallagma) ed in cui il vizio o il difetto di quest'ultime incidono su entrambi i soggetti interessati.

In tema di inadempimento contrattuale da impossibilità sopravvenuta merita approfondimento l'art. 1256 c.c., il cui secondo comma dichiara l'assenza di responsabilità del debitore per tutto l'arco temporale in cui la prestazione risulti impossibile. L'obbligazione di adempimento, tuttavia, si estingue se l'impossibilità perdura per lungo tempo e dunque il creditore non ha più interesse a conseguirla. Inoltre, è significativo il fatto che alcune pronunce di legittimità mettano in evidenza che si possa avere impossibilità sopravvenuta della prestazione anche nel caso in cui sia divenuta impossibile l'utilizzazione di quest'ultima della controparte.

In relazione ai contratti a esecuzione continua o periodica (c.d. "contratti di durata") nonché a quelli a esecuzione differita, si può richiamare il rimedio dell'eccessiva onerosità sopravvenuta (art. 1467 c.c.). Tuttavia tale istituto deroga al principio di vincolatività del contratto presentato al comma 1 dell'art. 1372 c.c., dunque concedendo alla parte la cui prestazione sia diventata eccessivamente onerosa la facoltà di invocare la risoluzione del contratto, le quali conseguenze sono regolate dall'art. 1458 c.c. La causa di tale situazione deve essere generale, che consideri qualsiasi debitore e che sia potenzialmente capace di modificare il valore di mercato della prestazione.

⁴⁶¹ F. Di Camillo, *La rinegoziazione dei contratti tra privati*, in *Altalex*, 7 giugno 2005. In rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2005/06/06/la-rinegoziazione-dei-contratti-tra-privati>

⁴⁶² A. Gentili, *La replica della stipula: riproduzione, rinnovazione, rinegoziazione del contratto*, in *Contratto e impresa*, 2003, 701.

⁴⁶³ Relazione tematica n°56, Corte Suprema di Cassazione, Roma 8 luglio 2020, "Novità normative sostanziali del diritto "emergenziale" anti-Covid 19 in ambito contrattuale e concorsuale".

La pandemia ha innescato una profusione normativa dove, nei limiti stabiliti dagli artt. 54 e 56 del d.l. n. 18 del 2020⁴⁶⁴, si denotano delle difettosità in disposizioni che hanno ad oggetto non l'impossibilità tecnica ma quella finanziaria di adempiere. Per l'appunto, nelle obbligazioni c.d. "di somme", l'art. 2740 c.c. prevede che la prestazione non è mai impossibile, in quanto è sempre normalmente possibile convertire in denaro tutti i beni presenti e futuri del contraente attraverso il procedimento di espropriazione forzata. Dunque, in caso di inadempimento, la condizione soggettiva di impotenza finanziaria del debitore risulta essere irrilevante. Nello specifico, il Ministro Guardasigilli in una relazione riguardo il Codice Civile⁴⁶⁵ dispone che: "non può, agli effetti liberatori, essere presa in considerazione l'impossibilità di adempiere l'obbligazione, originata da cause inerenti alla persona del debitore o alla sua economia, che non siano obiettivamente collegate alla prestazione dovuta". Nonostante le enormi difficoltà lavorative, generate dalla pandemia, che hanno reso difficile per la maggior parte dei soggetti economici mantenere stabile la loro condizione finanziaria, nella legislazione anti-Covid nulla è cambiato.

La principale normativa anti-Covid in vigore in materia di ritardi o inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento è l'art. 91 d.l. 17 marzo 2020, n. 18⁴⁶⁶. Tuttavia, tale articolo risulta di ardua interpretazione sotto due aspetti⁴⁶⁷:

1. la responsabilità del debitore inadempiente perché deve rispettare le norme di contenimento sembra elisa, richiamando l'art.1218 c.c.
2. non si esclude la responsabilità da adeguamento alle misure anti-Covid-19, ma si stabilisce che il rispetto di quest'ultime debba sempre essere valutato dal giudice.

Si deduce perciò la necessità di una più articolata valutazione sulla responsabilità del debitore.

Si interviene dunque per il miglioramento della disciplina in esame, predisponendo che il giudice debba confermare come il bisogno di adeguarsi alle prescrizioni anti-Covid sia idoneo a costituire "causa non imputabile" all'inadempiente. Al debitore rimane il solo onere di dimostrare che è stato impedito ad eseguire la prestazione proprio dalla riverenza alle misure di contenimento⁴⁶⁸. In tal modo il rapporto contrattuale tra creditore e debitore si pone in una situazione di peculiare quiescenza. La norma d'emergenza contiene anche un richiamo all'art. 1223 c.c. Da queste normative discende una figura di debitore definibile come "immune".

D'altra parte, il creditore ha la facoltà di avvalersi dell'"*exceptio inadimpleti contractus*", che gli permette di sospendere l'esecuzione della propria prestazione, anche quando essa sia per definizione sempre possibile⁴⁶⁹. Una volta cessata l'emergenza pandemica, il rapporto contrattuale "si sblocca" dalla paralisi, pertanto il creditore potrà offrire la sua prestazione e dare impulso all'esecuzione di quella del debitore.

⁴⁶⁴ D.l. 18/2020 (CURA ITALIA), art. 54 (*Attuazione del Fondo solidarietà mutui "prima casa", cd. "Fondo Gasparri"*) e art. 56 (*Misure di sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese colpite dall'epidemia di COVID-19*).

⁴⁶⁵ M. Rossi, F. Vassanelli, *Relazione del Ministro Guardasigilli al Codice Civile*, 1 gennaio 2018, in *Alma Iura*. In rete: https://www.almaiura.it/relazione_al_codice_civile.asp

⁴⁶⁶ D.l. 18/2020 (CURA ITALIA), art. 91 (*Disposizioni in materia ritardi o inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento e di anticipazione del prezzo in materia di contratti pubblici*).

⁴⁶⁷ Relazione tematica n°56, Corte Suprema di Cassazione, cit.

⁴⁶⁸ V. Lalli, *Obbligo di rinegoziazione dei contratti causa Covid: la relazione della Cassazione*, in *avvocloud.net*, 22 settembre 2020. In rete: <https://avvocloud.net/blog/covid-rinegoziazione-contratti-cassazione#:~:text=La%20Cassazione%20nota%20anche%20che%20per%20quanto%20il,la%20domanda%20di%20risoluzione%20eventualmente%20avanzata%20dalla%20controparte.>

⁴⁶⁹ Relazione tematica n°56, Corte Suprema di Cassazione, cit.

Meritano un approfondimento le obbligazioni “di dare”, dove l’adeguamento alle prescrizioni sanitarie impedisca l’esecuzione di solo una parte della prestazione contrattuale. In questi casi il debitore può offrire ciò che è possibile eseguire, ma il creditore ha la facoltà di rifiutare il parziale adempimento, facendo capo all’art. 1181 c.c.. Codesta situazione permette al creditore di sospendere parzialmente a sua volta il proprio inadempimento, in simmetria con la sfera di azione del debitore e in linea con il principio di proporzionalità.

Non si prevede applicazione dell’art. 9 d.l. n. 23 del 2020⁴⁷⁰ per i concordati che hanno già visto la maturazione dell’inadempimento e per quelli cui termine di scadenza è previsto dopo il 31 dicembre 2021. Tuttavia, causa Covid, il mercato è sfigurato, tutto cambia, dunque è difficile che il piano originale del contratto possa essere portato a compimento come inizialmente concordato senza modifiche. A richiamare tali cambiamenti sono principalmente i creditori con lo scopo di tutelare il loro soddisfacimento dal rapporto contrattuale. Rimane in capo, quindi, ad ognuno di essi di compiere la valutazione del migliore soddisfacimento, semplicemente esprimendola come apprezzamento “*ex latere creditoris*”⁴⁷¹ della possibilità di utilizzo dell’istituto della risoluzione del concordato. Questo concetto sembra essersi eretto da tempo come clausola generale in materia concordataria. In codesto ambito l’assenza di una disciplina specifica non sorprende, in quanto lo stesso Codice Civile non contiene articoli sull’esecuzione del contratto “in generale”, fatta eccezione per l’art. 1375, che stabilisce il principio della buona fede. Si applica a grandi linee la stessa disciplina dell’inadempimento delle obbligazioni, con la possibilità di predisporre la risoluzione o l’annullamento del concordato. Nello specifico tale tipologia di rapporto si accosta ai contratti ad esecuzione continuata o periodica o differita.

Il Covid potrebbe condurre a delle revisioni nell’originale lettura dell’art. 1372 c.c., il quale prevede che il contratto può essere sciolto solo per mutuo consenso o per interventi della legge e che non produce effetto rispetto ai terzi. Nello specifico, la problematica delle sopravvenienze è particolarmente rilevante a livello internazionale, la cui prassi riconosce le clausole c.d. “di hardship”⁴⁷², disposizioni che apportano specifici rimedi come la sospensione dell’esecuzione del contratto e la rinegoziazione. A livello del nostro ordinamento giuridico le normative vigenti mettono in evidenza come si privilegi la conservazione del contratto mediante revisione, rispetto alla risoluzione, anche se l’articolo di riferimento 1467 c.c. è espressione di inadeguatezza degli strumenti previsti a soluzione di codeste problematiche. Tuttavia, l’ignoranza dei contraenti riguardo ai rischi che non si possono pronosticare o controllare giustifica la mancanza di una disciplina uniforme sul rischio da sopravvenienza.

Ogni qualvolta una sopravvenienza rompa l’equilibrio su cui si erige la pattuizione negoziale, la parte danneggiata deve poter avere la facoltà di rinegoziare la prestazione contrattuale “*in executivis*”. Se i contraenti non fissano pattiziamente la procedura per gestire le sopravvenienze, è necessario un intervento su base legale che stabilisca l’obbligo di rinegoziazione. Per l’appunto l’art. 1374 c.c. predispose l’azione diretta del giudice in base al principio di eterointegrazione correttiva del contratto secondo equità. Nel dettaglio, il magistrato deve decidere, dinanzi a diverse valide soluzioni, l’opzione a suo parere più congeniale allo specifico caso in esame. L’esigenza di rinegoziazione è messa in evidenza anche da alcune pronunce della Corte Suprema, la quale ravvisa nella buona fede la regola fondamentale per stabilire la discrezionalità nell’esecuzione del contratto. Tale principio è poi rimarcato dall’art. 1375 c.c., che postula inoltre la rinegoziazione come istituto

⁴⁷⁰ D.l. 23/2020, art.9 (*disposizioni in materia di concordato preventivo e di accordi di ristrutturazione*).

⁴⁷¹ Relazione tematica n°56, Corte Suprema di Cassazione, cit.

⁴⁷² Relazione tematica n°56, Corte Suprema di Cassazione, cit.

necessario per adattare il contratto alle circostanze e sopravvenienze. L'obbligo di rinegoziazione prescritto in virtù del criterio di “*bona fides*” non contraddice l'autonomia privata, in quanto permette il compimento del risultato negoziale prefigurato “*ab initio*” dai contraenti, riequilibrando gli accordi pattizi con possibili circostanze mutate. Ulteriore articolo del codice civile rilevante in tale ambito è l'art. 1366 in tema di interpretazione del contratto secondo buona fede.

La procedura generale di rinegoziazione prevede che nella maggior parte dei casi sia il contraente svantaggiato a richiedere l'adeguamento del contratto, specificando altresì le modifiche che desidera apportare. La controparte, secondo i criteri offerti dall'art. 1175 c.c., deve condurre la rinegoziazione in modo costruttivo. Codesti requisiti, così come la clausola generale di buona fede, sono espressione del principio solidaristico alla base del nostro sistema giuridico e si presentano come disposizioni flessibili che si adattano alle circostanze, agli usi e alla natura dell'affare.

Si deve però prestare particolare attenzione ad un aspetto da non sottovalutare: l'obbligo di rinegoziazione non impone anche di concludere il contratto modificativo. Si avrà, dunque, un inadempimento se una delle parti interessate si opporrà in maniera assoluta e ingiustificata a tale impegno.

In sintesi, si deduce che attraverso la rinegoziazione si vuole evitare la distruzione del contratto, situazione a cui portano i rimedi alternativi come la risoluzione e il risarcimento.

In conclusione, la principale fonte di integrazione del contratto è il principio di equità, mediante il quale si stabilisce il giusto temperamento dei diversi interessi delle parti in gioco. Infatti, è attraverso l'equità che il giudice è chiamato ad agire, anche se il suo intervento risulta suppletivo e residuale, in quanto la volontà dei contraenti non può essere corretta, pur apparendo incongruente. Dunque, il magistrato può solo limitarsi a colmare le lacune riscontrate con ulteriori regole coerenti con il programma concordato. Le decisioni prese dal giudice non possono fare riferimento a un criterio casuale, arbitrario e soggettivo. Nasce quindi l'immediata necessità di individuare un metro di giudizio univoco mediante il quale adeguare il contratto rispettando la volontà dei contraenti. Un possibile parametro potrebbe riscontrarsi nella preservazione dell'originario equilibrio contrattuale⁴⁷³. In ogni caso, risulta centrale la valutazione del magistrato dell'attività di contrattazione svolta dalle parti prima di avviare la procedura di rinegoziazione.

Al di fuori di tale ambito complesso ed intrigato, solamente i contraenti hanno la facoltà di determinare il contenuto del contratto. Solo il legislatore può intervenire per fissare la specifica disciplina cogente ed immodificabile.

In ultima analisi, per trovare soluzione all'emergenza sanitaria, economica e sociale causata dal Covid-19, non si prevede alcun rimedio capillare del sistema giuridico, ma solo la rimodulazione estensiva delle norme già in vigore. Come predispose la Corte Suprema di Cassazione l'8 luglio 2020 nella relazione n.56, “*si tratta di accantonare le categorie giuridiche cui normalmente si ricorre nell'esame dei contratti di scambio istantaneo e assumere un approccio che valorizzi l'analisi economica del diritto dei contratti, sostituendo alla logica egoistica del negozio statico e blindato, quella dinamica della leale collaborazione tesa a superare le sopravvenienze di fatto e di diritto che hanno inciso sull'equilibrio del contratto*”.

2.4 Impossibilità di ricevere la prestazione (Marco Della Mura)

L'impossibilità di ricevere la prestazione si configura come risoluzione del contratto allorquando l'adempimento da parte del debitore o l'utilizzo della stessa diventino impossibili, purché tale impossibilità non sia imputabile al creditore o egli abbia perso

⁴⁷³ Relazione tematica n°56, Corte Suprema di Cassazione, cit.

l'interesse nel riceverla.⁴⁷⁴ Per quando riguarda le obbligazioni pecuniarie, l'impossibilità sopravvenuta deve considerarsi un irremovibile impedimento oggettivo e assoluto affinché il debitore sia considerato esonerato dalla propria responsabilità.⁴⁷⁵

Sul fronte dell'impossibilità sopravvenuta, in termini civilistici, si esprimono l'articolo 1218 e il 1256 c.c.

Il primo riguarda l'inadempimento delle obbligazioni ed esplicita che “il debitore che non esegue 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 dovuta a causa a lui non imputabile”. Mentre, per quanto riguarda l'art. 1256, questo riguarda l'impossibilità sopravvenuta (definitiva o temporanea) per causa non imputabile al debitore. In tal caso: “l'obbligazione si estingue quando, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile”.

L'articolo 1256 c.c. esplicita la differenza tra la definitività e la temporaneità dell'impossibilità di adempiere alla prestazione: qualora tale impossibilità sia soltanto temporanea, il debitore non è ritenuto responsabile del ritardo ad adempiere⁴⁷⁶, tuttavia tale obbligazione non si estingue e sarà dovuta al termine del fatto o evento che l'ha resa temporaneamente impossibile; a meno che per la natura stessa o per il titolo dell'obbligazione questa non abbia più senso di essere eseguita o fruita dal creditore.

Qualora vi sia impossibilità totale (art. 1463 c.c.), “la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità (di cui all'art. 1256) della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito”.

Se l'impossibilità risulta soltanto parziale il debitore è tenuto a eseguire la prestazione per la parte rimasta possibile. In ogni caso, l'onere della prova dell'impossibilità ricade sul debitore⁴⁷⁷. Precisazione necessaria è che il contratto deve essere eseguito secondo buona fede (1375 c.c.) e correttezza delle parti (1175 c.c.)

La causa non imputabile al debitore può derivare da causa di forza maggiore.

L'articolo 41 del Codice del Turismo definisce al comma 4 il diritto del viaggiatore di recedere dal contratto stipulato con un tour operator o agenzia viaggio senza dover sostenere spese di recesso, e col diritto al rimborso integrale, qualora si verificano circostanze inevitabili e straordinarie nel luogo della destinazione o nelle sue vicinanze, tali da incidere negativamente e in modo sostanziale sull'esecuzione della prestazione oggetto o sul trasporto verso la destinazione.

La Corte di Cassazione civile ha previsto che la liberazione del debitore per sopravvenuta impossibilità di adempiere al proprio obbligo (art. 1218 e 1256 c.c.) può avvenire se l'evento che ha causato l'impossibilità sopravvenuta (*factum principis*) non sia soggettivamente legato alla responsabilità del debitore, oppure non fosse ragionevolmente e facilmente prevedibile secondo la comune diligenza⁴⁷⁸. Se invece è il creditore a trovarsi nell'impossibilità di ricevere la prestazione, il contratto si risolve⁴⁷⁹.

⁴⁷⁴ Cass. Civ., Sez. I, 2 ottobre 2014, n. 20811.

⁴⁷⁵ Cass. Civ., Sez. II, 15 novembre 2013, n. 25777.

⁴⁷⁶ In caso di impossibilità temporanea si ha quindi il caso di contratto sospeso.

⁴⁷⁷ Cass. civ., Sez. II, 30 aprile 2012, n. 6594.

⁴⁷⁸ Cass. civ., Sez. III, 8 giugno 2018, n. 14915.

⁴⁷⁹ “In ragione del venir meno della relazione di interdipendenza funzionale in cui la medesima si trova con la prestazione della controparte, ma che lo stesso effetto consegue altresì all'impossibilità di utilizzazione della prestazione da parte del creditore”, così F. Delfini, *Autonomia Privata e Contratto. Tra sinallagma genetico e funzionale*, Torino, 2017, 56.

L'impossibilità sopravvenuta può sussistere anche qualora l'esecuzione effettiva dell'obbligazione non possa più realizzare lo scopo per cui era stata posta in essere. In ambito turistico, qualora la finalità della prestazione sia assimilabile alla *causa turismi* e tale scopo sia diventato non perseguibile, si estingue l'obbligazione. Questo risulta importante per la nostra analisi dal momento che dall'inizio dell'emergenza da COVID-19, sono stati numerosi i casi di persone che hanno rinunciato al viaggio per timore del contagio, anche se non costretti dai divieti di spostamento.

Il decreto legge d.l. 23/02/2020, n. 6, recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19” dispone al comma 6-bis che “il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutato ai fini dell'esclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, della responsabilità del debitore, anche relativamente all'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti.”⁴⁸⁰

L'art.28 d.l. n.9/20 prescrive il rimborso dei titoli di viaggio e pacchetti turistici a seguito di impossibilità sopravvenuta della prestazione che è qui in relazione ai “contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre”.

La prestazione è considerata impossibile (impossibilità totale) qualora stipulata da:

- soggetti nei confronti dei quali è stata disposta la quarantena da parte dell'autorità sanitaria
- soggetti residenti, domiciliati o destinatari di un provvedimento che vieti loro di allontanarsi dall'area del contagio
- soggetti positivi al COVID-19 e sottoposti a quarantena
- soggetti che hanno programmato viaggi con partenza o arrivo da aree interessate dal contagio (individuate dai decreti adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri)
- soggetti che hanno programmato la partecipazione a concorsi pubblici o procedure di selezione pubblica⁴⁸¹

In tali casi, la disciplina prevede, come detto, la risarcibilità (art.1463) del corrispettivo già versato. Tuttavia, l'art.88 del d.l. 17/03/2020, n. 18⁴⁸² al comma tre afferma che, a seguito della comunicazione di impossibilità sopravvenuta della prestazione, l'organizzatore può scegliere se provvedere al rimborso o all'emissione di un voucher di pari importo.⁴⁸³ L'art. 28 del d.l. 9/2020 estende la ricorrenza dell'impossibilità sopravvenuta della prestazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre.

Sia in caso di rimborso che di emissione di un voucher, l'obbligo è da considerarsi assolto e ciò, come tratteremo nel prossimo capitolo, ha scatenato un forte dibattito nonché l'apertura di una procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti dell'Italia. Nel prossimo paragrafo analizzeremo le problematiche che sono emerse a

⁴⁸⁰ Modificato dal d.l. 17 marzo 2020, n.18.

⁴⁸¹ Art.28 e): “dai soggetti che hanno programmato la partecipazione a concorsi pubblici o procedure di selezione pubblica, a manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, a eventi e a ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico, annullati, sospesi o rinviati dalle autorità competenti”

⁴⁸² C.d. “Cura Italia”.

⁴⁸³ “Qui si intende il rimborso per titoli di acquisto di biglietti per spettacoli, musei e altri luoghi di cultura, quindi per contratti pubblici. Ma, *l'eadem ratio* porta a intendere tale norma in uno spettro più ampio, riguardante tutti i tipi di contratto, indipendentemente dall'oggetto e dalla natura di essi e dei contraenti”, così S. Verzani. *Effetti sui contratti in corso, dell'emergenza legata al Covid-19*, in Giustiziacivile.com. In rete: https://giustiziacivile.com/system/files/allegati/giustiziacivile.com_speciale_covid19_n_01.pdf.

seguito dell'art. 88 del d.l. 18/2020 in tema di voucher e di come queste si sono evolute nell'ultimo anno, focalizzandoci sulla differenza degli interessi in gioco.

3. I VOUCHER E I PROBLEMI CHE DETERMINANO *(Marco Della Mura)*

I voucher sono stati al centro del dibattito turistico fin da quando è stato emanato il d.l. 9/2020 successivamente revisionato. Ma prima di addentrarci in questa complicata giungla giuridica definiamo qualche punto fermo.

Il voucher è assimilabile a un buono-corrispettivo, alla cui definizione si può risalire nell'art. 6-bis del DPR 633/72. Il buono-corrispettivo è uno “strumento⁴⁸⁴ 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”.

Il voucher turistico si definisce invece 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 voucher”.⁴⁸⁵ Quindi, i voucher recano l'obbligo di essere accettati come corrispettivo, anche parziale, a fronte di una cessione di beni o prestazione di servizi. Di norma, il voucher rientrerebbe nella tipologia di buono-corrispettivo monouso, anche se non è da escluderne il carattere multiuso per talune prestazioni.⁴⁸⁶

La normativa fiscale relativa al trattamento IVA dei buoni-corrispettivo/voucher si evince nel d.lgs. n.141/2018 in attuazione della direttiva UE n.1065/2016. Tale direttiva introdusse norme sull'emissione, trasferimento e riscatto dei voucher per uniformare le azioni degli Stati Membri in materia ed evitare il rischio di elusione fiscale⁴⁸⁷.

A seguito dell'emanazione del d.l. n.9/2020 all'art. 28 si avvertì un cambio di prospettiva dovuto a nuove esigenze. Viene infatti qui indicato che tale voucher può essere utilizzato come rimborso per un contratto risolto per impossibilità sopravvenuta. I consumatori che si trovino impossibilitati a usufruire della prestazione di un servizio turistico acquistato a causa della situazione emergenziale da COVID-19 “possono esercitare, ai sensi dell'art. 41 del d.l. 23 maggio 2011, n.79, 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 come individuate dai decreti adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6”⁴⁸⁸

Come accennato nel precedente paragrafo, nell'art.88 del d.l. 17/03/2020 emerge la possibilità per gli operatori turistici di emettere dei voucher come pacchetti sostitutivi della prestazione di cui, a causa dell'emergenza epidemiologica, siano diventate impossibili sia la prestazione che la fruizione. La scelta di procedere al rimborso o all'emissione di un

⁴⁸⁴ Strumento in forma fisica o elettronica.

⁴⁸⁵ Definizione tratta da Treccani. In rete: https://www.treccani.it/enciclopedia/voucher_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=voucher%20Documento%20rilasciato%20dalle%20agenzie,in%20esso%20indicati

⁴⁸⁶ Si definisce buono-corrispettivo monouso quello il cui uso può avvenire in un'unica soluzione. Si definisce buono-corrispettivo multiuso quello che può essere utilizzato in diverse soluzioni.

⁴⁸⁷ Fenomeno della doppia imposizione o non imposizione.

⁴⁸⁸ Art. 88-*bis*. Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici.

voucher ricade quindi sul debitore della prestazione, e il contratto sarà in ogni caso considerato risolto. Difatti, l'art. 28, ha previsto che “in caso di recesso, l'organizzatore può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, può procedere al rimborso⁴⁸⁹, oppure può emettere un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso spettante”.

Il fine del voucher diventa quindi quello di essere utilizzato per tutelare le parti a fronte di un rapporto che si risolve per impossibilità sopravvenuta della prestazione. Il voucher diventa quindi strumento per sostituire il rapporto appena cessato con uno futuro.

Questo è un sostanziale cambio di rotta, o una *temporanea* deroga⁴⁹⁰ all'art. 41, comma 4, d.lgs. 23 maggio 2011 n.79 secondo il quale per circostanze inevitabili e straordinarie con effetto negativo sull'esecuzione del pacchetto o del contratto di trasporto, il viaggiatore – cui spetta il diritto di recesso – ha diritto al rimborso integrale del pagamento effettuato. Sicuramente si deve riflettere su questa deroga come qualcosa di transitorio e assolutamente non definitivo.

Per salvaguardare l'interesse delle parti si è prevista la “sostituzione” del rapporto obbligatorio preesistente con un nuovo contratto (pacchetto) che verrà stipulato entro un anno (poi esteso a 18 e poi a 24 mesi come vedremo successivamente), compiendo una novazione oggettiva *ope legis*. Che trasforma così il corrispettivo pagato in un credito da utilizzare nel successivo contratto che il consumatore stipulerà con l'erogatore del servizio. Si vede quindi un temporaneo tramonto del diritto in capo al consumatore-turista di poter scegliere tra l'accettazione di un voucher e l'ottenimento del rimborso per il pagamento effettuato. Al consumatore viene così permesso di usufruire (nell'arco di un anno) del servizio già acquistato, mentre all'erogatore del suddetto, viene assicurata la liquidità necessaria per sopravvivere in un momento di crisi.

Al comma 2-bis dell'art. 88 del d.l. 18/2020 si legge che tali disposizioni si applicano dal decorrere della data di adozione delle misure di contenimento⁴⁹¹, nonché per i soggetti per i quali, a decorrere dalla medesima data si sono verificate le condizioni di cui all'art. 88-bis comma 1. Inoltre, al comma 3, si esplica che queste disposizioni saranno applicate “fino alla data di efficacia delle misure previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 e da eventuali ulteriori decreti attuativi emanati ai sensi del d.l. 19/2020”.

All'art.182 del d.l. 19 maggio 2020, n.34, sono stati aggiunti il comma 12-bis e il 12-ter. Il 12-bis esplicita che, decorso il periodo di validità del voucher, qualora questo non sia stato utilizzato, viene corrisposto il rimborso entro quattordici giorni alla scadenza e che questo può essere richiesto entro dodici mesi dalla scadenza. Al comma 12-ter si definisce l'istituzione di un fondo con dotazione di 5 milioni di euro per il 2020 e 1 milione per il 2021 per l'indennizzo dei consumatori titolari di voucher emessi ai sensi dell'art. 182 non utilizzati entro la scadenza e non rimborsati a causa dell'insolvenza o del fallimento del creditore.⁴⁹²

Questo ha permesso di tutelare l'interesse (presumibilmente immutato) di entrambe le parti di erogare o ricevere la prestazione, il bisogno urgente di sostegno al settore turistico in crisi, nonché gli interessi dei consumatori interessati a non dare il via ad estenuanti

⁴⁸⁹ Nei termini previsti dai commi 4 e 6 dell'articolo 41 del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79.

⁴⁹⁰ R. Santagata. In Giustiziacivile.com. *Obbligazioni e contratti. Gli effetti del Coronavirus sui contratti turistici. Primi appunti*. 17 aprile 2020. In rete: <https://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/editoriali/gli-effetti-del-coronavirus-sui-contratti-turistici-primi>

⁴⁹¹ Di cui art.3 d.l. 6/2020

⁴⁹² Si rimanda al comma 12-quater per gli oneri derivanti dal comma 12-ter a cui si prevede una corrispondente riduzione del Fondo per la promozione del turismo in Italia

procedure burocratiche circa l'insolvenza degli imprenditori a fronte di una situazione straordinaria e mai accaduta prima.

In un quadro europeo risulta evidente come queste disposizioni entrino tuttavia in contrasto con la direttiva 2015/2302/UE. Difatti, per quante dietrologie possano essere fatte sul diritto del consumatore e sulla responsabilità sociale di ciascun cittadino, è chiaro che tale norma speciale tuteli gli interessi degli imprenditori turistici garantendogli la liquidità necessaria per sopravvivere a questa fase di emergenza e alla successiva ripartenza, trascurando in buona parte il diritto del consumatore. Il voucher si esplicita quindi come strumento per una dilazione temporale all'organizzatore nell'esecuzione delle prestazioni turistiche contemplate dal contratto.

Il principio sotteso alla norma contenuta nell'art. 28 d.l 9/2020 è quello della solidarietà, come principio che vincola tutti gli aspetti della vita sociale, dal lavoro ai diritti sociali che si evince dall'articolo 2 della Costituzione.⁴⁹³

Tale infatti l'obiettivo dello Stato che, in un momento di crisi, forza la realizzazione di carattere solidaristico tramite una norma ad hoc di coesione sociale in cui i costi siano suddivisi tra i consumatori e le imprese turistiche con l'obiettivo di far sopravvivere l'intera comunità.

Come afferma Santagata è tuttavia *censurabile* il modo in cui il legislatore ha attuato tale principio solidaristico. A specifici aiuti alle imprese operanti nel comparto turistico si è preferito – a “costo zero” per lo Stato – “sacrificare gli interessi economici dei viaggiatori, ledendone la libertà contrattuale ed “espropriandoli” del loro diritto al rimborso dei pagamenti effettuati all'organizzatore o al venditore, surrogato da buoni (i cc.dd. *voucher* sostitutivi) che non è affatto detto che i consumatori – anch'essi pesantemente esposti agli effetti economici del Coronavirus – potranno effettivamente utilizzare entro un anno dalla loro emissione”⁴⁹⁴ senza peraltro considerare la possibilità che il consumatore non abbia il tempo per consumare tale voucher prima della scadenza. Vanno ovviamente considerate come positive (in questo caso) le due proroghe della scadenza di tali buoni, ma il problema evidenziato da Santagata persiste, come analizzeremo in seguito.

Le disposizioni contenute nell'art.88 bis della legge 24 aprile 2020 n.27 si pongono tuttavia in aperto contrasto con i principi di ambito comunitario, in particolare con la direttiva 2015/2302/UE.⁴⁹⁵

Ciò ha spinto la Commissione Europea a una formale “lettera di messa in mora” allo Stato italiano e alla successiva intrapresa di una procedura d'infrazione, giacché l'emissione di un voucher non può in alcun modo pregiudicare il diritto al rimborso del consumatore.

Tale procedura si è conclusa il 30 ottobre 2020 con un'archiviazione. La Commissione ha infatti ritenuto di non dover procedere, essendo che la normativa emergenziale nazionale era oramai giunta a scadenza e che questa non avrebbe comunque privato in maniera definitiva i consumatori del diritto al rimborso monetario, ma l'avrebbe semplicemente posposto. Resta tuttavia da domandarsi per quanto possa essere considerato legittimo che questo diritto venga rimandato, essendo che, la scadenza iniziale di 12 mesi è stata allungata

⁴⁹³ C. Criscione. Diritto.it. *Diritto civile e commerciale. Natura giuridica e vicende del voucher introdotto dalla decretazione d'urgenza*. 31 marzo 2020. In rete: <https://www.diritto.it/natura-giuridica-e-vicende-del-voucher-introdotto-dalla-decretazione-durgenza/>

⁴⁹⁴ R. Santagata, in Giustiziacivile.com, editoriale 17 aprile 2020. In rete: <https://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/editoriali/gli-effetti-del-coronavirus-sui-contratti-turistici-primi>

⁴⁹⁵ È questo un chiaro caso in cui la sussidiarietà verticale in tema normativo va fatta valere chiaramente. Nessuno Stato membro dell'UE può, in questo caso, permettersi di far prevalere la propria legislazione (ledendo tra l'altro apertamente un diritto del consumatore)

a 24. Non sono state quindi previste sanzioni per l'Italia, così come per altri Paesi come Grecia, Francia e Polonia dal momento che, stando alla Commissione, questi paesi hanno corretto la loro legislazione oppure quella che hanno introdotto è giunta a scadenza.

Ma la situazione emergenziale va forse considerata tutt'altro che terminata, essendo che le nuove disposizioni in materia di restrizioni sono ora imposte differentemente in ogni Regione (e talvolta anche in ambito più ristretto) comportando così non solo l'impossibilità di viaggiare da alcuni luoghi (e verso alcuni luoghi) ma anche la virtuale impossibilità di pianificare un viaggio con una certa dose di anticipo per il non trascurabile rischio di dovervi rinunciare.⁴⁹⁶

In tali contesti si tornerebbe all'unilaterale “impedimento del passeggero” che, per impossibilità di partire, avrebbe diritto al rimborso in virtù dell'impedimento non imputabile al passeggero (art.945 Codice della navigazione⁴⁹⁷) e della disciplina civilistica sull'impossibilità sopravvenuta totale a beneficiare della prestazione (art.1463 c.c.).

A luglio 2020 l'art. 88-bis del d.l. n. 18 fu modificato, allungando la possibilità di utilizzare il voucher a 18 mesi. Venne altresì istituito un fondo per assicurare l'indennizzo dei consumatori titolari dei voucher non utilizzati prima della scadenza e non rimborsati a causa di insolvenza o fallimento, nonché i criteri per il rimborso.

Rimane comunque sempre in auge la restituzione della somma versata nei casi in cui il viaggio sia da intendersi nello scopo dell'iniziativa di istruzione e riguardi: 1) la scuola dell'infanzia; 2)

le classi terminali della scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado; 3) nonché i soggiorni degli studenti del quarto anno delle scuole secondarie di secondo grado nell'ambito dei programmi internazionali di mobilità studentesca previsti per gli anni scolastici 2019/2020 e 2020/2021

A maggio 2021 viene prevista una seconda proroga delle tempistiche entro cui utilizzare il voucher. Questa viene allungata a due anni tramite un emendamento al decreto Sostegni. Assoutenti, associazione dei consumatori del settore trasporti si è dichiarata soddisfatta della proroga a 24 mesi, ma continua a sostenere che si debba prevedere il rimborso immediato qualora il consumatore-turista lo richieda, sottolineando, ancora una volta, come altrimenti venga leso il diritto di chi acquista un pacchetto vacanza o biglietto di trasporto, sancito dalle norme comunitarie. Secondo Assoutenti, difatti, il voucher “non tiene conto delle situazioni soggettive dei consumatori che avevano acquistato viaggi e vacanze poi annullati a causa della pandemia.”⁴⁹⁸ Gli stessi consumatori potrebbero ora trovarsi in una situazione di precarietà economica in cui i soldi del viaggio rimborsato potrebbero tornare utili.

Il presidente del Codacons Carlo Rienzi prende invece una posizione più estrema dichiarando che “Si tratta di una misura ad esclusivo vantaggio di agenzie di viaggio e tour operator, una truffa legalizzata che priva per due anni i cittadini della possibilità di ottenere

⁴⁹⁶ Il problema, già evidenziato in U. Izzo (a cura di), *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, Trento LawTech Student Paper Series n. 59, Trento, 2020, è che non si aveva (e tutt'ora non si ha) una certezza su quando lo stato di emergenza terminerà. Appare profetica tale considerazione alla luce del continuo allungamento della data di scadenza della validità dei voucher.

⁴⁹⁷ Se la partenza del passeggero è impedita per causa a lui non imputabile, il contratto è risolto e il vettore restituisce il prezzo di passaggio già pagato [...] Al vettore deve essere data tempestiva notizia dell'impedimento e il passeggero è responsabile del danno che il vettore provi di aver sopportato a causa della ritardata notizia dell'impedimento, entro il limite massimo dell'ammontare del prezzo del biglietto

⁴⁹⁸ Cit. in adnkronos. *Voucher viaggi covid, arriva la proroga: consumatori spaccati*. 4 maggio 2021. In rete: https://www.adnkronos.com/voucher-viaggi-covid-arriva-la-proroga-consumatori-spaccati_38ZmB9BZMjedQR4bTZOFHd

il rimborso per viaggi e vacanze cancellate a causa della pandemia.⁴⁹⁹ Fu difatti lo stesso Codacons a denunciare l'illiceità del voucher come strumento la cui accettazione fosse obbligatoria.⁵⁰⁰

Da non scordare il fatto che tale normativa si applica in senso stretto solo ai voucher emessi in base alle norme emergenziali sui buoni-corrispettivo. Sono quindi esclusi i voucher di cortesia, emessi da fornitori di servizi turistici o di trasporto a titolo di gesto commerciale (sebbene sia consentito viaggiare)⁵⁰¹.

Infine non si può non considerare che nel 2020 sembrano state numerose le difficoltà riscontrate dai consumatori nell'utilizzo dei voucher. Sono stati segnalati rifiuti per l'utilizzo dei buoni in tratte alternative, richieste di integrazioni di denaro per la stessa prestazione, impossibilità di acquistare online e lo snervante uso dei call center. Alcuni consumatori lamentano che, alla scadenza, il loro voucher non sia più rimborsabile da chi lo ha emesso. Certo non si può puntare subito il dito contro la malafede dei fornitori di servizi turistici che negano la rimborsabilità del buono-corrispettivo essendo che, la tempesta di provvedimenti normativi emergenziali ha indubbiamente gettato confusione anche su di loro. Se il voucher diventa l'unica opzione possibile per il consumatore questi accadimenti restano inaccettabili e occorrerebbe una qualche forma di tutela a carico del creditore del buono-corrispettivo che, non solo vede leso il suo diritto al rimborso, ma è costretto a subire la sua condizione di parte debole del contratto senza delle adeguate garanzie. In questo caso, sembra sempre più probabile il succedersi di azioni di classe da parte dei consumatori frustrati.

Restano indiscussi e irrisolti alcuni problemi, già peraltro sottolineati dal lavoro “il turismo alla prova del COVID-19: una ricerca interdisciplinare a cura del Professor Umberto Izzo. A Maggio 2020, il commissario alla Giustizia e ai Trasporti Didier Reynders (tra quelli che si erano espressi contro i voucher) aveva chiarito i requisiti fondamentali per i voucher turistici. Non trascurabile il fatto che si sia lavorato su un fondo che garantisca i consumatori contro l'insolvenza o il fallimento degli emittitori del buono-corrispettivo. Tuttavia resta poco chiaro se i voucher si possano cedere a terzi. In ultima istanza, resta forse in mano all'emittitore decidere se il voucher possa essere utilizzato soltanto in un'unica soluzione o possa anche configurarsi alla stregua di un buono-corrispettivo multiuso.

4. FOCUS TEMATICI

4.1 Contratto di trasporto (Marika Da Prato)

Il contratto di trasporto è il contratto tramite il quale un vettore si obbliga, verso un corrispettivo, a trasferire da un luogo all'altro persone o cose⁵⁰². È un contratto consensuale tendenzialmente oneroso che dà vita ad un'obbligazione di fare⁵⁰³.

⁴⁹⁹ Cit. in adnkronos. *Voucher viaggi covid, arriva la proroga: consumatori spaccati*. 4 maggio 2021

⁵⁰⁰ Per una trattazione approfondita su come ottenere il rimborso si rimanda a E. Cera. *Il Salvagente. Viaggi annullati causa Covid: i voucher sono in scadenza. Come avere i rimborsi*. 16 aprile 2021. In rete: <https://ilsalvagente.it/2021/04/16/viaggi-annullati-causa-covid-i-voucher-sono-in-scadenza-come-avere-i-rimborsi/>

⁵⁰¹ Redazione Help Consumatori. *L'informazione per i cittadini responsabili. Voucher di viaggio, incertezza e possibilità di rimborso per i consumatori*. 16 aprile 2021. In rete: <https://www.helpconsumatori.it/viaggi/voucher-di-viaggio-incertezza-e-possibilita-di-rimborso-per-i-consumatori/>

⁵⁰² Art. 1678 cod. civ.

⁵⁰³ R. Santagata, *Diritto del turismo*, Milano, 2018, 323.

Nel Codice Civile, il trasporto di persone viene trattato negli artt. 1681 e 1682, i quali trattano specificatamente la responsabilità del vettore per inadempimento e la sua responsabilità per i danni alla persona del viaggiatore e per la perdita e avaria del bagaglio che la persona porta con sé.

Il vettore risulta avere responsabilità nei seguenti casi:

- Inadempimento e ritardo secondo le regole generali di cui all'artt. 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.).

Tale responsabilità ha natura contrattuale e il vettore ha l'obbligo di dare la prova liberatoria.

La Corte di Giustizia CEE nella pronuncia 27 settembre 2007 causa c-396/06 in tema di cancellazione del volo e diritto del passeggero, sostiene che il regolamento non dia precise indicazioni in merito al tipo di prova richiesto e a quali prove possano essere ammesse. Pertanto, si evince che “tutti i mezzi di prova consentiti dai diritti processuali degli stati membri... sono in linea di principio ammissibili”.

Di conseguenza, il giudice nazionale è la figura di riferimento per la valutazione dell'ammissibilità e del valore probatorio dei documenti presentati e di altri elementi di prova desunti dalle parti in conformità al diritto nazionale.

Nel caso in cui si presenti la responsabilità del vettore, esso deve elargire una compensazione pecuniaria. Ciò risulta applicabile solo in assenza di intervento di circostanze eccezionali che implicano, in tal caso, il venir meno dell'obbligo.

È importante precisare che le eccezionalità vanno intese in senso restrittivo per tutelare il viaggiatore. In particolare, vengono definite circostanze eccezionali eventi non inerenti al normale esercizio dell'attività del vettore aereo e che sfuggono al suo diretto ed effettivo controllo. Inoltre, facendo riferimento all'orientamento dei giudici comunitari, le eccezionalità vengono considerate come tali sulla base della loro inevitabilità.

Pertanto, si evince l'impossibilità del vettore aereo ad impedire il verificarsi di una circostanza eccezionale e avrà, di conseguenza, l'esigenza di dimostrare di aver applicato tutte le misure possibili e ragionevoli al fine di prevenire la circostanza in questione.

A seguito della diffusione della pandemia da Covid-19 sono state prese varie misure al fine di contenere la diffusione del contagio. Lo scorso anno con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio e 9 marzo 2020, sono stati sospesi tutti i viaggi di istruzione organizzati da istituzioni scolastiche, sono stati previsti rimborsi integrali dei viaggiatori o emissioni di voucher e infine, in merito ai viaggi individuali in Italia, i vettori e/o organizzatori si sono trovati a dover rinunciare alla pretesa del pagamento delle prenotazioni raccolte e a dover restituire l'incasso di quelle già registrate, anche in caso di prenotazione definita come “non rimborsabile”.

Il Governo, con l'art. 28 del d.l. 2 marzo 2020 n.9, successivamente nel Decreto Cura Italia del 17 marzo e nel Decreto Rilancio trasformato in legge il 17 luglio 2020, prevede una serie di soggetti aventi diritto al rimborso per impossibilità sopravvenuta della prestazione:

- 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 presenza di questi casi, entro 30 giorni deve essere inoltrata la comunicazione al vettore unitamente al titolo di viaggio e, in base all'unicità della situazione, il momento da cui far decorrere il conteggio verrà di volta in volta valutato. Il vettore avrà poi 15 giorni a partire dal ricevimento della richiesta per disporre il pagamento o l'emissione di voucher che abbiano scadenza ad un anno. Altro elemento importante concerne i voucher viaggi e vacanze: se vengono cancellati a causa del covid fino al 30 settembre saranno validi per 18 mesi, se inutilizzati per prenotazioni, alla scadenza del periodo daranno diritto al rimborso della cifra anticipata.

L'art. 41, comma 4, cod. tur., accorda al viaggiatore il diritto di recedere dal contratto prima dell'inizio del pacchetto nel caso in cui si verificano "circostanze inevitabili e straordinarie nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze" che abbiano "un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione", senza dover sostenere "spese di recesso", ed avendo diritto al "rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto", senza poter ricevere, però, alcun altri indennizzi supplementari⁵⁰⁴. Su questa base, è stato emanato il d.l 9/20 all'art. 28 c.5 e 6. All'interno del decreto, viene analizzata anche la situazione nella quale il viaggiatore procede all'annullamento del contratto per timore del contagio in assenza di impedimenti specifici forniti sia dal paese di origine che da quello di destinazione. In questo caso, non può essere richiesto un rimborso a meno che non sia previsto dal contratto.

In situazione ante Covid se, in aggiunta al caso di sopravvenienze di natura esistenziale, l'attuazione della prestazione pregiudica interessi del debitore, l'obbligazione risulta essere incoercibile e il creditore non può richiedere il pagamento previsto. A tal proposito, la Corte costituzionale ha affermato l'esistenza di un principio di inesigibilità come limite superiore alle pretese creditorie⁵⁰⁵.

Le misure di contenimento della pandemia, attenuano però l'ambito di applicazione di tale inesigibilità. Questo perché i divieti di spostamento e la sospensione delle attività economiche giustificano l'inadempimento delle obbligazioni permettendo quindi il prevalere degli interessi del debitore su quelli del creditore⁵⁰⁶.

A distanza di un anno dall'inizio della pandemia da Covid-19 la situazione di emergenza sanitaria permane, tanto da essere stata prolungata fino a luglio 2021⁵⁰⁷. Durante questo periodo si sono succedute varie disposizioni in merito agli spostamenti. Di particolare rilievo risulta il d.l. del 18 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020 n.74, che indicava la suddivisione del territorio Italiano in tre tipologie di zone in base all'incidenza dei contagi, dalla più restrittiva (zona rossa) a quella meno limitante (zona gialla), rifacendosi all'art. 16 della Costituzione che consente limitazioni della libertà di circolazione per ragioni sanitarie. In special modo, "sono stati vietati gli spostamenti, con mezzi di trasporto pubblici e privati, in una regione diversa rispetto a quella in cui attualmente ci si trova, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute; resta in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza".

Il d.l del 14 agosto 2020, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126, ha avuto lo scopo di far fronte alla seconda ondata della pandemia, mantenendo quindi le

⁵⁰⁴ Donatella Bocchese in *"La prenotazione nei servizi turistici e di trasporto"*, 2020.

⁵⁰⁵ Corte cost., 3 febbraio 1994, n. 19, in *Giur. Cost*

⁵⁰⁶ Federico Andrea in *"Misure di contenimento della pandemia e rapporti contrattuali"*, 2020.

⁵⁰⁷ Delibera del Consiglio dei Ministri 12 aprile 2021.

restrizioni e lasciando inalterata la sospensione di gite scolastiche e limitando gli spostamenti all'estero, fra le regioni e all'interno delle regioni stesse (possibilità di spostarsi solo tra zone gialle).

Facendo infine riferimento alla situazione attuale, con il d.l del 23 aprile 2021⁵⁰⁸, sono state ripristinate sia la disciplina delle zone gialle che le ulteriori misure per contenere la pandemia. Ciò implica la possibilità di spostamento sul territorio Italiano con le sole eccezioni delle restrizioni per le zone che risultano ancora rosse ed arancioni a causa dell'incidenza dei contagi.

Per quanto riguarda i contratti di trasporto, le modalità di erogazione del servizio rimangono inalterate rispetto allo scorso anno. In una situazione eccezionalmente critica, come quella che stiamo vivendo, i rimedi della risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta, potrebbero portare a far sì che la restituzione chiesta al vettore risulti più onerosa della controprestazione.

A tal proposito, la legge 10/2020 n.126 apporta la seguente modifica: "L'importo di ciascuna anticipazione non può' essere superiore all'indennizzo richiesto e documentato sulla base dei criteri indicati dal decreto del Ministro dello sviluppo economico...e dei consolidati indirizzi interpretativi adottati dalla Commissione europea in riferimento alle misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza da COVID-19".

Alla luce di quanto precede, si comprende come la ripresa economica post COVID-19 del nostro Paese debba, necessariamente, passare da una ripresa del settore turistico, a sua volta inscindibilmente connessa con una ripartenza del settore dei trasporti. per sostenere questa affermazione, si può fare riferimento al "Piano Straordinario per la Mobilità Turistica 2017-2022" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in cui si evidenzia chiaramente che "non c'è turismo senza mobilità: i trasporti costituiscono un presupposto fondamentale e giocano un ruolo chiave per la qualità dell'offerta turistica nazionale".

Inoltre, 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. 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. Nella normativa si parla di "possibilità" ma si potrebbe 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 esteso anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo legge, usi o equità. A tal proposito varie pronunce della SC, in particolare la n°24675 del 2017 e tenendo in considerazione gli art. 1175 e 1375 cod. civ. e l'art. 2 Cost., identificano nella correttezza e nella buona fede, una funzione di integrazione del rapporto che impone l'obbligo alle parti di agire con il fine di preservare e tutelare gli interessi dell'altra, senza considerare se ciò viene specificatamente previsto in sede di contratto.

4.2 Locazioni turistiche *(Marika Da Prato)*

Con la legge 9 dicembre 1998, n.431, si assiste ad una riprogettazione della disciplina generale delle locazioni ad uso di abitazione e viene fatta espressamente menzione delle locazioni turistiche. All'art. 1, co. 2 lett. C) si individuano i contratti di alloggi locati esclusivamente per finalità turistica per escluderli e distinguerli dall'area di operatività della legge stessa. Sebbene in questo contesto fossero nominati con accezione negativa, nel d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, all'art.53 si ha una visione differente: nell'articolo si dichiara che "gli

⁵⁰⁸ Dal 26 aprile 2021 cessano di avere efficacia le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, e sono conseguentemente consentiti gli spostamenti in entrata e in uscita dai territori delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano che si collocano nelle zone bianca e gialla.

alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione”. Ma nel plesso normativo in materia di locazioni di immobili, lo scopo turistico e l'utilizzazione collegata al turismo trova la propria fonte nella legge 27 luglio 1978, n.392.

All'art. 27, 1° comma, lett. b, 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.⁵⁰⁹. Rimane comunque invariata la possibilità di stipulare contratti di locazione più brevi qualora l'attività esercitata o da esercitarsi nell'immobile abbia, per sua natura, carattere transitorio⁵¹⁰.

Su questa normativa vanno ad inserirsi le misure volte al contenimento del Covid-19. La chiusura delle strutture turistiche al fine di contenere la diffusione della pandemia crea uno squilibrio nella disciplina dei contratti di locazione: per cause non dipendenti dal locatore, si ha l'impossibilità di godere dell'immobile per il quale risulta essere in atto la corresponsione di un canone.

Per far fronte a tale problematica, l'art. 91 del d.l 18/2020 dispone il principio secondo il quale valutare se sussiste la responsabilità dell'obbligato in relazione all'inadempimento e al conseguente obbligo di risarcire il danno e, sulla base di ciò, deve essere considerato l'impatto delle misure di contenimento sull'attività dell'obbligato stesso.

Si evince quindi che il conduttore impossibilitato ad ottemperare correttamente alle scadenze del pagamento dei canoni previsti, causa emergenza sanitaria, può sospendere tali pagamenti senza dover far fronte alla decadenza del contratto o l'applicazione di interessi moratori o sanzioni.

Nel caso di interesse persistente da parte del locatario, si potrebbe considerare la rinegoziazione dei contratti con il fine di ristabilire un nuovo equilibrio. Così facendo, il conduttore imprenditore turistico viene tutelato dalla perdita dell'avviamento che si presenterebbe in caso di risoluzione. 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.

Tra i numerosi settori delle attività economiche toccate dagli effetti dei provvedimenti emergenziali, il turismo è stato sicuramente uno fra i più colpiti. Le restrizioni e i divieti di circolazione nel territorio italiano e con paesi esteri hanno causato il blocco del turismo, con conseguenti ricadute sui rapporti contrattuali nell'attività turistica.

Con la legge n.27/2020, facente riferimento al d.l 17 marzo 2020, all'art. 88-bis si dichiara che “per il rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici...ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 c.c., ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione...ai contratti di soggiorno”. Pertanto si evince che le misure restrittive

⁵⁰⁹ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 235-236.

⁵¹⁰ Cass., 20 agosto 1990, n. 8489, in *Rass. equo canone*, 1991, 45.

della circolazione possono essere invocate dal turista per svincolarsi dal contratto e richiedere la restituzione di quanto eventualmente versato anticipatamente.

Inoltre con l'art. 65 del d.l. 17 marzo 2020, n.18, convertito in legge 24 aprile 2020, n.27, si prevede in favore dei conduttori un credito d'imposta pari al 60% del canone del mese di marzo. Questa disposizione risulta avere conseguenze sul contratto di locazione: essa non modifica la prestazione del conduttore di pagamento del canone, ma esaurisce i propri effetti sul piano tributario consentendo al conduttore di recuperare parte del corrispettivo dovuto al locatore. Altresì degno di menzione è la disposizione del d.l.n.18/2020, che nell'art. 91 integra l'art.3 del d.l. 2 marzo 2020, n.9, convertito in legge 13/2020, stabilendo che il rispetto delle misure per il contenimento della pandemia da Covid-19 "è sempre valutato 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 adempimenti".

Durante il periodo di emergenza, il mancato pagamento del canone non può essere addebitato al locatore a motivo di risoluzione del contratto di locazione, considerato che al conduttore è consentito contestare e addurre a giustificazione del mancato – o parziale adempimento - la situazione contingente espressamente richiamata dalla legge. Pertanto, nel momento in cui la norma impone di valutare la situazione emergenziale come presupposto che consente al conduttore di giustificare il proprio temporaneo inadempimento, non si verifica l'effetto di cui all'art. 1218 c.c. sul rapporto obbligatorio, non sorge quindi l'obbligazione ulteriore di risarcimento del danno. Infine sul rapporto contrattuale non si determina automaticamente l'effetto di cui all'art. 1453 c.c., risultando precluso al locatore il diritto di ottenere la risoluzione del contratto.

In una situazione di incertezza come quella attuale, la stipula di contratti di natura transitoria, come la locazione di case vacanze per i mesi estivi, presenta un caso diverso. A tal proposito, merita di essere richiamato l'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017, n.50, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017. La disposizione definisce le locazioni brevi come "i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni" e caratterizzate sul piano soggettivo in quanto contratti "stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa".

Segue poi l'integrazione della precisazione secondo la quale i contratti di locazioni brevi "prevedono la prestazione di servizi di biancheria e di pulizia dei locali...direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazioni immobiliari...". Tale precisazione stabilisce le regole per i B&B o case vacanze, considerando i contratti che negli ultimi anni si sono irradiati nel settore del turismo cosiddetto "fai-da-te"⁵¹¹.

Per quanto concerne il caso di 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. Si evince 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". 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.

⁵¹¹ Vincenzo Cuffaro, *Contratti di locazione turistica e per locazione turistica*, 2020.

Da qui si può estrapolare il 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 influenzando la facoltà oggettiva delle prestazioni a cui le parti sono tenute, sicuramente agiscono sull'utilità e sull'utilizzabilità della prestazione da parte dei locatori a solo danno dei conduttori. L'interesse del creditore alla prestazione⁵¹² diventa componente fondamentale della causa del contratto in quanto scopo dello stesso e il suo sottrarsi a tale obbligazione dovrà portare alla risoluzione della stipula⁵¹³. Mentre per i contratti di durata si può discutere sulla temporaneità di fruizione, sull'interesse del locatario alla prosecuzione del rapporto e delle rettifiche che permettono il riequilibrio dell'alterazione contrattuale⁵¹⁴, in questo caso qui l'inutilizzabilità è definitiva e porterà alla caducazione del rapporto contrattuale⁵¹⁵.

4.3 Prenotazioni alberghiere (Alberto Innocenti)

Nella lingua italiana il termine prenotazione indica l'impegno a occupare ed il diritto ad aver riservato un posto all'interno di una struttura ricettiva, in un mezzo di trasporto, in un teatro e così via⁵¹⁶. Inoltre, l'eterogeneità dell'oggetto della prenotazione è amplificata dalle nuove modalità di prenotazione rese possibili dallo sviluppo di Internet. Infatti, la prenotazione alberghiera può avvenire tramite diversi canali (telefonici, online, mail o fax) e proprio per il fatto che le prenotazioni fanno riferimento ad una pluralità di modelli, la legge non prescrive una nozione giuridica di prenotazione. Differenti cause di natura economica, locazione della struttura e durata del soggiorno nella struttura fanno sì che vi siano una molteplicità di modalità con le quali è possibile prenotare una camera. Nonostante questa pluralità di modelli è possibile iniziare questa analisi affermando che la prenotazione alberghiera rappresenta la modalità usuale di formulazione del contratto d'albergo.

Una prenotazione viene chiamata "pura e semplice" qualora l'albergatore, anche telefonicamente, accetti la prenotazione da parte del cliente senza versamento di acconto o caparra⁵¹⁷. Questa è una tipologia di prenotazione che risulta sfavorevole nei confronti del turista. Infatti, una volta perfezionato il contratto, la disdetta da parte di quest'ultimo si tramuta in un recesso unilaterale del vincolo negoziale che lo vede obbligato nell'indennizzare l'albergatore del danno subito. Viene a crearsi una situazione nella quale non vi è differenza nelle modalità con le quali avviene la disdetta, che sia *disdetta esplicita*, *disdetta implicita* oppure il c.d. *no show*.

Diventa quindi opportuno enfatizzare la differenza tra una semplice richiesta di informazioni da parte del consumatore ed un'effettiva intenzione nello stipulare un contratto. A tale proposito, la Cassazione ha ritenuto necessario specificare che il «solo fatto del contatto telefonico, in assenza del pagamento di un acconto, [...], lascia intendere che detto contatto telefonico fosse solo relativo ad informazioni»⁵¹⁸. Ne consegue

⁵¹² Art. 1174 cod. civ.

⁵¹³ 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.

⁵¹⁴ Cass. 24 luglio 2007 n. 16315 sulla protezione del contraente che subisce l'alterazione sinallagmatica.

⁵¹⁵ 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.

⁵¹⁶ La definizione è tratta dal *Dizionario della lingua italiana Treccani*, in rete: www.treccani.it/vocabolario/prenotazione/, 1 giugno 2021.

⁵¹⁷ R. Santagata, *Diritto del turismo*, Torino, 2018, 164.

⁵¹⁸ Cass., 3 dicembre 2002, n. 17150.

quindi la prassi per gli albergatori di far confermare il contratto d'albergo tramite una conferma scritta della prenotazione da parte del cliente.

In aggiunta, sono presenti delle critiche in dottrina rispetto alla prenotazione come accettazione di un'offerta, si tende a considerare la prenotazione come un contratto autonomo preparatorio, dove il contratto d'albergo viene poi concluso in un secondo momento. In linea con quanto detto la tesi più accolta vede la prenotazione "pura e semplice" come un contratto atipico, consensuale, tendenzialmente gratuito e con prestazioni a carico di una sola parte (albergatore). Inoltre, la prenotazione alberghiera viene considerata come un contratto a distanza, che genera per l'appunto degli obblighi nei confronti del proprietario della struttura turistica. L'art. 51, 4° comma, cod. cons. fa rientrare tra questi obblighi il confermare per iscritto al consumatore la disponibilità delle camere nelle date indicate, il prezzo del soggiorno e la durata della validità dell'offerta e del prezzo. Infine, la prenotazione è un contratto tendenzialmente gratuito che può però diventare oneroso nel momento in cui sia espressamente prevista una penale in caso di disdetta tardiva.

Come ci fa notare Santagata accade ormai sempre più frequentemente che agli albergatori, specialmente in periodi come quelli di alta stagione, non basti più una modalità di prenotazione "pura e semplice", ma richiedano una c.d. prenotazione "confermata" o "garantita"⁵¹⁹. Come accennato in precedenza, in questa forma di prenotazione l'albergatore richiede al turista la conferma scritta della prenotazione, accompagnata dal versamento di un acconto o dall'indicazione degli estremi della propria carta di credito. La prenotazione "confermata" garantisce che all'albergatore, nel momento in cui il cliente non disdice la prenotazione entro i termini prefissati, venga 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.

Quindi, come descritto all'interno di una massima la prenotazione alberghiera c.d. garantita svolge la funzione di salvaguardia sia del cliente, in relazione alla sua disdetta ed all'eventuale applicazione di penali, sia dell'albergatore e più in generale la sicurezza del sistema dei pagamenti mediante il quale si realizza. Nello specifico, l'indicazione degli estremi della carta di credito assolve alla doppia funzione di tutelare l'interesse del cliente alla certezza di ottenere il servizio prenotato e quello dell'albergatore di ottenere, comunque, parte della somma anticipata o dovuta in caso di disdetta mancata o tardiva⁵²⁰. Fra i due estremi finora spiegati, prenotazione "pura e semplice" da una parte e "confermata" o "garantita" dall'altra, vi sono tutta una serie di ipotesi intermedie di interazione tra le due controparti. Ipotesi intermedie che rendono dunque problematico ricercare e trovare la qualificazione giuridica appropriata⁵²¹.

Data la globale diffusione del mercato elettronico e dell'utilizzo di internet è opportuno soffermarsi a parlare anche della prenotazione alberghiera c.d. "telematica" o "online", una modalità che trova riscontro all'interno dell'art. 45 cod. cons. (viene considerato come un "contratto a distanza"⁵²²) e nel d.lgs. 70/2003 che regola il commercio elettronico. Nella prenotazione "telematica" la conclusione di quest'ultima avviene secondo una modalità definita *point and click*, ovvero una modalità di conclusione dei contratti utilizzata nel commercio elettronico. Essa prevede che la volontà negoziale del contraente, rispetto a un modulo negoziale online (c.d. *catalogo elettronico*), sia espressa compilando degli appositi *form*

⁵¹⁹ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 174.

⁵²⁰ Arbitro bancario finanziario Napoli, 20 ottobre 2016, n. 9353.

⁵²¹ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 164.

⁵²² Art.45, lett. g) cod. cons.

predisposti dall'albergatore e cliccando sul pulsante previsto per l'accettazione (c.d. *tasto negoziale virtuale*) volta per volta. In questo contesto, la spunta sul pulsante del negozio virtuale rappresenta il comportamento concludente che esprime l'intenzione di concludere il contratto d'albergo (ai sensi dell'art 1322 c.c.), ovvero il momento in cui la volontà delle parti si incontra.

Stante a quanto detto finora, le azioni apportate da parte del governo italiano in tema di prenotazioni alberghiere a fronte dell'emergenza COVID-19 non sono molte. Come riportato all'interno del precedente lavoro d'analisi sulle prenotazioni alberghiere, queste azioni tendono a delle sostanziali modifiche temporali all'obbligo del turista di dover indennizzare l'albergatore⁵²³.

Per cercare di porre rimedio rispetto a quest'obbligo, l'art.88-bis del decreto-legge 18/2020 c.d. "Cura Italia" (convertito poi in legge n.27/2020) prevede per il turista il «rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio e per il soggiorno ovvero all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione⁵²⁴». Si è voluto dare quindi all'albergatore la possibilità di conservare liquidità sostituendo il rimborso monetario con una dilazione temporanea del contratto. Inizialmente il decreto "Cura Italia" prevedeva l'emissione di un voucher da poter utilizzare entro un anno dalla sua emissione, art.88-bis, comma 3 che poi è stato modificato dall'art.182, comma 3-bis del decreto-legge 34/2020 c.d. "Rilancio" convertito poi con modificazioni in legge n.77/2020⁵²⁵. A poco più di un anno di distanza da questo primo intervento, le modifiche introdotte non sono cambiate molto, con il decreto-legge 41/2021 c.d. "Sostegni" viene infatti introdotta una proroga per quanto riguarda la durata del titolo (voucher) da 18 a 24 mesi⁵²⁶.

In risposta a questo ultimo decreto Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e la tutela dei diritti di utenti e consumatori) commenta dichiarando che i voucher sono «una misura a esclusivo vantaggio di agenzie di viaggio e tour operator, una truffa legalizzata che priva per due anni i cittadini della possibilità di ottenere il rimborso per viaggi e vacanze cancellate a causa della pandemia»⁵²⁷. Quest'ultima era già intervenuta nel giugno del 2020 andando a riportare questa situazione alla Commissione Europea che si era poi attivata contro lo strumento del voucher come singolo strumento di rimborso⁵²⁸.

4.4. Pacchetti turistici (*Alberto Innocenti*)

Secondo l'art. 33, 1° comma, lett. c) del codice del turismo il pacchetto turistico è definito come «la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso

⁵²³ G. Cepparotti, *Le locazioni turistiche*, in U. Izzo (a cura di), *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*, Trento LawTech Student Paper Series n. 59, Trento, 2020, 155, spec. 156

⁵²⁴ 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*, art.88-bis, comma 3

⁵²⁵ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, art.182, comma 3-bis

⁵²⁶ Decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, *Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*, art. 30, comma 4-bis

⁵²⁷ Codacons, *Voucher viaggi saltati per Covid: come funziona il rimborso e quanto dura*, in rete: <https://codacons.it/voucher-viaggi-saltati-per-covid-come-funziona-il-rimborso-e-quanto-dura/>, 25 maggio 2021

⁵²⁸ 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/>, 25 maggio 2021

viaggio o della stessa vacanza⁵²⁹» nel momento in cui i servizi turistici sono combinati da un unico professionista, anche su richiesta del viaggiatore o secondo una sua selezione, prima che un contratto unico per tutti i servizi venga concluso. In alternativa, nel momento in cui i servizi turistici, anche se conclusi tramite contratti distinti con fornitori singoli, sono:

- 1) acquistati presso un punto vendita unico e selezionati prima che il viaggiatore acconsente al pagamento;
- 2) offerti, venduti o fatturati a un prezzo forfettario o globale;
- 3) pubblicizzati o venduti utilizzando la denominazione di “pacchetto” o analoga;
- 4) assemblati seguendo le specifiche richieste del viaggiatore dopo la conclusione di un contratto che consente di scegliere tra una selezione di molteplici servizi turistici (c.d. viaggio su misura)
- 5) acquistati tramite processi collegati di prenotazione per via telematica (c.d. pacchetti dinamici) dove il nome del viaggiatore, gli estremi del pagamento e l’indirizzo di posta elettronica vengono trasmessi dal professionista con cui è concluso il primo contratto a uno o più professionisti e il contratto con quest’ultimo o questi ultimi professionisti è concluso al massimo ventiquattro ore dopo la conferma della prenotazione del primo servizio turistico.

L’art. 32, 2° comma del codice del turismo aggiunge un ulteriore requisito per la definizione di pacchetto turistico riguardante la durata del soggiorno che deve essere superiore alle ventiquattro ore, a meno che non vi sia incluso un pernottamento⁵³⁰. Vi sono però delle eccezioni, sottratte all’applicazione della disciplina dei contratti di turismo organizzato sono infatti le associazioni che vendono pacchetti turistici ad un gruppo limitato di viaggiatori (senza offerta al pubblico), ma le quali svolgono codesta attività non più di due volte all’anno e senza finalità di lucro.

Prima di continuare con un’analisi più approfondita dei pacchetti turistici risulta necessario soffermarsi sui servizi turistici collegati, introdotti con decreto legislativo 62/2018, per attuazione della direttiva 2015/2302/UE. Con il termine servizi turistici collegati si intendono servizi turistici acquistati da professionisti diversi con vari contratti, ma connessi tra loro. Servizi che vengono classificati come collegati quando un professionista agevola la prenotazione dei servizi successivi e/o quando vengono acquistati per uno stesso viaggio o vacanza. Inoltre, Santagata pone l’attenzione sulla differenza che intercorre tra pacchetti turistici e servizi turistici collegati. I primi hanno come elemento qualificante l’attività di organizzazione del viaggio o della vacanza eseguita dal professionista che porta alla creazione di un’unitaria operazione economica. Attività di organizzazione che sul piano giuridico culmina nella responsabilità del professionista in caso di necessità di ristorare i danni. Differentemente, i servizi turistici collegati, nonostante vengano acquistati ai fini dello stesso viaggio o vacanza, comportano la conclusione di contratti distinti con singoli fornitori, si parla quindi di singoli atti che non sono assorbiti all’interno di un’unità organizzativa unica⁵³¹. Perciò, il ruolo del professionista si limita alla sola agevolazione della scelta e del pagamento di ogni servizio turistico. In questo caso il professionista non assume gli obblighi o le responsabilità che avrebbe nel caso di un pacchetto turistico. Tuttavia, l’art. 49 del codice del turismo esplica come il professionista, che intende limitarsi nel facilitare il collegamento di servizi e che non vuole assumere il ruolo di organizzatore, si veda costretto a renderlo palese al viaggiatore mediante un’informativa prevista nel codice.

⁵²⁹ Art. 33, 1° comma, lett. c), cod. tur.

⁵³⁰ Art. 32, 2° comma, cod. tur.

⁵³¹ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 280.

In caso di mancata informativa il quest'ultimo viene considerato organizzatore del viaggio e quindi si vede costretto a rispondere delle eventuali obbligazioni che gli spettano.

Continuando l'analisi sui pacchetti turistici, il codice del turismo impone un'ulteriore distinzione tra organizzatore (tour operator) e venditore di viaggi (agenzia di viaggio). L'art. 33, lett. i) del codice del turismo definisce l'organizzatore come «un professionista che combina pacchetti e li vende o li offre in vendita direttamente o tramite o unitamente a un altro professionista⁵³²», tra organizzatore e turista viene dunque a crearsi un contratto di organizzazione di viaggio. Il venditore viene invece definito dall'art. 50 del codice del turismo come il «responsabile dell'esecuzione del mandato conferitogli dal viaggiatore con il contratto di intermediazione di viaggio⁵³³» che offre in vendita i pacchetti turistici creati dall'organizzatore. In questo caso tra venditore e turista viene quindi a crearsi un contratto di intermediazione di viaggio che si può tradurre in un classico contratto di mandato con rappresentanza. In qualità di semplice venditore, l'agenzia viaggi assume verso il cliente un'obbligazione di mezzi, significa che può essere considerata responsabile esclusivamente per l'esecuzione del mandato conferitole dal viaggiatore, assume quindi un'obbligazione di mezzi e non di risultato. L'art. 51 del codice del turismo puntualizza come il venditore è responsabile per gli errori dovuti a difetti tecnici nel sistema di prenotazione ad essa imputabili, non risponde quindi ad errori imputabili al turista o causati da circostanze inevitabili e straordinarie⁵³⁴.

Risulta invece più complessa la qualificazione giuridica del contratto di organizzazione di viaggio, poiché l'attività del tour operator non si limita a coordinare turisti e prestatori di servizi, ma si impegna nell'eseguire al viaggiatore una serie di prestazioni di natura eterogenea che formano il pacchetto turistico. Data la complessa attività che il tour operator esegue porta il contratto di organizzazione di viaggio a poter essere inquadrato come un contratto di appalto dei servizi (art. 1655 cod. civ.)⁵³⁵. Ne segue che l'organizzatore si impegna, nei confronti del turista, ad un'obbligazione di risultato e dovrà quindi rispondere dell'inesatta o mancata esecuzione dei servizi turistici compresi nel pacchetto, anche se prestati da terzi fornitori.

Infine, rimane da analizzare il rapporto che intercorre tra tour operator e agenzia viaggi e quindi tra organizzatore e venditore. Vi sono due principali situazioni che si possono andare a creare, una prima che si crea nel momento in cui il rapporto tra le due parti è occasionale, dove vi è mediazione tra le parti per la conclusione di un singolo affare. Diversa è la seconda ipotesi che vede una situazione dove vi è la presenza di un rapporto stabile di collaborazione. In questo caso si è in presenza di un contratto di agenzia dato che l'agenzia viaggi assume il compito di promuovere stabilmente il tour operator ai suoi clienti. Sempre Santagata fa notare come non vi sia da escludere anche la possibilità per l'intermediario (agenzia viaggi) di assumere la veste di mandatario con rappresentanza del tour operator, andando così a mostrarsi come rappresentante di ambedue le parti (tour operator e turista). Questa situazione configurerebbe una specifica ipotesi di contratto denominata doppia rappresentanza⁵³⁶.

Vi sono ulteriori vincoli che tour operator e agenzie viaggi sono tenuti a seguire, si parla delle informazioni precontrattuali che devono essere comunicate in maniera appropriata al turista come disciplinato dall'attuazione della direttiva 2015/2302/UE. Organizzate e

⁵³² Art.33, lett. i), cod. tur.

⁵³³ Art. 50 cod. tur.

⁵³⁴ Art. 51 cod. tur.

⁵³⁵ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 268.

⁵³⁶ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 284.

venditore sono tenuti a condividere col cliente tutte le informazioni necessarie prima dell'acquisto, in modo che quest'ultimo possa effettuare una scelta consapevole riguardo a pacchetto turistico da acquistare. L'informativa precontrattuale forma un parametro per la valutazione dell'adempimento delle obbligazioni dedotte nel contratto e l'onere della prova⁵³⁷ relativo alla corretta osservanza degli obblighi di informazione ricade sul professionista. Nel caso di una non appropriata informazione il cliente è legittimato a portare avanti un'azione di risoluzione del contratto per inadempimento oppure a ricevere una riduzione del prezzo⁵³⁸.

L'art. 36, 5° comma del codice turistico definisce il contenuto del contratto di pacchetto turistico, in aggiunta alle informazioni precontrattuali vi sono infatti tutta una serie di elementi che compromettono la possibilità di determinare l'oggetto (pacchetto turistico) considerato nel suo insieme⁵³⁹. Santagata scrive che «tale è il caso di assenza delle indicazioni riguardanti: destinazione, durata, data d'inizio e conclusione del soggiorno, mezzi di trasporto, sistemazione in albergo e categoria turistica, nonché l'eventuale idoneità all'accoglienza di disabili, termine entro il quale il viaggiatore deve essere informato della risoluzione del viaggio per mancato raggiungimento del numero minimo di partecipanti»⁵⁴⁰. Analogamente a quanto avviene con la prenotazione alberghiera, le condizioni generali di contratto esplicitano come la prenotazione del viaggiatore attraverso il tour operator, nonostante vincolino il versamento di un importo a titolo di caparra, non sia comunque sufficiente per definire il perfezionamento del contratto. Il versamento a titolo di caparra lo si va a considerare piuttosto come una proposta precontrattuale vincolante che il cliente formula nei confronti del tour operator, quest'ultimo si riserva di accettarla solo dopo aver verificato l'effettiva disponibilità dei posti. Il contratto di pacchetto turistico si conclude solamente quando l'organizzatore da conferma al cliente dell'effettività dei posti⁵⁴¹.

Continuando, la fissazione e possibile revisione dei prezzi vengono trattati nell'art.39 del codice del turismo, i prezzi infatti possono essere aumentati solamente se la loro revisione è espressamente precisata nel contratto e al contempo il viaggiatore ha diritto a una riduzione del prezzo seguendo le stesse ipotesi in cui è possibile l'incremento. Aumento di prezzo che però ha dei limiti, vi è l'immodificabilità del prezzo nei venti giorni che precedono la partenza, inoltre se l'incremento non deve superare l'otto per cento del prezzo complessivo del pacchetto. Se questo avviene il 3° comma del medesimo articolo prevede che scatta una presunzione legale di significatività della modifica della principale condizione contrattuale. Il viaggiatore ha in questo caso il diritto, entro un certo limite di tempo, di accettare le modifiche oppure recedere senza spese dal contratto⁵⁴². L'articolo successivo (art. 40 cod. tur.) prevede che in caso di recesso, l'organizzatore può proporre al turista un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore. Il viaggiatore che sceglie l'opzione di recesso ha il diritto di essere risarcito entro quattordici giorni di tutti i pagamenti da lui già effettuati⁵⁴³.

Delle precisazioni devono tuttavia essere fatte, poiché vi sono delle differenze tra modifiche del contratto anteriori alla partenza e modifiche successive alla partenza. Le

⁵³⁷ Principio basilare dell'ordinamento processuale secondo il quale chi promuove un giudizio per ricevere tutela per un proprio diritto ha l'obbligo di provare i fatti relativi alla domanda giudiziale, mentre la controparte deve provare i fatti estintivi oppure impeditivi (art. 2697 c.c.).

⁵³⁸ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 285.

⁵³⁹ Art. 36, 5° comma, cod. tur.

⁵⁴⁰ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 293.

⁵⁴¹ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 291.

⁵⁴² Art. 39, cod. tur.

⁵⁴³ Art. 40, cod. tur.

modifiche anteriori la partenza sono quelle che abbiamo riportato in precedenza, dopo la partenza è invece possibile che una parte sostanziale della combinazione dei servizi turistici che formano il pacchetto turistico non possa essere effettuata per cause sopravvenute non imputabili all'organizzatore. In questi casi, l'organizzatore deve predisporre adeguate soluzioni alternative, di una qualità equivalente o superiore a quella contemplata nel contratto. Nel caso in cui non sia possibile trovare una soluzione alternativa, il tour operator è ha l'obbligo di mettere a disposizione del turista un mezzo di trasporto per il rientro, è inoltre tenuto a restituire la differenza in denaro tra il costo delle prestazioni previste e quelle effettuate (ipotesi di *risoluzione parziale del contratto*)⁵⁴⁴.

Vi sono tuttavia delle situazioni per le quali il codice del turismo garantisce al turista il diritto di recesso, ovvero nelle situazioni di *recesso per mutamento dei presupposti* o *recesso per giusta causa*. L'art. 40, 2° comma, comprende i primi due casi relativi al recesso per mutamento, quindi per revisione del prezzo del pacchetto per un ammontare superiore all'otto per cento sul prezzo totale oppure se «l'organizzatore è costretto a modificare in modo significativo una o più caratteristiche principali dei servizi turistici»⁵⁴⁵. Il terzo caso invece prende piede nella situazione di recesso da parte del tour operator che cancella il pacchetto turistico prima della partenza⁵⁴⁶. In questa situazione al turista spetta un indennizzo supplementare a meno che l'organizzatore non riesca a dimostrare che il recesso è causato da circostanze inevitabili e straordinarie che impediscono al tour operator l'esecuzione del contratto oppure quando il recesso dipende dal mancato raggiungimento del numero minimo di partecipanti. Numero minimo, che se richiesto, deve essere messo a conoscenza del viaggiatore nei termini previsti dall'art.34, 1° comma, lett. e)⁵⁴⁷. Il recesso per giusta causa rappresenta il diritto del turista di recedere dal contratto nel momento in cui sopravvengano circostanze inevitabili e straordinarie che hanno un impatto sostanziale sull'esecuzione del pacchetto turistico. Sotto questa ipotesi il viaggiatore non è tenuto a indennizzare l'organizzatore le spese di recesso ed ha diritto al rimborso dei pagamenti effettuati, non ha però diritto ad un indennizzo supplementare⁵⁴⁸. Quindi, se il turista recede per motivazioni non imputabili, come infortuni o malattie, deve rimborsare il tour operator con le spese standard per il recesso ragionevoli⁵⁴⁹.

Secondo quanto esposto finora, l'epidemia di Covid-19 rientra tra le “circostanze inevitabili e straordinarie”, i turisti hanno quindi 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 pandemia, il pacchetto venga annullato dall'organizzatore, il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale entro 14 giorni dal recesso. Il centro europeo consumatori Italia spiega che la Commissione europea, dopo poco più di due anni dall'entrata in vigore della nuova disciplina, ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sui risultati dell'applicazione della direttiva 2015/2302/UE, con particolare riguardo alle misure nazionali di recepimento della direttiva e all'impatto che le conseguenze della pandemia di Covid-19 ha prodotto sull'esecuzione dei pacchetti. La Commissione Europea si è inoltre riservata di effettuare, entro il 2022, un'analisi ancora più approfondita per verificare se l'attuale quadro normativo sia ancora pienamente in grado di

⁵⁴⁴ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 299.

⁵⁴⁵ Art. 40, 2° comma, cod. tur.

⁵⁴⁶ Art. 41, 5° comma, cod. tur.

⁵⁴⁷ Art. 34, cod. tur.

⁵⁴⁸ Santagata, *Diritto del turismo*, cit., 300-301.

⁵⁴⁹ Spese standard per il recesso che sono equivalenti all'importo del prezzo del pacchetto diminuito dei risparmi di costo e degli introiti che derivano dalla riallocazione dei servizi turistici

offrire adeguate tutele ai viaggiatori/consumatori o se sarà necessario intervenire ulteriormente, tenendo conto anche degli sviluppi nel campo del diritto dei passeggeri. Inevitabile osservare come la pandemia di Covid-19 abbia avuto delle ripercussioni sulla corretta applicazione della Direttiva 2015/2302/UE. Nuovamente, Il centro europeo consumatori Italia spiega infatti che, a fronte di una pressoché organica disciplina che assicura il rimborso, alcuni governi nazionali, come l'Italia, hanno emanato misure emergenziali che legittimano gli operatori commerciali ad assolvere gli obblighi di rimborso⁵⁵⁰. Per quanto concerne il caso italiano, l'art.88 del decreto-legge 18/2020 c.d. "Cura Italia" (convertito poi in legge n.27/2020) prevede infatti per il turista il rimborso del corrispettivo versato per il pacchetto turistico ovvero l'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro diciotto mesi dall'emissione. Si è voluto dare quindi all'albergatore la possibilità di conservare liquidità sostituendo il rimborso monetario con una dilazione temporanea del contratto. Come per le prenotazioni alberghiere, a poco più di un anno di distanza da questo primo intervento, le modifiche introdotte non sono cambiate molto, con il decreto-legge 41/2021 c.d. "Sostegni" viene infatti introdotta una proroga per quanto riguarda la durata del titolo (voucher) da 18 a 24 mesi⁵⁵¹.

Un problema su cui vale la pena soffermarsi riguarda l'ipotesi (non così remota) che un tour operator fallisca prima che il buono possa essere utilizzato o rimborsato. A tal proposito Euroconsumatori scrive che dovrebbe intervenire un fondo governativo a favore di casi come questo. Le modalità e i criteri di attuazione e l'importo della compensazione emessa dal fondo dovrebbero essere regolamentati a breve, come dichiarato dal Ministero del Turismo durante un incontro col Centro Europeo Consumatori Italia. «Abbiamo richiesto informazioni al Ministro Garavaglia sulle tempistiche e le modalità di attuazione del fondo sul quale molti consumatori ripongono speranze, timorosi che le conseguenze economiche della pandemia si abbattano rovinosamente su compagnie aeree e agenzie di viaggi» dichiara Maria Pisanò, Direttore del Centro, la quale conclude dicendo che il Ministro ha confermato che il regolamento attuativo è in via di definizione e che si dovrebbe avere un'approvazione definitiva a breve⁵⁵². Regolamento attuativo che è stato finalizzato il 26 maggio 2021 con l'entrata in vigore del decreto legge 73/2021 c.d. "Sostegni bis" il quale va ad incrementare di 150 milioni di euro il fondo di 25 milioni di euro creato con l'art. 182, 1° comma, del Decreto legge 34/2020 c.d. "Rilancio" convertito poi dalla legge 77/2020⁵⁵³.

5. CONCLUSIONI (Marco Della Mura)

Come già evidenziato nel precedente lavoro la disciplina emergenziale dell'ultimo anno presenta ancora alcune criticità, per quanto si sia in qualche modo tentato di porvi rimedio. La tutela del consumatore-turista sembra essere passata in secondo piano in numerose occasioni e appare chiaro, da parte del legislatore, l'obiettivo di tutelare i prestatori del servizio turistico in un momento di crisi. Il desiderio di rifarsi al principio solidaristico

⁵⁵⁰ Centro Europeo Consumatori Italia, *Pacchetti turistici: pubblicato il primo report della Commissione sull'applicazione della normativa sui viaggi "tutto compreso"*, in rete: <https://www.ecc-netitalia.it/it/news-e-pubblicazioni/news/1019-pacchetti-turistici-pubblicato-il-primo-report-della-commissione-sull-applicazione-della-normativa-sui-viaggi-tutto-compreso>, 25 maggio 2021

⁵⁵¹ Decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, *Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*, art. 30, comma 4-bis.

⁵⁵² Consulenza ed assistenza per i consumatori in Europa, *Covid e voucher di viaggio: il Centro Europeo Consumatori fa chiarezza*, in rete: https://www.euroconsumatori.org/it/news_it/639?b=0, 25 maggio 2021

⁵⁵³ Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, *Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*, art. 7.

costituzionale prevede di essere affiancato a quelli di buona fede e correttezza nella stipula e nell'esecuzione del contratto diventando, come detto, disposizioni adattabili alle circostanze, agli usi e alla natura dell'affare.

La situazione emergenziale ha sicuramente messo in difficoltà ognuno di noi, chi più chi meno, ma non può diventare un pretesto per ledere i più basilari diritti dei consumatori in termini di buona fede e leale collaborazione, cosa che è invece successa in numerosi casi come quelli su cui è intervenuta l'AGCM per i vettori di trasporto aereo.

Restano alcune questioni in sospeso, la Commissione Europea deve ancora analizzare in maniera approfondita se il quadro normativo di alcuni degli Stati Membri, tra cui l'Italia, offra le adeguate tutele ai viaggiatori/consumatori, o se sia necessario intervenire. D'altronde non sembra bastato l'avviamento della procedura d'infrazione a carico dell'Italia né la Raccomandazione per gli Stati Membri del 13 maggio 2020 per garantire che le misure di sostegno per il settore turistico non mettessero in difficoltà i consumatori. Forse occorrono misure più stringenti e, soprattutto, vincolanti. Probabilmente è stata proprio la caratteristica di non obbligatorietà delle indicazioni europee che ha lasciato aperte alcune delle lacune evidenziate in questo capitolo.

Per gli interventi giudiziari futuri, così come per le azioni di classe sarà probabilmente l'equità di trattamento delle parti a gettare le basi per la risoluzione delle controversie e il riconoscimento dei diritti. Anche se resta auspicabile il perseguimento del principio costituzionale di solidarietà, anche attraverso - ma non solo - la leale collaborazione e il principio di buona fede nell'esecuzione dei contratti. Quindi, forse è proprio questa situazione di crisi che ci permetterà di passare da una logica egoistica del negozio contrattuale, a una più dinamica e collaborativa volta a mantenere in equo equilibrio gli interessi delle parti.

Il legislatore non ha stabilito nuovi strumenti per la disciplina della rinegoziazione contrattuale, la quale risulta traballante in una situazione di crisi come quella attuale, si è invece limitato a una semplice rivisitazione costruttiva e formale delle misure già vigenti. Ovviamente questa strategia non potrà essere durevole nel tempo, ma solo temporanea. Appare quindi fondamentale una modifica strutturale, con normative innovative, della disciplina della rinegoziazione.

Il vicepresidente Federalberghi, Giuseppe Roscioli, su Sky Tg24, si chiede se i fondi previsti in ambito turistico saranno sufficienti, dal momento che si pensa di tornare a fatturati pre Covid nel 2024. In ogni caso, la ripresa deve necessariamente passare da una ripartenza del settore dei trasporti, come evidenzia il "Piano Straordinario per la Mobilità Turistica 2017-2022" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dove si esplica che: "non c'è turismo senza mobilità: i trasporti costituiscono un presupposto fondamentale e giocano un ruolo chiave per la qualità dell'offerta turistica nazionale".

CAPITOLO V

LA REAZIONE DELLE PIATTAFORME DIGITALI TURISTICHE ALLA PANDEMIA

Sommario: 1. INTRODUZIONE (*Virginia Dal Toso, Beatrice Maffei, Ingmar Paissan, Giulia Scodanibbio*) – 2. LE PIATTAFORME DIGITALI TURISTICHE (*Ingmar Paissan*) – 3. REGOLAMENTAZIONE DELLE PIATTAFORME DIGITALI (*Beatrice Maffei*) – 3.1 Panoramica sul mercato delle OTA – 3.2 Il modello di mercato delle piattaforme turistiche digitali – 3.3 I provvedimenti Antitrust – 3.4 La disciplina delle OTA – 4. CRITICITÀ DELLE PIATTAFORME TURISTICHE PRIMA E DOPO LO SCOPPIO DELLA PANDEMIA (*Giulia Scodanibbio*) – 4.1 Le criticità pre-Covid-19 – 4.1.1 Glocal o local? – 4.1.2 Sicurezza sulle piattaforme – 4.2 Aspetti giuridici – 4.3 Le criticità post Covid-19 – 4.3.1 Crisi, rinascita e adattamento – 4.3.2 Aspetti giuridici post Covid-19 – 5. LA RISPOSTA DELLE PIATTAFORME TURISTICHE ALLA PANDEMIA COVID-19 (*Ingmar Paissan*) – 5.1 La causa di forza maggiore – 5.2 La risposta di Airbnb – 5.3 La risposta di Booking.com – 5.4 La risposta di altre piattaforme importanti: Expedia, Skyscanner, Delta Air Lines – 5.5 La risposta di Alpitour – 6. INIZIATIVE DI ALTRE PIATTAFORME MINORI (*Virginia Dal Toso*) – 6.1 Piattaforme digitali nel settore delle seconde case – 6.2 Iniziative territoriali – 7. PIATTAFORME DELLA RISTORAZIONE (*Beatrice Maffei*) – 8. PIATTAFORME DEI SERVIZI DI VIAGGIO (*Beatrice Maffei*) – 9. CONCLUSIONI (*Virginia Dal Toso, Beatrice Maffei, Ingmar Paissan, Giulia Scodanibbio*).

1. INTRODUZIONE (*Virginia Dal Toso, Beatrice Maffei, Ingmar Paissan, Giulia Scodanibbio*)

L'evoluzione del mercato turistico è ormai in atto sin dall'avvento delle tecnologie digitali e fino al 2020 non aveva mai incontrato delle difficoltà importanti: il suo trend di crescita sembrava non potesse arrestarsi per nessuna ragione. Tuttavia, allo scoppio della pandemia le piattaforme digitali turistiche si sono trovate di fronte ad una sfida senza precedenti: fronteggiare un'ondata di cancellazioni e ri-pianificare completamente le loro attività senza alcuna certezza sul futuro del mercato turistico. Nonostante un primo momento di ripresa delle attività turistiche in alcune zone del mondo durante l'estate del 2020, si sono poi ritrovate nella medesima situazione una seconda volta, a causa del blocco del turismo durante la stagione invernale. Per dare maggiore certezza ai clienti e riguadagnare la loro fiducia, le grandi OTA e a seguire anche quelle minori, hanno iniziato a cambiare il modo di proporre i loro servizi: in particolare, alcune compagnie hanno deciso di rimuovere i costi extra per i cambi di data e hanno dedicato nei loro siti web delle pagine informative per educare i consumatori sui rischi derivanti dalle prenotazioni non rimborsabili. I proprietari di strutture alberghiere e case vacanza hanno dovuto inoltre seguire delle linee guida previste dalle OTA per poter permettere una visita sicura anche in tempi di pandemia. Nei primi mesi di incertezza derivante dal lockdown (marzo - maggio 2020), gli operatori iscritti alle piattaforme si sono dovuti adattare alle decisioni prese dall'alto e in alcuni casi si è creato anche un forte malcontento con conseguenze di lungo periodo: è il caso di Airbnb e il mercato degli affitti a breve e delle problematiche relative ai rimborsi. Con la fine del primo lockdown è stata quindi data nuovamente libertà di decisione ai singoli operatori su come comportarsi verso i clienti, avvertendo però gli stessi, dei pericoli derivanti dal prenotare una vacanza in tempo di pandemia. Il focus è quindi diventato la

prevenzione di eventuali controversie legate a voucher e rimborsi e l'informazione estensiva dei viaggiatori. La potenza delle piattaforme rimane comunque una questione abbastanza problematica a prescindere dalla situazione in corso, in quanto sembra che per prenotare le vacanze si è ormai quasi obbligati a passare attraverso questi portali, di fatto cancellando il lavoro delle agenzie di viaggio. Nel capitolo trattato viene quindi fornita una panoramica sul mercato delle OTA e sul loro funzionamento, sulle problematiche derivanti dal forte potere contrattuale detenuto anche a causa della mancanza di una regolamentazione specifica, richiami a concetti di sharing economy e delle criticità rilevate sia prima che dopo la pandemia. Per concludere la panoramica sul mondo delle piattaforme digitali sono state analizzate le risposte specifiche da parte dei portali di prenotazione alberghiera, di case vacanza, ristoranti, compagnie aeree e motori di ricerca. Per ulteriore completezza sono state inserite anche le interessanti risposte date da alcune regioni Italiane, che si sono ritrovate da un giorno all'altro a passare da problemi di overtourism ad un'assenza completa di visitatori sul territorio.

2. LE PIATTAFORME DIGITALI TURISTICHE (*Ingmar Paissan*)

Il mondo del turismo è sempre in rapida trasformazione e si adatta in tempi brevi alle nuove necessità e ai modelli di consumo. Secondo la Banca Mondiale⁵⁵⁴, il numero dei turisti che viaggiano annualmente è aumentato notevolmente negli ultimi anni: la vacanza, dall'essere un bene a disposizione delle classi sociali più agiate come nella prima metà del 1900 è diventato una necessità condivisa da tutta la società. Questa trasformazione radicale è arrivata in Italia a seguito della ripresa post Seconda guerra mondiale e successivamente si è continuamente trasformata grazie alle nuove tecnologie fino ai giorni nostri. Secondo una stima fatta nel 2017, il numero di viaggiatori internazionali si è attestato a circa 1.2 miliardi, mentre il potenziale di crescita stimato prima della pandemia da Covid-19 era di 1.8 miliardi di viaggiatori entro il 2030. A seguito della pandemia sarà interessante notare se queste previsioni si riveleranno comunque accurate o se la ripresa del turismo sarà invece più lenta. Con questi alti numeri di viaggiatori provenienti da tutto il mondo, sorge spontaneo chiedersi dove questi possano pernottare durante i loro spostamenti in luoghi anche molto lontani da casa. Le strutture alberghiere e i proprietari di case o appartamenti turistici hanno sempre di più utilizzato i mezzi di comunicazione di massa per raggiungere i potenziali clienti e permettere loro una prenotazione sempre più agevole. Il consumatore moderno, abituato quindi ad utilizzare internet per tutti gli aspetti della propria vita, ha necessità di esplorare le alternative ed eventualmente anche prenotare il proprio soggiorno facilmente. La facilità è quindi proprio l'aspetto che ha reso le piattaforme digitali un metodo ormai consolidato e diffuso per la prenotazione di strutture alberghiere ed extralberghiere nel mondo, in molti casi soppiantando le tradizionali agenzie di viaggio. Un esempio di questo aspetto lo troviamo nel recente fallimento della Thomas Cook, che non è riuscita evidentemente a reggere i repentini e continui cambiamenti del mercato, segnando la fine di un'epoca dove è stata la leader indiscussa dei tour operator. Il turista, inoltre, ha la necessità di conoscere le alternative di pernottamento a propria disposizione e di ridurre se possibile le asimmetrie informative riguardanti la qualità delle stesse. Sono nate quindi diverse tipologie di piattaforme digitali che rispondono a queste specifiche esigenze

⁵⁵⁴ World Bank, *Tourism and the sharing economy*, 2018. In rete: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/161471537537641836/pdf/130054-REVISED-Tourism-and-the-Sharing-Economy-PDF.pdf>.

e si dividono in Piattaforme Marketplace - nel cui ambito si distinguono quelle *Business to peer* (B2P) e quelle *Peer to peer* (P2P) – e Piattaforme di ricerca o *metasearch*⁵⁵⁵.

Una definizione, tra le molte che si possono trovare, è quella data dall'OECD: «*An online platform is a digital service that facilitates interactions between two or more distinct but interdependent sets of users (whether firms or individuals) who interact through the service via the Internet*»⁵⁵⁶.

Un'ulteriore esempio di definizione della nuova modalità di commercio digitale, viene data dalla normativa UE 97/157 in cui il commercio elettronico è descritto come: “lo svolgimento di attività commerciali e di transazioni per via elettronica che comprende attività diverse quali la commercializzazione dei beni e servizi per via elettronica, la distribuzione on-line di contenuti digitali, l'effettuazione per via elettronica di operazioni finanziarie e di borsa, gli appalti pubblici per via elettronica ed altre procedure di tipo transattivo della Pubblica Amministrazione”⁵⁵⁷. La portata di questa definizione ci permette di inquadrare ancora meglio il mondo delle piattaforme online e di quante attività possano essere effettuate avvalendosi degli strumenti digitali.

Più in particolare, le piattaforme *marketplace* sono quelle che vendono dei prodotti, ovvero collegano l'offerta con la domanda. Tra queste troviamo sia quelle che vendono prodotti turistici, che qualsiasi altro bene di consumo: alcuni esempi includono Booking.com, Airbnb, Uber, Ebay, Amazon. Facendo un po' di ordine troviamo come queste piattaforme si dividono in due differenti tipologie: quelle *business to peer* come Booking, Expedia o Amazon e quelle che invece si definiscono *peer to peer* come Ebay, Airbnb, Vrbo. La differenza tra queste due forme di business è quasi sempre immediata, anche se in alcuni casi i confini non sono più così netti: le prime (B2P) sono quelle dove un negozio oppure un albergo (caratterizzati come business) vendono il proprio prodotto ai consumatori (*peer*) servendosi della piattaforma web. Le seconde (P2P) invece, consistono nel mettere in contatto due *peer*, ovvero da una parte un soggetto che anche solo occasionalmente intende vendere un servizio, e dall'altra un cliente in cerca di una sistemazione per la propria vacanza. Come già anticipato, i confini non sono necessariamente precisi: possono esserci piattaforme che offrono entrambe le alternative come nel caso di Ebay dove troviamo sia privati che vendono ad altri soggetti i propri prodotti (es. un Iphone usato), che negozi veri e propri che usano la piattaforma per raggiungere più facilmente un maggior numero di clienti.

Le piattaforme *metasearch* invece, sono dei veri e propri motori di ricerca che raccolgono e indicizzano risultati provenienti da diverse piattaforme marketplace oppure raccolgono e indicizzano attrazioni, hotel, ristoranti e simili, unitamente a sistemi reputazionali. Alcuni esempi di piattaforme *metasearch* sono: Tripadvisor, Trivago e Kayak.

Come già anticipato, tutti questi cambiamenti nel mondo del turismo derivano da una evoluzione repentina avvenuta negli ultimi decenni che vede:⁵⁵⁸

1. Un crescente numero di viaggiatori internazionali
2. L'avvento di compagnie aeree low-cost che richiamano consumatori di tutte le classi sociali

⁵⁵⁵ Per questa classificazione, seminario sulle piattaforme digitali turistiche tenuto dal Dottor S. Scandola, MAST, 29 aprile 2021.

⁵⁵⁶ OECD, *An introduction to online platforms and their role in the digital transformation*, 13 maggio 2019, in rete: <https://www.oecd.org/innovation/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation-53e5f593-en.htm>.

⁵⁵⁷ E. Maggio, *L'intermediazione online: il ruolo mediativo-compositivo delle piattaforme digitali*, relatore B. De Donno, correlatore E. Ruggiero, Anno accademico 2017-2018. In rete: http://tesi.luiss.it/22508/1/128073_MAGGIO_ELEONORA_Tesi%20Eleonora%20Maggio.pdf.

⁵⁵⁸ World Bank, *Tourism and the sharing economy*, 2018. Cit.

3. Un aumento nella confidenza sulle prenotazioni, data dalla facilità di accesso alle informazioni riguardanti prezzo, reputazione e caratteristiche
4. Possibilità di pagamento in movimento
5. Aumento di interesse in esperienze più autentiche e meno tradizionali o di massa

Se dal punto di vista della domanda, tutti questi fattori creano enormi vantaggi per i consumatori, dal punto di vista dell'offerta c'è stato un enorme aumento della concorrenza. Luoghi che prima risultavano essere lontani, sono diventati velocemente diretti concorrenti, talvolta avvantaggiati da un basso costo della vita e quindi di offerta dei servizi, nonché cambi di moneta molto vantaggiosi soprattutto per il mondo occidentale. Da qui nasce la necessità per gli operatori del turismo di porre maggiore attenzione alle innovazioni che li circondano e pianificare più attentamente la loro presenza sul web. Per farsi conoscere non basta più un semplice passaparola o un elenco telefonico, ma serve la conoscenza dell'utilizzo di social networks, motori di ricerca e agenzie online di pubblicità come, ad esempio, i famosi *Google Ads*. Il viaggiatore, soprattutto se giovane, tende infatti ad informarsi sull'offerta turistica usando questi strumenti, talvolta cercando di ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo facendo ricerche estensive su diverse piattaforme *metasearch* e/o *marketplace*. A beneficiare di tutto ciò sono sicuramente le grandi compagnie proprietarie di piattaforme di prenotazione, in quanto chiedono una percentuale su ogni transazione effettuata per conto dei gestori di hotel e proprietari di case. Nel caso di Booking.com troviamo come le commissioni variano da paese a paese, ma a livello globale viene applicata in generale una media percentuale pari al 15%⁵⁵⁹. Il giro d'affari è quindi enorme e le principali piattaforme turistiche per quote di mercato secondo Statista sono⁵⁶⁰:

1. Booking.com (91,2 miliardi di dollari)
2. Airbnb (87 miliardi di dollari)
3. Trip.com (19,8 miliardi di dollari)
4. Expedia (18,7 miliardi di dollari)

Come possiamo notare, le classiche piattaforme *marketplace* B2P rimangono generalmente le preferite, con Booking.com, Trip.com ed Expedia che continuano a dominare il mercato. Tuttavia, si nota come Airbnb abbia notevolmente guadagnato una posizione di rilievo in poco tempo: questa è infatti nata solo nel 2008, mentre Expedia e Booking risalgono alla seconda metà degli anni '90. Da sottolineare anche la presenza tra le big mondiali di Trip.com, che è stata lanciata nel 2017 e serve principalmente il mercato asiatico. Oggi è di proprietà di Trip.com Group con sede a Shanghai, che detiene anche il famoso sito di ricerca voli Skyscanner.

Ulteriore particolarità da rilevare è la tendenziale concentrazione di piattaforme di prenotazione nelle mani di pochi attori sul mercato: La Booking Holdings detiene infatti un portafoglio notevole di marchi diversi, tra i quali si trovano nomi molto conosciuti come Priceline, Kayak, Rentalcars e Agoda⁵⁶¹, mentre Expedia Group ne detiene ben 13 tra i quali Hotels.com, Vrbo e Trivago⁵⁶². Il catalogo delle piattaforme digitali è enorme e non può

⁵⁵⁹ Booking.com, *A quanto ammontano le commissioni*, maggio 2021. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/commissioni-fatture-e-tasse/commissioni/quanto-ammontano-le-commissioni#:~:text=La%20percentuale%20della%20commissione%20di,ricettiva%20o%20della%20tua%20localit%C3%A0.>

⁵⁶⁰ Statista, *Market cap of leading online travel companies worldwide as of December 2020*, gennaio 2021. In rete: [https://www.statista.com/statistics/1039616/leading-online-travel-companies-by-market-cap/.](https://www.statista.com/statistics/1039616/leading-online-travel-companies-by-market-cap/)

⁵⁶¹ Booking Holdings, *World leader in online travel and related services*, maggio 2021. In rete: [https://www.bookingholdings.com/.](https://www.bookingholdings.com/)

⁵⁶² Expedia Group, *Portafoglio marchi Expedia*, maggio 2021. In rete: <https://www.expediagroup.com/home/default.aspx.>

essere paragonabile al livello di offerta delle classiche agenzie di viaggio: ad esempio su Booking.com troviamo ben 28 milioni di inserzioni a livello mondiale⁵⁶³, che includono alberghi e case vacanza.

Parlando invece di Airbnb, possiamo notare come questo abbia riscosso grande successo proprio per la facilità di incontro tra domanda e offerta. Chiunque sia proprietario di un appartamento, di una casa o anche semplicemente di una stanza, è in grado di metterla in vendita ai viaggiatori con pochi click. Questa forma di vendita ha cambiato radicalmente le nostre città, rendendole in alcuni casi invivibili per gli stessi abitanti e lavoratori. Oltre a determinare una crescita notevole nel numero di turisti presenti, grazie all'entrata di nuovi segmenti di mercato, ha anche modificato il mercato delle case: investitori e proprietari tendono a privilegiare l'affitto a breve termine in quanto molto più remunerativo di quello a lungo. L'effetto Airbnb ha quindi creato un aumento dei prezzi delle case, soprattutto nei centri storici, rendendo molto difficile per un normale lavoratore trovare un'abitazione da acquistare o locare ad un prezzo consono⁵⁶⁴. Sempre secondo il già citato articolo di Forbes, si stima che il 10% dei proprietari di case intervistati in UK intendono spostare sul mercato a breve termine le loro proprietà: questo determinerebbe la sparizione di 470.000 unità dal mercato (circa 8,7% del totale disponibile per gli affitti). Si può quindi facilmente capire come un minor numero di case presenti, potrebbe far aumentare i prezzi degli affitti oltre che quelli di vendita e rendere la vita molto difficile ad eventuali acquirenti che hanno la necessità lavorativa di abitare in città.

Airbnb più nel dettaglio, fa parte di quella forma economica che chiamiamo *sharing economy*, ovvero secondo la definizione di Rachel Botsman: “*an economic model based on sharing underutilized assets from spaces to skills to stuff for monetary or non-monetary benefits*”⁵⁶⁵.

Anche 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 prima⁵⁶⁶. Questo significa che la parte vantaggiosa di avere una piattaforma di questo genere, permette l'affitto a breve termine anche di tutte quelle case o quegli appartamenti che altrimenti resterebbero vuoti per lunghi periodi. La contrapposizione tra gli effetti positivi e negativi è quindi evidente: se da un lato le case vuote vengono utilizzate per le vacanze, dall'altro c'è il rischio che i proprietari vengano attratti dal mercato a breve termine perché più remunerativo di quello a lungo.

In realtà la *sharing economy* va ben oltre la semplice locazione di case vacanze e lo troviamo infatti in diverse situazioni come nel caso del car sharing o noleggi di attrezzatura di ogni genere. Un esempio di questo è dato da BlaBlaCar che consiste nel condividere un viaggio in auto spartendosi le spese tra passeggeri. Questo genera un duplice vantaggio: da un lato la condivisione permette al proprietario dell'automobile di non sostenere le spese per un viaggio tutte da solo, dall'altro invece si evita la circolazione di automobili con a bordo singoli passeggeri, il che significa anche maggiore sostenibilità ambientale.

⁵⁶³ Booking.com, *About Booking.com*, maggio 2021. In rete: <https://www.booking.com/content/about.en-gb.html>

⁵⁶⁴ G. Barker, *The Airbnb effect on housing and rent*, Forbes, 21 febbraio 2021. In rete: <https://www.forbes.com/sites/garybarker/2020/02/21/the-airbnb-effect-on-housing-and-rent/?sh=6ef44e692226>.

⁵⁶⁵ R. Botsman, *The sharing economy lacks a shared definition*, 2013. In rete: collaborativeconsumption.com.

⁵⁶⁶ C. J. Martin, P. Upham, L. Budd, *Commercial orientation in grassroots social innovation: insights from the sharing economy*, in *Ecological Economics*, Vol. 118, 2015, 240-251.

La sharing economy è anche l'economia della condivisione delle esperienze, sposandosi perfettamente con la tendenza dei viaggiatori di voler vivere vacanze più autentiche ed esperienziali. La scelta di usufruire di strutture locali per immergersi nella quotidianità dei residenti, mangiando prodotti tipici e prendendo parte agli eventi locali contribuisce a ridurre la distanza tra il turista e gli abitanti del luogo. Tutto ciò risulta collegato a quanto detto precedentemente riguardo all'innovazione dei prodotti turistici: da pacchetti vacanza standardizzati spesso venduti con la formula *all-inclusive*, si è passati a prodotti più personalizzati e più immersivi.

Le compagnie che oggi riescono ad avere più successo nel settore turistico sono proprio quelle che riescono a rispondere a tutte queste sfide attraverso l'innovazione, l'utilizzo esperto della tecnologia, la proposta di nuovi programmi di marketing digitale e un forte orientamento al cliente che permette di capirne le esigenze e riuscire a soddisfarlo. La creazione di valore e il contrasto alla sempre più agguerrita concorrenza a livello globale si ottiene solo tramite la fidelizzazione e la distinzione qualitativa dei servizi offerti.

È bene anche far notare come queste nuove tecnologie possano essere considerate delle *disruptive innovation*. Con il termine *disruptive* ci si riferisce ad un particolare tipo di innovazioni che riescono a cambiare radicalmente le modalità con cui i consumatori sono soliti approcciarsi al mercato, delineando nuove sfide per la concorrenza tra le imprese. Il mondo delle piattaforme digitali è quindi molto complesso e pieno di insidie, soprattutto per gli operatori turistici, ma offre numerosi vantaggi che se ben sfruttati possono portare ad un maggiore giro d'affari. Si ritiene importante citare quindi alcuni esempi sul problema delle commissioni imposte da Booking.com e simili, nonché sui problemi derivanti dalle recensioni. Secondo un articolo sul giornale locale di Trento, l'Adige, gli albergatori e i ristoratori si ritrovano a volte a diventare dei veri e propri schiavi delle recensioni. In particolare, si critica l'utilizzo di TripAdvisor come amplificatore del passaparola negativo anche su aspetti della vacanza molto particolareggiati come il design delle piastrelle del bagno o un cibo con troppo o troppo poco speck⁵⁶⁷. Si capisce quindi come l'operatore turistico, che deve rispondere e considerare tutte le recensioni si senta sempre sotto pressione rispetto a qualsiasi ospite che arriva. Dal punto di vista del consumatore, questo sistema permette di ridurre le asimmetrie informative, ma a volte, diventa quasi una ossessione verso la perfezione, che rimane difficilmente raggiungibile. Ulteriore punto di analisi è la presenza delle recensioni non certificate che possono essere scritte da chiunque, senza che abbiano fatto esperienza effettiva di consumo. Per questo, le recensioni di alcuni siti web risultano molto più affidabili perché effettivamente legate all'acquisto del servizio: è il caso di Booking.com o Hotels.com, dove si trovano giudizi più genuini e controllabili anche dagli operatori. Questo esempio ci riporta a quanto detto precedentemente sulla necessità di adattamento alla tecnologia da parte degli albergatori o dei ristoratori: se sanno come comportarsi rispetto a questi aspetti, riescono ad utilizzare il web a proprio vantaggio, se invece rimangono legati agli ideali della pre-digitalizzazione rischiano di rimanere succubi del sistema.

Il secondo esempio che si vuole citare riguardo ai rischi delle piattaforme web è quello riportato da Repubblica e che tratta il problema delle commissioni e l'istruttoria Antitrust verso la cosiddetta clausola di *parity rate*. In particolare, si sottolinea come gli albergatori ormai costretti a lavorare quasi esclusivamente con le piattaforme web, debbano pagare delle commissioni a quest'ultime: a volte vengono definite troppo ingenti perché tra il 15 e

⁵⁶⁷ W. Arnoldo, *Hotel e ristoranti schiavi delle recensioni*, L'Adige, 9 ottobre 2019. In rete: <https://www.ladige.it/blog/2019/10/09/hotel-e-ristoranti-schiavi-delle-recensioni-1.2842042>.

il 30 per cento su ogni prenotazione⁵⁶⁸ con la sensazione che il servizio dato non valga effettivamente il prezzo pagato. A questo punto si potrebbe fare una critica verso l'albergatore, sul fatto che queste commissioni vadano comunque a loro beneficio, in quanto non devono provvedere loro stessi alla creazione e al mantenimento del sito web, oltre che hanno accesso ad un pool di clienti che tende a cercare le strutture ricettive solamente sulle piattaforme online, pool dal quale verrebbero completamente esclusi se non si iscrivessero. La problematica sorge però nel momento in cui le piattaforme online hanno deciso di inserire all'interno dei loro contratti con gli operatori, le cosiddette clausole *parity rate* che non permettono all'albergatore di praticare in nessun canale di vendita un prezzo più basso di quello offerto sulla piattaforma⁵⁶⁹. È dunque intervenuta l'Antitrust con l'apertura di una indagine nel 2014 per evitare le intese restrittive verticali. La risoluzione della controversia è data dall'art. 1, co. 166, l. 4 agosto 2017, n. 124⁵⁷⁰ che rende nullo ogni patto di questo tipo. Booking si impegna quindi a lasciare la libertà agli albergatori di praticare prezzi liberi nei vari canali di vendita. Ricapitolando, gli albergatori risultavano essere doppiamente schiacciati dai colossi del web, sia per la presenza di queste clausole che per il pagamento di commissioni ingenti. Oggi, risolvendo questa problematica il mercato delle OTA (*Online Travel Agency*) risulta sicuramente più equo, anche se rimangono dei punti oscuri come, ad esempio, una nuova istruttoria della AGCM verso Booking.com per scarsa trasparenza sui costi⁵⁷¹ e che non trattiamo in questa sede.

In generale quindi, si deve tener conto che il mercato delle piattaforme digitali non è perfetto e a volte potrebbe risultare di intralcio più che di aiuto: rimane comunque il fatto che il mondo del web ha aperto a numerose possibilità anche per aumentare il numero dei clienti, creare nuovi segmenti di mercato e di conseguenza aumentare le possibilità di profitto. Rimane sempre in capo agli albergatori la decisione di iscriversi o meno ai portali online, con il rischio però di rimanere fuori mercato.

Durante gli ultimi vent'anni quindi, si è assistito ad un radicale cambiamento in termini di prenotazioni delle vacanze: dalle classiche agenzie viaggio si è passati maggiormente ad un utilizzo degli strumenti online. Alcune evidenze di questo aspetto sono date anche dai danni ulteriori che la pandemia ha portato a questi operatori del mercato turistico: si stima che a Roma circa la metà delle agenzie abbiano chiuso⁵⁷² e che in altre parti d'Italia la crisi le abbia portate sull'orlo del fallimento, senza una vera soluzione in vista. Gli stessi tour operator hanno effettuato operazioni di disintermediazione, offrendo i loro pacchetti turistici anche online, di fatto tagliando il ruolo delle agenzie. Alcuni esempi si trovano in Alpitour, Valtur e Club Med che cercano di continuare, a volte con non poche difficoltà, le loro operazioni attraverso lo strumento web. In alcuni casi, come quello della Thomas Cook, questo cambiamento non ha però aiutato, portando la società ad un collasso definitivo nel 2019. Anche in questo caso, come in quello del Covid-19, le operazioni di

⁵⁶⁸ M. Rubino, *Albergatori, è guerra contro Expedia e Booking*, La Repubblica Blog, 10 aprile 2014. In rete: <https://rubino.blogautore.repubblica.it/2014/04/10/albergatori-e-guerra-contro-expedia-e-booking/>.

⁵⁶⁹ M. Rubino, *Albergatori contro Expedia e Booking. L'Antitrust avvia un'istruttoria*, Repubblica, 19 aprile 2014. In rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2014/05/19/news/1_antitrust_avvia_istruttoria_su_booking_ed_expedia_-86543647/.

⁵⁷⁰ Legge 4 agosto 2017, n. 124 recante "disposizioni per il mercato e la concorrenza".

⁵⁷¹ A. Fontanarosa, *Antitrust, indagine su Booking.com: "scarsa trasparenza sui costi"*, Repubblica, 24 dicembre 2018. In rete: https://www.repubblica.it/economia/2018/12/24/news/booking_antitrust_istruttoria-215020609/.

⁵⁷² F. Rossi, *Roma, turismo in crisi e agenzie viaggio al collasso*, Il Messaggero, 16 febbraio 2021. In rete: https://www.ilmessaggero.it/roma/news/roma_agenzie_viaggio_chiuse_turismo_cosa_succede_quante_per_dite_ultime_notizie_16_febbraio-5770578.html.

risarcimento per coloro che non sono partiti e il rimpatrio di tutti coloro che erano all'estero, sono state di straordinaria importanza: si stima che sul totale delle 600 mila persone all'estero al momento del fallimento, circa 144 mila sono state rimpatriate tramite l'operazione Matterhorn⁵⁷³. Sembra però che nonostante questa battuta d'arresto, il marchio stia rinascendo sotto una nuova proprietà, esattamente come al tempo della crisi del tour operator Club Mediterranee, che ora è rinato sotto la proprietà del gruppo cinese Fosun⁵⁷⁴ con il nome di Club Med. Per poter sopravvivere in questo mercato agguerrito è quindi necessaria innovazione e adattamento, cercando di anticipare i trend piuttosto che inseguirli.

3. REGOLAMENTAZIONE DELLE PIATTAFORME DIGITALI *(Beatrice Maffei)*

3.1 Panoramica sul mercato delle OTA

L'avvento delle nuove tecnologie ha dato vita nel settore turistico, a partire dagli anni 2000', a qualcosa che prima nemmeno esisteva: le Online Travel Agencies (OTA). Una OTA è un'agenzia viaggi online, attraverso la quale si possono facilmente prenotare un soggiorno in hotel, un biglietto aereo, attività, esperienze e molti altri servizi che possono facilitare o rendere piacevole un viaggio. Il successo che le OTA hanno riscontrato si deve anche alla loro facilità d'uso e immediatezza nel mostrare tariffe convenienti al potenziale cliente che può anche facilmente confrontare i diversi prezzi proposti da differenti piattaforme fra di loro ed effettuare quindi la scelta più consona alle sue esigenze. Nel rapporto fra le OTA e le varie strutture ricettive ci sono dei benefici reciproci, da una e dall'altra parte: le OTA solitamente addebitano una commissione pari a circa il 15%⁵⁷⁵, che può variare a seconda dei vari portali, al prezzo che verrà poi pagato alla struttura ricettiva dall'acquirente, in cambio le strutture ricettive possono godere del cosiddetto "billboard effect" ovvero la visibilità al pubblico che la struttura ottiene proprio per il fatto di essere presente sulla piattaforma. Questo rapporto non è però equilibrato, con un deciso favore nei confronti delle OTA, alle quali persino la Commissione Europea sta cercando di porre un limite, tema che verrà approfondito più avanti. Un elemento fondamentale che si può trovare in questa relazione è l'appoggio a delle piattaforme di recensione dove i clienti possono dare una loro opinione dell'esperienza vissuta. Il punteggio ottenuto dalle varie strutture ricettive è molto importante in quanto può condizionare estremamente la scelta di un viaggiatore di alloggiare in una struttura turistica piuttosto che in un'altra oppure di usufruire di un servizio piuttosto che di un altro. La pandemia ha assestato un durissimo colpo al mercato turistico e ancora di più al mondo dei portali turistici online: secondo un'indagine ISTAT tra tutti i viaggi con prenotazione dell'alloggio sul web, l'utilizzo di intermediari online è diminuita drasticamente (-72%) con un'incidenza che è passata da 68,7% nel 2019 a 32,1% nel 2020. Ne sono state avvantaggiate le prenotazioni online concluse direttamente dal

⁵⁷³ J Hayward, *The rise and fall of Thomas Cook Airlines*, Simple Flying, 25 aprile 2021. In rete: <https://simpleflying.com/the-rise-and-fall-of-thomas-cook-airlines/#:~:text=Thomas%20Cook%20declared%20bankruptcy%20in,the%20biggest%20brands%20in%20travel>.

⁵⁷⁴ V. Lee, *President of Club Med reveals how he turned around a failing business*, The Peak, 5 giugno 2017. In rete: <https://www.thepeakmagazine.com.sg/interviews/henri-giscard-destaing-club-med-president-son-former-french-president-reveals-turned-around-failing-business/>.

⁵⁷⁵ *Guida alle commissioni OTA*. (20 giugno 2019). Amenitiz. In rete: <https://www.amenitiz.io/it/blog/guida-alle-commissioni-ota#:~:text=L'agenzia%20di%20viaggi%20online,commissione%20del%2020%25%20alla%20piattaforma>

turista sulla pagina web dell'albergo o dell'abitazione privata che sono aumentate in termini assoluti (+31%), con una quota che è passata da 31,3% nel 2019 a 67,9%⁵⁷⁶.

3.2 Il modello di mercato delle piattaforme turistiche digitali

Come accennato in precedenza, il rapporto esistente fra le varie strutture ricettive e le OTA non è equilibrato in quanto quest'ultime godono di un ampio potere contrattuale: ad esempio un albergo può benissimo decidere di non comparire su nessun portale turistico in modo da non dover pagare nessuna commissione sulla vendita di un soggiorno, la sua visibilità ne risentirà però moltissimo e dovrà puntare nel fidelizzare i clienti che hanno già soggiornato nella struttura e che quindi già la conoscono, piuttosto che cercare di attrarne di nuovi spendendo budget consistenti in pubblicità attraverso canali più tradizionali.

Emerge quindi un problema di natura più profonda, relativo al fatto di dover tutelare la concorrenza e l'equilibrio del mercato, in quanto le OTA, per la loro natura intangibile e per la loro recente nascita, fino ad ora non sono sottoposte ad alcuna legislazione specifica, tranne nel caso di alcune Regioni italiane, tema che verrà però analizzato in maggiore dettaglio successivamente. Fino al 2017, quando un albergo e una OTA firmavano un contratto, la "parity rate"⁵⁷⁷, ovvero la clausola con cui l'hotel doveva garantire la stessa tariffa su tutti i suoi canali distributivi, era obbligatoria. Se l'albergatore avesse deciso di vendere su portali e canali indiretti, vi era un accordo giuridico per cui doveva imporre lo stesso prezzo di vendita sia sul canale indiretto che su quello diretto. Per aggirare questo problema gli albergatori tendevano ad offrire nel pacchetto prenotabile direttamente attraverso il sito dell'hotel qualche servizio in più, in modo che se anche il prezzo era lo stesso, agli occhi del consumatore la prenotazione diretta aveva più valore ed evitava all'albergatore di pagare la commissione alla piattaforma. Nel 2017 tale clausola è stata abolita dal comma 166, art.1 della "Legge annuale per il mercato e la concorrenza". Dal 2017 quindi gli albergatori sono liberi di applicare la cosiddetta "disparity rate" e quindi possono applicare nel loro sito prezzi inferiori rispetto a quelli proposti nelle OTA. Decisioni simili sono state intraprese anche in altri Stati europei, primo fra tutti la Germania, dove il Garante per la Tutela della concorrenza tedesco, dal 31 gennaio 2016 vietò a Booking di applicare la parity rate e prima ancora la stessa sorte era toccata all'OTA HRS. Sembra quindi che sia dal punto di vista nazionale che internazionale ci sia una volontà da parte degli Stati e dei vari organi di tutela della concorrenza e del mercato di limitare il potere delle OTA, anche attraverso vari provvedimenti antitrust che sono stati intrapresi negli anni e che verranno analizzati nel paragrafo successivo. Sarebbe però necessario, avere una legislazione specifica ed uniforme in Europa per l'attività delle OTA, in modo da tutelare sia i consumatori che gli albergatori.

3.3 I provvedimenti Antitrust

Come menzionato in precedenza, negli ultimi anni sembra che si sia la volontà da parte di varie autorità a porre un limite o quantomeno diminuire la forza contrattuale delle OTA nei confronti delle strutture ricettive e il loro potere sul mercato. A livello europeo, il primo provvedimento contro una OTA da parte di un organo antitrust risale al 2010, quando l'OFT (Office of Fair Trading) britannica decise di indagare sull'utilizzo della parity rate da

⁵⁷⁶ Agi, R. (9 aprile 2021). *L'effetto pandemia fa aumentare le prenotazioni online degli alberghi*. Agi. In rete: <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-04-09/aumentano-prenotazioni-vacanze-online-12097996/>

⁵⁷⁷ Chiamata anche in termini generali clausola Most Favoured Nation (MFNs)

parte di Booking ed Expedia⁵⁷⁸. In seguito a questa indagine Booking ed Expedia si sono impegnate a rimuovere le clausole MFN nei loro contratti commerciali nel Regno Unito. A livello nazionale il primo provvedimento antitrust avviato contro una OTA risale al 2014 quando l'AGCM (Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato), in seguito a delle segnalazioni da parte di Federalberghi, della Guardia di Finanza - Nucleo speciale Tutela Mercati e dell'AICA (Associazione Italiana Confindustria Alberghi) ha avviato un'istruttoria volta a indagare l'utilizzo della parity rate da parte di Booking ed Expedia nei rapporti contrattuali con i propri hotel partner. L'obbligo in esame riguardava anche la disponibilità delle camere prenotabili. In particolare questo provvedimento voleva indagare eventuali violazioni dell'articolo 101 del TFUE (trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) che vieta le pratiche commerciali tra gli Stati membri che impediscono, restringono o falsano la concorrenza. Infatti l'utilizzo delle clausole MFN sembrerebbe integrare restrizioni verticali della concorrenza, in quanto limiterebbero significativamente la concorrenza sul prezzo e sulle condizioni di offerta sia tra diverse piattaforme che diversi canali di vendita. Inoltre queste clausole sarebbero idonee ad attenuare la concorrenza tra le piattaforme che non potrebbero competere fra di loro cercando di rendere il proprio servizio più attrattivo in quanto l'hotel dovrebbe proporre lo stesso prezzo su qualsiasi portale. Questo limiterebbe anche l'entrata nel mercato di piattaforme minori. L'utilizzo delle clausole MFN da parte di Booking ed Expedia, le due principali piattaforme presenti sul mercato, determinerebbe una maggiore rigidità verso il basso delle commissioni richieste dalle parti alle strutture ricettive, dei prezzi dei servizi alberghieri e infine anche i consumatori finali ne risulterebbero danneggiati. In seguito Booking ha deciso di assumere alcuni impegni fra cui spicca quello relativo alla clausola MFN: la società ha escluso tutti i canali di prenotazione offline dall'applicazione della clausola di parità tariffaria, a condizione che i prezzi praticati in tali canali non siano pubblicati online, e ha ampliato la possibilità degli hotel di offrire direttamente ai propri clienti tariffe scontate mediante vendite online che non siano dirette al grande pubblico. Nel 2015, in considerazione delle modifiche apportate e dagli impegni presi da Booking, l'Autorità ha chiuso il procedimento, senza verificare l'effettiva violazione dell'articolo 101 del TFUE. Anche Expedia ha deciso infine di modificare le proprie clausole MFN⁵⁷⁹. Infine, come menzionato in precedenza, in riferimento alla parity rate, in Italia tale clausola è stata definitivamente abolita nel 2017.

3.4 La disciplina delle OTA

Come menzionato in precedenza le OTA non sono state finora sottoposte ad una disciplina specifica in materia ed è anche per questo che detengono un grande potere contrattuale nel mercato. Sorge quindi spontanea una domanda: è giusto assoggettare le OTA alla stessa disciplina in vigore per le agenzie di viaggio tradizionali? La risposta non è facile da desumere anche perché esiste una visione sostanzialmente binaria della questione. Secondo Renato Santagata, professore ordinario di Diritto commerciale e docente di Diritto del turismo all'Università di Napoli "Parthenope", la risposta alla domanda posta in precedenza dovrebbe essere positiva, in quanto vi è l'esigenza di scongiurare distorsioni del

⁵⁷⁸ *Booking.com and Expedia agree voluntary extension to parity commitments.* (settembre 2020). Bird & Bird. In rete: <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/uk/booking-com-and-expedia-agree-voluntary-extension-to-parity-commitments>

⁵⁷⁹ Mercato, C. D. G. A. E. (21 aprile 2015). *Prenotazioni on line impegni di Booking chiusa l'istruttoria in Italia, Francia e Svezia.* Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In rete: <https://www.agcm.it/media/dettaglio-notizia?id=26552259-e74f-42c6-97d1-1da8e6698861&parent=News&parentUrl=/media/news>

mercato concorrenziale dell'intermediazione dei servizi turistici. Inoltre il professore sottolinea come l'applicazione di tale disciplina alle piattaforme online di prenotazione di viaggi possa risultare molto difficoltosa per la natura e le peculiarità delle piattaforme stesse⁵⁸⁰. Altri autori come Margherita Colangelo e Vincenzo Zeno-Zencovich sostengono invece che le OTA non debbano necessitare di preve autorizzazioni amministrative per l'esercizio della propria attività e che debbano essere soggette solamente alla direttiva europea 31/2000/CE in tema di commercio elettronico⁵⁸¹.

L'obiettivo principale della direttiva 31/2000/CE⁵⁸² era quello di garantire il buon funzionamento del mercato e la libertà di informazione, inoltre, come riportato nel testo della normativa, lo sviluppo del commercio elettronico veniva visto come una grande opportunità di occupazione nella Comunità Europea, in particolare nelle piccole e medie imprese e come un fattore di crescita e un veicolo per aumentare la competitività dell'industria europea, a patto che internet fosse accessibile a tutti. Era poi compito dei vari Stati membri definire come applicare tale normativa nel proprio territorio. La direttiva è stata recepita nell'ordinamento nazionale italiano con il d.lgs. n. 70/2003, che aveva come obiettivo quello di *"promuovere la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione, fra i quali il commercio elettronico"*. Si può quindi notare come l'Unione Europea avesse una visione lungimirante e in un certo senso precoce per quanto riguarda le potenzialità di questo strumento. Interessante è notare come la direttiva sottolinei come internet dovrebbe essere accessibile a tutti, purtroppo dopo più di vent'anni dall'emanazione di questa norma non è così in quanto è ancora presente il cosiddetto "digital divide", ovvero il divario esistente fra chi ha un accesso adeguato ad internet e fra chi non ce l'ha, per scelta oppure per le condizioni sociali ed economiche in cui vive. Il tema del digital divide è ancora molto attuale, infatti uno degli obiettivi delle sovvenzioni del NextGenerationEU è proprio quello di portare i Paesi Europei verso la digitalizzazione. Nella direttiva viene inoltre disciplinato come debbano stipularsi i contratti che avvengono per via elettronica e tutte le conseguenti forme di tutela del consumatore che ne seguono. È in questa fattispecie che rientrano i contratti riguardanti le OTA, anche se la disciplina non è specifica per il caso.

Un tentativo di assoggettare le OTA ad una certa disciplina o per lo meno di cercare di tutelare il consumatore deriva dalla direttiva europea 2015/2302. L'obiettivo di tale norma è quello di tutelare il consumatore in materia di pacchetti turistici, obbligando i professionisti all'informazione e responsabilizzandoli per l'esecuzione di un pacchetto e alla protezione in caso di insolvenza di un organizzatore o venditore. La direttiva sottolinea come il mercato del turismo sia cambiato e come lo strumento di internet sia diventato un mezzo importante attraverso il quale vengono commerciati i pacchetti turistici. Tenendo conto di questi cambiamenti è quindi necessario operare con trasparenza e tutelare tanto i professionisti come i viaggiatori. È necessario sottolineare che questa direttiva non si applica ai viaggi che durano meno di 24 ore e non comprendono l'alloggio, così come i pacchetti o i servizi turistici collegati che sono offerti o agevolati in via occasionale e senza fini di lucro e ad un numero di viaggiatori ridotto. Con questa direttiva sono quindi stati imposti tutta una serie di obblighi ai professionisti del settore turistico, questo però non è stato finora sufficiente ad attenuare il potere contrattuale detenuto dalle OTA. L'Unione Europea dovrebbe quindi emanare una direttiva specifica in materia in modo da proteggere

⁵⁸⁰ R. Santagata, *Diritto del Turismo*, Milano, 2018

⁵⁸¹ 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*, 2015.

⁵⁸² Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»)

maggiormente gli interessi dei consumatori degli operatori del settore turistico⁵⁸³. La direttiva è stata recepita in Italia con il d. lgs. 62 del 21 maggio 2018.

Due casi interessanti sono quelli della Regione Toscana (art. 93, 20 dicembre 2016, n. 86) e della Sardegna (art. 42, 28 luglio 2017, n. 16) che hanno deciso di emanare delle leggi che assoggettano le agenzie di viaggio e turismo che operano online ai medesimi obblighi, requisiti professionali e finanziari che incombono su quelle tradizionali. Santagata ritiene però che la disciplina pubblicistica delle agenzie di viaggio sia ormai divenuta obsoleta, soprattutto in seguito all'introduzione della sopracitata direttiva 2015/2302/UE in merito agli obblighi di trasparenza e garanzia per i viaggiatori⁵⁸⁴.

4. CRITICITÀ DELLE PIATTAFORME TURISTICHE PRIMA E DOPO LO SCOPPIO DELLA PANDEMIA (Giulia Scodanibbio)

4.1. Le criticità pre-Covid-19

Gli anni 2000 sono stati caratterizzati da una forte innovazione tecnologica, e il settore del turismo non è stato escluso. Protagoniste indiscusse del cambiamento sono state senza dubbio la *sharing economy* (intesa come un nuovo modello economico “di collaborazione” come suggerisce il termine) e le piattaforme di prenotazioni online tutt’ora al centro di numerosi dibattiti.

La *sharing economy* nasce dal concetto di condivisione di beni e servizi che non sono sfruttati nel loro massimo potenziale con immediati benefici in termini uso efficiente delle risorse. Si inseriscono in questo nuovo modello economico business come Airbnb (il quale permette a proprietari di immobili di affittare una stanza o un’intera unità immobiliare per affitti di breve periodo) e Uber (sistema di passaggi tramite app)⁵⁸⁵. Le realtà appena elencate insieme ad altri esponenti della nuova economia, hanno riscontrato un grandissimo successo tra i consumatori attirando però l’attenzione di ricercatori e giuristi circa la legalità e la correttezza delle stesse piattaforme⁵⁸⁶.

Tra i sostenitori della fallacia della nuova economia, emergono Jeremiah Owyang di *Altimeter*, che va ad evidenziare nello specifico le differenze tra la proprietà privata e l’utilizzo condiviso in ottica di consumo⁵⁸⁷ e Anya Kamenetz di *FastCompany* che invece fa un’analisi di più ampio respiro analizzando la regolamentazione legale delle piattaforme di *sharing* suscitando non poche perplessità⁵⁸⁸.

Nonostante ciò, le piattaforme della nuova economia di condivisione continuano a riscuotere un discreto successo tra gli utenti.

Ad esempio, il portale Airbnb ha visto un aumento del numero degli annunci da 8.126 del 2011 ai 354 mila nel 2017, andando a superare il record registrato nel 2016: +53.9% su base

⁵⁸³ Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati

⁵⁸⁴ R. Santagata, *op. cit.*

⁵⁸⁵ C. Lombardo, *Pros and Cons of Sharing Economy*, Vision Lanch, 29 ottobre 2015. In rete: <https://visionlaunch.com/pros-and-cons-of-sharing-economy/>

⁵⁸⁶ N. Camatti, D. Bertocchi, J. Van der Borg *Il contributo della sharing economy allo sviluppo turistico di aree periferiche, il caso del fenomeno Airbnb nel territorio delle Dolomiti Venete*. ARCA, maggio 2021. In rete <https://iris.unive.it/handle/10278/3704688#.YKu3VbczBIU>

⁵⁸⁷ J. Owyang, *The Dark Side to the Collaborative Economy*, Web Strategist, 18 giugno 2018. In rete: <http://web-strategist.com/blog/2013/06/18/the-dark-side-to-the-collaborative-economy/>.

⁵⁸⁸ A. Kamenetz, *Does the sharing economy have a dark side?* Fast Company, 21 giugno 2013. In rete: <https://www.fastcompany.com/3013272/does-the-sharing-economy-have-a-shadow-side>

annua⁵⁸⁹. Airbnb ha voluto investigare le ragioni che hanno portato ad un numero così alto di nuovi utenti, indagando il fenomeno nella città di Parigi e San Francisco – città dove Airbnb detiene il numero di iscritti alla piattaforma più alto. Dai risultati evince un cambiamento radicale nelle preferenze del “nuovo” turista rispetto al consumatore *pre-sharing economy*: il 93% degli intervistati ha dichiarato voler vivere l’esperienza di viaggio “*living like a local*” andando così a prediligere zone residenziali delle città che visitano (il 70% degli utenti predilige alloggi lontani dai quartieri turistici)

Infine, l’esperienza di pernottamento con Airbnb favorisce il ritorno dei visitatori nelle zone interessate (3/4 degli intervistati)⁵⁹⁰. Il trend è stato percepito anche in Italia, secondo i dati Istat nel periodo 2010-2016 si è registrato un aumento del 37.3% degli arrivi nelle strutture extra-alberghiere.

4.1.1. Glocal o local?

Come si evince dalle ricerche sopra citate, una delle caratteristiche che ha portato ad un boom di *users* delle piattaforme di *home sharing* è la possibilità per il turista di poter frequentare zone della città che tradizionalmente sono riservate ai soli residenti, creando dei flussi in uscita di quest’ultimi verso zone più periferiche della città. Questo fenomeno è stato paragonato da alcuni alla “gentrificazione”, ovvero quel processo di “deindustrializzazione delle aree centrali che vengono occupate da membri della classe media e sviluppate come aree turistiche e di consumo culturale”⁵⁹¹. La prima a studiare l’evento è stata la sociologa Ruth Glass che nel 1964 definì così il fenomeno di uscita in massa della classe sociale operaia londinese da quartieri storicamente a loro dedicati lasciando spazio alla *middle class*. Questo cambio repentino di popolazione residente storicamente avviene nel momento in cui i prezzi degli immobili di una certa zona residenziale subiscono un brusco calo dei prezzi (dovuto principalmente a diversi fattori: criminalità, mancanza di manutenzione ecc.) che attraggono nel mercato nuovi *players*, i quali trovano vantaggioso l’acquisto per poterli convertire in beni con un valore più alto⁵⁹². Si crea dunque un nuovo mercato capace di coprire le necessità di una parte della popolazione (giovani single o coppie senza figli) che trova vantaggioso la vicinanza della propria residenza alla parte più industriale della città.

In Italia questi fenomeni sono visibili in grandi centri urbani come Milano (Bicocca – Greco), Genova (quartiere “i carruggi”) Roma (quartiere “Garbatella”) ed altri ancora⁵⁹³. È dunque corretto imputare al solo caso Airbnb e più in generale al fenomeno *home sharing* la trasformazione urbanistica e sociale delle città con i conseguenti effetti negativi che questi hanno sulla popolazione locale? Secondo diversi studiosi, quello che sta succedendo con Airbnb presenta delle sfumature diverse: gli *host* (gli affittuari) preferiscono immettere nel mercato degli affitti brevi i loro appartamenti per convenienza economica, o semplicemente per difficoltà nel trovare affittuari nel lungo periodo - in Italia, ad esempio è tristemente

⁵⁸⁹ C. dell’Oste e B. L. Mazzei, *Dietro il boom degli affitti brevi: quanto rende il modello Airbnb*, Il sole 24 ore 20 febbraio 2018. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/dietro-boom-affitti-brevi-quanto-rende-modello-airbnb-AEcu8g0D>

⁵⁹⁰ R. Lawler, *Airbnb’s Parisian guest want to live like locals, 70% staying outside typical hotel districts*. Tech Trench 13 giugno 2013. In rete: <https://techcrunch.com/2013/06/12/airbnb>

⁵⁹¹ E. Barbani, *I caratteri della città postmoderna: Gentrification e Industrie Culturali*. In rete: <https://sociologia.tesionline.it/sociologia/articolo/il-processo-di-gentrification-quando-il-centro-si-fa-bello/2789>, Tesi Online, maggio 2021.

⁵⁹² Humanities, *Gentrificazione: perché è un problema?* People per project, 10 maggio 2021 In rete: <https://it.peopleperproject.com/posts/27840-gentrification-why-is-it-a-problem>.

⁵⁹³ R. Pacifico, G. Pagliuca, *Gentrificazione all’italiana*, in Mark Up, 2014.

noto il fenomeno dello svuotamento dei centri storici. La nuova offerta incontra un target di viaggiatori alla ricerca di una nuova esperienza di viaggio che esca dai tradizionali canoni del turismo di massa. A questo proposito Wachsmuth e Weisler osservano come a differenza della gentrificazione, non viene coinvolto un capitale d'investimento per la riqualificazione delle zone interessate per lo sviluppo del quartiere target: non è presente quindi un repentino e profondo cambiamento dell'urbanizzazione delle zone interessate ma bensì è presente solo l'insediamento dei turisti in zone abbandonate dai residenti. Osservano inoltre come il nuovo capitale generato non è interamente redistribuito all'interno della zona interessata in quanto gli host sono chiamati a rilasciare una percentuale su ogni affitto alla piattaforma di riferimento - fenomeno che non avviene con la gentrificazione.

Nonostante le piattaforme di *home sharing* non sono totalmente imputabili di una nuova fase di gentrificazione delle città, è pur sempre vero che contribuiscono a creare disagi e pressioni all'interno tra la popolazione residente. In alcune città come Roma il centro storico si è trasformato in un'area prettamente turistica: l'offerta commerciale di quelle zone è stata manipolata per rispondere alle esigenze di questo segmento trasformando negozi di quartiere in negozi di souvenir o ristoranti per turisti⁵⁹⁴, il centro storico diventa il nuovo fulcro dell'esperienza del turista. Al contempo è innegabile l'atto rivoluzionario della piattaforma, la quale ha permesso lo sviluppo economico di aree dove non era presente un flusso turistico⁵⁹⁵.

Un'altra accusa molto popolare tra gli scettici delle piattaforme di economia condivisa c'è anche quella di implementare il fenomeno di *overtourism*. L'organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) lo definisce come "l'impatto negativo che il turismo, all'interno di una destinazione o in parte di essa ha sulla qualità di vita percepita dei residenti e/o sull'esperienza del visitatore"⁵⁹⁶. Da questa definizione si deduce come l'*overtourism* non sia solo sinonimo di sovraffollamento, ma porta a delle cause molto gravi che si ripercuotono sulla popolazione stessa. L'arrivo della massa di turisti comporta l'uso di risorse e spazi ponderati per la popolazione residente creando importanti disagi, in particolare quando "l'impatto del turismo [...] eccede la soglia della capacità fisica, ecologica, sociale, economica, psicologica e/o politica" (rapporto Peeters et al redatto dalla Commissione per i Trasporti e il Turismo del Parlamento Europeo)⁵⁹⁷. A confermare la complessità e la vastità del problema, il Dutch Center of Expertise Leisure, Tourism and Hospitality ed altri partner, tra i quali l'European Tourism Association, ha studiato il fenomeno coinvolgendo 80 stakeholder in 13 città europee⁵⁹⁸. Dallo studio emerge che gli effetti collaterali dell'*overtourism* sono molteplici e coinvolgono diversi aspetti. Tra questi c'è in primis l'impatto ambientale, soprattutto nelle destinazioni naturalistiche. Il sovraffollamento in queste zone crea irreparabili danni al sistema naturale, sia causato dalla

⁵⁹⁴ D. Wachsmuth, A. Weisler, *Airbnb and the Rent Gap: gentrification through the sharing economy*, Research Gate, 6 maggio. In rete: https://www.researchgate.net/publication/318281320_Airbnb_and_the_Rent_Gap_Gentrification_Through_the_Sharing_Economy.

⁵⁹⁵ Inside Airbnb, *How Airbnb really being used in and affecting the neighborhoods of your city?* Inside Airbnb, maggio 2021 In rete: <http://insideairbnb.com/index.html>.

⁵⁹⁶ M. Indovino, *Overtourism: cause, effetti e soluzioni*. Luiss, maggio. In rete: http://tesi.luiss.it/24968/1/692981_INDOVINO_MARCO.pdf.

⁵⁹⁷ Indovino, *Overtourism*, cit.

⁵⁹⁸ C. dell'Oste e B. L. Mazzei, *Dietro il boom degli affitti brevi: quanto rende il modello Airbnb*. Il sole 24 ore, 20 maggio 2018 In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/dietro-boom-affitti-brevi-quanto-rende-modello-airbnb-AEcu8g0D>.

necessità di accogliere le masse dei turisti, sia dallo sfruttamento da parte dei turisti stessi. Il sovraffollamento crea però importanti disagi anche tra gli stessi residenti, i quali dichiarano di percepire diversi disagi nella gestione di territori e delle risorse limitate del territorio causato dall'improvviso aumento della popolazione. Per alcune località il disagio è stagionale, per altre (ad esempio Roma) è un disagio perenne. Le principali cause sono imputabili alle diffuse offerte di low cost (tra cui gli alloggi economici di Airbnb) e il trend delle vacanze “mordi e fuggi”.

In numerosi studi si evince come sia proprio il turista “escursionista” ad accrescere le negatività relative al problema: aumenta la pressione rispetto alla capacità di accoglienza del territorio e al contempo non contribuisce positivamente all'economia locale – spesso il budget di questi viaggiatori è limitato e la permanenza è troppo breve per avere reali riscontri positivi sul territorio. Secondo lo studio sopra citato, gli “escursionisti” contribuiscono al 50% dei visitatori totali delle destinazioni che più subiscono l'*overtourism*. Altro dato interessante risulta dal fatto che l'*overtourism* non è percepito in maniera uniforme in tutto il territorio, ma bensì solo in alcune zone come, ad esempio, punti di attrazione turistica, monumenti o strade e piazze popolari. In un articolo del Sole 24 Ore, l'esperto di Destination Management Luca Martucci introduce un termine interessante che sintetizza tutti gli argomenti finora trattati: il *tourism gentrification*. Inteso come una gentrificazione che esclude gli importanti flussi economici caratteristici della tradizionale gentrificazione. Secondo l'esperto, l'unico modo per bloccare questo continuo flusso che porta ad irrimediabili problematiche non è il blocco delle piattaforme di *sharing economy* ma bensì una più efficace gestione del territorio da parte delle amministrazioni locali, guardando al più vasto contesto urbano⁵⁹⁹. Parere poco popolare, in quanto spesso si tende a puntare il dito contro le nuove piattaforme. È lo stesso Luca Martucci a ricordare come Airbnb sia stato accolto dalla popolazione italiana in seguito alla crisi immobiliare del 2008, quando il prezzo degli affitti è nettamente aumentato aprendo quindi le porte al fenomeno di gentrificazione turistica anche in Italia. In conclusione, dallo studio della Dutch Center of Expertise Leisure, Tourism and Hospitality si evince che non esistono soluzioni universali per combattere l'*overtourism*. Misure come tassazione, zone con l'impedimento del passaggio delle auto, regole restrittive anche per le piattaforme di accommodation sharing. Piuttosto, un invito alle nuove generazioni di spingersi verso studi improntati alla pianificazione urbanistica in concomitanza di studi di geografia umana, per una migliore progettazione e regolamentazione degli spazi.

4.1.2. Sicurezza sulle piattaforme

Tra le principali critiche mosse alle piattaforme di turismo online, di cui nuovamente è capofila Airbnb, c'è il problema della sicurezza dei partners (o *host* nel caso dell'home sharing) e degli ospiti. Al momento il mercato del turismo si trova diviso tra un'accoglienza più tradizionale (hotels, b&b, camping ecc.) rigidamente regolamentata da un sistema legislativo regionale, e le nuove piattaforme turistiche, le quali fino al 2017 non erano sottoposte ad alcun tipo di controllo.

Quest'ultime hanno di fatto subito uno sviluppo estremamente rapido, e la loro capacità di adattamento ad un sistema già in vigore non è stata altrettanto sviluppata. È stato solo a seguito della nascita di blog come Airbnb Hell, le cui testimonianze sono state riportate da importanti testate giornalistiche come The Guardian, The New York Times ecc. che hanno spinto le piattaforme a muoversi verso la tutela dei propri utenti. Nel blog sono riportati

⁵⁹⁹ C. dell'Oste e B. L. Mazzei, *Dietro il boom degli affitti brevi: quanto rende il modello Airbnb*. Il sole 24 ore, 20 maggio 2018. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/dietro-boom-affitti-brevi-quanto-rende-modello-airbnb-AEcu8g0D>.

numerossissimi casi di frode, furto e danneggiamento, fino all'appropriazione di proprietà private: un lettore anonimo dichiara di aver trovato sulla piattaforma un annuncio di affitto della sua seconda casa pubblicato da uno sconosciuto e chiaramente a sua insaputa⁶⁰⁰. O ancora, *host* derubati dagli affittuari con gravi danneggiamenti alla proprietà⁶⁰¹, uso e vendita di stupefacenti, sub-affitti non dichiarati ecc.

Piattaforme come Booking.com hanno cercato di marginare il problema creando delle linee guida per prevenire eventuali problemi riguardanti la gestione⁶⁰². Si consiglia di dichiarare delle chiare regole che si focalizzino in particolare sulle cure e il rispetto della proprietà in dotazione. Consigliano inoltre di stipulare una polizza assicurativa per coprire eventuali danni a cose o persone.

Recentemente anche Airbnb ha stipulato degli accordi di garanzia e un'assicurazione per gli *host*. La prima copre i danni causati da ospiti che si rifiutano di rimborsare danni all'immobile fino a un massimo di 1.000.000 USD. La garanzia copre solo danni all'abitazione, sono quindi esclusi servizi accessori come Airbnb Experience ed esclude anche una copertura in caso di furti⁶⁰³. La seconda copre i casi di lesioni fisiche o danni alla proprietà durante il soggiorno tramite un'assicurazione di responsabilità civile che garantisce un rimborso fino a 1.000.000 USD.

Per quanto riguarda il cliente la tematica è ancora controversa. Nel diritto del turismo sono molti gli aspetti coperti da una tutela giudiziale, ma questi riguardano per di più operatori turistici professionali. Le piattaforme di nuova generazione non sono ancora organizzate per risarcire danni non facilmente documentabili come ad esempio furti, rumori e/o odori sgradevoli. Nel caso di Airbnb è garantita assistenza telefonica h24 (anche se sono molte le critiche a riguardo⁶⁰⁴) ed inoltre consigliano di valutare con attenzione le valutazioni di altri guest precedenti nella struttura prima di scegliere.

4.2 Aspetti giuridici

In Italia le piattaforme di *home sharing* sono sottoposte alla normativa fiscale sulle allocazioni brevi in quanto considerate intermediari tra proprietario e chi è alla ricerca di sistemazione. Le motivazioni sono le seguenti:

- è previsto l'addebito per entrambe le parti di una percentuale per il costo di servizio,
- sono considerati mediatori ai sensi della l. n. 39/1989, che prevede la segnalazione di inizio attività alla Camera di Commercio e il rispetto della suddetta disciplina⁶⁰⁵.

Non rilevano però:

- la forma giuridica dell'intermediario,
- la condizione di residente del soggetto intermediario,
- il modo in cui si svolge l'intermediazione (contratti di locazione breve online e offline).

⁶⁰⁰ Anonimo, *Uncensored Airbnb stories & reasons not to use Airbnb*, Airbnb Hell, maggio 2021. In rete: <https://www.airnbhell.com/airbnb-host-fraud-lets-strangers-into-our-home/>.

⁶⁰¹ M. Arrington *The moment of truth for Airbnb as user's home is utterly trashed*. TechCrunch, 27 luglio 2011. In rete: <https://techcrunch.com/2011/07/27/the-moment-of-truth-for-airbnb-as-users-home-is-utterly-trashed>.

⁶⁰² Booking.com, *Come mi comporto in caso di danno causato dagli ospiti?* maggio 2021, In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/condizioni-pagamenti/come-mi-comporto-caso-di-danni-causati-dagli-ospiti>.

⁶⁰³ Airbnb, *Termini e condizione della Garanzia dell'host*, maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/d/guarantee>.

⁶⁰⁴ Anonimo, *Uncensored Airbnb stories & reasons not to use Airbnb*, maggio 2021. In rete: <https://www.airnbhell.com/>.

⁶⁰⁵ A. Villafrate, *Airbnb: gli aspetti legali e la questione delle locazioni brevi*, Studio Cataldi, 7 gennaio 2018. In rete: <https://www.studiocataldi.it/articoli/28452-airbnb-gli-aspetti-legali-e-la-questione-delle-locazioni-brevi.asp>.

Questa forma giuridica si adatta alla funziona originaria delle piattaforme, ovvero quella di condividere ed ottimizzare spazi immobiliari non sfruttati. Si evince però che con l'aumento degli utenti che utilizzano le piattaforme di *home sharing*, la natura delle piattaforme stesse si è modificata nel tempo e molti investitori ne hanno intravisto un metodo per avviare delle vere e proprie imprese turistiche senza essere sottoposti a vincoli fiscali imposti dalla legge.

A conferma di ciò, nello stesso anno in cui Airbnb raggiunge l'apice del proprio valore, Federalberghi Puglia (sindacato degli albergatori) denuncia che più della metà degli affitti sulle piattaforme sono riconducibili a host che gestiscono più di un alloggio, creando delle attività riconducibili ad attività imprenditoriali. Si è infatti osservato che 3/4 degli annunci sulla piattaforma sono di interi appartamenti e non stanze singole o posti letto – viene meno l'ideale della condivisione con i *locals*. Non solo, a denunciare il fenomeno è anche il Sole 24 ore dichiarando che “in Italia tra i maggiori gestori di proprietà presenti sulla piattaforma ci sono rappresentanti storici di agenzie internazionali che affittano da mezzo secolo case vacanze”⁶⁰⁶.

È evidente che l'introduzione di queste nuove piattaforme ha rivoluzionato l'industria del *Travel and Leisure* non solo a livello nazionale. È altrettanto ovvio che, come ogni nuova fase, è necessario creare una normativa ad hoc pensata per poter gestire un fenomeno che sembra ormai essere irreversibile. Ne sono esempio città come San Francisco o Barcellona, le quali cercano di marginare il fenomeno in espansione in particolare tutelando i residenti affittuari – principali vittime del fenomeno della gentrificazione sopra descritto. In Italia la principale problematica riguarda l'evasione fiscale sugli affitti brevi e contrastare un fenomeno di avviamento di imprese sugli affitti semi professionale – siamo il terzo paese al mondo con annunci di affitto su Airbnb⁶⁰⁷. A partire dal 2016, l'amministrazione italiana ha intensificato i controlli per combattere il fenomeno di evasione sugli affitti brevi per poter gestire il boom di prenotazioni e il giro d'affari. Piattaforme come Airbnb, di fatti, fatturano i propri servizi in paesi come dall'Irlanda o l'Inghilterra, dove è presente un'agevolazione fiscale più favorevole. Con il decreto 50/2017, la legge italiana ha introdotto un obbligo verso le piattaforme di poter riscuotere tramite cedolare secca del 21% le imposte presso gli utenti non professionisti. Airbnb ha impugnato la legge in tribunale in quanto (a loro dire) è discriminante nei confronti delle piattaforme, ed è inoltre contro la libertà di stabilimento che l'Unione Europea garantisce alle piattaforme digitali – il ruolo sostituito d'imposta comporterebbe l'obbligo di residenza fiscale in Italia⁶⁰⁸. In seguito all'approvazione del Decreto Sicurezza del 2018 (d.l. 113/2018), le piattaforme sono inoltre obbligate a comunicare alle questure le generalità delle persone ospitate – così come previsto per le strutture ricettive professionali. È stata inoltre messa a disposizione dell'Agenzia delle Entrate una banca dati di “Alloggiati Web” dove sarà possibile accedere a tutti i dati dei locatori che utilizzano piattaforme turistiche di nuova generazione: non solo *home sharing* ma anche colossi come Booking.com. La nuova banca dati permetterà agli organi competenti di verificare la regolarità degli affitti per ogni proprietario⁶⁰⁹.

⁶⁰⁶ C. dell'Oste e B. L. Mazzei, *Dietro il boom degli affitti brevi: quanto rende il modello Airbnb*, Il sole 24 ore, 20 ottobre 2018. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/dietro-boom-affitti-brevi-quanto-rende-modello-airbnb-AEcU8g0D>.

⁶⁰⁷ A. De Angelis, *Airbnb non paga le tasse ma non è evasione: ecco perché*, Investire oggi, 7 settembre 2016. In rete: <https://www.investireoggi.it/fisco/airbnb-non-paga-le-tasse-non-evasione-perche/>.

⁶⁰⁸ Montrella S. *Airbnb ha un problema piuttosto serio*. AGI, 20 febbraio 2019. In rete: https://www.agi.it/economia/airbnb_cedolare_secca-5026407/news/2019-02-20/.

⁶⁰⁹ A. Griswold, *Airbnb non è più l'amico della classe media*, Internazionale, 2016.

4.3. Le criticità post Covid-19

4.3.1. Crisi, rinascita e adattamento

La pandemia Covid-19 ha messo in ginocchio interi settori economici, primi tra tutti l'industria *travel* e della *sharing economy*. Le cause principali sono riconducibili restrizioni sulla mobilità che hanno caratterizzato il primo anno di pandemia ma anche ai timori legati al rischio di contagio del virus. È in particolare quest'ultimo che ha spinto molti viaggiatori a rinunciare alle condizioni favorevoli economiche delle piattaforme di *sharing* per rivolgersi ad un'offerta più professionale e sicura. Le ripercussioni sulle imprese e start up del mondo del turismo sono state fortissime: nei primi mesi di pandemia Airbnb ha licenziato 1900 dipendenti (il 25% della propria forza lavoro) e ha inoltre richiesto un debito di due miliardi per coprire i costi della propria attività. Non sono state da meno altre piattaforme come Uber (che ha licenziato il 14% del personale) e Lyft, una piattaforma concorrente ad Uber poco conosciuta in Europa (17% dell'amministrativo licenziato)⁶¹⁰. Tutto questo nell'anno in cui Airbnb sarebbe entrato in borsa.

A distanza di più di un anno dall'inizio della crisi pandemica, finalmente sembra essersi mosso qualcosa per far uscire le piattaforme online di turismo dalla crisi – strategie che però sono ancora in fase di sperimentazione.

Molte di queste piattaforme si stanno muovendo per poter adattare la loro offerta alle nuove esigenze di mercato. Emmanuel Bamfo, fondatore della start-up Globe, ha rilanciato la propria offerta passando da essere concorrenti di Airbnb a offrire nuove location di lavoro per gli smart worker. Da pochi mesi Globe affitta delle stanze in appartamenti vuoti ad ore anziché a notte, venendo in contro alle esigenze di chi non riesce a ritagliarsi dello spazio per lavorare nelle proprie abitazioni⁶¹¹. I prezzi variano da 25 a 125 dollari l'ora.

Airbnb ha cavalcato l'onda del trend dei corsi online proponendo *Airbnb Experience – online classes*. Gli utenti della piattaforma erano invitati a proporre workshop online di ogni tipo: dalla classica lezione di cucina a corsi per imparare il linguaggio dei segni⁶¹². Inoltre, Brian Chesky, a capo di Airbnb, ha dichiarato di voler sfruttare il periodo di crisi per riacquisire la fiducia dei propri clienti ristabilendo i “principi fondamentali” che hanno guidato la nascita del colosso degli affitti di breve periodo. L'azienda ha dichiarato di volersi focalizzare solo sugli *host* che affittano le loro abitazioni private e non su professionisti che gestiscono diversi immobili al centro delle accuse sopra citate, e che nel periodo pre-pandemico risultavano una percentuale in crescita (come denunciato da Federalberghi Puglia).

Ma la pandemia non ha solo spinto il lato dell'offerta a dei radicali cambiamenti. Recenti ricerche di mercato hanno sottolineato un cambio di abitudine da parte dei vacanzieri che hanno potuto spostarsi durante l'anno di pandemia. Si è infatti notato un drastico calo di tendenza per quanto riguarda l'uso delle OTA (*online travel agencies*) in favore della prenotazione online diretta: nel 2020 il 73,8 delle prenotazioni viene effettuato contattando direttamente le strutture, contro il 45,8% del 2019. In particolare, si è calcolato un calo dell'uso di intermediari online pari al -72% con un'incidenza che passa dal 68,7% del 2019 al 32,1% del 2020⁶¹³. Secondo Marzio Govoni (presidente Federconsumatori Modena e ideatore dello sportello Sos Turista), la ragione risiede nella difficoltà da parte delle OTA di

⁶¹⁰ A. Rociola, *L'impatto del corona virus sulla sharing economy*. AGI, 5 novembre 2020. In rete: <https://www.agi.it/economia/news/2020-05-11/coronavirus-airbnb-uber-8576889/>.

⁶¹¹ M. Tama, *La crisi della sharing economy*. Il Post, 3 maggio 2020. In rete: <https://www.ilpost.it/2020/05/03/sharing-economy-crisi-coronavirus/>.

⁶¹² Airbnb, *Esperienze online*. In rete: <https://www.airbnb.it/s/experiences>.

⁶¹³ Agi, *L'effetto pandemia fa aumentare le prenotazioni online degli alberghi*. AGI, 4 settembre 2021. In rete: <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-04-09/aumentano-prenotazioni-vacanze-online-12097996/>.

gestire la massiccia richiesta di rimborso da parte dei turisti che non sono stati in grado di usufruire delle prenotazioni fatte⁶¹⁴. Inoltre, si evidenzia come il nuovo turista preferisca dei periodi di pernottamenti più lunghi passando da una media di 3 notti (2019) a 6 notti (2020). Sono inoltre in netto calo le mete turistiche più distanti dalla propria residenza in favore di mete nazionali: l'80% delle prenotazioni su siti di prenotazione online avviene per destinazioni italiane, di cui un 56% avviene per location a meno di 300 km dal luogo di residenza dell'utente. Non solo, secondo alcune previsioni in un prossimo futuro molti lavoratori chiederanno di poter passare allo smart working anche fuori da periodi di crisi: questo potrebbe permettere ad una consistente fetta di lavoratori di poter cambiare residenza per qualche settimana. Un nuovo mercato per le piattaforme di *home sharing*?⁶¹⁵ Ciò che risulta evidente è la necessità da parte del mercato (non solo turistico) di sviluppare delle strategie che ottimizzino la resilienza dell'intero settore e che siano in grado di adattarsi alle nuove e imprevedibili minacce che si possono presentare. In tal senso, le piattaforme *online-based* risultano essere sicuramente più avvantaggiate data la loro struttura meno rigida e più a contatto con un mercato più ampio.

4.3.2. Aspetti giuridici post Covid-19

Il 2021 sarà anche l'anno della svolta contro l'evasione fiscale tramite le piattaforme di *home sharing* (sopra citate). Con la DAC 7 n. 2021/514 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale EU, i gestori delle piattaforme saranno obbligati a comunicare i redditi percepiti dai venditori/clienti attivi sulle loro piattaforme – diventano così i nuovi “collaboratori fiscali” degli stati europei, tramite una collaborazione tra gli stati coinvolti. Se da un lato la nuova DAC porrà fine a un meccanismo ampiamente denunciato negli anni passati dagli albergatori per concorrenza scorretta, dall'altro rafforzerà uno scambio di informazioni e collaborazione tra gli stati EU⁶¹⁶. Nello specifico i gestori delle piattaforme dovranno segnalare all'Agenzia delle Entrate i dati relativi alle persone fisiche o giuridiche che utilizzano i loro canali per la vendita di beni e servizi, tra questi: nome e cognome (ovvero la denominazione sociale in caso di persona giuridica), codice fiscale o partita Iva e l'ammontare dei corrispettivi pagati o accreditati commissioni o imposte. Nel caso specifico di Airbnb saranno richiesti tutti i dettagli delle locazioni in relazione agli immobili affittati: come dati catastali, giorni di affitto, indirizzo dell'appartamento ecc.

La nuova direttiva non entrerà in conflitto con questioni giuridiche che riguardano la privacy dei singoli utenti: i dati scambiati verranno scambiati nel rispetto del GDPR e che c'è una comparazione con le esigenze dei singoli Stati Ue di ricevere i tributi. Per quanto riguarda l'affitto di immobili, sono esclusi dalle soglie rilevanti per l'Agenzia delle entrate “i venditori <professionali> per cui la piattaforma facilita più di 2000 <attività rilevanti> per l'affitto di immobili in relazione a una «Proprietà Inserzionata», ossia tutte le unità di beni immobili (per esempio appartamenti) che si trovano nello stesso indirizzo postale e

⁶¹⁴ E. Lorusso, *Viaggi, rimborsi e cancellazioni: “Una giungla. Attenti alle clausole”*. The Italian Times, 4 maggio 2021. In rete: <https://www.theitaliantimes.it/2021/05/04/federconsumatori-viaggi-rimborsi-cancellazioni/>.

⁶¹⁵ P. Langrock, Liaf, *Il covid-19 non ha ucciso la sharing economy*. Internazionale, 6 dicembre 2020. In rete: <https://www.internazionale.it/notizie/2020/06/12/covid-sharing-economy>.

⁶¹⁶ S. Latini, *Con la direttiva DAC7 i gestori delle piattaforme digitali diventano collaboratori del fisco*. Ipsoa, 25 marzo 2021. In rete: <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/fiscalita-internazionale/quotidiano/2021/03/25/direttiva-dac-7-gestori-piattaforme-digitali-diventano-collaboratori-fisco>.

vengono offerte in locazione su una piattaforma da un unico venditore”⁶¹⁷. La giustificazione di questa omissione è nel fatto che essendo dei proprietari con un’alta frequenza di affitti, dovrebbero essere già consapevoli dei loro obblighi fiscali e l’amministrazione dovrebbe essere in grado di verificare autonomamente il rispetto di tali obblighi. L’obbligo da parte delle piattaforme di comunicare i dati partirà dal 2024, data in cui, chi si rifiuterà di seguire le indicazioni, riceverà delle sanzioni che possono portare alla sospensione di accesso al mercato.

Non mancano di certo le critiche al nuovo kit di normative nato in piena pandemia. In primis, in molti criticano l’introduzione della nuova legge nella fase di resilienza post Covid-19, in quanto potrebbero risultare dannose per un settore che il parlamento europeo definisce decisivo per la ripresa economica. In altri termini, “la direttiva sembra nascere in un quadro estremamente contraddittorio e ancora labile”⁶¹⁸.

Un altro argomento che ha interessato molto il lato domanda del settore travel, riguarda sicuramente la legislazione circa il rimborso di prenotazioni che non sono state sfruttate durante il 2020. Le critiche nascono dalla scelta sia delle OTA (*online travel agency*) sia delle agenzie offline di rilasciare buoni vacanza anziché rimborsare le prenotazioni effettuate.

Secondo la legge italiana, il viaggiatore ha diritto al rimborso in denaro o in voucher da utilizzare entro 12 o 18 mesi dal rilascio. Nel caso in cui sia l’operatore turistico a cancellare la prenotazione, è lui stesso a poter scegliere che tipo di opzione scegliere – oltretutto con la legge 27/2020 il voucher è sufficiente per l’obbligo di rimborso. Secondo Marzio Govoni, la situazione di crisi subita dalle OTA lo scorso anno – a causa delle numerose richieste di rimborso – si verificherà anche nella prossima estate qualora le stesse agenzie non implementino il loro customer service inserendo dei consulenti specializzati⁶¹⁹. La principale criticità osservata dall’agenzia SOS Turista riguarda più nello specifico le piattaforme della *sharing economy* e la disputa tra privati: non sono infatti previste alcune garanzie in casi di problemi.

Le misure igienico-sanitarie di sicurezza. Se negli anni precedenti al Covid-19 i principali problemi legati alla sicurezza riguardavano danni a persone o cose, a partire da marzo 2020 rientra in questa categoria anche l’aspetto igienico-sanitario. Con le prime riaperture verso il turismo, l’imperativo sicurezza per la salute è stato il principale pilastro che ha concesso la riapertura delle principali strutture. A decretarne le condizioni è stato l’OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) ed è stato compito dei governi trasmettere tali informazioni e assicurarsi che venissero reperite⁶²⁰.

Tra le principali regole per poter prevenire il contagio ci sono delle semplici regole ormai diffuse in qualsiasi luogo pubblico, tra queste: lavarsi spesso le mani, evitare contatto ravvicinato, evitare abbracci e strette di mano, mantenere distanza interpersonale di almeno

⁶¹⁷ A. Scaglioni, *Airbnb, eBay e le altre piattaforme digitali: perché i dati delle nostre transazioni finiranno al Fisco*. Corriere, 26 febbraio 2021. In rete: <https://www.corriere.it/economia/tasse/cards/evasione-fiscale-airbnb-ebay-altre-piattaforme-dovranno-fornire-dati-utenti-fisco/direttiva-dac7.shtml>.

⁶¹⁸ S. Latini, *Con la direttiva DAC7 i gestori delle piattaforme digitali diventano collaboratori del fisco*. Ipsosa, 25 marzo 2021. In rete: <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/fiscalita-internazionale/quotidiano/2021/03/25/direttiva-dac-7-gestori-piattaforme-digitali-diventano-collaboratori-fisco>.

⁶¹⁹ E. Lorusso, *Viaggi, rimborsi e cancellazioni: “Una giungla. Attenti alle clausole”*. The Italian Times, 4 maggio 2021. In rete: <https://www.theitaliantimes.it/2021/05/04/federconsumatori-viaggi-rimborsi-cancellazioni/>.

⁶²⁰ Linee guida provvisorie 31 marzo 2020 WHO - Considerazioni operative per la gestione del COVID-19 nel settore Alberghiero.

1 metro, praticare l'igiene respiratoria, non toccarsi occhi e naso, utilizzare protezioni delle vie respiratorie, pulire le superfici con disinfettati⁶²¹.

Tutte le attività che interagiscono con il pubblico sono adattate ad usare queste regole ed accertarsi di farle rispettare per poter garantire l'incolumità degli ospiti. Non sono state omesse neanche le piattaforme turistiche online analizzate fin qui. Se da un lato le OTA riportano nel loro sito le condizioni generali acquisite dai singoli paesi riguardo il contenimento del virus⁶²², le piattaforme dell'economia condivisa si sono dovute muovere diversamente. Airbnb ha pubblicato diversi articoli che forniscono indicazioni agli *host* su come igienizzare i propri immobili prima dell'arrivo degli ospiti che ha chiamato "protocollo di pulizia in cinque fasi" fornendo inoltre consigli aggiuntivi, checklist personalizzate e un manuale di pulizia "approvato dagli esperti" (ovvero l'ex responsabile della salute pubblica statunitense, il Dott. Vivek Murthy e supportato da esperti globali)⁶²³. Qualora gli *host* non rispettino le nuove linee guida per la sicurezza e la pulizia indicate dalla piattaforma, i loro account potrebbero essere sottoposti ad avvisi, sospensioni fino alla rimozione dalla piattaforma. Sarà inoltre imperativo per le principali strutture alberghiere e non solo una riduzione della capienza unito ai costi per la sanificazione. Codacons denuncia che per l'estate 2021 è previsto un aumento del 20% "dalle case ai traghetti", il quale fornisce una chiara panoramica da nord a sud analizzando diversi aspetti dell'economia italiana.

5. LA RISPOSTA DELLE PIATTAFORME TURISTICHE ALLA PANDEMIA COVID-19 (Ingmar Paissan)

5.1. La causa di forza maggiore

Prima di analizzare le differenti reazioni alla pandemia da Covid-19 dei principali player del settore delle piattaforme turistiche, è bene cercare di dare una definizione al concetto di "causa di forza maggiore" in quanto disciplinata anche dal codice del turismo.

La causa di forza maggiore non è definita in modo univoco e chiaro all'interno dell'ordinamento italiano, ma si trovano dei riferimenti in alcuni articoli del Codice civile e anche nel codice del turismo. In particolare, sono gli articoli 1256 c.c. e il 1463 c.c. che sono applicabili alle obbligazioni anche del settore turistico. L'articolo 1256 c.c. intitolato "impossibilità definitiva e impossibilità temporanea" recita: "l'obbligazione si estingue quando, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile. Se l'impossibilità è solo temporanea, il debitore, finché essa perdura, non è responsabile del ritardo nell'adempimento. Tuttavia, l'obbligazione si estingue se l'impossibilità perdura fino a quando, in relazione al titolo dell'obbligazione o alla natura dell'oggetto il debitore non può più essere ritenuto obbligato a eseguire la prestazione ovvero il creditore non ha più interesse a conseguirla"⁶²⁴.

L'articolo 1463 c.c. si intitola "impossibilità totale" e 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"⁶²⁵. Come si può notare quindi,

⁶²¹ [Dpcm 26 aprile 2020.](http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_img_20200426.pdf) In rete: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/Dpcm_img_20200426.pdf.

⁶²² Booking, *Restrizioni e requisiti*. In rete: <https://www.booking.com/covid-19.it.html>.

⁶²³ Airbnb, *Procedura avanzata di pulizia*. In rete: <https://www.airbnb.it/help/article/2809/cos%C3%A8-la-procedura-avanzata-di-pulizia-in-5-fasi-di-airbnb>.

⁶²⁴ *Codice civile, Libro IV, Titolo I*, art. 1256.

⁶²⁵ *Codice civile, Libro IV, Titolo II*, art. 1463.

queste particolari fattispecie che trattano l'impossibilità di eseguire una prestazione dovuta, possono essere applicabili anche al caso della pandemia ancora in corso. In particolare, pensiamo al turista che rimane bloccato in una cosiddetta "zona rossa" e non si può muovere per raggiungere il luogo delle vacanze, oppure, è il luogo di vacanza ad essere sottoposto al suddetto regime di chiusura a causa di focolai di Covid-19. Secondo alcune interpretazioni risalenti al primo periodo di *lockdown* (marzo-aprile 2020), la pandemia è stata un tipico esempio di causa di forza maggiore, che non permette quindi l'esecuzione dei contratti in questione. Con specifico riferimento al settore turistico, troviamo inoltre l'articolo 41 del Codice del turismo⁶²⁶ che prevede la possibilità di recedere dal contratto ottenendo un rimborso in caso di situazioni straordinarie e imprevedibili senza incorrere in spese di recesso. Anche il Codice del consumo interviene nel caso di contratti di soggiorno, rimandando alla già citata normativa del Codice civile⁶²⁷.

Ritornando al caso dei rimborsi si devono considerare anche gli art. 28 del D.l. n. 9 del 2 marzo 2020⁶²⁸ e all'art. 88 D.l. n. 18 del 17 marzo 2020⁶²⁹ in tema di titoli di viaggio, pacchetti turistici e contratti di soggiorno che impongono di: "procede al rimborso del corrispettivo versato ovvero all'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione". Se nel Codice del turismo veniva previsto solamente il rimborso in caso di situazioni straordinarie e imprevedibili, in questo caso si è aperta la possibilità per vettori di trasporto, strutture ricettive e tour operator di emettere un voucher utilizzabile inizialmente entro un anno, poi prolungato a 18 mesi⁶³⁰.

Interessante è inoltre la lettura data da Altalex⁶³¹ su quali casi possano essere considerati "causa di forza maggiore": sebbene l'articolo risalga alle prime fasi della pandemia, si possono ritenere valide le considerazioni effettuate. La "forza maggiore" può essere presa in considerazione per la risoluzione del contratto nel caso della cancellazione dell'evento o del volo aereo da parte delle Autorità, prevedendo il rimborso delle prenotazioni già effettuate.

I caratteri qualificanti la "causa di forza maggiore" come esimente di responsabilità sono dunque la straordinarietà e l'imprevedibilità⁶³². La diffusione del Covid-19 è chiaramente un evento straordinario ed imprevedibile, quindi rappresenta un caso di forza maggiore non

⁶²⁶ Codice del turismo – Contratti, Codice del Turismo, Titolo VI, art. 41.

⁶²⁷ M. Trotta, *Turismo in lockdown: il caso dei rimborsi per le disdette*, Legal Team, 3 aprile 2020. In rete: <https://legal-team.it/turismo-lockdown-rimborsi/>.

⁶²⁸ Decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

⁶²⁹ 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".

⁶³⁰ Help consumatori, *Voucher di viaggio, incertezza e possibilità di rimborso per i consumatori*, 16 aprile 2021. In rete: <https://www.helpconsumatori.it/viaggi/voucher-di-viaggio-incertezza-e-possibilita-di-riborso-per-i-consumatori/#:~:text=Anche%20se%20buona%20parte%20dei,di%20parziale%20o%20mancato%20utilizz>

⁶³¹

L. Biarella, *Viaggi e vacanze ai tempi del Coronavirus: come funzionano i rimborsi?* Altalex, 28 febbraio 2020. In rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/02/27/viaggi-vacanze-coronavirus-rimborsi>.

⁶³² Cass. civile 25 luglio 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"

imputabile né ai gestori delle strutture ricettive, né alle agenzie di viaggio, sia fisiche che online, né alle piattaforme turistiche⁶³³.

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)⁶³⁴.

Dopo aver fatto ordine su quanto accaduto durante il primo e confusionario periodo della pandemia nel 2020, procediamo ad analizzare la risposta delle piattaforme digitali turistiche per assicurare i viaggiatori nel prenotare una vacanza, soprattutto in vista di una eventuale e graduale ripresa delle attività turistiche già a partire dall’estate 2021.

5.2 La risposta di Airbnb

Tra le piattaforme più colpite dalla diffusione della pandemia da Covid-19 c’è sicuramente Airbnb. Per la sua natura P2P, ovvero l’affitto di case, appartamenti e stanze in tutto il mondo, ha risentito più di altri la crisi derivante dal blocco totale dei viaggi. Come è possibile immaginare, essendo i privati a mettere in affitto i propri immobili sulla piattaforma, è chiaro che nel corso del 2020, dopo non aver lavorato con il turismo, questi abbiano deciso di riportare gradualmente le loro proprietà sul mercato degli affitti a lungo termine⁶³⁵. Airbnb più di altri, necessita quindi di maggiore attenzione alla risposta verso la pandemia per assicurare il più possibile i suoi clienti ma anche i suoi *hosts*, ovvero i proprietari degli immobili.

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%⁶³⁶. Nel periodo successivo alla prima ondata della pandemia in Italia si è registrato un aumento progressivo del numero di prenotazioni che dalle 46mila di fine marzo ha toccato le 185mila di inizio agosto. Durante questo periodo, grazie alla ripartenza del turismo anche a carattere Europeo, il mercato degli affitti a breve termine si è difeso bene. Tuttavia, si deve considerare che nei dati della piattaforma AirDNA non vi sono ancora riferimenti alla seconda e terza ondata della pandemia che hanno totalmente bloccato il turismo internazionale soprattutto verso le località montane, che come ben sappiamo sono state maggiormente colpite dal blocco della mobilità e dalla chiusura degli impianti di risalita. Ulteriore punto di analisi è la conferma data dall’articolo della CNBC precedentemente citato, che sottolineava la diminuzione del numero di proprietà attive sul

⁶³³ Federconsumatori, *Coronavirus: viaggi, eventi e soggiorni annullati, ecco le indicazioni utili per far valere i propri diritti*, 25 febbraio 2020. In rete: <https://www.federconsumatori.it/doc/coronavirus-viaggi-eventi-e-soggiorni-annullati-ecco-le-indicazioni-utiliper-far-valere-i-propri-diritti/20200225090545>.

⁶³⁴ Cass. 10 luglio 2018 n. 18047.

⁶³⁵ S. Rodriguez, *Airbnb hosts are scrambling to find long-term renters and flocking to other platforms*, CNBC, 25 marzo 2020. In rete: <https://www.cnbc.com/2020/03/25/airbnb-hosts-turn-to-long-term-rentals-competitors-due-to-coronavirus.html>.

⁶³⁶ D. DuBois, *Impact of the Coronavirus on Global Short-Term Rental Markets*, AirDNA, 11 marzo 2020. In rete: <https://www.airdna.co/blog/coronavirus-impact-on-global-short-term-rental-markets>.

mercato degli affitti a breve termine: come si nota dal dato AirDNA, si è passati dalle circa 600mila proprietà attive di febbraio 2020 alle 461mila attive ai primi di agosto 2020. La riduzione risulta essere un fattore comune anche in altre realtà come ad esempio negli USA, Cina, Spagna e Australia.

Un'altra tendenza rilevata è data dal cambiamento di preferenza da parte dei turisti rispetto al luogo scelto per le proprie vacanze: si deve sottolineare perché questo potrebbe cambiare gli equilibri anche per l'estate 2021. In particolare, si nota come vi sia una maggior domanda per proprietà rurali e non più nelle grandi città, nonché una richiesta di proprietà raggiungibili in automobile, evitando il rischio di contagio sui mezzi di trasporto di massa. Ultima rilevazione interessante, a conferma dei sospetti che già circolavano a maggio/giugno 2020, è la generale preferenza dei consumatori di affittare immobili piuttosto che spendere il proprio tempo in hotel⁶³⁷.

Per ultimo, ma non meno importante, è la tendenza a prepararsi al grande ritorno del turismo cercando di evitare gli errori del passato. Il fenomeno Airbnb è famoso per aver creato grandi problemi nei prezzi delle case, degli affitti e nell'aumento del numero di turisti. Alcune città quindi, hanno sfruttato la possibilità regalata dalla pandemia per limitare il numero di proprietà vendibili sul mercato *short-term*: gli esempi riportati dal New York Times sono relativi alle città di Honolulu e Los Angeles che hanno limitato gli affitti senza permesso e in Europa troviamo invece Lisbona e Dublino che stanno forzando alcuni proprietari di case ad affittare a lungo termine per evitare che quando il turismo si riprenderà, non vengano nuovamente essere invasi e come avveniva prima della pandemia⁶³⁸. Altri esempi di problemi con gli affitti a breve termine sono riportati a Parigi, Firenze e Venezia che hanno messo tra le loro priorità più importanti proprio quella di cambiare passo rispetto al passato⁶³⁹. Per quanto riguarda Roma, già solo guardando alla mappa riportata da Huffington Post si può notare come anche per la città eterna sia necessario un cambiamento in termini di regolamentazione degli affitti brevi⁶⁴⁰.

Passiamo ora alla risposta di Airbnb alle preoccupazioni dei consumatori in questo periodo di prenotazioni delle vacanze estive. La piattaforma ha creato sul proprio sito una pagina dedicata ad affrontare l'emergenza Coronavirus, in cui riporta tutte le notizie e informazioni per garantire sia agli *host* che agli ospiti di restare costantemente aggiornati⁶⁴¹. Seguendo i consigli presenti è quindi possibile garantire gli standard che gli ospiti si aspettano dagli *host* soprattutto riguardanti la pulizia delle proprietà. Airbnb ha elaborato un protocollo in cinque fasi per la pulizia degli ambienti e chiede ai vari proprietari di adeguarsi. Questi, se si impegnano a aderire a queste procedure, avranno diritto ad avere una icona particolare sul proprio profilo che sottolinea questo aspetto. A partire dal 20 novembre 2020 tutti gli *host* sono stati obbligati a rispettare le nuove linee guida che includono l'igienizzazione con prodotti approvati su tutte le superfici ad alto contatto e

⁶³⁷ AirDNA, *COVID-19 Short-Term Rental Data*, agosto 2020. In rete: <https://www.airdna.co/covid-19-data-center>.

⁶³⁸ E. Glusac, *The future of Airbnb*, New York Times, 24 settembre 2020. In rete: <https://www.nytimes.com/2020/09/24/travel/airbnb-pandemic.html>.

⁶³⁹ L. Cater, *EU cities contemplate life with less Airbnb*, Politico, 16 aprile 2021. In rete: <https://www.politico.eu/article/eu-european-capitals-cities-airbnb-short-term-rental-regulations-proposals/>.

⁶⁴⁰ M Iazzetti, *A Roma Airbnb ha invaso il centro storico*, Huffington Post, 10 novembre 2019. In rete: https://www.huffingtonpost.it/entry/a-roma-airbnb-ha-invaso-letteralmente-il-centro-storico-it_5db1ac05e4b0131fa99abe1e.

⁶⁴¹ Airbnb, *Aggiornamenti sul Coronavirus*, maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/t/coronavirus-updates-34>.

l'uso di mascherine e guanti anche durante i lavori di pulizia⁶⁴². Inoltre, la piattaforma risponde alle domande più frequenti in questo ambito e raccoglie le risposte in un Q&A dedicato⁶⁴³. In un primo periodo, secondo il già citato articolo del New York Times, alcuni *host* sono andati anche oltre le linee guida di Airbnb assicurando un intervallo di 72 ore tra il check-out dell'ospite e il check-in di quello successivo.

Un ulteriore passo è dato dalla presenza online di una pagina che raccoglie tutte le restrizioni e avvisi di viaggio nei vari continenti: in questo modo, prima di prenotare, si possono consultare le indicazioni per singolo paese ed evitare spiacevoli situazioni in fase di arrivo. Tutte le informazioni provengono da fonti governative ufficiali, che riportano in modo ordinato e aggiornato eventuali cambiamenti nella situazione epidemiologica in corso⁶⁴⁴.

Con riferimento ai rapporti contrattuali che intercorrono tra la piattaforma e gli ospiti, Airbnb ha inserito dei termini di cancellazione speciali, consultabili anche in forma di Q&A e che spiegano accuratamente le opzioni disponibili⁶⁴⁵. L'obiettivo è sempre quello di rassicurare gli ospiti, rispetto al periodo di crescente indecisione sulla prenotazione di vacanze e sull'effettiva decisione di partire o meno. Rimane comunque necessario un confronto con il singolo *host* per poter ottenere ulteriori informazioni riguardanti le politiche che hanno deciso di adottare: non è quindi standard la cancellazione gratuita se non esplicitamente espresso. Questo aspetto è dovuto al fatto che ora le circostanze della pandemia sono conosciute a livello globale e quindi, tramite gli aggiornamenti proposti direttamente dalla piattaforma, i soggetti sono in grado di prendere una decisione in autonomia. Tuttavia, vi sono una serie di "termini delle circostanze attenuanti"⁶⁴⁶ che permettono la sostituzione dei termini di cancellazione standard nel caso di alcuni eventi speciali coperti. In particolare, gli eventi coperti sono:

1. Modifiche dei requisiti governativi di viaggio: sui requisiti per visti o passaporti imposti dal governo.
2. Emergenze ed epidemie dichiarate: sempre riguardo ad epidemie e pandemie, ma non a malattie endemiche (malaria in Thailandia).
3. Restrizioni di viaggio governative: che non permettono il soggiorno da parte di soggetti provenienti dall'esterno o non permettono la partenza dei soggetti.
4. Azioni militari ed altre ostilità.
5. Catastrofi naturali.

Nel caso dovessero verificarsi uno o più di questi eventi, Airbnb comunicherà la loro applicabilità alla richiesta di rimborso. In ogni caso gli aggiornamenti sulle cancellazioni risultano sempre consultabili nelle pagine del centro assistenza⁶⁴⁷.

Un ultimo aggiornamento riguardante la risposta alla pandemia, è dato dalla decisione di diventare un'azienda quotata in borsa a partire dal 10 dicembre del 2020. Nonostante

⁶⁴² Airbnb, *Il protocollo avanzato di pulizia di Airbnb*, maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/d/enhancedclean>.

⁶⁴³ Airbnb, *Le risposte alle principali domande sul protocollo di pulizia in 5 fasi.*, 24 aprile 2020. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/answering-top-questions-about-the-5-step-cleaning-process-183>.

⁶⁴⁴ Airbnb, *Restrizioni di viaggio e avvisi governativi*, maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/help/topic/1418/restrizioni-di-viaggio-e-avvisi-governativi>.

⁶⁴⁵ Airbnb, *Risposte alle domande dei viaggiatori sulla pandemia di COVID-19*, 10 marzo 2020. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/answers-for-travelers-about-covid-19-153>.

⁶⁴⁶ Airbnb, *Termini delle circostanze attenuanti*, 20 gennaio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/help/article/1320/termini-delle-circostanze-attenuanti>.

⁶⁴⁷ Airbnb, *Cancellazioni*, maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/help/topic/1367/cancellazioni>.

L'operazione sembrasse impossibile fino a pochi mesi prima, Airbnb ha deciso comunque di portare a termine i suoi piani proprio per aiutarsi ad uscire da una profonda crisi: l'iniziale quotazione in borsa era nettamente calata, così come profitti e prenotazioni, oltre agli host che risultavano arrabbiati e con un futuro incerto. L'azienda ha anche licenziato dei dipendenti e ha dovuto affrontare tagli ingenti alle proprie decisioni e future innovazioni. Ciononostante, la quotazione si è realizzata, sperando in un miglioramento del quadro epidemiologico e una ripresa rapida del turismo⁶⁴⁸.

5.3 La risposta di Booking.com

La risposta principale del portale Booking.com è stata quella di implementare 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 a causa di restrizioni di viaggio imposte dalle autorità locali. Per i soggiorni cancellati per Forza Maggiore, Booking.com non riceve alcuna commissione⁶⁴⁹.

In particolare, unilateralmente la piattaforma ha deciso di rimborsare, nella prima fase della pandemia, i clienti con prenotazioni *non-refundable*, ovvero quelle che prevedono un pagamento anticipato, senza possibilità (normalmente) di rimborso.

Per quanto riguarda invece le prenotazioni interessate dalle cause di Forza Maggiore, ad oggi viene chiesto ai partner di Booking di rispettare l'impossibilità degli ospiti di soggiornare come previsto. Per andare incontro agli ospiti, viene richiesto di:

- A. concordare nuove date per un soggiorno futuro tramite Booking.com
- B. emettere un voucher per un soggiorno futuro, di importo pari o superiore a quello pagato dall'ospite
- C. provvedere al rimborso totale di eventuali pagamenti anticipati o depositi cauzionali già versati.

In tutti i casi in cui le prenotazioni saranno cancellate, non vengono mai applicate le commissioni da parte della piattaforma. Le procedure descritte si applicano anche ai Paesi o alle aree non esplicitamente menzionate nella pagina, ma valgono sempre nelle situazioni in cui le prenotazioni siano effettuate:

- 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 nella destinazione in cui intendevano recarsi
- da viaggiatori a cui è stato sospeso il visto all'arrivo

⁶⁴⁸ Il Post, *Perché Airbnb si è quotata in borsa, in mezzo a una pandemia*, 12 dicembre 2020. In rete: <https://www.ilpost.it/2020/12/12/airbnb-borsa-brian-chesky/>.

⁶⁴⁹ 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 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 prenotazione 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.

- per strutture che hanno chiuso, sia per scelta propria che per rispondere ai requisiti imposti dai propri governi. Le suddette strutture hanno la responsabilità di informare gli ospiti interessati e di assicurarsi che siano rimborsati in pieno per il soggiorno cancellato.

Nel caso più specifico dell'Italia, Booking prevede la procedura di invocazione della clausola di Forza Maggiore nei seguenti casi:

1. Tutte le prenotazioni per strutture in Italia o effettuate da viaggiatori provenienti da Paesi specifici, con check-in tra il 3 giugno 2020 e il 12 maggio 2021 (incluso).
2. Tutte le prenotazioni effettuate da viaggiatori provenienti dall'Italia per strutture in Paesi specifici, con check-in tra il 3 giugno 2020 e il 12 maggio 2021 (incluso).
3. I viaggi nazionali in determinate aree sono soggetti alla procedura per cause di Forza Maggiore tra il 6 novembre 2020 e il 10 maggio 2021 (incluso).
4. I viaggi di lavoro non sono soggetti alla procedura per cause di Forza Maggiore a partire dal 4 dicembre 2020⁶⁵⁰.

Essendo Booking.com il più grande *player* nel mercato delle piattaforme di prenotazione online, è chiaro che debba essere da esempio: è stata istituita una pagina nella quale si raccolgono tutte le informazioni e gli strumenti che possono servire ai partners per poter ripartire a seguito della pandemia. Vengono quindi descritti tutte le attuali tendenze di mercato e le richieste dei consumatori, soprattutto riguardanti le domande relative alla sicurezza e alla salute⁶⁵¹.

L'articolo 88 del D.l. 17 marzo 2020 n. 18, il cd. "Cura Italia", come già descritto precedentemente, aveva 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'emissione (poi prorogato a 18 mesi)⁶⁵².

Inizialmente, Booking.com ha optato unilateralmente per il rimborso delle prenotazioni generando un forte malcontento tra i titolari delle strutture ricettive, spingendo addirittura ad una *class action* gli operatori del settore turistico veneziano⁶⁵³. 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 servizio⁶⁵⁴. 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, scrive Federalberghi, "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

⁶⁵⁰ Booking.com, *Informazioni importanti riguardo al Coronavirus*, 12 maggio 2021. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/assistenza-coronavirus/informazioni-importanti-riguardo-al>.

⁶⁵¹ Booking.com, *Ripartire insieme*, maggio 2021. In rete: <https://partner.booking.com/it/ripartire-insieme>.

⁶⁵² 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".

⁶⁵³ G. Amadori, *Coronavirus. Booking.com, centinaia di prenotazioni disdette senza interpellare alberghi e B&B*, 29 marzo 2020. In rete: https://www.ilgazzettino.it/nordest/veneziana/coronavirus_booking_disdire_prenotazione-5140103.html.

⁶⁵⁴ 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").

dalla sede dell'agenzia di viaggio o del portale attraverso cui è stata effettuata la prenotazione⁶⁵⁵.

Booking.com fa anche presente che, trattandosi di una piattaforma internazionale, “le Clausole Generali del Contratto (GDT) sono regolate dalla legge dei Paesi Bassi e le relative disposizioni in merito alle Cause di Forza Maggiore prevedono 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 alternative⁶⁵⁶.

Quindi, in Italia, la legislazione ha previsto sia il voucher che il recesso, a discrezione della struttura ricettiva e senza bisogno dell'accettazione dello strumento da parte del consumatore⁶⁵⁷, 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. È chiaro che dal punto di vista del consumatore vi sia una certa confusione nel capire esattamente quali siano i suoi diritti: è stato quindi necessario da parte della piattaforma creare tutte quelle pagine viste precedentemente, per tener informati il più possibile sia gli operatori che i clienti. La risposta del portale è per questo molto completa e riguarda non solo le prenotazioni alberghiere ma anche quelle delle singole attività come le attrazioni, gli autonoleggi e anche i trasferimenti da e per l'aeroporto. Inoltre, come per il caso di Airbnb, ci sono tutte le informazioni riguardanti le restrizioni e raccomandazioni di viaggio emesse dai singoli paesi. La reazione si concentra soprattutto sull'informare i clienti prima dell'acquisto di un viaggio, consigliando alla clientela di tenere sempre a mente i rischi legati al Covid-19 e considerare attentamente le conseguenze date dalla prenotazione non rimborsabile. Di nuovo, essendo la pandemia un argomento ormai conosciuto da tutti, si presuppone che i potenziali acquirenti rimangano sempre cauti ed informati riguardo ai rischi. In ogni caso, ci si deve confrontare con le *policies* previste in termini di cancellazione da parte della struttura ricettiva o del fornitore del servizio⁶⁵⁸.

5.4 La risposta di altre piattaforme importanti: Expedia, Skyscanner e Delta Air Lines

Oltre alle due piattaforme più importanti sul web, analizziamo quelli che sono alcuni degli altri *player* presenti sul mercato. Il primo è Expedia, che risulta molto simile a Booking.com, ma è corretto includerlo in questa analisi in quanto è al quarto posto al mondo per quote di mercato secondo Statista⁶⁵⁹. Il secondo è Skyscanner, di proprietà del gruppo Trip.com Holding, che permette la ricerca di voli tra tutte le compagnie aeree e altri rivenditori online di biglietti di viaggio. La terza è invece Delta Air Lines, compagnia aerea tradizionale con sede ad Atlanta, Georgia negli USA.

⁶⁵⁵ Federalberghi, *Il voucher salva-vacanza*. In rete: <https://www.federalberghi.it/primopiano/il-voucher-salva-vacanza.aspx>.

⁶⁵⁶ Booking.com, *Messaggio importante per i nostri partner*, maggio 2020. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/messaggio-importante-i-nostri-partner>.

⁶⁵⁷ G. Di Camillo, *Il Cura Italia è legge: sciolto il nodo voucher*, 24 aprile 2020. In rete: <https://www.lagenziadiviaggi.it/il-cura-italia-e-legge-sciolto-il-nodo-voucher/>.

⁶⁵⁸ Booking.com, *Restrizioni e raccomandazioni di viaggio governative*, maggio 2021. In rete: https://www.booking.com/covid-19.it.html?aid=304142&label=gen173nr-1FCAEoggI46AdIM1gEaHGIAQGYARS4ARfIAQzYAQH0AQH4AQulAgGoAgO4AtulloQGwAIB0gIkYzMwNDJhYzMtZTVkMy00OWU1LWExYTEtZGE4NDUxNzQzYmU42AIG4AIB&sid=4951bcc31caa50e6652564b61c92e213&tmpl=landing_pages%2Fccovid_19&lang=it&soz=1&sig=v18p-NOKu0&lang_click=other;cdl=en-gb;lang_changed=1.

⁶⁵⁹ Statista, *Market cap of leading online travel companies worldwide as of December 2020*, gennaio 2021. In rete: <https://www.statista.com/statistics/1039616/leading-online-travel-companies-by-market-cap/>.

Riguardo alla risposta di Expedia, si rileva l'assenza sul sito web di un collegamento diretto alle policies riguardanti il Covid-19, quindi in netto contrasto con tutte le altre piattaforme analizzate che presentano in prima pagina tali collegamenti. C'è tuttavia la presenza di alcuni box informativi, tra i quali troviamo una *Travel smart checklist*, all'interno della quale ci sono consigli di viaggio da tenere in considerazione durante la pandemia. In particolare, si consiglia di: informarsi a riguardo della situazione sanitaria e di eventuali restrizioni di viaggio; di prenotare in anticipo in quanto c'è una capacità ridotta negli hotel, aerei e noleggio d'auto; scegliere solo opzioni con la cancellazione flessibile; considerare la possibilità di viaggiare vicini a casa; riguardare attentamente la propria copertura assicurativa; portarsi sempre appresso i dispositivi di protezione personali e infine di controllare effettivamente se le attrazioni locali siano aperte o meno⁶⁶⁰. Esplorando più attentamente si possono trovare tutte le informazioni riguardo alla pulizia degli hotel e che cosa aspettarsi durante la vacanza, il viaggio in aereo e quello in crociera⁶⁶¹. Si rileva comunque l'assenza di specifici cambiamenti sulle *policies* di cancellazione, semplicemente rimandando a scegliere attentamente quali servizi acquistabili prevedono il rimborso e quali invece sono non rimborsabili⁶⁶².

Interessante è anche la reazione di Skyscanner, in quanto rispetto alle altre piattaforme analizzate, questa è della tipologia *metasearch* e non *marketplace*. Nella pagina principale si può trovare un collegamento diretto alle informazioni di viaggio, con la differenza che in questo caso si viene rimandati ad una pagina che contiene una mappa di tutti i paesi del mondo. Esplorando i singoli paesi si riescono ad ottenere le informazioni rilevanti per ciascuno in termini di restrizioni, requisiti di tamponi e quarantene all'arrivo e alla partenza, unito ai dati settimanali di andamento della pandemia⁶⁶³. Questo metodo è forse quello più immediato riscontrato tra quelli analizzati precedentemente, in quanto da una visualizzazione più immediata delle informazioni importanti. Si ricorda che nel caso di Skyscanner, non vengono venduti direttamente i servizi offerti, ma si viene rimandati alla prenotazione su altre piattaforme: questo significa che non vi sono degli obblighi diretti per quanto riguarda le cancellazioni o altri requisiti.

L'ultima breve analisi riguarda Delta Air Lines (codice IATA: DL) che conta 750 aeromobili con 325 destinazioni mondiali. Durante la pandemia, questa compagnia aerea ha sempre mantenuto una grande serietà negli Stati Uniti, in quanto ha deciso di non permettere la prenotazione dei posti *middle seat* per rispettare le norme sul distanziamento: ha ritenuto di rimuovere il blocco solo dal 1° maggio 2021, dopo un anno dall'entrata in vigore di questa *policy*⁶⁶⁴. La possibilità di rimozione è data dal miglioramento del quadro epidemiologico collegato all'ampio ritmo delle vaccinazioni nel continente americano. Alcuni cambiamenti sulle tariffe riguardano in primis la possibilità di cambiare la propria prenotazione senza pagare una *fee* aggiuntiva per tutte le classi di trasporto ad eccezione della *Basic Economy* che rimane invariata e non prevede cambi. Si tratta di un vero e proprio cambio di passo per le compagnie aeree che fino a questo momento non prevedevano

⁶⁶⁰ Expedia, *Travel smart checklist*, 6 gennaio 2021. In rete: <https://viewfinder.expedia.com/travel-smart-checklist-how-to-plan-a-trip-in-2021/?rfr=editorial.undefined.click>.

⁶⁶¹ Expedia, *Covid-19 travel guide*, maggio 2021. In rete: <https://www.expedia.com/lp/b/coronavirus-travel>.

⁶⁶² Expedia, *Change or cancel reservation*, maggio 2021. In rete: <https://www.expedia.com/lp/b/coronavirus-travel/change-or-cancel>.

⁶⁶³ Skyscanner, *Covid-19: informazioni sui viaggi*, 30 maggio 2021. In rete: <https://www.skyscanner.it/restrizioni-viaggio>.

⁶⁶⁴ Delta Air Lines, *Delta extends middle seat blocking through April 2021; Only U.S. airline to continue providing more space for customers*, 8 febbraio 2021. In rete: <https://news.delta.com/delta-extends-middle-seat-blocking-through-april-2021-only-us-airline-continue-providing-more-space>.

questa possibilità se non per gravi motivi. Nel caso di cancellazione del volo, non si procede tuttavia ad un rimborso, ma viene rilasciato un voucher elettronico chiamato *eCredit*⁶⁶⁵ con il quale si può procedere a ri-prenotare il volo in un secondo momento. All'interno dell'appena citato *Travel Planning Center*, si trovano anche tutte le altre informazioni per i viaggiatori rispetto alle condizioni di entrata nei vari paesi, le protezioni individuali da indossare e le regole da rispettare sugli aerei e negli aeroporti. Degno di nota è anche la presenza della voce *Italy Covid Tested Flight*, previsti dal 30 giugno 2021 e senza la necessità di effettuare quarantene una volta arrivati in Italia. L'unica prova da mostrare è la negatività al tampone per il Covid-19 elaborato da un laboratorio specializzato sia alla partenza che al rientro.

Come ulteriore misura a prevenzione della pandemia, è stato introdotto uno standard di pulizia chiamato Delta CareStandard e che prevede l'uso di igienizzanti approvati da esperti.

Anche Delta, come Skyscanner ha previsto la creazione di una mappa⁶⁶⁶ consultabile riguardo la presenza di obblighi da rispettare per entrare nei vari paesi: sembra quindi che lo sforzo maggiore delle piattaforme sia rivolto proprio ad informare i propri clienti prima che questi prenotino e intraprendano viaggi.

In conclusione, possiamo dire che la risposta delle piattaforme online sia stata estensiva e trasparente nonostante qualche intoppo in un primo momento, risultato confusionario per tutti, riguardante soprattutto i voucher e i rimborsi. Sembra però che la lezione data dalla pandemia abbia accelerato alcuni processi in termini di maggiore *customer care* e l'eliminazione di alcune tipologie di pratiche come le *fees* di cancellazione, che rendevano i viaggi sicuramente più costosi e talvolta frustranti.

5.5 La risposta di Alpitour

Dal punto di vista delle agenzie viaggio possiamo brevemente analizzare la risposta di una delle società più importanti e conosciute in Italia: Alpitour. Già nel primo anno di pandemia, la società italiana ha risposto al problema delle cancellazioni provvedendo a rimborsare i propri clienti al 100% per le vacanze non fruite. Ha inoltre esteso tale possibilità anche a tutte le prenotazioni successive per dare garanzie in caso di forza maggiore ai clienti nel momento in cui il virus tornasse a colpire. Si riconosce infatti il problema dei traumi post-lockdown e la diffidenza della clientela nel tornare a viaggiare. Nel caso di impossibilità di fruizione del viaggio era stata estesa la possibilità fino al 31 ottobre 2020 di cambiare destinazione tra quelle disponibili o ottenere il rimborso completo del viaggio⁶⁶⁷.

Attualmente sulla pagina principale del tour operator troviamo delle informazioni molto chiare riguardanti tre aspetti fondamentali dei viaggi in tempo di pandemia:

1. Garanzie di rimborso e cancellazione del viaggio: in particolare troviamo la possibilità di usare i voucher su tutti i viaggi dei vari brand interni ad Alpitour con la possibilità di applicare uno sconto; saldare la vacanza 10 giorni prima della partenza, dando quindi più garanzia di flessibilità sulle prenotazioni; e infine poter

⁶⁶⁵ Delta Air Lines, *Travel Planning center*, 30 aprile 2021. In rete: <https://www.delta.com/us/en/travel-planning-center/change-or-cancel-your-trip/cancel-change-requirements>.

⁶⁶⁶ Delta Air Lines, *Explore Open Destinations*, maggio 2021. In rete: <https://www.delta.com/content/www/eu/en/travel-planning-center/find-your-destination/explore-top-destinations.html>.

⁶⁶⁷ L. Grassia, *Alpitour, rimborso al 100% per le vacanze cancellate*, La Stampa, 5 maggio 2020. In rete: <https://www.lastampa.it/economia/2020/05/05/news/alpitour-rimborso-al-100-per-le-vacanze-cancellate-1.38803876>.

cancellare senza penali la propria prenotazione (ad eccezione della formula “non rimborsabile” e sulle formule “su richiesta”) anche in caso di forza maggiore relativa alla chiusura di frontiere, aeroporti e strutture ricettive⁶⁶⁸.

2. Assicurazione: con copertura base di annullamento, danni al bagaglio, assistenza alla persona e rimborso di spese mediche. È prevista inoltre la possibilità di integrare la copertura con il “Top Booking Health”, che copre anche le epidemie e pandemie oppure con il “Top Booking Covid”, che include gli indennizzi per prolungamento del soggiorno dovuto a quarantena ed esiti di tamponi, indennizzi per ricoveri e rimborso dei giorni di vacanza non fruiti in caso di ricovero o rientro forzato⁶⁶⁹.
3. Pagina informativa sul volo in sicurezza, hotel, assistenza⁶⁷⁰ e consigli sulle strutture autorizzate ad effettuare i tamponi richiesti per il rientro in Italia da alcune delle mete servite dalla compagnia (al momento della consultazione, solo Spagna e Grecia)⁶⁷¹.

L'impegno del tour operator sembra quindi andare di pari passo con gli impegni delle piattaforme già analizzate in precedenza, ovvero concentrarsi soprattutto sull'informare gli ospiti ed offrire sicurezza e flessibilità. Questo si è reso necessario per evitare ulteriori blocchi delle attività in quanto già messe a dura prova nell'ultimo anno. Il danno economico stimato per questo comparto è altissimo: Alpitour prevede ricavi per 750 milioni contro i 2 miliardi dell'anno precedente. Anche tanti altri operatori si trovano nella medesima crisi: Veratour ha calcolato perdite per l'80%, Quality Group stima perdite del 90% e Gattinoni prevede perdite per il 78%⁶⁷².

Il quadro presentato sottolinea una crisi delle agenzie viaggio, che però non deriva solo dalla pandemia da Covid-19, ma era già presente anche precedentemente a questa: il trend sembra proprio quello di un aumento del dominio digitale e della volontà delle persone nel prenotare viaggi più personalizzati. Tramite gli strumenti online non solo è possibile costruire la vacanza che si vuole, ma si ha molta più flessibilità nel farlo rispetto alle proposte di pacchetti integrati all-inclusive⁶⁷³. Solo il tempo potrà dirci quale sarà il fato di queste compagnie, sperando in una ripresa completa delle attività turistiche e offrendo prodotti turistici sempre più innovativi e pensati per ridurre la morsa delle cosiddette “big” (Booking, Expedia, Trip ecc.).

6. INIZIATIVE DI ALTRE PIATTAFORME MINORI (*Virginia Dal Toso*)

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

⁶⁶⁸ Alpitour, *Ripartiamo*, 1 maggio 2021. In rete: <https://www.alpitour.it/alpitour/ripartiamo>.

⁶⁶⁹ Alpitour, *Viaggiare senza pensieri*, maggio 2021. In rete: <https://www.alpitour.it/alpitour/assicurazioni>.

⁶⁷⁰ Alpitour, *Coronavirus*, maggio 2021. In rete: <https://www.alpitour.it/consigli/coronavirus>.

⁶⁷¹ Alpitour, *Strutture sanitarie autorizzate*, 20 maggio 2021. In rete: <https://www.alpitour.it/consigli/tampone-in-loco>.

⁶⁷² Travel Quotidiano, *Fatturati 2020: anno nero. I numeri Alpitour, Veratour, Quality e Gattinoni*, 9 novembre 2020. In rete: https://www.travelquotidiano.com/tour_operator/fatturati-2020-lanno-nero-del-turismo/tqid-392827.

⁶⁷³ E. Marro, *Fallimento Thomas Cook: perché i tour operator globali sono in crisi*, Il Sole 24 Ore, 23 settembre 2019. In rete: https://www.ilssole24ore.com/art/fallimento-thomas-cook-perche-tour-operator-globali-sono-crisi-ACIICIm?refresh_ce=1.

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. 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 *Homeaway* 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. Si analizzerà il caso di tre regioni italiane; Sardegna, Sicilia e Trentino Alto-Adige, le prime due opposte, non solo in termini geografici, rispetto all'ultima ma, anche per le caratteristiche dei territori che permettono loro di proporre un'offerta turistica differente.

6.1 Piattaforme digitali nel settore delle seconde case

Homeaway / Vrbo. Homeaway Inc. è un'azienda statunitense fondata nel 1995, acquisita successivamente da Expedia Group nel 2015, che gestisce una vera e propria piattaforma di e-commerce e marketing friendly che mette in contatto, in modo semplice e sicuro, proprietari e famiglie o gruppi di amici in cerca del luogo e della casa perfetti dove soggiornare durante le vacanze. Un punto di forza del sito sono i prezzi competitivi che vengono proposti per l'affitto di case fruibili anche per un lungo periodo.

Dal 2020, Homeaway Italia ha deciso di cambiare nome in Vrbo, decisione che deriva dal processo di consolidamento globale il cui obiettivo principale è la posizione del marchio a livello globale per quanto riguarda gli alloggi alternativi offerti dalla piattaforma. Per rispondere all'emergenza Coronavirus, l'impresa ha adottato una serie di misure volte alla protezione di tutti i soggetti interessati dal contratto di prenotazione, non solo i viaggiatori ma anche i proprietari, i Professionisti Immobiliari e la collettività in generale. La "politica di emergenza Covid" emanata lo scorso marzo 2020 e conclusasi a giugno dello stesso, prevedeva il rilascio ai viaggiatori di voucher corrispondenti al denaro pagato per la prenotazione, fruibile entro l'anno successivo. Si incoraggiavano inoltre i rimborsi parziali per le persone non disposte all'utilizzo di questa alternativa. Com'è noto, durante il 2020 si sono susseguite diverse fasi della pandemia che hanno messo in difficoltà l'intero settore turistico, per cui le scelte e le politiche intraprese dalle imprese in questione sono state diverse e in continua evoluzione.

L'ultimo aggiornamento sulle linee guida di carattere generale di comportamento sia per i viaggiatori sia per i padroni delle case vacanze definite nella piattaforma, risalgono al febbraio 2021 e in particolare ai viaggiatori viene consigliato di informarsi per verificare le restrizioni dovute al Covid-19, nonché relative ai tamponi per l'accesso in determinate città. La piattaforma mette a loro disposizione uno strumento di Expedia utile alla consultazione circa le restrizioni e i cambiamenti in vigore nei vari Paesi⁶⁷⁴. Le cancellazioni delle prenotazioni, inoltre, risultano valide anche in Paesi che vengono colpiti dal Covid-19. Tuttavia, l'annullamento del viaggio o la modifica delle date, che possono essere richiesti contattando direttamente l'host oppure con la procedura apposita dal portale Vrbo, non menzionano oggi politiche realizzate ad hoc per l'emergenza Coronavirus. I voucher utilizzati in precedenza valevano solo fino a giugno 2020 mentre il rimborso è consentito secondo diversi parametri e in base al numero di giorni entro i quali avviene la cancellazione del viaggio⁶⁷⁵. Alcune strutture invece, offrono delle politiche di cancellazione

⁶⁷⁴ *Come posso viaggiare in sicurezza durante il Covid?*, Vrbo, Febbraio 2021. In rete: <https://www.vrbo.com/it-it/aiuto/articles/Cosa-posso-fare-se-il-coronavirus-ha-un-impatto-sulla-mia-prenotazione>.

⁶⁷⁵ *Che cos'è la politica di cancellazione*, Vrbo, Maggio 2021. In rete: <https://www.vrbo.com/it-it/aiuto/articles/Che-cos-e-la-politica-di-cancellazione>.

personalizzate, con termini e costi differenti, in altre situazioni ancora, le politiche sono a discrezione dei padroni di casa.

Infine, la Garanzia Prenotazione Sicura (servizio di assistenza al cliente dalla prenotazione al termine del viaggio, con lo scopo di aiutare i viaggiatori in caso di imprevisti), non copre le cancellazioni dovute a eventi imprevedibili come il Covid-19.

Housetrip. Housetrip fa parte di una delle tre società del gruppo TripAdvisor Rentals, precisamente della Holiday Lettings Limited, società registrata in Inghilterra, mentre le altre due società sono FlipKey LLC. negli Stati Uniti e Guía de apartamentos Niumba S.L.U. in Spagna. L'intero gruppo si rivolge al settore delle seconde case per vacanze e, come definito nei loro termini d'uso⁶⁷⁶, 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 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, in condizioni normali, se il viaggiatore avesse desiderato cancellare una prenotazione confermata, effettuata tramite il sito, sarebbero stati 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 impegnava 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 ragionevoli.

Per quanto riguarda la revisione di tali contratti durante il periodo di pandemia, sulla piattaforma Tripadvisor, gestore di Housetrip come già accennato, era indicato che i proprietari avevano il diritto di cancellare senza penalità le prenotazioni confermate fino al 30 giugno 2020. Le cancellazioni potevano essere eseguite anche da parte degli ospiti, i quali avrebbero ricevuto un rimborso integrale di quanto speso. Per le prenotazioni valide a partire dal 1° luglio 2020, invece, l'azienda prevedeva di ridefinire i termini e le condizioni contrattuali, a seconda delle linee guida che il governo avrebbe divulgato, lasciando presagire non poche incertezze.

L'art. 88 bis della legge 24 aprile 2020 n. 27⁶⁷⁷ e successive modifiche ad opera della legge 17 luglio 2020 n. 77 in materia di voucher/rimborsi, era applicabile infatti ai soli contratti con esecuzione prevista tra l'11 marzo 2020 e il 30 settembre 2020, la cui risoluzione (sia da parte del viaggiatore/passeggero che da parte del fornitore del servizio) sia stata effettuata entro il 31 luglio 2020. Tuttavia, questa normativa era in contrasto con la normativa europea relativa ai pacchetti turistici e ai diritti dei passeggeri nel trasporto via mare, aereo, ferroviario e con autobus, la quale non contemplava la possibilità per i vettori di assolvere gli obblighi di rimborso tramite voucher. Questo ha comportato l'invio da parte della Commissione Europea di una "lettera di messa in mora" allo Stato italiano. Tale procedura si è conclusa in data 30 ottobre 2020 con un'archiviazione, in quanto la Commissione ha ritenuto di non dover procedere ulteriormente; la normativa emergenziale adottata dall'Italia è infatti giunta a scadenza e, seppur dilatando le tempistiche, non avrebbe privato i consumatori del diritto al rimborso monetario previsto dalla normativa europea⁶⁷⁸.

CleanBnB. L'azienda italiana CleanBnB opera nella gestione di appartamenti e case-vacanza destinati ad affitti di breve periodo, definendosi un "team specializzato nella

⁶⁷⁶Termini di utilizzo per il viaggiatore, TripAdvisor Rentals, Gennaio 2021. In rete: https://rentals.tripadvisor.com/it_IT/termsandconditions/traveler.

⁶⁷⁷Art. 88 bis della legge 24 aprile 2020 n. 27.

⁶⁷⁸Emergenza Coronavirus e diritti dei viaggiatori, Centro Europeo Consumatori Italia, 26 Maggio 2021. In rete: https://www.euroconsumatori.org/it/faq_coronavirus.

gestione dell'ospitalità della sharing economy". La sua copertura geografica in Italia include oltre cinquantacinque città, dieci in più rispetto al 2020, e conta oltre 1000 proprietari che hanno scelto di far parte di questa Community. L'azienda non si auto-qualifica come competitors delle piattaforme Airbnb e Booking.com ma 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 ospiti⁶⁷⁹. Durante la pandemia, in materia di gestione della crisi relativa al Covid-19⁶⁸⁰, l'azienda condotta da Francesco Zorgno si era reinventata con l'aiuto anche dei suoi host: furono messi a disposizione del personale sanitario a livello globale, alloggi fruibili per una durata di ventinove giorni. La piattaforma digitale scrive tutt'ora 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; a tal proposito ad aprile 2021 il Milano Finanza ha posto delle domande circa la ripartenza del turismo in Italia a Francesco Zorgno, dando una previsione anche sul settore degli affitti brevi⁶⁸¹. In riferimento allo scorso anno, nonostante nell'arco di pochi mesi il turismo abbia cambiato notevolmente volto, le vacanze in appartamento in Italia sono state ritenute dai viaggiatori come la soluzione maggiormente in grado di assicurare privacy e tutela della salute. I soggiorni di durata inferiore alla settimana si sono allungati, intercettando l'esigenza di maggiore stabilità e di soste più lunghe. CleanBnb è diventata così società di gestione di affitti sia di breve che di medio periodo. Quanto accaduto può farci comprendere il fenomeno del turismo in appartamento previsto per la stagione estiva del 2021 e durante tutto l'anno. Una recente ricerca del Il Sole24Ore dimostra come tra le maggiori esigenze dei viaggiatori in cerca di alloggi da affittare per le vacanze, siano il distanziamento sociale e la pulizia, seguite dalla presenza del Wi-Fi, aria condizionata e servizio di ristorazione. Unitamente al turismo in appartamento ci sarà il turismo di prossimità; le mete esotiche dei lunghi viaggi verranno rimpiazzate da mete più prossime alla riscoperta del Belpaese, di piccole realtà, di borghi d'arte, senza dimenticare il turismo dei grandi centri che vedrà una crescita progressiva.

⁶⁷⁹ *Leader nella gestione degli affitti di breve durata*, CleanBnb, Maggio 2021. In rete: <https://www.cleanbnb.net/chi-siamo.html>.

⁶⁸⁰ *Affitti brevi e Coronavirus: analisi della situazione e sguardo in avanti*, CleanBnb, Marzo 2020. In rete: <https://www.cleanbnb.net/affitti-brevi-e-coronavirus/>.

⁶⁸¹ *Previsioni turismo 2021 Italia: come sarà la prossima stagione turistica per il mondo degli affitti brevi*, CleanBnb, 20 Aprile 2021. In rete: <https://www.cleanbnb.net/previsioni-turismo-2021-italia/>.

6.2 Iniziative territoriali

Sardegna. La Sardegna per fronteggiare la pandemia ha scelto di rinforzare la strada del turismo digitale. Lo scorso anno Il Sole24Ore riportava dettagliatamente il piano strategico elaborato da “Portale Sardegna” ai fini del rilancio dell’attività turistica⁶⁸². 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. Con questo strumento, veniva 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. 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”.

Durante la pandemia, molti medici ed infermieri sono stati aiutati da piattaforme come *Estay*, una società di gestione di immobili a scopo turistico, la quale ha deciso di mettere a loro disposizione una parte degli appartamenti e case tra Cagliari e il sud Sardegna. Il fondatore Enrico Bertini spiega: “Abbiamo saputo servivano alloggi per il personale ospedaliero, gli operatori sanitari in questo momento stanno lavorando anche 18 ore al giorno, quindi una casa vicino agli ospedali, consente loro di non perdere tempo negli spostamenti. Inoltre, in tanti, visto l’altissimo rischio che corrono, preferiscono non tornare a casa per non mettere a rischio anche la salute dei propri cari, con le nostre case, dopo il turno di lavoro hanno un posto confortevole dove tornare per riposare”.⁶⁸³ *Estay*, startup nata nel 2018, è una piattaforma online che cerca di assecondare le esigenze dei proprietari degli immobili e farli risparmiare sui costi fissi a loro carico. Ad oggi la piattaforma vuole rendere il turismo delle seconde case in Sardegna più organizzato, sostenibile e attrattivo, migliorando la gestione delle strutture ricettive. Nel 2021, oltre al raggiungimento di nuove nicchie di mercato, grazie all’ampliamento del numero delle proprietà, ci sarà un incremento dei local manager da tre a dieci e una espansione dell’attività al sud della Sardegna. Inoltre, per destagionalizzare il turismo sull’isola, si sta dando la possibilità di stipulare affitti di medio lungo termine a prezzi concorrenziali e con formula “all inclusive” come negli affitti brevi.⁶⁸⁴

⁶⁸²L. Incorvati, *Portale Sardegna punta al connubio tra digital e attrattori territoriali*, Il Sole24Ore, Aprile 2020. In rete: https://www.ilssole24ore.com/art/portale-sardegna-punta-connubio-digital-e-attrattori-territoriali-ADGvPzH?fromSearch&refresh_ce=1.

⁶⁸³*Case gratis per medici e infermieri: l’iniziativa di una società cagliaritano che gestisce immobili*, Vistanet.it, Marzo 2020. In rete: <https://www.vistanet.it/cagliari/2020/03/23/case-gratis-per-medici-e-infermieri-liniziativa-di-unagenzia-cagliaritano-che-gestisce-immobili-2/>.

⁶⁸⁴L. Incorvati, *Con Estay locazioni più facili in Sardegna*, Il Sole24Ore, 18 Febbraio 2021. In rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/con-estay-locazioni-piu-facili-sardegna-ADQwqajB>.

Sicilia. Il turismo del mezzogiorno nel 2020 ha avuto un calo della domanda maggiore del 50% rispetto al 2019⁶⁸⁵, fra queste regioni è presente anche la Sicilia, la quale nonostante abbia registrato un picco positivo di turisti nell'estate 2020, ha chiuso lo scorso anno con un bilancio in negativo, contando perdite di oltre il 70-75% in alcuni territori⁶⁸⁶. Per la ripartenza estiva del 2021 la regione Sicilia ha avviato diverse iniziative, tra cui la promozione del pacchetto turistico *See Sicily*, intervento di promozione turistica finalizzato a rafforzare il sistema produttivo regionale in risposta alla crisi economica causata dall'emergenza Covid-19. Questa iniziativa prevede la possibilità di acquistare in anticipo dei servizi turistici, compresi di ingresso a vari musei, da operatori professionisti, strutture ricettive, alberghiere, extra alberghiere ecc., da veicolare a fini promozionali tramite voucher. Il progetto è stato approvato a settembre del 2020 dalla Giunta Regionale, in ambito del Piano Covid Sicilia⁶⁸⁷, riservando un finanziamento di 75 milioni di euro all'iniziativa *See Sicily*. Sul sito turistico della Regione Sicilia, www.visitsicily.info, sono specificate le modalità di funzionamento, il regolamento e le modalità di acquisizione dei voucher, mentre il portale ufficiale dell'iniziativa è <http://seesicily.regione.sicilia.it>. Da ottobre 2021 si provvederà inoltre ad ampliare l'offerta promozionale anche ai viaggi aerei con l'obiettivo di invogliare i turisti ad arrivare in Sicilia dopo la calda stagione estiva.

Nel 2020 si è inoltre sviluppato un altro progetto volto alla riqualificazione e alla valorizzazione dei piccoli comuni siciliani, servendosi di tecnologie informatiche e la digitalizzazione del territorio. *Truly Sicily Think Tank* si basa sul turismo esperienziale per rilanciare quello cancellato dalla pandemia; in questa piattaforma digitale ci sarà la possibilità di visionare ed acquistare pacchetti turistici, prenotando viaggi e condividendo poi le proprie esperienze. La differenza con l'ormai maturo turismo di massa sta nel fatto che questa nuova proposta vede come protagonista della vacanza l'esperienza vissuta dal viaggiatore, non tanto la destinazione. Si avvicina inoltre ai canoni del turismo sostenibile e responsabile, legato alla salvaguardia dell'ambiente e della cultura del posto⁶⁸⁸. La parola chiave di questo progetto è: "Restare Connessi!"; con il piano strategico della digitalizzazione del territorio e dei servizi, si riuscirà a identificare, riqualificare, valorizzare e promuovere il patrimonio culturale anche ai fini della qualificazione dell'offerta turistica per evitare che la cultura negativa dell'abbandono prevalga sulla voglia di riscatto⁶⁸⁹.

Trentino. Anche il Trentino, che non è stato risparmiato dalle ricadute negative generate dalla pandemia, ha 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 2020⁶⁹⁰ aveva predisposto alcune misure urgenti per far fronte all'emergenza derivata dall'epidemia di Coronavirus. Tutte le strutture ricettive erano state invitate a chiudere in anticipo la stagione invernale e a posticipare l'inizio della stagione primaverile ed estiva.

⁶⁸⁵V. Viola, *Turismo pronto a ripartire: recupererà il 67% del 2019*, Il Sole24Ore, 3 Maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-pronto-ripartire-recuperera-67percento-2019-AERvnP>.

⁶⁸⁶*Covid e turismo, una notte gratis ogni 3 di soggiorno per chi viene in Sicilia*, La Sicilia, 19 Aprile 2021. In rete: <https://www.lasicilia.it/news/covid/408750/covid-e-turismo-una-notte-gratis-ogni-3-di-soggiorno-per-chi-viene-in-sicilia.html>.

⁶⁸⁷*Dalla Regione Siciliana un Piano Covid da 278 milioni di euro*, EuroInfoSicilia, 16 Settembre 2020. In rete: <https://www.euroinfosicilia.it/sicilia-da-regione-siciliana-piano-covid-da-278-mln/>.

⁶⁸⁸*Nasce Truly Sicily, think tank del turismo esperienziale in Sicilia*, Sicilymag.it, 22 Maggio 2021. In rete: <https://www.sicilymag.it/nasce-truly-sicily-think-tank-del-turismo-esperienziale-in-sicilia.htm>.

⁶⁸⁹*Sicilia, la bella signora che digitalizza i suoi territori*, PalermoToday, 15 Maggio 2020. In rete: <https://www.palermotoday.it/economia/sicilia-la-bella-signora-che-digitalizza-i-suoi-territori.html>.

⁶⁹⁰*Al via la riforma del turismo. Per l'era post-Covid 19 nuove competenze alle APT*, Provincia Autonoma di Trento, 17 Aprile 2020. 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>.

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. Un altro esempio si ispirava 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 2020, si sono generate reazioni da parte di circa 20 milioni di persone nel mondo. L'hashtag in rete *#WinterinTrentino* aiutava ad individuare i contenuti promossi dagli influencer, provenienti da vari paesi del mondo. 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 giovane⁶⁹¹. A dicembre 2020, considerando le limitazioni ancora vigenti, le mete turistiche italiane si concentravano ancora sul prodotto nazionale, in particolare verso le destinazioni montane. A causa però della costante incertezza, molti turisti si sono affidati alle competenze delle agenzie di viaggio per ricevere maggiori garanzie ed assistenza. Trentino Marketing ha quindi intensificato i rapporti e la comunicazione verso questi partner commerciali, attraverso azioni mirate quali la realizzazione e la diffusione, in collaborazione con Trentino Holidays, di newsletter contenenti brochure digitali dedicate all'autunno e un'anteprima inverno, la programmazione di incontri online con vari network di agenzie (per esempio Welcome Travel) per raccontare la montagna a 360°. Dato il buono riscontro di queste iniziative, per il 2021 il progetto proseguirà con la presentazione delle stagioni più calde⁶⁹². Trentino Marketing ha inoltre intrapreso una partnership con Airbnb con lo scopo di promuovere il tema dello smart working attraverso la valorizzazione di alloggi ed esperienze; lo smart working e soggiorni più lunghi sono tra i contenuti del loro accordo, unendo il piacere dato dalla serenità del paesaggio trentino e il lavoro da remoto in prospettiva per l'estate 2021. Il 20% circa dei viaggiatori interpellati da Airbnb ha indicato lo Chalet come alloggio perfetto in caso di smart working "fuori porta". Giacomo Trovato, Country Manager di Airbnb ha dichiarato: "Il Trentino è tra le destinazioni più popolari in ambito rurale, e con guadagni medi degli host fra i più alti d'Italia. Per i tanti proprietari di seconde case sul territorio, si tratta di un'opportunità per mettere a reddito un asset sottoutilizzato, in un anno difficile". Verranno inoltre identificati degli influencer per testare l'effetto dello smart working dalle diverse baite trentine, condividendo la loro esperienza sui social⁶⁹³.

7. PIATTAFORME DELLA RISTORAZIONE (*Beatrice Maffei*)

Il settore delle piattaforme della ristorazione è piuttosto nuovo in quanto frutto della rivoluzione tecnologica che ha caratterizzato l'inizio del XXI secolo e l'entrata nell'uso quotidiano di applicazioni e di nuovi strumenti tecnologici come gli smartphone. Uno dei settori che più si è imposto con l'avvento dell'e-commerce nel settore della ristorazione è il *food delivery*, ovvero la consegna a domicilio di cibo a casa. Il *food delivery* è un settore del

⁶⁹¹ *Riforma del turismo, le osservazioni dall'ASAT*, Magazine Turismo e Ospitalità nel Trentino, Marzo 2020. In rete: <https://ita.calameo.com/read/005112092a1f443f451fc>.

⁶⁹² *Presentata la proposta invernale alle agenzie di viaggio italiane*, Trentino Marketing, Dicembre 2020. In rete: https://www.trentinomarketing.org/it/news/2020/presentata-la-proposta-invernale-alle-agenzie-di-v_7778_idn/.

⁶⁹³ *Trentino Marketing e Airbnb insieme per la promozione*, L'Adigetto.it, 21 Aprile 2021. In rete: <https://www.ladigetto.it/economia-finanza/turismo/109672-trentino-marketing-e-airbnb-insieme-per-la-promozione-del-territorio.html>.

mercato che nel 2018 ha fatturato in Italia circa 350 milioni di euro, con un aumento del 69% rispetto all'anno precedente⁶⁹⁴. Inoltre presenta un ampio potenziale di crescita in quanto i ristoranti che offrono questo servizio sono meno di quelli che non lo offrono, per di più se ne può usufruire solamente in città di medie-grandi dimensioni, mentre molte cittadine di provincia non sono state ancora raggiunte (nel 2015 solamente il 15% dei ristoranti in Italia forniva tale servizio)⁶⁹⁵. Oltre ai colossi del settore come Just Eat, Deliveroo, Glovo, Foodora e Uber Eats sono nate negli ultimi anni alcune start-up che promettono un'esperienza differente rispetto a quella dei concorrenti, come ad esempio Dine Up che propone dei piatti cucinati da chef, anche stellati, ma che si possono comodamente gustare a casa. Inoltre l'azienda si impegna anche nel cercare di diminuire il carico di rifiuti causato dall'imballaggio per la consegna del cibo, invitando i ristoranti partner a cercare soluzioni alternative e avviando partnership con imprese che operano in questo campo⁶⁹⁶. Un problema che da sempre ha caratterizzato questo settore è il contratto di lavoro al quale sono sottoposti i cosiddetti "rider", ovvero coloro che si occupano della consegna del cibo per conto delle varie piattaforme, e che fino al 2020 erano considerati lavoratori autonomi mentre ora, grazie all'elaborazione di un contratto nazionale, sono inquadrati come lavoratori subordinati, potendo quindi disporre di più ampie tutele. L'avvento della pandemia, e le chiusure che ne sono derivate, ha inciso pesantemente sul settore della ristorazione. Il servizio a domicilio non è però stato vietato e dunque le piattaforme di *food delivery* hanno visto un incremento esponenziale del proprio business, grazie sia ai consumatori, in quanto non potevano recarsi fisicamente al ristorante, sia per volere dei ristoratori che hanno deciso di aderire a questo servizio o quantomeno di incrementarne l'attività in modo da riuscire a coprire, almeno parzialmente, le perdite derivanti dalle chiusure imposte dal lockdown. È stato stimato che nel 2020 il settore sia cresciuto del 49% rispetto all'anno precedente. Le prospettive future sono molto promettenti in quanto grazie alla pandemia molti consumatori sono entrati in contatto con questo mondo e hanno potuto conoscere la comodità che tale servizio offre. Inoltre, come menzionato in precedenza, il settore, in Italia, non è ancora diffuso uniformemente dal punto di vista geografico e quindi le opportunità che si aprono, anche per potenziali start-up che potrebbero operare ad un livello circoscritto dal punto di vista del territorio, sono molto allettanti. Oltre al *food delivery* esistono anche altre piattaforme della ristorazione come The Fork, compagnia fondata da Tripadvisor, e che è ufficialmente sbarcata in Italia nel 2015. È il leader del settore delle piattaforme online per la ristorazione e conta in Europa circa 20.000 ristoranti partner, di cui 5.000 in Italia⁶⁹⁷. The Fork permette ai potenziali clienti di visualizzare in modo semplice e immediato molte informazioni dettagliate riguardanti i vari ristoranti in modo da poter fare la scelta più consona alle loro esigenze, oltre a poter prenotare un tavolo usufruendo di un cospicuo sconto sullo scontrino finale. I benefici per i ristoratori riguardano la possibilità di usufruire del cosiddetto "billboard

⁶⁹⁴ D'Angelo, M. (29 gennaio 2019). *Food delivery, €350 milioni per la ristorazione italiana e stime in crescita per il 2019*. Money.it. In rete: <https://www.money.it/food-delivery-ristorazione-italia-crescita>

⁶⁹⁵ Fossati, S. (8 dicembre 2020). *Il food delivery: una panoramica dalle origini allo sviluppo omnicanale*. Whet your APPetite. In rete: <https://whetyourappetite.altervista.org/il-food-delivery-una-panoramica-dalle-origini-allo-sviluppo-omnicinale/>

⁶⁹⁶ Frigerio, D. (21 dicembre 2020). *Cibo a domicilio: oltre ai colossi c'è di più*. Linkiesta.it. In rete: <https://www.linkiesta.it/2020/12/dove-ordinare-cibo-a-domicilio/>

⁶⁹⁷ Ligas, N. (5 febbraio 2015). *Tripadvisor lancia in Italia The Fork, per farci mangiare a sconto in tanti locali*. AndroidWorld. In rete: <https://www.androidworld.it/2015/02/05/tripadvisor-lancia-in-italia-the-fork-per-farci-mangiare-sconto-in-tanti-locali-271587/>

effect” menzionato in precedenza, oltre che di un sistema di prenotazioni online per migliorare la produttività della propria attività e ottimizzare il tasso di riempimento. The Fork, in corrispondenza del primo lockdown di marzo 2020, ha comunicato ai propri partner di seguire le misure del governo, chiudendo quindi la prenotabilità di tutte le strutture sulle proprie piattaforme e di essere disposto a fornire un supporto da parte del proprio team per i ristoratori, in modo da poter rispondere alle eventuali domande in ottemperanza alle disposizioni di contenimento del COVID-19. In vista delle riaperture The Fork ha permesso ai ristoranti di aggiungere sulla pagina della piattaforma l’opzione di asporto, di utilizzare una sezione speciale dedicata alle misure di contenimento dell’epidemia in modo che possano essere visualizzate dai clienti, un’opzione di scelta dei posti per gli avventori oltre che di un sistema di gestione della pianta della sala in modo da agevolare il lavoro allo staff. Il 10 febbraio 2021, con l’Italia prevalentemente in zona gialla, le prenotazioni che venivano effettuate attraverso il sito erano a livello pre-pandemia, con una crescita del 34 %⁶⁹⁸.

8. PIATTAFORME DEI SERVIZI DI VIAGGIO *(Beatrice Maffei)*

Il 2020 è stato uno degli anni peggiori per il turismo, un calo così drastico dei flussi turistici non si vedeva dallo scoppio della Prima e della Seconda guerra mondiale. La presidente di Fiafet (Federazione italiana associazioni imprese viaggi e turismo) Ivana Jelinic, a fine 2020, riportava dei dati e delle prospettive drastiche per il futuro: 57 milioni di turisti e oltre 70 miliardi di euro persi e una ripresa del settore che non avverrà prima del 2024. Inoltre le agenzie viaggi e i tour operator non sono stati inseriti finora in alcun decreto ristoro, fatta salva la possibilità di usufruire di alcune agevolazioni fiscali in quanto imprese⁶⁹⁹. Con uno scenario così preoccupante è necessario sia un intervento da parte dell’organismo pubblico, che deve cercare di supportare e finanziare il settore delle agenzie di viaggio e dei tour operator in modo permettergli di proseguire la loro attività ed evitare quindi di lasciare migliaia di lavoratori senza un’occupazione; dall’altra parte però dovrebbero essere anche gli operatori del turismo a trovare delle alternative compatibili con la nuova situazione che si è venuta a creare. Secondo una ricerca di Travelreport il 60% dei viaggiatori italiani è intenzionato a rivolgersi ad un’agenzia viaggio per programmare le proprie vacanze nel 2021, in quanto questa può fornire informazioni precise e dettagliate sulla situazione del luogo ove ci si reca, oltre a supporto e assistenza durante la vacanza⁷⁰⁰. Inoltre molti operatori del settore stanno proponendo dei pacchetti che includono vaccini e tamponi in modo che il cliente debba scegliere solamente la meta, senza doversi preoccupare di compiere da solo tutte le misure di sicurezza necessarie per raggiungere un determinato luogo. La pandemia ha anche cambiato le esigenze e le richieste dei viaggiatori che richiedono il possesso di determinate certificazioni, ad esempio di igienizzazione dei luoghi, e di maggiore flessibilità nella prenotazione della vacanza. Le agenzie viaggio che vogliono continuare la loro attività, sia quelle tradizionali che quelle online, devono tenere quindi conto di tutto ciò. Oltre ad un cambiamento nell’offerta di servizi da parte delle agenzie

⁶⁹⁸ Ansa, R. (10 febbraio 2021). *Covid: TheFork, pranzi in ristoranti a livelli pre-pandemia*. Agenzia ANSA. In rete: https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2021/02/10/covid-thefork-pranzi-in-ristoranti-a-livelli-pre-pandemia_fc02dc63-fd58-4314-ac31-c4fd03ce9b3f.html

⁶⁹⁹ R. (14 dicembre 2020). *Fiafet, l’anno nero del turismo visto dalla base: “Per le agenzie fatturato zero, da stop a crociere e neve la mazzata finale”* La Repubblica. In rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2020/12/14/news/fiafet_su_anno_nero_turismo_2020-278293503/

⁷⁰⁰ SiViaggia. (12 gennaio 2021). *Le agenzie di viaggio avranno un nuovo boom di richieste*. In rete: <https://siviaggia.it/notizie/agenzie-viaggio-avranno-nuovo-boom-richieste/317681/>

viaggio si è assistito anche alla nascita di nuove modalità di fruizione, passando all'online. Molti musei, impossibilitati dalle chiusure all'apertura ai visitatori, o per contrastare il calo dei flussi turistici, hanno deciso di offrire veri e propri tour virtuali attraverso il proprio sito, come il Museo del Louvre. Un esempio nostrano può essere trovato agli Uffizi di Firenze con la mostra "Imperatrici, matrone, liberte", "visitabile" gratuitamente, oppure con la mostra su Raffello Sanzio alle scuderie del Quirinale dove una start-up innovativa, Skylab Studios, ha deciso di coniugare innovazione, tecnologia e turismo, ricostruendo in 3D ventidue opere dell'artista⁷⁰¹. Per cercare di contrastare il drastico calo dei viaggi dovuti alla pandemia, Airbnb ha deciso di iniziare a proporre, nell'aprile 2020 delle esperienze online. Sono disponibili vari tipi di attività, da lezioni di cucina a risoluzioni di enigmi e giochi di gruppo, organizzati da host provenienti da tutto il mondo. L'iniziativa è stata colta con favore dal pubblico, per ora questo è il prodotto che cresce maggiormente, il 50% di coloro che hanno effettuato una esperienza online dichiara che continuerebbe a prenotarne delle altre⁷⁰². Sembra quindi che Airbnb sia stata una delle prime piattaforme digitali del turismo ad adattarsi alla situazione pandemica e in un modo molto innovativo abbia saputo adeguarsi e riuscire anche a sostenere i propri host che a causa delle restrizioni avevano visto un calo vertiginoso delle prenotazioni e di conseguenza delle proprie entrate. In futuro, anche quando si potrà viaggiare nuovamente senza troppe restrizioni, le esperienze online potranno continuare ad esistere, fornendo un guadagno aggiuntivo per gli host e facendo vivere agli utilizzatori esperienze in tutto il mondo stando comodamente a casa. Si può notare quindi che la pandemia ha portato anche degli aspetti vantaggiosi nel settore del turismo, spingendolo verso l'innovazione e verso nuove forme di consumo e fruizione del prodotto turistico.

9. CONCLUSIONI (Virginia Dal Toso, Beatrice Maffei, Ingmar Paissan, Giulia Scodanibbio)

Con l'avvento dell'epidemia da COVID-19 le piattaforme digitali turistiche hanno reagito in modo diverso e hanno quindi vissuto delle sorti diverse.

Nel caso delle OTA queste sono riuscite con difficoltà a superare la situazione pandemica che si sono trovate ad affrontare, ma alcune di loro, grazie a delle idee innovative hanno saputo sfruttare lo strumento online, continuando il modo alternativo la loro attività mentre altre hanno vissuto più passivamente la questione aumentando la flessibilità nelle prenotazioni ed implementando protocolli di igiene e sicurezza. Inoltre, la soluzione che molte hanno assunto di rimborsare il viaggio con voucher ha causato molta confusione nei consumatori che si può quindi presumere abbiano perso in parte la fiducia nell'utilizzo di tali strumenti. Diversamente, le piattaforme di *home sharing* nel periodo post-pandemico stanno riscuotendo un nuovo successo tra gli utilizzatori. Le ragioni sono principalmente implicabili alla flessibilità intrinseca che le caratterizza e che le porta quindi a sapersi adattare anche in scenari di forte crisi. Airbnb, ad esempio, ha saputo riadattare la propria offerta venendo incontro al nuovo segmento di domanda turistica che chiedeva di poter uscire dai classici circuiti turistici. Alla crisi pandemica ha reagito istituendo dei rigidi protocolli di pulizia e opportunità di *experience online* (seguendo i trend che si sono sviluppati durante il primo lockdown) e l'offerta si è adattata naturalmente alla nuova domanda offrendo periodi di soggiorno più lunghi e più vicini alla residenza dei turisti. Ne è un

⁷⁰¹ Dotti, G. (18 giugno 2020). *Il lato hi-tech del turismo, durante e dopo la pandemia*. Wired. In rete. https://www.wired.it/lifestyle/viaggi/2020/06/17/hi-tech-turismo-pandemia-lazio/?refresh_ce=

⁷⁰² D'Aversa, S. (2021, May 14). *Airbnb, un anno di viaggi virtuali con le Esperienze online*. TgTourism. <https://www.tgtourism.tv/2021/04/airbnb-viaggi-virtuali-esperienze-online-103938/>

esempio lampante l'ente del turismo Trentino, il quale ha avviato una campagna per promuovere lo smart working in rifugio, invitando così i turisti a soggiornare e lavorare per diverse settimane in questi luoghi inusuali. Inoltre, alcune piattaforme minori di sharing economy hanno permesso a medici ed infermieri di affittare case gratuitamente durante i mesi più critici. C'è comunque da sottolineare che queste piattaforme detengono ancora un forte potere contrattuale sul mercato, nonostante le varie leggi emanate, purtroppo non specifiche per il caso, e i vari provvedimenti presi per cercare di porre un vincolo alle loro pratiche commerciali. L'Unione Europea si sta muovendo verso una regolamentazione delle stesse (con la DAC7 e la direttiva 2302/2015) ma molte questioni legate alla gestione sostenibile dei territori dove si inseriscono queste piattaforme sono ancora aperte. Durante la stessa pandemia sono inoltre emerse diverse problematiche, tra cui l'emissione di voucher solo per pochi mesi (l'emissione è stata interrotta i primi di giugno), ed inoltre, non erano previste delle linee guida da seguire in caso di cancellazione: i proprietari sono stati costretti a gestire in autonomia le tante cancellazioni avvenute con disagi da ambo le parti. A causa del COVID-19 sono emerse numerose problematiche riguardanti il settore turistico e in particolare quello delle piattaforme digitali, che, anche se non sono state risolte al meglio, sicuramente saranno utili per porre rimedio a situazioni simili che si potrebbero verificare in futuro.

CAPITOLO VI

I SERVIZI TURISTICI DEL POST COVID: GARANZIE DA OFFRIRE AL TURISTA E RESPONSABILITÀ DEL PRESTATORE FRA ASETTICITÀ DEI LUOGHI, MISURE DI SICUREZZA E RISPETTO DELLE REGOLE DI DISTANZIAMENTO

Sommario: 1. INTRODUZIONE (*Nicolò Nardin*) – 2. RAPPORTO DI LAVORO E SICUREZZA DEI LUOGHI DI LAVORO – 2.1 Normativa in materia di sicurezza sul lavoro (*Stephanie Zaccarin*) – 2.2 Disposizioni volte a tutelare datore di lavoro e dipendenti ai tempi del Covid-19 (*Stephanie Zaccarin*) – 2.3 I contratti esistenti nel settore turistico e le innovazioni *post* Covid-19 (*Giuliana Tucci e Stephanie Zaccarin*) – 3. LA SICUREZZA DAL COVID-19 IN AMBITO TURISTICO: OBBLIGAZIONI CONTRATTUALI E CERTIFICAZIONI – 3.1 Il contratto di albergo e le modifiche a seguito della pandemia (*Francesca Riz*) – 3.2 Il contratto di ristorazione e le modifiche a seguito della pandemia (*Francesca Riz*) – 3.3 Le certificazioni per persone fisiche con riferimento all'attività ricettiva e di ristorazione (*Giuliana Tucci*) – 3.4 Le certificazioni per ambienti chiusi (*Giuliana Tucci*) – 3.5 Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le innovazioni (*Giuliana Tucci e Francesca Riz*) – 4. VIAGGIARE A PROVA DI COVID-19: LA SICUREZZA NEL CONTRATTO DI TRASPORTO – 4.1 Inquadramento normativo del contratto di trasporto: responsabilità, sicurezza, tutele al viaggiatore (*Nicolò Nardin*) – 4.2 Norme a tutela dei viaggiatori (*Martina Vignoli*) – 4.2.1 Diritti dei passeggeri – 4.2.2 I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – 4.3 Accesso ai mezzi di trasporto, distanziamento interno, norme igieniche (*Martina Vignoli*) – 5. RESPONSABILITÀ CIVILE E PENALE DEL PRESTATORE DI SERVIZI TURISTICI DI FRONTE AL RISCHIO DI CONTAGIO (*Giuliana Tucci*) – 6. CONCLUSIONI (*Nicolò Nardin*).

1. INTRODUZIONE (*Nicolò Nardin*)

Mai come in questo periodo di emergenza sanitaria le disposizioni concernenti la sicurezza sul luogo di lavoro e, in generale, nei luoghi maggiormente interessati da scambio di prestazioni tra controparti, risultano fondamentali al fine di garantire l'incolumità degli interessati ed evitare spiacevoli situazioni di responsabilità per inadempimento contrattuale che comporterebbero ripercussioni ancor più gravi sulla salute delle persone e, di conseguenza, interventi che non solo interesserebbero la sfera civilistica, ma riguarderebbero anche, e soprattutto, quella penale.

“La libertà di ognuno ha per limite la libertà degli altri”. In questo aforisma si può riassumere la motivazione che ha spinto le varie nazioni ad adottare una certa serie di restrizioni, rafforzata da quanto enunciato dall'articolo 3 della Dichiarazione Universale dei diritti umani, ovvero che “ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona”. Si è quindi deciso, in un momento di emergenza che ha preso alla sprovvista qualsiasi istituzione, di porre questo diritto in cima alla lista delle priorità assolute, a costo di dover provocare malumori, in alcuni casi giustificati.

La necessità di garantire la sicurezza delle persone e la salvaguardia dei soggetti più fragili, espressione del principio di uguaglianza sostanziale cui fa riferimento l'articolo 3 della Costituzione, ha reso quasi obbligata la momentanea sospensione di altri diritti che pure meriterebbero una certa tutela.

Proprio partendo da questo presupposto si sta cercando di conciliare la sicurezza delle persone con altri diritti che in questo delicato momento sono stati accantonati in favore dei già citati. Ecco che, prendendo in considerazione l'ambito turistico, il rispetto delle misure volte a preservare la salute degli utenti in primis è la base da cui non si può prescindere per poter permettere il perseguimento e il godimento delle libertà fondamentali della persona. Questo capitolo verte, quindi, sull'insieme delle normative e delle azioni volte a preservare l'incolumità di lavoratori e di utenti che usufruiscono dei servizi turistici e di ciò che permette loro, in taluni casi, di raggiungerli (trasporti).

Il primo paragrafo affronta il tema del rapporto di lavoro e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si parte da un generale inquadramento delle normative esistenti in materia di sicurezza sul lavoro, ovvero di quelle disposizioni che in via del tutto generica forniscono le indicazioni in merito ai comportamenti che gli addetti di un'azienda sono tenuti a dover rispettare, per poi focalizzarsi sui disposti che affrontano il tema in questione in modo più specifico e approfondito. Una volta riportate le principali norme in proposito, si passa alla descrizione dei maggiori interventi di modifica delle disposizioni dovuti ad un loro adeguamento alle attuali condizioni lavorative imposte dall'emergenza sanitaria. Si prosegue, poi, con la trattazione degli argomenti contenuti nel "Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro". Infine, si riportano le varie tipologie di contratti esistenti nel settore turistico e si procede con la segnalazione di eventuali proposte che fornirebbero un maggior ventaglio di alternative che permetterebbero di affrontare la situazione attuale con maggior efficacia.

Il secondo paragrafo si concentra sulla sicurezza dal COVID-19 in ambito turistico. Dopo una descrizione della disciplina inerente il contratto di albergo, e quindi degli obblighi che gravano sulle parti, si procede a spiegare in che modo questo è cambiato in seguito alla pandemia; nello specifico, si espongono le linee guida riguardanti l'attività ricettiva pronunciate dalla Conferenza Stato Regioni e approvate in data 28 aprile 2021. Si segue lo stesso *modus operandi* anche per quanto riguarda il tema relativo al contratto di ristorazione, poiché, in merito alle modificazioni previste per un efficace contrasto del contagio, le misure a cui deve sottoporsi l'attività in questione derivano dalle decisioni prese nella Conferenza Stato Regioni già citata. Nella seconda parte del paragrafo si affronta il tema delle certificazioni per rendere gli ambienti sicuri. Dopo un aggiornamento sulla situazione riguardanti le ormai note autocertificazioni (certificazioni per persone fisiche) viene trattato l'argomento inerente le certificazioni per ambienti chiusi: si accennano le disposizioni concernenti la qualità dell'aria e la pulizia dell'ambiente, con specifico riferimento alle attività di sanificazione, e si elencano, poi, le certificazioni nate durante il periodo pandemico. In ultima istanza, si segnalano alcune proposte riguardanti le azioni che potrebbero essere adottate per garantire la pulizia dei luoghi di lavoro.

Il focus del terzo paragrafo è sulla sicurezza nel contratto di trasporto. In primis viene fatto un inquadramento normativo dello stesso con particolare riferimento a obblighi e responsabilità di vettori e passeggeri, sicurezza, tutele del viaggiatore. L'attenzione si sposta, poi, ai riferimenti normativi a tutela dei viaggiatori in epoca COVID-19: vengono, così, riportate le disposizioni e le misure di tutela del trasportato sorte durante questo primo anno di pandemia, e si fa riferimento ai vari DPCM emanati in tema di trasporto. Tra le modifiche proposte, si riportano le linee individuate dal DPCM del 2 marzo 2021 e si analizzano alcuni suoi allegati contenenti le misure e le raccomandazioni rivolte ai vettori e agli utenti dei servizi di trasporto pubblico. Infine, in aggiunta a quelle comuni precedentemente enunciate, vengono riportate le misure aggiuntive previste per ogni specifica categoria di trasporto.

Il quarto e ultimo paragrafo verte sul tema delle responsabilità, civile e penale, che possono sorgere di fronte al rischio contagio. Si elencano, così, le varie disposizioni contenenti obblighi e responsabilità delle parti in materia di sicurezza, con particolare attenzione a quelle incentrate sul contagio da COVID-19.

2. RAPPORTO DI LAVORO E SICUREZZA DEI LUOGHI DI LAVORO

2.1 Normativa in materia di sicurezza sul lavoro *(Stephanie Zaccarin)*

La diffusione del Coronavirus ha portato ognuno di noi a porre maggiore attenzione sul termine “sicurezza”: ad oggi, infatti, scegliamo di frequentare il locale che garantisce l’adozione delle misure anti-contagio piuttosto che prediligere quello più frequentato e alla moda. Tuttavia, dobbiamo prendere atto che la tutela della salute e della sicurezza è qualcosa che va oltre le nuove disposizioni appositamente previste per evitare la diffusione del virus, essa deve essere garantita sempre e in qualunque circostanza in quanto la stessa Costituzione la definisce come “fondamentale diritto dell’individuo ed interesse della collettività” (art. 32).

Ne consegue, dunque, che prima di presentare le attuali disposizioni in materia di sicurezza previste appositamente per tutelare il datore di lavoro e i dipendenti dalla diffusione del Covid-19, è bene porre attenzione alla generale normativa concernente la sicurezza sul lavoro che da sempre garantisce ai lavoratori condizioni di lavoro sicure, sane e dignitose.

I primissimi interventi in materia di sicurezza sul lavoro risalgono al 1942, quando il legislatore introdusse all’art. 2087 del Codice Civile l’obbligo di sicurezza nei confronti dei lavoratori gravante in capo al datore di lavoro, imponendo a quest’ultimo di adottare tutte le misure di tutela 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”. Norma che tuttavia venne utilizzata per molto tempo a posteriori, ossia per ottenere un risarcimento quando il danno alla salute era ormai stato cagionato non avendo, dunque, rilievo nella sua funzione preventiva. A seguire fu la stessa Costituzione a mettere in risalto l’importanza della sicurezza nei luoghi di lavoro: già all’interno dei principi fondamentali, infatti, viene ribadito che “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto” (art. 4), condizioni che trovano spiegazione all’art. 41, 2° comma, Cost. in cui si sottolinea che l’iniziativa economica privata non può “svolgersi in contrasto con l’utilità sociale e in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana”. Nel 1970, grazie all’art. 9 dello Statuto dei lavoratori, anche i prestatori di lavoro diventano parte attiva nella creazione di un ambiente di lavoro sicuro: viene a loro affidato, infatti, il compito di controllare, mediante rappresentanze, l’applicazione della normativa inerente gli infortuni e le malattie professionali e l’adozione di strumenti idonei a tutelare la loro salute e integrità fisica⁷⁰³.

A contribuire molto in termini di legislazione in materia di sicurezza sul lavoro fu, inoltre, il diritto comunitario: negli anni ’90 si assistette ad un grande intervento consistete nell’emanazione di diverse direttive europee attuate in Italia mediante il varo del d.lgs. 626/94, il cui fine era quello di adeguare l’ambiente di lavoro all’uomo assicurandogli sicurezza. Tale decreto legislativo fu sottoposto negli anni a diverse modifiche e revisioni fino al punto in cui il legislatore nel 2008 decise di riorganizzare tutta la materia all’interno

⁷⁰³ F. Testa, *Sicurezza sui luoghi di lavoro. Gli obblighi del datore*, 8 settembre 2019. In rete: <http://www.salvisjuribus.it/sicurezza-sul-luogo-di-lavoro-gli-obblighi-del-datore/>.

del Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro (d.lgs. 81/2008), abrogando quasi tutte le disposizioni precedenti⁷⁰⁴.

Il T.U.S.L. costituisce ad oggi il principale testo di riferimento per la sicurezza sul lavoro e si focalizza particolarmente sulla prevenzione, sottolineando l'obbligo di promozione della sicurezza e l'estensione del campo di applicazione delle tutele "a tutti i settori di attività, privati e pubblici e a tutte le tipologie di rischio" (art. 3). Esso fa riferimento ad un modello partecipato di sicurezza individuando diverse figure responsabili di attuare il principio generale di prevenzione: primo fra tutti il datore di lavoro, in capo al quale sorge l'obbligo (non delegabile) di individuare tutte le possibili fonti di rischio connesse allo svolgimento della prestazione lavorativa e le relative misure di protezione, mappandole all'interno del documento della valutazione del rischio (DVR) secondo le modalità previste dall'art. 28 d.lgs. 81/2008; i singoli lavoratori, i quali sono tenuti "a prendersi cura della propria sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro" (art. 20), la sicurezza è, infatti, sia un diritto che un dovere dei prestatori di lavoro, i quali sono tenuti ad eleggere un rappresentante che collabori nella valutazione dei rischi e nell'elaborazione di eventuali proposte per prevenirli; le figure tecniche che operano i controlli di sicurezza (ASL e Ispettorato nazionale del lavoro) e il medico competente che svolge primariamente una sorveglianza sanitaria; il servizio di prevenzione e protezione, composto da dipendenti e soggetti tecnici, che offre consulenza tecnica collaborando alla valutazione dei rischi, elaborando le procedure di sicurezza e promuovendo nuove idee. Inoltre, ogni soggetto chiamato a contribuire alla tutela della salute e della sicurezza delle persone presenti all'interno degli ambienti lavorativi deve essere formato, è dunque necessario che siano predisposti corsi di formazione *ad hoc* inerenti tale materia.

Oltre a definire dettagliatamente gli obblighi previsti per i diversi soggetti che contribuiscono a garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro e le rispettive sanzioni in caso di inadempienza, il T.U.S.L. descrive dettagliatamente le attrezzature che i prestatori di lavoro sono tenuti ad indossare allo scopo di proteggersi contro i rischi che minacciano la loro sicurezza nello svolgimento dell'attività lavorativa, i c.d. Dispositivi di Protezione Individuale (DPI). Tali dispositivi, disciplinati dagli articoli 74-79 del d.lgs. 81/2008, devono essere conformi alle norme previste dal Regolamento UE 2016/425 e vengono impiegati ogniqualvolta il rischio non possa essere evitato o ridotto mediante altre misure sostitutive, tecniche o preventive. È importante che i DPI siano: adeguati ai rischi che devono prevenire; adeguati alle condizioni esistenti dei luoghi di lavoro; compatibili tra loro nel caso in cui fosse necessaria l'adozione simultanea di due o più dispositivi; facili da indossare o rimuovere in caso di emergenza e conformi con le esigenze di salute dei lavoratori. Sorge in capo al datore di lavoro l'obbligo di individuare i specifici DPI da adottare nel luogo di lavoro in base alla valutazione dei rischi effettuata, ma è lo stesso lavoratore che deve essere responsabile ed effettuare un uso corretto degli stessi. Secondo l'art. 5 del Regolamento UE 2016/425 i DPI devono essere messi sul mercato solo se rispondono "ai requisiti essenziali di salute e sicurezza"; la garanzia del possesso di tali requisiti è rappresentata dall'obbligo del produttore di certificare il DPI, il quale deve essere necessariamente munito della marcatura CE. A tal proposito è importante sottolineare che la mascherina chirurgica, contrariamente a quanto erroneamente si pensa, non è un dispositivo di protezione individuale bensì risulta essere un dispositivo medico normato dal

⁷⁰⁴ Per ulteriori approfondimenti relativi all'evoluzione della normativa concernente la sicurezza sul lavoro si veda F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu, *Diritto del lavoro. Vol. II: Il rapporto di lavoro subordinato*, cap. VIII, sez. D, 2019.

regolamento UE 2017/745⁷⁰⁵. Infatti, solamente le mascherine FFP2 e FFP3 rientrano fra i DPI in quanto permettono ad ogni lavoratore di proteggere se stesso dal contagio.

In relazione alle particolarità della situazione di emergenza sanitaria attuale sono state apportate opportune modifiche al d.lgs. 81/2008, nello specifico la direttiva 2020/739 ha definito il SARS-CoV-2 come un agente biologico rientrante nel gruppo 3⁷⁰⁶ e il D.L. 125/2020 ha attuato tale direttiva obbligando i datori di lavoro ad aggiornare i documenti di valutazione del rischio.

Ciò che emerge, dunque, da questo breve *excursus* della normativa generale in materia di sicurezza è certamente la considerazione che è fondamentale in ogni circostanza assicurare la tutela della salute negli ambienti lavorativi seguendo la disciplina che ha preso forma nel corso degli anni con il fine di garantire tale fondamentale diritto umano, e oggi in questa situazione emergenziale lo è certamente ancora di più.

2.2 Disposizioni volte a tutelare datore di lavoro e dipendenti ai tempi del Covid-19

(Stephanie Zaccarin)

L'emergenza sanitaria causata dal Coronavirus ha portato ad un inasprimento della generale normativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro al fine di tutelare il datore di lavoro e i dipendenti dal possibile rischio di contagio. Prima di esaminare nel dettaglio i vigenti protocolli e le prassi specifiche per il settore turistico, è necessario delineare brevemente come le disposizioni relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro si siano evolute di conseguenza alle decisioni prese dal Governo dinanzi all'evolversi della pandemia.

Nel corso della prima ondata di SARS-CoV-2 la decisione governativa è stata quella di suddividere la gestione in tre fasi: la prima fase, coincidente con il lockdown nazionale; la seconda, nella quale iniziare l'allentamento delle misure restrittive; ed, infine la terza fase che avrebbe dovuto sancire il ritorno alla normalità. Nel corso del primo periodo, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il governo, le aziende e i sindacati hanno raggiunto un accordo che si è tradotto poi nel Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus, elaborato grazie al contributo tecnico e scientifico dell'INAIL, sottoscritto il 14 marzo 2020 e aggiornato al 24 aprile 2020, in vista della graduale riapertura delle attività. Tale documento venne redatto con il fine di assicurare adeguata protezione ai lavoratori limitando la diffusione del virus negli ambienti lavorativi.

Nonostante il 99% delle imprese⁷⁰⁷, che hanno ripreso la loro attività a seguito del primo lockdown, abbiano adottato un protocollo di sicurezza, anche a fronte di un notevole aumento dei costi, tale riavvio nel periodo estivo e la progressiva diminuzione delle restrizioni imposte hanno causato un notevole aumento dei contagi nell'ultimo trimestre del 2020 rendendo così necessario l'inserimento di nuove limitazioni alla circolazione durante il periodo invernale. Una terza ondata, sopraggiunta agli inizi del 2021, ha portato alla decisione di provvedere ad una nuova chiusura di molteplici attività nel periodo compreso tra il 6 marzo ed il 25 aprile 2021 e ciò ha generato, congiuntamente all'avvio della campagna vaccinale, un netto calo dei contagi giungendo così ad una riapertura delle attività a partire dal 26 aprile secondo la calendarizzazione prevista nel D.L. n. 52 del 22

⁷⁰⁵A.G. Di Placido e N. Giralico, *DPI e COVID-19: quale dispositivo è davvero indispensabile*, 25 maggio 2020. In rete: <https://www.puntosicuro.it/sicurezza-sul-lavoro-C-1/coronavirus-covid19-C-131/dpi-covid-19-quale-dispositivo-davvero-indispensabile-AR-20117/>.

⁷⁰⁶ Gli agenti biologici sono ripartiti in quattro gruppi (art. 268 T.U.S.L.), in base al rischio d'infezione, aumentando via via gli obblighi dei datori di lavoro in funzione alla classificazione operata nel DVR (art. 271 T.U.S.L.).

⁷⁰⁷ *Imprese e protocolli di sicurezza anti Covid: costi, criticità e formazione*, 8 luglio 2020. In rete: <https://www.ripartelitalia.it/impres-protocolli-di-sicurezza-anti-covid-costi-criticita-formazione/>.

aprile 2021. Di conseguenza, sul piano della sicurezza in materia di lavoro, è stato sottoscritto il 6 aprile 2021 il “Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2/COVID-19 negli ambienti di lavoro”, il quale aggiorna e rinnova i precedenti accordi del 14 marzo e del 24 aprile 2020, per ripartire in sicurezza.

Il protocollo vigente, adeguato alle novità giuridiche ed alle conoscenze scientifiche, riprende la struttura e le molteplici disposizioni contenute nella versione previgente del 24 aprile 2020, sintetizzate da F. Bortolotto e L. E. Morarasu⁷⁰⁸, si è deciso, dunque, di riportare gli elementi in comune più salienti ed i contenuti innovativi presenti. Il documento si apre con una premessa, nella quale si ribadisce la volontà di coniugare la ripresa e la prosecuzione delle attività produttive con la garanzia di condizioni di sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative: il presupposto necessario per lo svolgimento delle attività risulta, dunque, essere quello di riorganizzare l'azienda e gli strumenti di protezione, al fine di garantire salubrità e sicurezza al personale; la mancanza di tale requisito determina la sospensione delle attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza. Prosegue poi, con l'elencazione di misure di precauzione volte a tutelare la salute delle persone presenti nei locali aziendali, suddivise in tredici macroaree, delle quali si evidenziano di seguito i principali aggiornamenti.

Modalità di ingresso in azienda. Quanto ad esse sono stati aggiornati i riferimenti normativi e sono state attualizzate le disposizioni riguardanti la riammissione in azienda dei lavoratori che abbiano contratto il Covid, facendo riferimento alla circolare del Ministero della salute del 12 ottobre 2020. Si è disciplinato in particolare il rientro in azienda dei lavoratori positivi a lungo termine (oltre il ventunesimo giorno), i quali “saranno riammessi a lavoro solo dopo la negativizzazione del tampone molecolare o antigenico effettuato in una struttura accreditata o autorizzata dal servizio sanitario”.

È stato inserito, in tale sede, un riferimento specifico all'allegato IX del DPCM del 2 marzo 2021, il quale regola le misure di sicurezza per evitare affollamenti e contagi durante lo svolgimento di specifiche attività produttive tra cui quelle turistiche e ristorative.

Pulizia e sanificazione in azienda. A fini preventivi, l'azienda assicura la pulizia giornaliera e la sanificazione periodica dei locali, coerentemente con quanto previsto nella circolare del Ministero della salute n. 17644 del 22 maggio 2020. Si semplificano alcune precedenti impostazioni, che secondo quanto detto dall'INAIL, erano troppo eccessive rispetto a quanto realmente necessario per contrastare il contagio⁷⁰⁹.

Dispositivi di protezione individuale (DPI). Considerata la diffusione di numerose varianti e la maggiore contagiosità che le contraddistingue ed il fatto che nonostante le vaccinazioni nulla cambia in termini di misure precauzionali, tale macroarea riguardante gli strumenti protettivi che ogni persona negli ambienti lavorativi è tenuta ad adottare, risulta essere di notevole rilievo. Si sancisce l'uso della mascherina in tutti i casi in cui l'ambiente di lavoro risulti essere uno spazio condiviso da più persone (sia esso chiuso o aperto).

Organizzazione aziendale. Si rileva in tale paragrafo un'importante modifica riguardante la regolamentazione delle trasferte, le quali erano inizialmente state sospese o annullate, anche se già concordate o organizzate. Oggi tale divieto è stato superato ed il Protocollo

⁷⁰⁸ U. Izzo (a cura di), *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*, Trento LawTech Student Paper Series n. 59, Trento, 2020, 203 ss.

⁷⁰⁹ Commento di Confindustria sul *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*, riportato il 9 aprile 2021. In rete: <http://www.assistal.it/protocollo-condiviso-di-aggiornamento-delle-misure-per-il-contrasto-e-il-contenimento-della-diffusione-del-virus-sars-cov-2-covid-19-negli-ambienti-di-lavoro/>.

prevede che “in merito alle trasferte nazionali ed internazionali, è opportuno che il datore di lavoro, in collaborazione con il MC e il RSPP, tenga conto del contesto associato alle diverse tipologie di trasferte previste, anche in riferimento all’andamento epidemiologico delle sedi di destinazione”. Si sottolinea che ai fini della programmazione di trasferte, è necessario, dunque, considerare sempre l’andamento dei contagi nelle zone d’interesse.

Spostamenti interni, riunioni, eventi interni e formazione. Si conferma il divieto di svolgere riunioni in presenza, derogabile esclusivamente in caso di situazioni di necessità adottando in ogni caso tutte le misure precauzionali richieste. Novità sono previste in tema di formazione in quanto, il Protocollo, uniformato alla previsione del DPCM del 2 marzo 2021, consente in presenza: gli esami di qualifica dei percorsi IeFP; la formazione in azienda per i lavoratori della stessa azienda; i corsi di formazione in materia di protezione civile, salute e sicurezza; i corsi di formazione individuale; stage, tirocini e attività di laboratorio. Lo svolgimento di queste attività formative in presenza richiede comunque il rispetto dei limiti normativi vigenti e l’adozione delle misure di contenimento del rischio previste nel “Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione”, pubblicato dall’INAIL il 23 aprile 2020.

Gestione di una persona sintomatica in azienda. L’azienda è tenuta a isolare le persone che nell’ambiente lavorativo sviluppino febbre, sintomi influenzali o di infezione respiratoria e segnalarle alle Autorità sanitarie, insieme alle quali dovrà in seguito ricostruire i loro “contatti stretti” in caso di positività al tampone Covid 19. L’aggiornamento prevede ad oggi anche il coinvolgimento del medico curante in tale procedura.

Sorveglianza sanitaria. Le disposizioni riguardanti questo specifico ambito sono state integrate al fine di adattare il Protocollo alle più recenti conoscenze scientifiche. Dopo un inquadramento generale del ruolo della sorveglianza sanitaria si procede considerando la figura del medico competente, il quale oltre a collaborare con il datore di lavoro, ha il dovere di attuare una sorveglianza eccezionale per la tutela dei lavoratori fragili e può suggerire l’adozione di strategie di testing e screening al fine di contenere la diffusione del virus in azienda (tenendo conto anche di quanto stabilito nella circolare n. 705 dell’8 gennaio 2021). Inoltre, in tema di riammissione al lavoro, si risolve la contraddizione tra il previgente Protocollo e la circolare n. 14915 del 29 settembre 2020, prevedendo che la visita al rientro in azienda per il reintegro dei lavoratori positivi è prevista solo in caso di ricovero ospedaliero. Disposizione che, tuttavia, introduce dubbi inerenti alla tutela della privacy in quanto il datore non è tenuto a sapere se una persona è stata ricoverata in ospedale⁷¹⁰.

Aggiornamento del protocollo di regolamentazione. Si ribadisce, infine, la costituzione in azienda di un Comitato aziendale (o territoriale) che applichi e verifichi l’applicazione delle disposizioni contenute nel Protocollo con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e delle RLS.

In materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, il Protocollo, fin dalla sua originaria versione, ha costituito un’importante fonte di regole necessarie per garantire una tutela efficace ai soggetti che si recano presso gli ambienti lavorativi. Nonostante la sua formulazione sia stata effettuata ponendo particolare attenzione alle imprese produttive e commerciali, esso è applicabile anche alle imprese dei servizi, tra le quali ricordiamo le imprese del settore turistico; del resto sono mancate per diversi mesi delle linee guida specifiche per la ripresa

⁷¹⁰ Per approfondire il tema dei dati personali e il loro trattamento si veda P. Albi, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità del datore di lavoro nella fase della pandemia*, 2020, in Leggi D’Italia.

in sicurezza di tale settore il quale, in questo clima di incertezza, necessita di una normazione chiara e precisa per ripartire il prima possibile⁷¹¹.

Vero è che le prime disposizioni specifiche per tutelare i lavoratori e datori di lavoro delle imprese turistiche, centro della trattazione di questo lavoro, hanno tardato ad arrivare ma è necessario comunque ricordare che nel mentre è stato possibile fare riferimento, oltre che al Protocollo generale, alle prassi di riferimento UNI⁷¹², le quali hanno l'obiettivo di offrire delle raccomandazioni e suggerimenti utili alla messa in sicurezza dei luoghi di lavoro per garantire maggiore tutela ai lavoratori operanti nel settore e anche ai fruitori dei servizi turistici.

Nello specifico sono state emanate due prassi durante il periodo estivo concernenti gli impianti di risalita e le strutture turistico-ricettive all'aria aperta, mentre agli inizi del 2021 si è giunti alla realizzazione di un documento "quadro", la prassi UNI/PdR 95.0:2021, generale per tutto il comparto turistico. Pur non essendo vincolanti sul piano normativo, le prassi suggeriscono delle misure che ciascun imprenditore turistico può adottare in base a quello che lui stesso ritiene adeguato ed economicamente sostenibile per la propria impresa, tenendo comunque presente che applicando più misure in parallelo si ha una maggiore probabilità di abbassare il rischio complessivo in maniera molto più efficace⁷¹³.

L'assenza di disposizioni specifiche, dopo una primo accenno all'interno dell'allegato IX del DPCM del 2 marzo 2021, è stata definitivamente colmata, in vista delle riaperture delle attività turistiche, con l'emanazione delle linee guida riguardanti l'attività ricettiva dettate dalla Conferenza Stato Regioni tenendo conto delle disposizioni del D.L. n. 52 del 22 aprile 2021, che verranno dettagliatamente esemplificate nel secondo paragrafo di tale trattazione. Infine è doveroso in ambito di sicurezza accennare anche al "Protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2/Covid-19 nei luoghi di lavoro", sottoscritto il 6 aprile 2021 su invito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero della Salute. Esso presenta tra gli obiettivi principali quello di rendere più sicura la prosecuzione delle attività commerciali e produttive sul territorio nazionale e di accrescere il livello di sicurezza degli ambienti di lavoro. Le tre opzioni attuabili dal datore di lavoro sono le seguenti: predisporre punti straordinari di vaccinazione in favore di lavoratori e lavoratrici che ne abbiano fatto volontariamente richiesta; stipulare una convenzione con strutture esterne in possesso dei requisiti della vaccinazione; affidarsi alle strutture sanitarie dell'INAIL presenti sul territorio (solo nei casi in cui i datori non siano tenuti alla nomina del medico competente o non possano fare ricorso a strutture sanitarie private)⁷¹⁴.

2.3 I contratti esistenti nel settore turistico e le innovazioni *post* Covid-19 (Giuliana Tucci e Stephanie Zaccarin)

⁷¹¹ Federturismo Confindustria, *Turismo per ripartire in sicurezza ecco le linee guida anti Covid 19*, 12 gennaio 2021. In rete: <https://federturismo.it/it/area-stampa/comunicati-stampa/578-comunicati-stampa/comunicati-2021/17675-turismo-per-ripartire-in-sicurezza-ecco-le-linee-guida-anti-ovid-19.html>.

⁷¹² Prescrizioni tecniche emanate dall'UNI, Organismo nazionale italiano di normazione riconosciuto dal D.L. 223/2017 sulla normazione tecnica, le quali costituiscono un documento para-normativo nazionale.

⁷¹³ *Emergenza Covid-19: finalmente in arrivo le regole di prevenzione valide per il settore del turismo*, 13 novembre 2020. In rete: https://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10058%3Aemergenza-covid-19-finalmente-in-arrivo-le-regole-di-prevenzione-valide-per-il-settore-del-turismo&catid=171&Itemid=2612.

⁷¹⁴ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Firmato il Protocollo per le vaccinazioni nei luoghi di lavoro. Orlando: "Un passo in avanti nella direzione della ripresa"*, 13 aprile 2021. In rete: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Firmato-il-Protocollo-per-le-vaccinazioni-nei-luoghi-di-lavoro-Orlando-Un-passo-in-avanti-nella-direzione-della-ripresa.aspx>.

Le fonti che disciplinano il contratto di lavoro sono riconducibili alle norme europee, alla Costituzione, alle leggi e ai decreti della Repubblica italiana e ai contratti collettivi stipulati dai sindacati dei lavoratori. I contratti nel settore turistico non fanno eccezione e fanno riferimento alle stesse fonti. Un elemento strutturale però caratterizza il settore turistico: la stagionalità e in virtù di questa la flessibilità del rapporto di lavoro diventa un'esigenza, di cui le norme generali del diritto del lavoro tengono conto introducendo alcune specificità rivolte alle imprese turistiche. Nell'ambito dei contratti adoperati nel turismo, si riportano di seguito i diversi tipi di contratto di lavoro subordinato, che prevedono cioè l'impegno del lavoratore a prestare lavoro alle dipendenze del datore di lavoro in cambio della retribuzione.

Contratto a tempo determinato. Oggi ampiamente diffuso nel settore turistico, venne disciplinato per la prima volta dalla legge n. 230 18 aprile 1962 che lo ammetteva solo in casi tassativamente stabiliti dal legislatore. Tale quadro normativo iniziale venne poi semplificato attraverso il d.lgs. 368/2001 con il quale il legislatore ampliò la facoltà di stipulare contratti a termine eliminando la precedente elencazione tassativa e stabilendo i principi generali e i requisiti minimi per la stipulazione di tale tipologia di contratto⁷¹⁵. A causa di un abuso del ricorso al contratto a tempo determinato negli anni successivi, il legislatore intervenne nuovamente, attraverso il d.lgs. 81/2015 (c.d. Jobs Act), introducendo alcuni vincoli: il divieto di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato per un periodo superiore a tre anni e l'obbligo di rispettare un intervallo di tempo tra la fine di un rapporto di lavoro e l'inizio del successivo. Prevedendo, inoltre, in caso di mancato rispetto dei vincoli sopracitati, la trasformazione del rapporto a termine in contratto di lavoro a tempo indeterminato (art. 21 e 23 d.lgs. 81/2015). Tuttavia, per le attività stagionali caratterizzate da una discontinuità della prestazione lavorativa, fra cui le imprese appartenenti al settore turistico, è prevista una deroga dal divieto di stipulare contratti a tempo determinato per un periodo superiore a tre anni. Le stesse attività sono anche esenti dall'osservanza delle disposizioni che richiedono intervalli nella stipulazione dei contratti a termine. Infine, se il lavoratore assunto a termine per lo svolgimento di attività stagionali manifesta la propria volontà al datore di lavoro entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto stesso, ha diritto di precedenza rispetto a nuove assunzioni a termine da parte dello stesso datore di lavoro per le medesime attività stagionali. L'esercizio di tale diritto di precedenza, introdotto dall'art. 24, 3° comma, d.lgs. 81/2015, si estingue entro un anno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro.

Contratto a tempo indeterminato. È quel contratto con cui il lavoratore si impegna senza vincolo di durata a prestare la propria attività lavorativa in cambio del versamento di una retribuzione. Data l'assenza di una specifica durata, affinché esso si risolva è necessario un atto esplicito di recesso che può essere effettuato da entrambe le parti contraenti: il lavoratore, libero di recedere senza fornire alcuna spiegazione (dimissioni) e il datore di lavoro che è tenuto a dimostrare la giusta causa, il giustificato motivo oggettivo o soggettivo del licenziamento⁷¹⁶. Novità importanti in tema di licenziamenti sono state introdotte dal Jobs Act⁷¹⁷: a partire dal 7 marzo 2015 è entrato in vigore il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti applicabile ai lavoratori assunti, in seguito a

⁷¹⁵ A.G. Candido e A.M. Nucara (a cura di), *Come cambia il lavoro nel turismo. Le opportunità offerte dalla riforma Biagi e dal rinnovo del CCNL del turismo*, maggio 2006. In rete: https://www.federhotels.it/SiteImgs/lavoro_turismo.pdf.

⁷¹⁶ A. Bellini, *Contratto a tempo indeterminato*. In rete: <https://www.wikilabour.it/dizionario/tipologie-contrattuali/contratto-a-tempo-indeterminato/>.

⁷¹⁷ Per una trattazione più dettagliata si veda F. Carinci, *Un contratto alla ricerca della sua identità: il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (ai sensi della bozza del d.lgs. 24 dicembre 2014)*, 2015, in *Leggi D'Italia*.

tale data, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e anche nei casi di conversione, successiva alla data di entrata in vigore del decreto, di contratto a tempo determinato o di apprendistato in contratto a tempo indeterminato.

Si rammenta che a seguito della dichiarazione di emergenza sanitaria dovuta alla pandemia di Coronavirus, l'art. 46 del decreto Cura Italia n. 18/2020, come modificato dal decreto Rilancio n. 34/2020, ha disposto il divieto di effettuare licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo e collettivi; divieto prorogato prima dal decreto Agosto n. 104/2020, poi dal decreto Ristori n. 137/2020 e dalla Legge di Bilancio 2021 n. 178/2020 e da ultimo dal decreto Sostegni fino al 30 giugno 2021.

Nonostante costituisca “la forma comune di rapporto di lavoro”, come ribadito dalla riforma Fornero (L.92/2012), il contratto di lavoro a tempo indeterminato trova scarsa applicazione in ambito turistico a causa delle esigenze di flessibilità del rapporto di lavoro dovute alla stagionalità dell'attività turistica.

Lavoro intermittente/ a chiamata. Nel 2003, la legge Biagi (d.lgs. 276/2003) consentiva al datore di lavoro di prendere unilateralmente decisioni a proposito delle condizioni e del tempo della prestazione lavorativa, garantendo flessibilità del rapporto di lavoro a vantaggio dell'impresa. Questa particolare tipologia di contratto, stipulabile per lavoratori di età inferiore a 24 anni e superiore a 55 anni, è volta a contrastare il ricorso al lavoro irregolare o sommerso e non prevede un orario prestabilito di lavoro presupponendo una totale messa a disposizione da parte del lavoratore. La legge 23 luglio 2007 ha recepito il protocollo sul welfare che ha soppresso la tipologia del lavoro intermittente, rimasto tuttavia vigente per il settore del turismo e per quello dello spettacolo. In virtù dei vantaggi che il lavoro intermittente presenta, tanto per il lavoratore quanto per le imprese, esso è stato ripristinato nel 2008 per poi essere sottoposto ad una serie di vincoli che non si applicano al settore del turismo.

Contratti week end. Previsti nel contratto collettivo nazionale di lavoro nel settore del turismo, questi contratti consentono di far fronte ai picchi di attività tipiche del fine settimana. Due vincoli sono previsti per la loro stipulazione: devono avere una durata di almeno 8 ore settimanali e i lavoratori devono essere studenti e percettori di forme di sostegno/ integrazione al reddito.

Lavoro a tempo parziale. L'art. 4 del d.lgs. 81/2015 definisce la possibilità di assumere, nel rapporto di lavoro subordinato, a tempo pieno o a tempo parziale. L'art. 5 entra nel merito della forma e dei contenuti che il contratto di lavoro a tempo parziale deve osservare: deve essere stipulato in forma scritta ai fini della prova e deve contenere puntuale indicazione della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario facendo riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno. Tali indicazioni possono rinviare a turni programmati di lavoro articolati su fasce orarie prestabilite nel caso in cui l'organizzazione del lavoro si articoli in turni.

Contratto di somministrazione di lavoro. Come definito dall'art. 30 d.lgs. 81/2015, il contratto di somministrazione di lavoro può essere a tempo indeterminato o determinato e tramite esso uno o più lavoratori vengono messi a disposizione di un utilizzatore da un'agenzia di somministrazione autorizzata. Tali lavoratori sono dipendenti di suddetta agenzia e per la durata della missione svolgono la loro attività sotto direzione e controllo dell'utilizzatore e nel suo interesse.

Apprendistato. Si tratta di un “contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani” (art. 41 d.lgs. 81/2015). Caratteristica peculiare di tale tipologia di contratto è il contenuto formativo: il datore di lavoro, oltre a conferire una retribuzione al prestatore di lavoro, si obbliga a garantirgli la formazione necessaria per acquisire le competenze professionali adeguate al suo ruolo. Ci sono tre tipologie di

apprendistato che differiscono per i limiti d'età entro i quali è possibile stipulare tale contratto: l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (stipulabile dai 15 ai 25 anni d'età); l'apprendistato professionale (18-29 anni d'età); l'apprendistato di alta formazione e ricerca (18-29 anni d'età). Tuttavia, la stagionalità delle prestazioni lavorative in ambito turistico ostacola l'adozione di tale tipologia di contratto che prevede appositi percorsi formativi finalizzati all'inserimento nel settore del mercato turistico dei giovani.

Lavoro accessorio. Introdotta mediante il d.lgs. 276/2003 il contratto di lavoro accessorio disciplinava le prestazioni lavorative svolte in modo saltuario, occasionale. Per beneficiare di tali prestazioni il datore di lavoro acquistava preventivamente dei buoni dotati di valore nominale in misura fissa (c.d. *voucher*) con i quali, in seguito, remunerava i lavoratori.

Data l'estrema variabilità ed instabilità della domanda di mercato per il settore turistico, il contratto di lavoro accessorio, che consentiva al datore in caso di necessità di assumere un lavoratore anche per poche ore, venne frequentemente utilizzato dagli imprenditori turistici. A causa di un abuso di utilizzo di tale tipologia contrattuale essa venne abrogata dal D.L. 25/2017, per poi essere limitatamente reintrodotta attraverso il D.L. 50/2017 secondo due nuove modalità: il libretto di famiglia, che è riservato alle persone fisiche e riguarda le prestazioni occasionali che si svolgono al di fuori dell'attività professionale o di impresa e il contratto di prestazione occasionale, stipulabile solo da imprenditori e professionisti che non abbiano alle loro dipendenze più di 5 lavoratori a tempo indeterminato (fino a 8 lavoratori nel caso di aziende alberghiere e strutture ricettive del settore turismo).

Considerando la situazione emergenziale, attuale caratterizzata da una costante incertezza e da un'elevata variabilità della domanda turistica, sarebbe auspicabile una reintroduzione dei *voucher* per permettere agli imprenditori turistici di garantirsi in ogni circostanza un'adeguata presenza di personale e ai prestatori di lavoro di poter lavorare, seppur saltuariamente, ricevendo un compenso. Infatti, secondo le statistiche riportate dal decreto Agosto n. 104/2020 chi ha visto scadere il proprio contratto di lavoro all'inizio della pandemia difficilmente ha trovato altre occasioni d'impiego: da gennaio a maggio 2020 le assunzioni si sono ridotte del 80% per i contratti di lavoro stagionale e del 60% per quelli a tempo determinato⁷¹⁸. Dinanzi a questa situazione, una possibile reintroduzione di tale tipologia di contratto flessibile potrebbe essere un modo per permettere ai lavoratori del settore turistico di riprendere la propria attività.

Lavoro agile/smart working. Si tratta della risposta più comune data alle esigenze lavorative emerse a causa della pandemia; la diffusione di tale modalità di lavoro ha infatti permesso di ridurre al minimo il rischio di contagio senza rinunciare all'attività lavorativa⁷¹⁹. Il potenziale di questa particolare forma di contratto è stato prontamente colto dal Consiglio dei Ministri, che ha approvato il D.L. 23 febbraio 2020 n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica) prevedendo la possibilità di applicare tale modalità di lavoro a tutti i lavoratori la cui attività era stata sospesa/limitata, senza dover stipulare accordi individuali. Lo stesso Consiglio ha successivamente esteso questa possibilità all'intera durata dell'emergenza con il decreto del

⁷¹⁸A. Lupini, *Il covid si abbatte sul turismo. A rischio 1.3 milioni di lavoratori*, 3 settembre 2020. In rete: <https://www.italiaatavola.net/tendenze-mercato/horeca-turismo/2020/9/30/covid-si-abbatte-sul-turismo-a-rischio-1-3-milioni-di-lavoratori/70046/>.

⁷¹⁹ Si veda per maggiori dettagli M. Brollo, *Smart or Emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, 2020, in *Leggi D'Italia*.

1 marzo 2020, ribadendo lo stesso concetto anche nei DPCM del 4 marzo e dell'11 marzo dello stesso anno.

Meglio noto come smart working, il lavoro agile è stato riconosciuto dal punto di vista legislativo con la legge del 22 maggio 2017 n. 81; tuttavia alcune grandi imprese lo adoperavano già da tempo in ambito di contrattazione collettiva decentrata. Ad introdurre la modalità di lavoro agile nel rapporto di lavoro è un accordo volontario in forma scritta (a fini di prova e regolarità amministrativa) tra datore di lavoro e lavoratore. Tale accordo può essere stipulato all'inizio o durante il rapporto di lavoro e stabilisce che una parte della prestazione di lavoro venga eseguita -o possa essere eseguita- fuori dall'azienda.⁷²⁰ Le finalità del lavoro agile, come si legge all'art. 181 della L. n. 81 del 2017, sono l'incremento della competitività e l'agevolazione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Quest'ultimo tema, oltre ad altri affini- come la maternità, il congedo parentale e il telelavoro- era già stato discusso nel 2015, nella riforma complessiva del mercato del lavoro che comprendeva diverse disposizioni a riguardo. La legge del 2017 però si sofferma maggiormente sul ruolo dell'accordo tra le parti, finalizzato a gestire la prestazione lavorativa. Lo smart working si configura come una possibile modalità con cui eseguire un rapporto di lavoro subordinato tra le parti e non costituisce un particolare tipo di rapporto giuridico. Pur non lavorando all'interno dell'azienda, il lavoratore che opera in modalità agile ha diritto ad un trattamento equo rispetto a chi opera all'interno della stessa. A tal proposito, l'art. 22 della L. 81/2017 sottolinea l'obbligo del datore di lavoro di garantire al lavoratore che svolge la prestazione in modalità agile la salute e la sicurezza. È sancito inoltre l'obbligo di consegnare al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza un'informativa scritta contenente i rischi -generali e specifici- inerenti alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa. Il lavoratore agile è inoltre tutelato "contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali" (art. 23, comma 2).

Questa modalità di svolgimento dell'attività lavorativa implica per le aziende turistiche delle evidenti difficoltà, essendo queste basate sull'erogazione di servizi che per definizione poggiano sull'interazione -anche fisica- tra il cliente e il personale. Se da un lato risulta complesso immaginare la scelta del lavoro agile nel caso del personale di *front office*, dall'altro si prospettano nuove opportunità lavorative per gli operatori di *back office*: travel organizer, travel designer e consulenti di viaggio possono infatti gestire la pianificazione e prenotazione del viaggio anche *on-line*, senza dover rinunciare all'interazione con i clienti che può essere facilmente supportata dalla tecnologia.

3. LA SICUREZZA DAL COVID-19 IN AMBITO TURISTICO: OBBLIGAZIONI CONTRATTUALI E CERTIFICAZIONI

3.1 Il contratto di albergo e le modifiche a seguito della pandemia (Francesca Riz)

Il contratto di albergo non trova disciplina né nel codice civile, né codice del turismo, risultando così un contratto atipico. La mancata tipizzazione è giustificata dalle caratteristiche di questo contratto, contraddistinto dalla forte varietà ed eterogeneità delle prestazioni previste, che possono essere ricondotte a diversi contratti codificati. Per questo motivo, il contratto in oggetto è definibile atipico e misto. È doveroso ricordare che, nonostante la pluralità delle prestazioni che possono essere incluse nel contratto di albergo,

⁷²⁰ V. Parise e M. Petrocelli, *Lavoro agile, le norme da conoscere: come si attua, le tutele, diritti e doveri del lavoratore*, 18 marzo 2020. In rete: <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/lavoro-agile-le-norme-da-conoscere-come-si-attua-le-tutele-diritti-e-doveri-del-lavoratore/>.

esistono dei contratti ad hoc per quanto riguarda il campeggio e il residence, date le loro peculiarità.

Il contratto di albergo è un contratto consensuale ad effetti obbligatori e non è un contratto formale. Può quindi concludersi, oltreché per iscritto (ad esempio: mediante fax), anche verbalmente (per telefono) o per fatti concludenti (consegna delle chiavi della camera o richiesta di custodia della valigia). È oggi frequente la conclusione per via telematica se la struttura ricettiva dispone di un proprio sito Internet⁷²¹.

In quanto tale, questo contratto prevede vari obblighi in capo alle parti. Alcuni di questi, come il dovere di informazione, gravano su entrambi i contraenti, ai quali poi vanno ad affiancarsi ulteriori obblighi specifici del cliente e dell'albergatore. Per quanto riguarda gli obblighi del cliente, a titolo esemplificativo e non esaustivo, si possono citare: il pagamento del prezzo del soggiorno, il rispetto di avvisi, divieti e raccomandazioni dell'albergatore, la tempestiva disdetta e l'obbligo, al termine del periodo di soggiorno, di lasciare i locali liberi da persone o cose. In capo all'albergatore, invece, si riscontrano sia obbligazioni convenzionali, consistenti in obblighi di dare e di fare, come la consegna della camera con gli elementi essenziali per il soggiorno e l'obbligo di protezione del cliente, sia obbligazioni legali, attinenti alla sua responsabilità. La responsabilità dell'albergatore, disciplinata dall'art. 1783 e seguenti del codice civile, è una responsabilità oggettiva. L'albergatore è tenuto a rispondere in maniera illimitata con riguardo alle cose consegnate dal cliente, mentre la sua responsabilità è limitata rispetto alle cose semplicemente introdotte in albergo.

Ciò premesso, il momento storico che stiamo vivendo ha comportato un forte cambiamento in ogni aspetto della quotidianità e tuttora è in continua evoluzione. Per quanto riguarda il servizio alberghiero, dall'inizio della pandemia si sono registrate diverse procedure di gestione dell'emergenza dovute all'andamento della curva epidemiologica. Le principali modalità riguardano l'uso della mascherina nelle aree di passaggio e/o comuni e il rispetto del distanziamento sociale.

È chiaro quindi che questa situazione emergenziale ha chiaramente modificato le obbligazioni legate a questa figura di contratto. In particolare, le variazioni più sostanziali attengono agli "obblighi di protezione" in quanto è più gravoso, per l'albergatore, garantire sorveglianza, igiene e sicurezza dei luoghi dove si svolge il servizio in rispetto della normativa anti-Covid e questo vede come conseguenza la nascita di ulteriori responsabilità a carico dello stesso, che verranno presentate nel paragrafo 4 di questo capitolo. Allo stesso modo, anche dalla parte del cliente sono previsti ulteriori aggravii.

Entrando più nel dettaglio, si riportano le linee guida riguardanti l'attività ricettiva dettate dalla Conferenza Stato Regioni e approvate il 28 aprile 2021⁷²².

Le indicazioni di tale documento si applicano a ogni tipologia di struttura ricettiva, alberghiera e extralberghiera, agli alloggi in agriturismo, alle locazioni brevi, alle strutture turistico-ricettive all'aria aperta, ai rifugi alpini ed escursionistici e agli ostelli della gioventù. Come ricordato in precedenza, tali linee guida generali vanno integrate di volta in volta con quanto previsto in funzione dello specifico contesto nel quale si svolge il servizio ricettivo. Si elencano in seguito le indicazioni generali che ampliano il ventaglio delle obbligazioni in capo ai contraenti.

Informativa. È necessario predisporre adeguate indicazioni riguardanti le misure di prevenzione che devono essere comprensibili anche per i clienti di altra nazionalità. Questo può essere fatto con l'utilizzo di segnaletica, cartellonistica, sistemi video/audio ma tramite

⁷²¹ R. Santagata, *Diritto del turismo*, Milano: UTET, 2018, cit. p. 195.

⁷²² Nuovo coronavirus SARS-CoV-2: Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali, Roma 28 aprile 2021, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

personale addetto, che si deve occupare di monitorare e promuovere l'osservanza delle misure di prevenzione incoando anche il senso di responsabilità del visitatore stesso.

Rilevazione della temperatura. Si prevede la possibilità di misurare la temperatura corporea e l'accesso sarà negato in caso di temperatura $>37,5^{\circ}$ C.

Rispetto del distanziamento. È necessario favorire e facilitare il rispetto del distanziamento interpersonale di almeno 1 metro (che può essere esteso ad almeno 2 metri in base all'andamento della curva epidemiologica) e incentivare la differenziazione dei percorsi all'interno dell'edificio, facendo particolarmente attenzione alle zone di ingresso e di uscita. A tal fine è consigliato utilizzare cartelli informativi e delimitare gli spazi (ad esempio tramite adesivi da fissare sul pavimento, nastri segnapercorso, ecc.).

Il distanziamento interpersonale non viene applicato nei seguenti casi: membri dello stesso gruppo familiari, conviventi, persone che occupano la stessa camera o lo stesso ambiente per il pernottamento, soggetti che in base alle disposizioni in vigore non sono sottoposti alle regole del distanziamento interpersonale.

Reception. Il personale addetto alla reception dovrà indossare la mascherina in ogni momento di contatto con i clienti, fatta salva la dotazione di barriere fisiche (come ad esempio degli schermi). È consigliato incentivare la gestione delle prenotazioni online, il pagamento tramite modalità elettroniche e, se possibile, attivare sistemi automatizzati di check-in e check-out, fermo restando l'obbligo di effettuare il riconoscimento dell'ospite in presenza, prima della comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza.

È inoltre necessario conservare per 14 giorni l'elenco dei soggetti che hanno alloggiato presso la struttura ricettiva. Tale obbligo si considera adempiuto con la notifica alloggiati all'autorità di pubblica sicurezza. Qualora gli ospiti usufruissero di servizi accessori (ad esempio la piscina, il ristorante, il centro benessere, ecc.), non è necessario replicare la registrazione-

L'addetto al ricevimento delle persone è tenuto, alla fine di ogni turno di lavoro, ad effettuare la pulizia e la disinfezione delle attrezzature utilizzate e del piano di lavoro.

Aree comuni. I clienti sono tenuti a indossare la mascherina in tutti gli ambienti comuni chiusi e in tutte le aree comuni all'aperto qualora non possa essere rispettato il distanziamento interpersonale di almeno 1 metro. Negli ascensori è necessario indossare la mascherina e rispettare anche la distanza interpersonale, fatta eccezione in caso di componenti dello stesso nucleo familiare, conviventi e persone che occupano lo stesso camera o lo stesso ambiente per il pernottamento e soggetti che in base alle disposizioni in vigore non sono sottoposti alle regole del distanziamento interpersonale.

Il personale, invece, deve sempre indossare la mascherina quando sono presenti gli ospiti e in ogni situazione in cui non è possibile mantenere la distanza di almeno 1 metro.

Igienizzazione. In svariati punti all'interno della struttura è necessario predisporre prodotti per l'igienizzazione delle mani, favorendo il frequente utilizzo da parte sia dei clienti che di tutto il personale. È prevista la facoltà di mettere a disposizione per uso comune quotidiani, riviste e materiale informativo (possibilmente in più copie) che possono essere consultati solamente in seguito all'igienizzazione delle mani.

In generale, ogni oggetto che viene fornito dalla struttura ricettiva deve essere disinfettato prima di essere consegnato all'ospite.

Pulizia. La pulizia e la disinfezione di tutti gli ambienti e locali, specialmente con riferimento alle aree comuni e alle superfici toccate ripetutamente (es. pulsanti degli ascensori, maniglie di porte e finestre, corrimano, ecc.) deve essere garantita e svolta frequentemente.

Ricambio d'aria. Per favorire il ricambio d'aria nei locali interni, si consiglia di tenere aperte il più possibile porte, finestre e vetrate. A seconda dell'affollamento e del tempo di

permanenza dei soggetti, deve essere verificato l'efficace funzionamento degli impianti per garantire adeguate portate di aria esterna in base alle normative vigenti. In tutti i casi, l'affollamento deve essere relazionato alle portate effettive di aria esterna. In caso di impianti di condizionamento vige l'obbligo di escludere in toto (se tecnicamente possibile) la modalità di funzione di ricircolo dell'aria.

In tutti i casi, vanno rinforzate le misure per il ricambio dell'aria naturale e/o tramite l'impianto e, ad impianto fermo, deve essere garantita un'adeguata pulizia dei filtri dell'aria di ricircolo per mantenere opportuni livelli di filtrazione/rimozione. Si consiglia inoltre, se tecnicamente possibile, di aumentare la capacità filtrante del ricircolo, implementando filtri di classe superiore al posto di quelli esistenti, garantendo il mantenimento delle portate.

Per quanto riguarda i servizi igienici, l'estrattore d'aria deve essere mantenuto in funzione continuata.

Nelle linee guida vengono inoltre individuate alcune indicazioni specifiche per quanto riguarda strutture turistico-ricettive all'aria aperta, rifugi alpini ed escursionistici, ostelli della gioventù e locazioni brevi alle quali si rinvia per un'ulteriore approfondimento.

3.2 Il contratto di ristorazione e le modifiche a seguito della pandemia (Francesca Rizzi)

Il contratto di ristorazione si configura come un contratto atipico, siccome non è disciplinato all'interno del Codice Civile, e come un contratto misto, in quanto fa riferimento a due articoli del codice civile: l'art. 2222, riguardante il contratto d'opera, e l'art. 1677, relativo all'appalto di servizi.

La conclusione di questo contratto, che è a forma libera e consensuale, solitamente avviene per fatti concludenti e la prestazione principale dello stesso è la somministrazione di pasti e bevande.

Passando agli obblighi a carico di entrambi i contraenti, come nel contratto di albergo, grava su entrambi l'obbligo di informazione. Tra gli obblighi specifici per il cliente si può ricordare il pagamento del prezzo, mentre per quanto riguarda il ristoratore, anche in questo caso i suoi obblighi possono essere distinti tra obblighi di dare e di fare. Inoltre, per quanto riguarda la responsabilità, le regole applicate al ristoratore sono le stesse previste per l'albergatore.

Emerge quindi in modo evidente, per quanto riguarda sia l'inquadramento giuridico del contratto sia gli obblighi a carico dei contraenti, la similitudine tra il contratto di ristorazione e quello di albergo.

Come sottolineato nel paragrafo precedente, anche nell'ambito della ristorazione sono intervenute importanti e sostanziali novità per la gestione della situazione di emergenza sanitaria, riguardanti anche la responsabilità, di cui si discuterà nel paragrafo 4 di questo capitolo.

È doveroso ricordare che il settore in questione, assieme a quello alberghiero e a quello turistico in generale⁷²³, è stato penalizzato molto in questo periodo storico. Nel corso di quasi un anno e mezzo dall'inizio della pandemia, infatti, è stato oggetto di numerose modifiche, talvolta anche repentine, riguardanti sia l'orario di attività che le modalità per usufruire del servizio.

Allo stato attuale, le linee guida per questa tipologia di attività sono state dettate dalla Conferenza Stato Regioni e approvate il 28 aprile 2021⁷²⁴. Le linee guida presentate in seguito si applicano per ogni tipo di esercizio di somministrazione di pasti e bevande, come ristoranti, pizzerie, self-service, pub, bar, pasticcerie, gelaterie e anche all'attività di catering.

⁷²³ A riguardo, si veda il paragrafo 2.1 del capitolo III del presente documento.

⁷²⁴ Nuovo coronavirus SARS-CoV-2: Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali, Roma 28 aprile 2021, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Le linee guida inoltre, se rispettate, consentono lo svolgimento del servizio sia a pranzo che a cena.

Informativa. È necessario predisporre adeguate indicazioni riguardanti le misure di prevenzione da rispettare e devono essere comprensibili anche per i clienti di altra nazionalità.

Rilevazione della temperatura. Si prevede la possibilità di misurare la temperatura corporea e l'accesso sarà negato in caso di temperatura $>37,5^{\circ}$ C.

Igienizzazione. Si consiglia di collocare in vari punti del locale prodotti igienizzati per le mani sia per i clienti che per il personale, con particolare riguardo all'entrata e alle vicinanze dei servizi igienici, i quali dovranno essere puliti più volte al giorno.

Misure anti-assembramento. È necessario adottare adeguate misure per evitare assembramenti all'esterno del locale e delle sue pertinenze.

Accesso e prenotazione. Per quanto riguarda gli esercizi che somministrano pasti, si richiede di favorire l'accesso attraverso la prenotazione e è necessario tenere per un periodo di 14 giorni l'elenco dei soggetti che hanno prenotato. La prenotazione non è condizione vincolante per l'accesso; infatti, qualora gli spazi lo consentano e nel rispetto delle misure di prevenzione previste, l'accesso è consentito anche in assenza di prenotazione.

In questa tipologia di attività, all'interno del locale non è consentita la presenza continuativa di un numero di clienti superiore ai posti a sedere.

Organizzazione dell'ambiente. In tutti gli esercizi:

- È necessario collocare i tavoli in modo da poter assicurare il mantenimento di almeno 1 metro di separazione tra i clienti di tavoli diversi negli ambienti chiusi (questa distanza può essere estesa ad almeno 2 metri in base all'andamento epidemiologico) e di almeno 1 metro di separazione anche negli ambienti all'aperto (come giardini, terrazze, ecc.). Quanto detto non vale per persone che, in base alla disposizioni vigenti, non sono soggette al distanziamento interpersonale. Questo ultimo aspetto attiene alla responsabilità individuale. Queste distanze non possono essere ridotte per alcun motivo, fatta salva la presenza di barriere fisiche di separazione.
- I clienti sono tenuti a indossare la mascherina in ogni momento, a meno che non siano seduti al tavolo.
- Deve essere privilegiata la possibilità di consultare il menù online tramite soluzioni digitali. Altrimenti, è sempre possibile predisporre menù cartacei monouso oppure menù plastificati, in modo da consentirne la disinfezione a seguito all'utilizzo.
- È necessario assicurare la pulizia e disinfezione delle superfici al termine di ogni servizio al tavolo.

Negli esercizi in cui non sono presenti posti a sedere, l'ingresso deve essere consentito a un numero limitato di clienti per volta in relazione alle caratteristiche del singolo locale, in modo tale da garantire il rispetto della distanza di almeno 1 metro di separazione (che può essere estesa ad almeno 2 metri a seconda dell'andamento epidemiologico).

Ove possibile, è consigliato favorire l'utilizzo degli spazi esterni (come giardini e terrazze), sempre rispettando il distanziamento di almeno 1 metro.

Organizzazione del servizio. Il personale addetto al servizio che si trova a contatto con il cliente deve indossare la mascherina e è tenuto, prima di ogni servizio al tavolo, ad igienizzare le mani con prodotti adeguati.

La postazione della cassa può essere munita di barriere fisiche (ad esempio degli schermi); in assenza, il personale deve utilizzare la mascherina e disporre di gel igienizzante per le mani. In tutti i casi è consigliato di incentivare modalità di pagamento elettroniche, se possibile al tavolo.

Per la consumazione al banco, deve essere rispettato il mantenimento della distanza di sicurezza di almeno 1 metro tra i clienti (questa distanza è estendibile ad almeno 2 metri in base all'andamento epidemiologico), fatta eccezione per le persone non soggette, in base alle disposizioni vigenti, al distanziamento interpersonale. Questo ultimo aspetto attiene alla responsabilità individuale.

È prevista la possibilità di predisporre una modalità a buffet, con somministrazione da parte di personale incaricato, con queste indicazioni: i clienti non possono toccare quanto esposto e sia i clienti che il personale sono tenuti a indossare la mascherina per proteggere le vie respiratorie e sono obbligati al rispetto della distanza di sicurezza. Il self-service per buffet è consentito solo in presenza di prodotti confezionati monodose. La distribuzione degli alimenti deve verificarsi in modo da evitare la formazione di assembramenti e a tal fine si consiglia la possibile riorganizzazione degli spazi in base alla dimensione dei locali; è inoltre caldeggiato l'utilizzo di misure idonee (come la segnaletica per terra) per mantenere la distanza di sicurezza di almeno 1 metro durante la file per accedere al buffet.

Ricambio d'aria. Vigge l'obbligo di mantenere aperte porte, finestre e vetrate per favore il ricambio d'aria naturale negli ambienti interni, salvo il presentarsi di condizioni meteorologiche o altre situazioni di necessità che non lo permettano. A seconda dell'affollamento e del tempo di permanenza dei soggetti, deve essere verificato l'efficace funzionamento degli impianti per garantire adeguate portate di aria esterna in base alle normative vigenti. In tutti i casi, l'affollamento deve essere relazionato alle portate effettive di aria esterna. In caso di impianti di condizionamento vigge l'obbligo di escludere in toto (se tecnicamente possibile) la modalità di funzione di ricircolo dell'aria.

In tutti i casi, vanno rinforzate le misure per il ricambio dell'aria naturale e/o tramite l'impianto e, ad impianto fermo, deve essere garantita un'adeguata pulizia dei filtri dell'aria di ricircolo per mantenere opportuni livelli di filtrazione/rimozione. Si consiglia inoltre, se tecnicamente possibile, di aumentare la capacità filtrante del ricircolo, implementando filtri di classe superiore al posto di quelli esistenti, garantendo il mantenimento delle portate.

Per quanto riguarda i servizi igienici, l'estrattore d'aria deve essere mantenuto in funzione continuata.

Attività ludiche. È consentita l'attività ludica che prevede l'utilizzo di oggetti di cui non è possibile garantire un'attenta e regolare disinfezione (ad esempio le carte da gioco), a condizione che vengano rispettate rigorosamente queste indicazioni: igienizzazione frequente sia delle mani che della superficie di gioco, obbligo di indossare la mascherina, rispetto della distanza interpersonale di almeno 1 metro tra giocatori dello stesso tavolo e di almeno 1 metro tra tavoli adiacenti (questa distanza può essere estesa ad almeno 2 metri in base all'andamento epidemiologico). Qualora venissero usate carte da gioco, si consiglia di sostituire frequentemente i mazzi di carte usate con nuovi mazzi.

Nelle linee guida vengono inoltre definite alcune indicazioni specifiche per quanto riguarda le cerimonie, alle quali si rinvia per un'ulteriore approfondimento.

3.3 Le certificazioni per persone fisiche con riferimento all'attività ricettiva e di ristorazione *(Francesca Riz)*

Come descritto dettagliatamente nel paragrafo 2.2 del capitolo III del presente studio, le disposizioni previste dall'inizio della pandemia sono state commisurate all'andamento del quadro epidemiologico. Si è infatti passati da una situazione di lockdown totale (marzo-aprile 2020), per poi passare ad una parziale riapertura (maggio 2020), fino ad ritornare quasi alla normalità, seppur con le regole del distanziamento e della mascherina, nell'estate 2020. Questa "normalità" è però venuta meno durante l'autunno 2020, periodo nel quale è stato istituito anche il sistema a colori per le Regioni e Province Autonome, portando a

ulteriori restrizioni durante l'inverno 2020-2021. La situazione è tornata a migliorare solamente con la fine dell'aprile 2021, soprattutto grazie all'inizio della campagna vaccinale su tutto il territorio nazionale, avvenuto nei primi mesi del 2021.

Allo stato attuale, si è ormai in una situazione di graduale e lenta riapertura di tutte le attività, tra cui quelle ricettive e di ristorazione, favorite dal fatto che tutta l'Italia è ormai in zona gialla e bianca⁷²⁵. Non è quindi necessaria alcuna autocertificazione per spostarsi tra regioni e per poter usufruire del servizio di ristorazione e ricettivo. Non era così, invece, in fasi precedenti della pandemia in cui per spostarsi (non solo tra regioni, ma anche all'interno del comune di residenza e tra comuni della stessa regione) era necessario avere con sé un'autocertificazione in cui si dichiarava il motivo dello spostamento, che era consentito solo per motivi di salute, di lavoro e di necessità. In conseguenza, si poteva usufruire dell'attività ricettiva e di quella di ristorazione solo nelle eventualità elencate.

Con riferimento agli spostamenti e alle conseguenti possibilità di usufruire dei servizi ricettivi e di ristorazione all'estero, nel corso della pandemia le disposizioni sono state variegata e, ancora una volta, commisurate all'andamento della curva epidemiologica.

Al momento attuale, presentano molta rilevanza sia il Certificato Verde Digitale Europeo che il Nation Green Pass Italiano, accuratamente descritti nel paragrafo 2.3 del capitolo III del presente documento. Questi strumenti, che attestano la guarigione dal Covid-19, la vaccinazione contro il Covid-19 o la negatività del test effettuato poche ore prima della partenza, faciliteranno molto gli spostamenti, e conseguentemente anche la possibilità di usufruire di servizi ricettivi e di ristorazione, anche all'estero.

Si può quindi concludere che, grazie all'intensa campagna vaccinale in atto e all'arrivo della bella stagione, l'autocertificazione per il momento è messa da parte, con la speranza di poter arrivare ad una sua completa eliminazione, data l'introduzione di nuovi strumenti come quelli appena citati e l'intensificarsi della campagna vaccinale.

3.4 Le certificazioni per ambienti chiusi (*Giuliana Tucci*)

Sin dai primi mesi della pandemia, l'Istituto Superiore di Sanità ha fornito una serie di raccomandazioni a proposito della qualità dell'aria negli ambienti chiusi (indoor air quality) culminate nel rapporto n.5/2020 del 20 marzo 2020, nel quale l'istituto ha sottolineato l'importanza della qualità dell'aria indoor nella protezione, tutela e prevenzione della salute. Le disposizioni riferite al contenimento e alla gestione dell'emergenza Covid-19 incentivano operazioni di sanificazioni volte a limitare il contagio umano. Nelle imprese le cui attività non sono sospese deve essere garantita la sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro e di altre aree. Il DPCM 26 aprile 2020 dispone inoltre che l'azienda possa organizzare interventi particolari di pulizia. Si rimanda inoltre al Documento tecnico del Ministero della salute 35824 DGPRE del 7/12/2015 per elementi di riferimento e indirizzo inerenti le modalità di controllo dei contagi. In tema di salute e sicurezza sul lavoro è doveroso infine fare riferimento al D.Lgs. 81/2008.

Con il termine sanificazione “si intende il complesso di procedimenti ed operazioni di pulizia e/o disinfezione e mantenimento della buona qualità dell'aria”⁷²⁶. L'attività di sanificazione è regolamentata dal D.L. 31 gennaio 2007 n.7, da cui il modello Sanificazione

⁷²⁵ Ordinanza 21 maggio 2021 - Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nella Regione Valle d'Aosta, Ministero della salute.

Ordinanza 28 maggio 2021 - Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Molise e Sardegna, Ministero della salute.

⁷²⁶ Rapporto ISS COVID 19, n. 25 /2020, *Raccomandazioni ad interim sulla sanificazione di strutture non sanitarie nell'attuale emergenza COVID 19: superfici, ambienti interni e abbigliamento*, Gruppo di Lavoro ISS Biocidi COVID19, versione del 15 maggio 2020, pag.1.

per il contrasto del Covid-19, e dal Decreto 7 luglio 1997 n.274, in aggiunta, la circolare Ministero della salute n.0005443 del 22 febbraio 2020 mette a disposizione indicazioni e chiarimenti a proposito della pulizia di ambienti sanitari e non.⁷²⁷

L'emergenza pandemica ha sottolineato l'importanza che un ambiente pulito e igienizzato con sistemi di sanificazione professionali può avere nel contrastare virus e batteri, nonché l'insorgenza di altre patologie. L'intervento di sanificazione, la cui attuazione dovrebbe essere costante e periodica, si compone di una fase di detersione, finalizzata alla rimozione dello sporco, e di una fase di disinfezione, che mira a minimizzare la carica di microrganismi- anche potenzialmente patogeni. Suddette attività di detersione e disinfezione fanno seguito al sopralluogo e all'organizzazione del servizio e si concludono con l'eventuale impiego di un atomizzatore elettrico, di un nebulizzatore perossido di idrogeno o di un generatore di ozono. Al termine dell'intervento di sanificazione, oltre al rilascio del report "Dichiarazione di intervento igienico sanitario", su richiesta del cliente, possono essere fornite delle etichette/desk display da posizionare nel locale sanificato.⁷²⁸

Rendere gli ambienti di lavoro il più possibile sicuri, così da ridurre al minimo il rischio di contagio, è diventata una priorità per le imprese che durante la pandemia hanno dovuto adeguarsi ai diversi protocolli e alle linee guida dettate per i diversi settori lavorativi. La riorganizzazione aziendale in risposta alla diffusione del virus Covid-19 deve essere in grado di regolamentare, nonché documentare, l'adozione delle misure di prevenzione previste nei protocolli ufficiali per assicurarne la corretta applicazione e per assolvere agli obblighi di legge.

Di seguito sono riassunte le certificazioni nate durante il periodo di emergenza Covid.

- Covid-free Safety è un servizio di valutazione indipendente che l'Ente di Certificazione Macchine mette a disposizione "per attestare l'efficacia e l'efficienza dei protocolli aziendali anti-Covid" in ambito non sanitario. Agli esperti EMC spetta la verifica, ad esempio, dell'adozione di corrette pratiche di igienizzazione e sanificazione di ambienti. Se la valutazione avrà esito positivo, ECM rilascia il certificato di Covid-free, ovvero una dichiarazione di conformità di terza parte attestante l'adozione di misure di prevenzione e contenimento idonee e consegna l'etichetta Covid-free da esporre presso i siti che hanno ottenuto valutazione positiva.⁷²⁹
- COVID-19 SAFE© è una certificazione che consiste in un modello capace di sviluppare la Safe Customer Experience nelle strutture alberghiere. Essa prevede che i protocolli finalizzati a ridurre il rischio di contagio Covid-19 vengano predisposti correttamente e, appunto, certificati. Suddetto modello si compone di tre fasi: consulenza, certificazione e comunicazione. Nella prima fase viene fornito supporto all'impresa turistica per individuare e formalizzare protocolli e procedure anti-Covid che verranno, nella successiva fase di certificazione, verificate da parte di CertiW®⁷³⁰ in rapporto alla leggi internazionali, europee e locali. In questa fase, oltre all'analisi del sistema di protocolli e la verifica del rispetto degli standard minimi, è prevista l'emissione del documento di approvazione dei protocolli e la

⁷²⁷ Modello certificato di sanificazione ambienti non sanitari COVID-19, 18 aprile 2021. In rete: <https://www.certifico.com/chemicals/documenti-chemicals/221-documenti-riservati-chemicals/10674-modello-certificato-di-sanificazione-ambienti-non-sanitari-covid-19>.

⁷²⁸ Europromos, *Disinfection & Sanitisation*. In rete: www.europromos.it/wp-content/uploads/2020/03/EURO-PROMOS-Disinfection-Sanitisation.pdf.

⁷²⁹ Covid-19, *attenzione alla sicurezza sui luoghi di lavoro*, 25 febbraio 2021. In rete: <https://www.entecerma.it/covid-19-attenzione-alla-sicurezza-sui-luoghi-di-lavoro/>.

⁷³⁰ Certi W® è un organismo internazionale di certificazione e ispezione.

concessione licenza d'uso del marchio COVID-19 SAFE©. Infine, nella fase di comunicazione, la struttura viene supportata nella comunicazione dell'impegno preso.⁷³¹

- Certenv è una società di consulenza, auditing e formazione attiva sul territorio nazionale che svolge attività di audit in conformità alle norme relative ai sistemi di gestione aziendale, disciplinari e regolamenti tecnici. Durante l'emergenza sanitaria, essa ha creato uno schema di certificazione che definisce i requisiti che un'azienda è tenuta a rispettare in conformità con le disposizioni emanate dallo Stato, quali DPCM emergenza coronavirus, normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/08), codici estratti dai documenti emessi dal Ministero della Salute, ASL e INAIL. Con il certificato di durata annuale COVID FREE, Certenv darà modo di garantire la conformità dei processi aziendali al Protocollo Tecnico di Sicurezza e l'impresa, affiggendolo all'ingresso del locale, potrà dimostrare la sicurezza dei propri ambienti.⁷³²
- I protocolli internazionali WELL Health-Safety e Fitwel Standard, Sviluppati rispettivamente da IWBI (promotore dello standard WELL) e lo U.S. Department of Health & Human Services, I nuovi protocolli WELL Health-Safety e Fitwel Standard hanno l'obiettivo di certificare gli ambienti e le diverse procedure finalizzate a rendere gli spazi "COVID-FREE". Questi permetterebbero agli operatori di servizi, ma non solo, di certificare l'avvenuta adozione di misure utili a garantire la salute e la sicurezza del personale e dei clienti.⁷³³

3.5 Le certificazioni per rendere gli ambienti sicuri: le innovazioni *(Giuliana Tucci e Francesca Rizzi)*

È ormai noto che una efficace prevenzione "anti-Covid19" passa anche attraverso un sistema di disinfezione efficace, spesso potenziato attraverso strumenti tecnologicamente avanzati, tanto che il decreto "cura Italia" del 17 marzo 2020 all'art.64 prevede, per il periodo d'imposta 2020, "un credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro nella misura del 50 per cento delle spese di sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro sostenute e documentate fino ad un massimo di 20.000 euro per ciascun beneficiario, nel limite complessivo massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2020". Tale agevolazione spetta ai soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione e ha lo scopo di incentivare la sanificazione degli ambienti di lavoro, quale misura di contenimento del contagio del virus COVID-19. Per i locali e luoghi di lavoro istituzionali, lo stesso decreto, all'articolo 114, prevede lo stanziamento di un fondo specifico per la disinfezione degli ambienti di province, comuni e città metropolitane da rischio Covid-19.⁷³⁴

Nei primi mesi della pandemia una delle proposte per rendere gli ambienti sicuri prevedeva l'uso dell'ozono generato in situ a partire da ossigeno, un principio attivo ad azione "biocida"⁷³⁵ in revisione ai sensi del BPR come disinfettante per le superfici (PT2 e PT4) e

⁷³¹ *Certificazione Covid-19 Safe: nasce il bollino per la sicurezza negli alberghi*, By sipucin, 4 maggio 2020. In rete: <https://www.noemahr.com/alberghi-sicuri-con-la-certificazione-covid-19-safe/>.

⁷³² *Certificato Covid Free*. In rete: <https://www.certenv.com/news/certificato-covid-free/>.

⁷³³ *Habitech lancia i primi protocolli internazionali di certificazione post COVID-19*, 07 luglio 2020. In rete: <https://www.habitech.it/en/PRESS-AREA/Habitech-lancia-i-primi-protocolli-internazionali-di-certificazione-post-COVID-19>.

⁷³⁴ *Sanificazione aziende e credito d'imposta, cosa prevede il decreto Cura Italia*. In rete: <https://www.k-all.it/coronavirus-cosa-prevede-il-decreto-cura-italia-per-la-sanificazione-degli-ambienti-di-lavoro/>.

⁷³⁵ L'articolo 3 del Regolamento (UE) N. 528/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 (BPR) definisce «biocidi»: "qualsiasi sostanza o miscela nella forma in cui è fornita all'utilizzatore,

dell'acqua potabile (PT5). Intervenendo a proposito dell'efficacia dell'ozono contro il covid-19 il Ministero della Salute, con la circolare n.5443 del 22/02/2020, ha smentito la capacità dello stesso di sterilizzare aria e ambienti e di evitare un'infezione da Coronavirus. La sanificazione con ozono inoltre presenta diversi svantaggi, tra cui i possibili danni ai materiali a causa della sua forte azione corrosiva e i lunghi tempi di intervento.

Visto l'insuccesso di tale proposta, tra le procedure per la sanificazione possibili, è stata individuata una valida alternativa: la vaporizzazione/aerosolizzazione del perossido di idrogeno. Si tratta di un principio attivo biocida approvato ai sensi del BPR per i disinfettanti PT1, PT2, PT4 e PT5 ed efficace contro poliovirus e adenovirus. Per disinfettare gli ambienti il perossido di idrogeno può essere diffuso mediante aerosol o vapore; in entrambi i casi l'applicazione è riservata ad operatori professionali.⁷³⁶ Tra gli svantaggi di questa sostanza si riscontra la necessità di utilizzo ad alte concentrazioni⁷³⁷; tale limite non costituisce però un ostacolo rilevante alla sua funzione di sanificazione di ambienti.

Numerose sono le proposte di dispositivi, tecnologicamente anche molto avanzati, che si pongono l'obiettivo di igienizzare gli ambienti nel migliore dei modi; per farlo la maggior parte di essi utilizza proprio il perossido di idrogeno. In questo caso non si parla di una certificazione fisica ma piuttosto di una garanzia di pulizia approfondita appurata attraverso specifici dispositivi. È il caso, ad esempio, dei dispositivi AERUS PURE & CLEAN e BEYOND GUARDIAN AIR sono esempi di macchine per la sanificazione. Ideate da Activepure®, la loro attivazione purifica l'aria ed emette potenti molecole ossidanti tra cui Perossido di Idrogeno, Idrossili e Ioni Super-ossido che intercettano e distruggono rapidamente i contaminanti come Virus, batteri, funghi, muffe^{738,739} Allo stesso modo, K-Cube -un macchinario per la sanificazione K-All- satura l'aria con una soluzione a base di perossido di idrogeno avvalendosi di un nebulizzatore.¹⁷ Un ultimo esempio è Microdefender, Dispositivo Medico di Classe I registrato presso il Ministero della Salute, che utilizza una formulazione di perossido di idrogeno e ioni d'argento.⁷⁴⁰

Il tema della sanificazione dei luoghi chiusi, e delle relative certificazioni, l'anno scorso rappresentava un problema di grande rilevanza vista l'imminenza della stagione estiva, per la quale urgeva predisporre strumenti in grado di garantire l'avvenuta sanificazione degli ambienti. A distanza di più di un anno dall'inizio della pandemia non sono molte le nuove proposte in materia di sanificazione degli ambienti; le pratiche in uso volte alla sanificazione sono infatti riconducibili a meri perfezionamenti di pratiche già in uso nel pieno della pandemia. Tale tendenza è favorita anche dall'avanzamento del piano vaccinale, che ha portato un ottimismo generalizzato per un futuro meno bisognoso di particolari accorgimenti in tema di sanificazione.

costituita da, contenente o capace di generare uno o più principi attivi, allo scopo di distruggere, eliminare e rendere innocuo, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo, con qualsiasi mezzo diverso dalla mera azione fisica o meccanica". I prodotti biocidi devono obbligatoriamente riportare in etichetta la dicitura "Autorizzazione prodotto biocida n...".

⁷³⁶ Rapporto ISS COVID 19, n. 25 /2020, *Raccomandazioni ad interim sulla sanificazione di strutture non sanitarie nell'attuale emergenza COVID 19: superfici, ambienti interni e abbigliamento*, Gruppo di Lavoro ISS Biocidi COVID19, versione del 15 maggio 2020, pag.14 e 18.

⁷³⁷ Lenntech. In rete: <https://www.lenntech.it/disinfezione-acqua/disinfettanti-perossido-idrogeno.htm>.

⁷³⁸ Sistemi speciali di disinfezione nei luoghi di lavoro per il contrasto al Covid-19. In rete: <https://igeam.it/covid-19-sistemi-disinfezione-luoghi-lavoro/>.

⁷³⁹ Spazio Sanificazione ti aiuta a proteggere ciò che ti è caro grazie alla sanificazione dell'aria e delle superfici. In rete: <https://spaziosanificazione.it/>.

⁷⁴⁰ Sanificazione ambienti con ozono? Meglio il perossido di idrogeno, anche per coronavirus. In rete: <https://www.newtechnology.tech/blog/sanificazione-ambienti-con-ozono-per-coronavirus-meglio-il-perossido-di-idrogeno/>.

4. VIAGGIARE A PROVA DI COVID-19: LA SICUREZZA NEL CONTRATTO DI TRASPORTO

4.1 Inquadramento normativo del contratto di trasporto: responsabilità, sicurezza, tutele del viaggiatore (Nicolò Nardin)

Punto cardine del turismo, soprattutto in un'ottica di turismo globale, è il trasporto delle persone e le tematiche ad esso collegate, in particolare obblighi e responsabilità dei soggetti coinvolti in tale azione: oggetto di questa sezione è, dunque, il contratto di trasporto. È interessante inquadrare il tema in questione per vedere come le vicende legate al COVID-19, sinonimo di ulteriori problematiche che vanno ad aggiungersi ad una materia già complicata quale è il trasporto, possano trovare riscontro nelle fattispecie riguardanti la responsabilità del vettore e del passeggero, la sicurezza e la tutela del viaggiatore.

In generale, le specificità riguardanti il tema del trasporto trovano riferimento nel codice civile negli articoli 1678 ss.: essi richiamano il trasporto di persone e di cose, le responsabilità del vettore e gli obblighi del viaggiatore⁷⁴¹. Nello specifico caso del turismo, l'analisi può essere delimitata al solo trasporto di persone, il quale “costituisce un sottotipo del contratto tipico di trasporto regolato anzitutto dal codice civile (articoli 1679-1682)”⁷⁴².

Il codice civile riserva al trasporto di persone solo due articoli, 1681 e 1682, i quali si occupano della responsabilità del vettore; il secondo, in particolare, si occupa dei cosiddetti trasporti cumulativi.

Per quanto riguarda l'articolo 1681, il vettore, innanzitutto, risponde in via contrattuale nel caso di danni provocati al viaggiatore in termini di ritardo e/o inadempimento nell'esecuzione del trasporto; in altri termini, se “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” (art. 1218 cod. civ.): tali “danni” rispondono, dunque, ai principi generali inerenti la responsabilità per inadempimento. L'articolo 1681 denota una presunzione relativa di responsabilità a carico del vettore⁷⁴³: egli “risponde dei sinistri che colpiscono la persona del viaggiatore durante il viaggio e della perdita o dell'avaria delle cose che il viaggiatore porta con sé”. Il passeggero deve solamente provare l'esistenza del contratto di trasporto, il pregiudizio subito e il rapporto effetto-causa tra quest'ultimo e l'anomalia del trasporto in questione. Anche in questo caso si tratta di responsabilità contrattuale, con il vettore che ha l'obbligo di fornire evidenze dimostranti l'adozione di “tutte le misure idonee a evitare il danno”. In aggiunta, può rispondere in via extracontrattuale secondo il dispositivo dell'articolo 2043 cod. civ.

Il vettore detiene anche la responsabilità per danni subiti ai bagagli secondo quanto recita l'articolo 1693 cod. civ. Nel caso del trasporto di persone, il vettore deve provvedere alla loro custodia dal momento in cui li riceve a quello in cui li restituisce; quindi, in caso di perdita o avaria, egli ne risponde, a meno che riesca a provare che esse siano derivate da “caso fortuito, dalla natura o dai vizi delle cose stesse o del loro imballaggio, o dal fatto del mittente o da quello del destinatario”. Nella disposizione in questione si fa riferimento al “caso fortuito”, in cui, però, non rientrano le cause equivoche o ignote, delle quali, dunque, deve rispondere il vettore; inoltre, senza le dovute dichiarazioni e riserve da parte dello

⁷⁴¹ R. Santagata, *Contratto di trasporto 1. Disposizioni generali*, 2019. In rete: [https://www.treccani.it/enciclopedia/contratto-di-trasporto-1-disposizioni-general_i_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/contratto-di-trasporto-1-disposizioni-general_i_(Diritto-on-line)/).

⁷⁴² R. Santagata, *Diritto del turismo*. Milano: UTET, 2018, 321-353.

⁷⁴³ Si veda cassazione civile sez. VI, 13/01/2021, (ud. 15/10/2020, dep. 13/01/2021), n.414, Dejure.

stesso, si presume che, al momento della consegna, “le cose stesse non presentino vizi apparenti di imballaggio”.

Per quanto riguarda il viaggiatore, si suppone che egli sia persona “dotata di intelligenza e volontà” e che, quindi, collabori al fine di un’ottimale esecuzione del servizio. Tuttavia, in caso di comportamento negligente dello stesso, il vettore deve comunque provare di “aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno”, sicché non è dovuto alcun risarcimento qualora il turista avrebbe potuto evitare il sinistro usando l’ordinaria diligenza.

Dall’enunciato dell’articolo 1680 cod. civ. si evince come il contratto di trasporto sia disciplinato da più fonti normative, delineando, così, una sorta di gerarchia. Tuttavia, numerosi dibattiti sono emersi in merito al rapporto tra la disposizione appena citata e l’articolo 1 del codice della navigazione: una frangia di giuristi ritiene che la normativa civilistica vada applicata in via suppletiva, mentre l’altra ritiene che essa prevalga in quanto norma derogatrice dell’articolo 1 del codice della navigazione.

In aggiunta, la natura universale del fenomeno turistico e, di conseguenza, dei trasporti, rende quasi scontata una loro disciplina derivante da ordinamenti sovranazionali.

Nel corso del paragrafo si è parlato dell’articolo 1681 cod. civ. che è riferito alla responsabilità del vettore nel trasporto terrestre; se ci si concentra, però, su altri tipi di trasporti emergerà la variabilità di fonti normative accennata sopra. Nel caso del trasporto marittimo, è l’articolo 409 cod. nav. che lo disciplina: questa normativa colpisce in maniera più severa il vettore, il quale, anche in tale circostanza presunto colpevole, deve riportare la specifica origine dell’evento che ha provocato il danno, dal momento dell’imbarco fino a quello dello sbarco, e dimostrare che sia derivata “da causa a lui non imputabile”. Nonostante la rigidità della disposizione, nella pratica si tende ad alleggerire la responsabilità che ricade sul vettore: si distinguono, quindi, “sinistri verificatisi a causa del trasporto” e “sinistri occorsi in occasione del trasporto”, dove, nel secondo caso, al vettore basta dimostrare di aver agito con ordinaria diligenza. Il vettore è responsabile anche per danni occorsi al bagaglio del passeggero, ma solo nel caso gli sia stato consegnato: nel caso contrario è il viaggiatore a dover provare che il danneggiamento del bagaglio è imputabile al vettore.

Per quanto concerne la tutela dei passeggeri nel trasporto marittimo, sono da segnalare le misure predisposte dal Regolamento UE n. 1177/2010 riguardanti i casi di cancellazione e ritardo del servizio, nonché l’attenzione rivolta alle persone con disabilità e mobilità ridotta. Le violazioni della normazione europea sono sanzionabili ai sensi del d.lgs. 29 luglio 2015, n.129.

In merito alla disciplina della responsabilità del vettore aereo, sono state definite una serie di disposizioni sovranazionali per cercare di uniformare una disciplina a valenza e interesse internazionale⁷⁴⁴: dall’art. 941 cod. nav. si può vedere come “il trasporto aereo di persone e di bagagli, compresa la responsabilità del vettore per lesioni personali del passeggero, è regolato dalle norme comunitarie ed internazionali”. Tale responsabilità è illimitata, ed è oggettiva fino ad un determinato importo, superato il quale ci si inoltra in quella soggettiva; qui, il vettore rientra nella sfera della colpa presunta e per liberarsene dovrà dimostrare che “il danno non è dovuto a negligenza, fatto illecito o omissione propria o di propri dipendenti oppure che il danno è dovuto esclusivamente a negligenza, fatto illecito o omissione di terzi o fatto stesso del viaggiatore”. Il vettore dovrà, dunque, rispondere anche per danni derivanti da causa ignota. Nel caso di responsabilità per mancata esecuzione del contratto, il vettore aereo deve solamente dimostrare di aver “adottato tutte le misure possibili per evitare il danno” (art 949-bis cod. nav.), a differenza dei più

⁷⁴⁴ Convenzione di Montreal 28 aprile 1999; Regolamento (CE) n. 889/2002 del 13 maggio 2002; Regolamento (CE) n. 261/2004 dell’11 febbraio 2004.

stringenti obblighi gravanti sul vettore marittimo. In aggiunta, “in caso di negato imbarco, di soppressione o ritardo della partenza, di interruzione del viaggio, anche per cause di forza maggiore, il passeggero ha i diritti previsti dalla normativa comunitaria” (art. 947 cod. nav.): questi ultimi fanno riferimento all’obbligo di compensazione e all’obbligo di assistenza⁷⁴⁵, ovvero a forme di tutela del passeggero.

Complessa la normativa riguardante il trasporto ferroviario, dovuta, in parte, al processo di privatizzazione che ha caratterizzato gli enti pubblici italiani, tra i quali figurava anche l’Ente Ferrovie dello Stato. Con l’art. 1, legge 7 ottobre 1977, n. 754 si dichiara che il vettore ferroviario deve provare la mancanza di causalità tra trasporto e danno: anche in questo caso, il danno derivante da causa ignota è a carico del vettore. Il Regolamento CE n. 1371/2007 ha disciplinato in modo più preciso, e in ottica di maggior tutela del viaggiatore, i diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario; contiene misure a cui il vettore deve sottoporsi e la cui sottrazione è sanzionabile secondo il d.lgs. 17 aprile 2014, n. 70. Il tema della responsabilità del vettore ferroviario in merito alla custodia dei bagagli dovrebbe essere, in teoria, meno problematico rispetto alle altre tipologie di mezzo, poiché questi, di norma, rimangono sotto la custodia esclusiva del viaggiatore stesso. Il vettore risponde, entro certi limiti, per danni provocati durante il viaggio, ma in nessun caso per gli oggetti di valore contenuti nel bagaglio.

Vale la pena soffermarsi anche sulla particolarità dei trasporti a fune: ai sensi dell’articolo 1681 cod. civ. la responsabilità del vettore opera non solo durante il viaggio, ma anche nelle attività preparatorie o accessorie al trasferimento. È importante riportare questa affermazione, poiché serve per capire in quali casi la colpa vada addossata al vettore: nel caso della seggiovia, ad esempio, la responsabilità rimane in capo al vettore anche quando il trasportato perde il contatto fisico con il veicolo, ovvero fino a quando si ritengono “terminati gli effetti residui del moto”⁷⁴⁶. È evidente come, in questo frangente, l’obbligo di collaborazione da parte del viaggiatore occupi un ruolo quanto più decisivo. Risulta, inoltre, controversa la tesi secondo la quale tale tipologia di mezzo non sarebbe da ricondurre al contratto di trasporto di persone (art. 1681 cod. civ.), in quanto considerato contratto atipico: se così fosse, al vettore, dunque, non andrebbe applicata la presunzione di responsabilità.

Finora si è discusso della responsabilità del trasportante e delle misure previste per la tutela del trasportato. È interessante, ora, capire come queste disposizioni, relative al contratto di trasporto concernenti la tutela del viaggiatore, possano essere applicate in epoca COVID; oggetto del paragrafo successivo sarà proprio la tutela del viaggiatore nel particolare contesto di emergenza sanitaria.

4.2 Norme a tutela dei viaggiatori *(Martina Vignoli)*

La normativa di natura emergenziale dell’UE (17 luglio 2020)⁷⁴⁷ stabilisce che, se un biglietto (aereo, ferroviario, per autobus/pullman e traghetto) o un pacchetto turistico viene cancellato, i passeggeri e i viaggiatori hanno il diritto di scegliere tra i buoni o il rimborso in denaro. Confermando questo diritto, la Commissione spinge perché, nel contesto dell’attuale pandemia, i buoni diventino un’alternativa più attraente rispetto al rimborso per i viaggi annullati poiché l’emergenza Covid-19 ha comportato un grave onere finanziario anche per gli operatori turistici. Tale normativa di natura emergenziale è

⁷⁴⁵ Le disposizioni comunitarie in tema di compensazioni e assistenza trovano riferimento nel Regolamento n. 261/2004/CE.

⁷⁴⁶ Si veda, ad esempio, App. Milano, 15 febbraio 2006, in *Resp. civ. prev.*, 2007, 1149.

⁷⁴⁷ Commissione Europea, *Domande e risposte, Diritti dei passeggeri e pacchetti turistici*, luglio 2020. In rete: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/diritti_dei_passeggeri_e_pacchetti_turistici.pdf.

applicabile ai soli contratti con esecuzione prevista tra l'11 marzo 2020 e il 30 settembre 2020 la cui risoluzione sia avvenuta entro il 31 luglio 2020.

Finita la natura emergenziale della normativa, è importante ricordare che il viaggiatore impossibilitato a partire per provvedimento dell'autorità o quarantena attiva ha diritto a ricevere il rimborso in denaro secondo la disciplina civilistica (art. 1463 Codice Civile) e "impedimento del passeggero" (art. 945 Codice della Navigazione). Se il vettore offre un voucher, è possibile accettare tale soluzione ma in assenza delle caratteristiche della natura emergenziale e quindi senza garanzia di rimborso alla scadenza.

4.2.1 Diritti dei passeggeri

In caso di trasporto aereo o marittimo e portuale, il rimborso completo del biglietto è dovuto 7 giorni dopo la richiesta del passeggero, per il trasporto mezzo autobus la tempistica è di 14 giorni dopo la formulazione dell'offerta o il ricevimento della domanda e il tempo si dilata fino a 1 mese dopo la domanda del passeggero in caso di trasporto ferroviario. Se siamo nell'ambito dei pacchetti turistici, il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto.

Come accennato in introduzione, rispetto al rimborso viene preferita l'emissione di un buono. La Commissione stabilisce alcune caratteristiche base che questi dovrebbero possedere per essere ritenuti equi nel caso vengano offerti al viaggiatore come alternativa al rimborso:

- "Prevedere una protezione in caso di insolvenza: nel caso in cui il vettore o l'organizzatore diventi insolvente, il buono non ancora utilizzato deve essere rimborsato dal garante (esempio fondo o assicuratore);
- Essere rimborsabili se non riscattati: l'utente dovrebbe avere il diritto di richiedere il rimborso in denaro entro 12 mesi dalla data di emissione del buono e, nel caso di non riscatto o impiego parziale, l'importo totale o residuo dovrebbe essere rimborsato entro 14 giorni dalla scadenza⁷⁴⁸;
- Avere caratteristiche di flessibilità per quanto riguarda la gamma di servizi per cui possono essere impiegati, la possibilità di effettuare la prenotazione con altri operatori dello stesso gruppo societario, la trasferibilità senza costi aggiuntivi e, infine, la garanzia che il buono sarà sufficiente ad acquistare un viaggio analogo a quello annullato senza tenere conto di eventuali aumenti delle tariffe.

Il diritto al rimborso monetario o tramite buono non si applica nei casi in cui l'imbarco sia stato negato a causa di motivi legati alla salute (positivo al Covid-19 o sintomatico); in tal contesto saranno i termini specifici del vettore a dettare le condizioni.

4.2.2 I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri

I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in questo momento di natura emergenziale, regolamentano le modalità di ingresso e uscita dai confini nazionali a seconda del vettore utilizzato (comprendendo indicazioni relative all'eventuale necessità di dichiarazioni e/o documentazioni) e le rispettive responsabilità del vettore e del passeggero. Il "Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid-19 nel settore del trasporto e della logistica", emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e aggiornato a marzo 2021, prevede adempimenti per ogni specifico settore di trasporti con lo scopo della salvaguardia della salute e della sicurezza di viaggiatori e lavoratori. Tale Protocollo si occupa di disciplinare attraverso misure

⁷⁴⁸ Commissione Europea, *Domande e risposte, Diritti dei passeggeri e pacchetti turistici*, luglio 2020. In rete: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/diritti_dei_passeggeri_e_pacchetti_turistici.pdf.

specifiche le diverse modalità di trasporto, indicazioni che verranno analizzate con maggior dettaglio nel paragrafo successivo.

4.3 Accesso ai mezzi di trasporto, distanziamento interno, norme igieniche *(Martina Vignoli)*

In merito alla circolazione e all'accesso ai mezzi di trasporto occorre che sia gli utenti che i vettori rispettino le regole stabilite in forma nazionale e regionale. Per la stesura di questo paragrafo si fa riferimento al DPCM del 2 marzo 2021⁷⁴⁹ nel quale è presente l'ultimo aggiornamento in materia di trasporti. Secondo l'Art. 52 del decreto, i vettori e gli armatori sono tenuti a:

- “acquisire e verificare prima dell'imbarco la dichiarazione di cui all'art.50, e di conservarla per almeno 30 giorni al fine di renderla disponibile all'autorità sanitaria;
- misurare la temperatura dei singoli passeggeri;
- vietare l'imbarco a chi manifesta uno stato febbrile o la dichiarazione non sia completa;
- fare utilizzare all'equipaggio e ai passeggeri i dispositivi di protezione delle vie respiratorie e indicare le situazioni nelle quali gli stessi possono essere temporaneamente ed eccezionalmente rimossi;
- dotare, al momento dell'imbarco, i passeggeri che ne risultino sprovvisti dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie”;

In particolare nel presente paragrafo si analizzano l'Allegato 14 “Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica”, l'Allegato 15 “Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico” e l'Allegato 17 “Misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 a bordo delle navi da crociera”.

Il documento ministeriale, rispetto alla prima versione del 14 marzo 2020, integra progressivamente le diverse misure di prevenzione e contenimento riconosciute a livello scientifico per contrastare la diffusione del contagio (norme comportamentali, distanziamento sociale e contact tracing).

La tutela degli utenti dei vari sistemi di trasporto non è indipendente dall'adozione di altre misure di carattere generale, definite “misure di sistema” che sottolineano la responsabilità individuale del singolo cittadino, e dall'adozione di sistemi per l'informazione e la comunicazione di raccomandazioni e regole comportamentali nell'utilizzo dei mezzi di trasporto.

Tra le misure di sistema si evidenziano:

- sanificazione e igienizzazione dei locali di lavoro, dei mezzi di trasporto e dei mezzi di lavoro appropriate (in base a le modalità definite dalle specifiche circolari del Ministero della Salute e dell'Istituto Superiore di Sanità e frequenti);
- installazione di dispenser di gel idroalcolico ad uso dei passeggeri nelle stazioni ferroviarie, nelle autostazioni, negli aeroporti, nei porti e sui mezzi di trasporto a lunga percorrenza. Nelle stazioni o nei luoghi di acquisto dei biglietti è opportuno installare punti vendita e distributori di dispositivi di sicurezza;
- utilizzo obbligatorio della mascherina, anche di stoffa, nei luoghi di accesso e di permanenza al sistema del trasporto pubblico (stazioni ferroviarie, autostazioni, fermate bus ecc.) e all'interno dei mezzi;
- incentivazione della vendita di biglietti con sistemi telematici;

⁷⁴⁹ DPCM 2 marzo 2021.

- 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;
- regolamentazione degli accessi e degli spostamenti interni alle principali stazioni e autostazioni, 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 mediante misure gestionali-organizzative;
- realizzazione della massima areazione naturale dei mezzi di trasporto, qualora sia strutturalmente possibile, anche con specifici interventi tecnici;
- articolazione dell'orario di lavoro differenziato con ampie finestre di inizio e fine attività per prevenire il rischio di assembramento e incentivazione dello smart-working;
- è raccomandata, quando possibile, l'incentivazione della mobilità sostenibile (biciclette, e-bike, monopattino elettrico, ecc.).

Rispetto alla versione iniziale delle linee guida sui mezzi di trasporto, la progressiva diminuzione della diffusione del contagio ha consentito di introdurre una mitigazione delle misure anti-contagio per ottimizzare gli spazi a disposizione sui mezzi stessi. Viene mantenuto l'obbligo di indossare gli idonei strumenti di protezione ma è concesso, dove possibile, procedere anche all'utilizzazione in verticale delle sedute escludendo comunque il posizionamento "faccia a faccia" ma potendo quindi ridurre la distanza interpersonale di un metro. Il distanziamento non è necessario nel caso si tratti di persone che vivono nella stessa unità abitativa.

Il MiT, in base a quanto comunicato, sta effettuando una sperimentazione sulla possibilità di installazione di separazioni removibili (plexiglass o altro materiale idoneo) tra i sedili per aumentare l'occupazione dei mezzi di trasporto.

Tra le raccomandazioni per tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico si trovano:

- non usare il trasporto pubblico se si ha 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;
- utilizzo dell'App IMMUNI ai fini del controllo della diffusione del virus;
- predisposizione delle necessarie comunicazioni a bordo dei mezzi, anche mediante l'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.

Nella seconda parte del sottocapitolo verranno presi in considerazione i singoli settori di trasporto, ponendo l'attenzione sulle misure aggiuntive rispetto a quelle base, comuni a tutti i mezzi di trasporto.

Settore trasporto pubblico. Per quanto concerne il trasporto pubblico effettuato a mezzo autobus, tram, metro e vaporetti, i flussi di salita e discesa devono essere regolati prevedendoli da porte possibilmente differenti e con tempo di attesa idonei per evitare contatto tra chi scende e chi sale. I posti occupabili nel rispetto della distanza di sicurezza dovranno essere contrassegnati con marker e trovarsi in affiancamento orizzontale, evitando di occupare posti cosiddetti "faccia a faccia"; per gestire l'afflusso al veicolo possono essere disposte regole aziendali al conducente che non effettuerà alcune fermate.

Al fine di evitare un sovraffollamento dei mezzi di trasporto è concesso un coefficiente di riempimento pari all'80% dei posti consentiti dalla carta di circolazione, optando per una riduzione maggiore dei posti in piedi rispetto a quelli a sedere. Compatibilmente con la disponibilità delle risorse è opportuno adeguare la frequenza dei mezzi nelle ore ritenute ad alta affluenza.

Con lo scopo di garantire un adeguato ricambio d'aria, deve essere predisposta stabilmente l'apertura dei finestrini e, dove possibile, evitare l'impianto di areazione con ricircolo ma prediligere la climatizzazione dall'esterno.

In aggiunta, nelle stazioni della metropolitana, sono da prevedere l'individuazione di banchine differenti per entrata e uscita, la predisposizione di sistemi atti a segnalare il livello di saturazione e, infine, l'utilizzo di sistemi di videosorveglianza o telecamere intelligenti per monitorare i flussi ed evitare assembramenti.

Settore aereo. All'interno dell'aeroporto devono essere previsti percorsi a senso unico fino ai gate al fine di mantenere separati i flussi in entrata e in uscita. È opportuno limitare al minimo il contatto tra il personale e l'utente ma, nel caso in cui gli addetti dovessero necessariamente entrarvi in stretto contatto e fosse quindi impossibile mantenere la distanza di un metro, dovranno indossare mascherine, guanti monouso e, su eventuale indicazione del Medico Competente, ulteriori dispositivi (es. occhiali protettivi).

L'obbligo di distanziamento di un metro può essere oggetto di deroga nel caso in cui l'aria a bordo sia rinnovata ogni tre minuti, i flussi siano verticali e siano adottati i filtri HEPA, in quanto tali precauzioni consentono una elevatissima purificazione dell'aria e sia garantito il cambio della mascherina chirurgica massimo ogni 4 ore.

Nelle operazioni di sbarco e imbarco dei passeggeri va utilizzato, quando possibile, il finger in via prioritaria e in caso di trasporto tramite navetta bus, va evitato l'affollamento, prevedendo una riduzione del 50% della capienza massima prevista per gli automezzi e una durata della corsa comunque inferiore ai 15 minuti, garantendo il più possibile l'areazione naturale del mezzo.

In seguito all'ordinanza del Ministro della Salute del 23 novembre 2020, è iniziata la sperimentazione dei voli Covid tested⁷⁵⁰, estesa fino al 30 giugno 2021 salvo eventuali proroghe. L'ordinanza prevede la possibilità, per i passeggeri di alcune tratte selezionate, di entrare e transitare nel territorio nazionale senza necessità di rispettare gli obblighi di sorveglianza sanitaria e di isolamento fiduciario se rispettato il protocollo:

- certificare al vettore il risultato negativo del test molecolare (RT PCR) o antigenico, effettuato per mezzo di tampone non oltre le 48 ore precedenti all'imbarco
- consegnare al vettore la dichiarazione all'art. 50 del Dpcm 2 marzo 2021.
- compilare il PLF (Passenger Locator Form, modulo di localizzazione dei passeggeri) da esibire prima dell'imbarco (strumento di contact tracing).
- effettuare nuovamente test molecolare (RT PCR) o antigenico effettuato per mezzo di tampone all'arrivo all'aeroporto di destinazione

Con l'ordinanza del 14 maggio 2021 sono attivi in tale sperimentazione voli extra-europei negli aeroporti italiani di Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Napoli "Capodichino" e Venezia "Marco Polo".

Nel caso di mancato imbarco sul volo "Covid-tested" per risultato positivo, è previsto, a cura del vettore, il rimborso del biglietto o l'emissione di un voucher di pari importo su richiesta del passeggero, entro quattordici giorni dalla data di effettuazione del recesso e valido per diciotto mesi dall'emissione.

⁷⁵⁰ Ministero della Salute, *Voli Covid-Tested*, marzo 2021. In rete: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5411&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto&tab=9>

Settore ferroviario. In specifico riferimento a questo settore, è prevista l'informazione alla clientela tramite canali aziendali (call center, app, sito web) in modo da evitare l'accesso delle persone agli uffici e alle biglietterie delle stazioni e diminuire così il rischio di assembramenti. Inoltre, in tutte le stazioni, compatibilmente con le capacità organizzative, soprattutto nei grandi hub ferroviari (Milano C.le, Firenze S.M.N., Roma Termini) dove esistono gate per l'accesso alle aree di viaggio, deve essere garantita al personale la disponibilità di dispositivi di protezione individuale e vietato il contatto stretto con la clientela ad eccezione di quelli ritenuti indispensabili; sono infatti sospesi il servizio di accoglienza viaggiatori, la vendita e il controllo dei titoli di viaggio a bordo treno. Nelle stazioni con partenze di Alta Velocità e InterCity sono obbligatori varchi dedicati per la misurazione della temperatura corporea previo accesso al treno.

Nelle aree di attesa comuni deve essere ristretto il numero massimo di passeggeri che vi possono accedere per permettere il rispetto della distanza minima di sicurezza e devono essere messi a disposizione dispenser di gel igienizzante, così come a bordo del treno.

Si ritiene necessario individuare sistemi di regolamentazione e separazione dei flussi di salita e discesa dalle carrozze per evitare assembramenti in corrispondenza delle porte; deve essere eliminata la chiusura temporizzata di quest'ultime per facilitare il ricambio dell'aria. Infine è opportuno applicare marker sui sedili non utilizzabili in modo da segnalare i posti nel rispetto della distanza di sicurezza.

Nei treni a lunga percorrenza deve essere assicurato il distanziamento interpersonale attraverso la prenotazione preventiva online del posto e l'adozione del biglietto nominativo per una migliore identificazione del passeggero e facilitazione del tracking. Con il DPCM del 14 luglio 2020 si è introdotta, per i treni a lunga percorrenza, la deroga al distanziamento interpersonale se l'aria viene cambiata ogni 3 minuti e sono adottati filtri HEPA. A bordo dei treni a lunga percorrenza è possibile usufruire dei servizi di ristorazione con modalità che evitino il transito dei passeggeri per recarsi nel vagone bar e viene quindi assicurata la consegna al posto dei pasti.

In caso a bordo del treno vi siano passeggeri con sintomi riconducibili al Covid-19, è necessario informare la Polizia Ferroviaria e le Autorità sanitarie a cui spetta la decisione in merito all'opportunità di fermare il treno per procedere ad un intervento. Al passeggero sintomatico viene richiesto di sedere isolato rispetto agli altri passeggeri che vengono ricollocati in altra carrozza adibita all'isolamento di passeggeri o del personale di bordo. In un secondo momento si procederà alla sanificazione specifica del treno prima di renderlo nuovamente disponibile all'esercizio, procedimento che in ogni caso avviene quotidianamente sui mezzi.

Settore marittimo e portuale. I contatti tra personale di terra e personale di bordo devono essere evitati per quanto possibile o comunque avvenire sempre nel rispetto della distanza interpersonale e con i dispositivi di sicurezza individuale; per questo motivo sarà favorito l'utilizzo di sistemi telematici per lo scambio documentale tra nave e terminal.

Allo scopo di assicurare la costante igiene delle mani, le imprese forniscono al personale, sia di bordo che degli uffici, appositi distributori di gel disinfettante. Per quanto concerne i servizi di pulizia, vengono utilizzati macchinari specifici che permettono la disinfezione dei locali di bordo, degli uffici e delle biglietterie; questa attività a bordo viene eseguita durante le soste in porto.

Il personale, come nel caso dei trasporti ferroviari, dovrà evitare, per quanto possibile, il contatto ravvicinato con l'utente e fornire indicazione che permettano ai passeggeri di rispettare la distanza di un metro.

In caso di passeggero positivo a bordo, il protocollo da seguire risulta essere analogo a quello previsto per il trasporto ferroviario.

Nell'ambito dei servizi di trasporto marittimo non di linea, risulta opportuno evitare che il passeggero occupi il posto disponibile vicino al conducente, che in ogni caso dovrà indossare dispositivi di protezione e, sui sedili posteriori, al fine di rispettare le distanze di sicurezza, non potranno essere trasportati più di due passeggeri.

Navi da crociera. Sono interessate dalla normativa le navi di qualsiasi bandiera, impiegate in servizi di crociera con più di 36 passeggeri. Le Società di gestione sono tenute ad adeguare il numero di passeggeri per assicurare il distanziamento sociale e garantire le misure di isolamento temporaneo. Devono identificare una funzione a bordo che ha il compito di implementare il Protocollo, assicurarsi che presso passeggeri ed equipaggio possano ricevere cure mediche presso i porti e, se necessario, possano essere organizzati rimpatri o cambi di equipaggio.

Prima dell'imbarco dovranno essere effettuati gli opportuni controlli come la misurazione della temperatura, la compilazione di un questionario ed eventualmente test molecolari RT-PCR su passeggeri possibili casi sospetti che verranno indirizzati verso un'area "sicura".

Una volta a bordo, l'equipaggio deve essere monitorato attraverso la misurazione giornaliera delle temperatura corporea e i test PCR ogni 15 giorni (50% del personale in maniera da coprire interamente in 30 giorni); i passeggeri vengono monitorati tramite la misurazione corporea con termocamere in entrata e in uscita dalla nave e per chi soggiorna a bordo è incoraggiato il monitoraggio con stazioni dedicate sulla nave. Qualora la temperatura risultasse superiore ai 37,5°C, la persona dovrà recarsi presso l'ospedale di bordo o rimanere in isolamento nella propria stanza informando il personale. Nel caso in cui non sia possibile lo sbarco entro le 24 ore dall'individuazione del caso accertato positivo, il numero di cabine necessarie all'isolamento/quarantena di passeggeri ed equipaggio è pari al 5% del numero di passeggeri e al 5% dell'equipaggio; se è possibile lo sbarco, il numero si riduce all'1%.

Al fine di evitare qualsiasi contatto non essenziale e incentivare la distanza interpersonale, i passeggeri devono essere sensibilizzati all'utilizzo delle scale e diminuire l'uso degli ascensori.

In riferimento al personale navigante, bisogna disinfettare attrezzature e strumenti dopo ogni utilizzo, porre attenzione nelle aree comuni (lavanderia, aree ricreative) e, preferibilmente, restare nella propria cabina nelle ore di pausa.

Per quanto concerne il sistema di circolazione dell'aria si deve organizzare il funzionamento dei sistemi HVAC e chiudere il ricircolo in tutte per cabine.

Settore funiviario. Nel settore funiviario trovano riscontro i regolamenti riguardanti gli impianti a fune quali funivie, cabinovie e seggiovie.

Anche in questo caso si ritrovano le regole di base da rispettare come la distanza interpersonale (con possibilità di deroga nel caso in cui venga misurata la temperatura prima dell'accesso e vi sia l'autocertificazione al momento di acquisto del biglietto), l'areazione dei mezzi e la disposizione a bordo segnata dai marker.

Nelle stazioni devono essere predisposti percorsi atti a garantire la distanza interpersonale ad esclusione di conviventi, congiunti o persone che hanno rapporti interpersonali stabili. Sono garantite la disinfezione sistematica dei luoghi e la disponibilità di dispenser di gel disinfettante.

Il 17 novembre 2020 il tavolo tecnico interregionale ha proposto delle linee guida per l'utilizzo degli impianti di risalita a fune nelle stazioni e nei comprensori sciistici da parte degli sciatori amatoriali (sciovie (skilift), funivie, seggiovie, cabinovie). A partecipare sono state la Federazione Italiana Sport Invernali, le Province autonome di Trento e Bolzano e le

Regioni del Veneto, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia. Le misure sono state adottate nel DPCM del 14 gennaio 2021.⁷⁵¹

Le proposte identificano come misura preliminare un limite di presenze giornaliera mediante l'introduzione di un tetto massimo di skipass giornalieri vendibili a seconda della stazione/compressorio sciistico. Al fine di garantire il distanziamento sociale di almeno un metro, dovranno inoltre essere creati percorsi, segnalati opportunamente non solo in fase di accesso alle biglietterie ma anche agli impianti di risalita riducendo la formazione dei gruppi. Andranno adottate soluzioni atte a ridurre code e assembramenti alle biglietterie (prevendita/prenotazione on-line o tramite altre soluzioni digitali, collaborazioni con strutture ricettive del territorio per acquisto/consegna dei titoli).

In relazione alle diverse tipologie di impianti, dovrà essere valutato il numero di persone che ne avrà accesso:

- seggiovie: portata massima al 100% della capienza del veicolo; ridotta al 50% se viene utilizzata la chiusura delle cupole paravento;
- cabinovie: riduzione al 50% della capienza massima del veicolo;
- funivie: riduzione al 50% della capienza massima del veicolo, sia nella fase di salita che di discesa.

Per tutte le tipologie di impianto a fune è obbligatorio l'uso della mascherina chirurgica anche eventualmente inserita, e opportunamente utilizzata, in strumenti che ne facilitino l'utilizzo come ad esempio la fascia scalda collo.

Nel caso di cabinovie e funivie deve essere garantito il ricambio d'aria con l'apertura dei finestrini, alternativamente vanno adottati sistemi di ricambio dell'aria in maniera forzata.

In tutti gli ambienti al chiuso, nella fase di imbarco (anche all'aperto) e durante le fasi di trasporto, è vietato consumare alimenti, bevande e fumare.

A seguito delle chiusure degli impianti a fune per il Covid-19, i fermi hanno provocato non solo delle conseguenze economiche con consistenti perdite di profitti, ma anche possibili malfunzionamenti degli impianti che sono dovuti rimanere bloccati a lungo.

Ad esempio, nell'ambito dei trasporti a fune, abbiamo purtroppo recentemente assistito a una tragedia che ha visto coinvolta la funivia di Stresa-Mottarone.⁷⁵² Il crollo della funivia, avvenuto domenica 23 maggio 2021, sembrerebbe essere stato provocato da un'anomalia di cui amministratore e dipendenti erano a conoscenza e deliberatamente ignorata ed elusa, lasciando inserito il forchettoni di sicurezza relativo al sistema frenante dell'impianto. Questa scelta sembrerebbe essere stata dettata dalla volontà di evitare ulteriori danni economici e interruzioni, a danno purtroppo della sicurezza (e della vita) dei passeggeri e dei turisti che hanno usufruito del servizio.

5. RESPONSABILITÀ CIVILE E PENALE DEL PRESTATORE DI SERVIZI TURISTICI DI FRONTE AL RISCHIO DI CONTAGIO *(Giuliana Tucci)*

In attesa di poter disporre dei protocolli Inail, nel 2020, Federalberghi ha formulato la necessità di una norma che evitasse richieste di risarcimento in caso di contagio da parte dei clienti di alberghi; una proposta affine è stata avanzata nel settore della ristorazione dalla Federazione Italiana dei Pubblici Esercizi, a conferma dell'importanza –soprattutto per i

⁷⁵¹ *Linee guida per l'utilizzo degli impianti di risalita nelle stazioni e nei comprensori sciistici da parte degli sciatori amatoriali*, febbraio 2021. In rete: <https://www.funivie.org/web/linee-guida-per-lutilizzo-degli-impianti-di-risalita-nelle-stazioni-e-nei-comprensori-sciistici-da-parte-degli-sciatori-amatoriali/>.

⁷⁵² *Strage funivia, freno manomesso per "ragioni economiche": fermati gestore e due dipendenti*, 26 Maggio 2021. In rete: https://www.ilriformista.it/strage-funivia-freno-manomesso-per-ragioni-economiche-fermati-gestore-e-due-dipendenti-221792/?refresh_ce.

prestatori di servizi turistici- di avere a disposizione norme precise che risolvessero dei problemi ai quali in prima battuta non si era data alcuna risposta.⁷⁵³

L'art.42 del decreto legge 17/03/2020 n.18 ("Decreto Cura Italia") al comma 2 chiarisce che "nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS- CoV-2) in occasione di lavoro [...] l'INAIL assicura [...] la relativa tutela dell'infortunato. [...] I predetti eventi infortunistici gravano sulla gestione assicurativa".

Il Decreto Cura Italia ha così sancito la copertura assicurativa in caso di contagio da Coronavirus, lo stesso dunque è stato configurato come infortunio sul lavoro precisando, nella circolare n.13 del 3 aprile 2020, che le malattie infettive e parassitarie sono pacificamente inquadrare nella categoria degli infortuni sul lavoro.

Se da una parte tale soluzione rappresenta una tutela nei confronti dei lavoratori, dall'altra espone i datori di lavoro a rischi molto elevati dal punto di vista della responsabilità, anche penale. Per chiarire la questione, l'INAIL ha poi precisato, a maggio 2020, che pur riconoscendo al lavoratore l'indennizzo, la responsabilità non sarà automatica.

L'obbligo di risarcimento di danni cagionati ad altri è previsto, nel nostro ordinamento, quando essi sono la conseguenza di un fatto illecito (art.2043 cc) o di un inadempimento ad un obbligo contrattuale (art.1218 cc). Il fatto illecito si configurerebbe, nel caso di contagio, qualora venissero ignorate le norme che sospendono lo svolgimento di alcune attività nonché le misure igieniche prescritte. L'inadempimento ad un obbligo contrattuale invece sarebbe da ricondurre ai rapporti contrattuali intrattenuti dall'imprenditore: il contratto di albergo e i contratti di lavoro con i dipendenti. In quest'ottica dunque, l'imprenditore è tenuto a predisporre l'ospitalità e il lavoro considerando le precauzioni idonee a evitare un danno ai propri ospiti e/o ai propri dipendenti.

La violazione di disposizioni di legge e regole di diligenza volte a tutelare la salute e l'integrità psico-fisica di lavoratori e ospiti sarebbe inoltre idonea, in ipotesi di contagio, ad integrare il reato di lesioni colpose ex art. 589 c.p. e il conseguente decesso quello di omicidio colposo ex art.590 c.p. Infine colui che per negligenza, imprudenza, inosservanza di disposizioni, provoca, senza averne la volontà e dunque per colpa, il contagio di una pluralità di persone è chiamato a rispondere del reato di epidemia colposa, disciplinata dal combinato disposto di cui agli art.438-452 c.p. Tra le condotte sanzionate dal codice penale figura inoltre la violazione dei provvedimenti legalmente dati dall'autorità per ragioni di igiene.

Per parlare di responsabilità penale colposa occorre innanzitutto individuare il soggetto titolare della cosiddetta "posizione di garanzia" ovvero il titolare dell'obbligo, in questo caso, di evitare il contagio (e l'eventuale morte) in qualità di unica figura con le capacità e le possibilità di ridurre al minimo l'esposizione al rischio di contrarre il COVID-19. Nell'ambito dell'attività alberghiera sussiste la figura del datore di lavoro che ai sensi del D. Lgs. 81/08 (Testo Unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) è il soggetto garante della salute e sicurezza di tutti i propri dipendenti durante lo svolgimento delle loro mansioni e nei luoghi di lavoro che dallo stesso dipendono. Il datore di lavoro inoltre deve garantire la sicurezza dei soggetti terzi (ovvero gli ospiti) che entrano in luoghi sottoposti al suo controllo e alla sua attività. Alla luce di ciò appare evidente che il datore di lavoro potrebbe essere responsabile nel caso in cui un ospite, o un lavoratore, contraesse il virus all'interno della propria struttura ricettiva; ciò è configurabile solo laddove il datore non abbia valutato il rischio di contagio in modo adeguato e sussista la prova che l'insorgenza

⁷⁵³ *Contagi in vacanza, gli albergatori: Non possiamo essere responsabili*, 11 maggio 2020. In rete: <https://www.italiaatavola.net/professioni/gestione-formazione/2020/5/11/contagi-in-vacanza-albergatori-nonpossiamo-essere-responsabili/67389/>.

del virus sia avvenuta effettivamente all'interno della struttura ricettiva e dovuta alla mancata adozione di misure di prevenzione.

La prima condizione è supportata dall'Allegato 6 al D.P.C.M. 26 aprile 2020 recante "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le Parti sociali"; oltre al suddetto l'OMS ha emanato in data 31.03.20 il documento "Operational considerations for COVID-19 management in the accommodation sector" riunendo una serie di Linee Guida (non vincolanti) che successivamente sono state integrate dal Protocollo Accoglienza Sicura, stipulato in collaborazione con la Protezione Civile e la Croce Rossa Italiana il 27 aprile 2020. Suddetto protocollo nazionale è uno strumento di supporto al documento di valutazione dei rischi (di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008 n.81 e successive modifiche e integrazioni) che introduce gli accorgimenti da adottare nelle strutture turistico ricettive al fine di limitare il rischio di trasmissione del contagio da Covid-19. Tale documento stabilisce alcune misure di carattere generale volte alla tutela della salute degli ospiti e dei collaboratori relativamente alle attività di ricevimento degli ospiti, pulizia delle camere e degli ambienti comuni, somministrazione di cibo e bevande e organizzazione di eventi e conferenze.⁷⁵⁴

La seconda condizione implica la raccolta di prove che dimostrino che il contagio sia avvenuto durante la permanenza nella struttura ricettiva o nel ristorante in questione, una prova particolarmente ardua da reperire considerando i 14 giorni di incubazione del virus che ostacolano l'accertamento delle dinamiche del contagio.⁷⁵⁵

Un'ultima riflessione in tema di responsabilità del prestatore di servizi turistici è doverosa se si pensa a una eventuale richiesta da parte del cliente, in caso di contagio, di risarcimento per danno da vacanza rovinata (disciplinato dall'art.47 del Codice del Turismo). A tal proposito nella sentenza n°14257/2020 emanata dalla Cassazione lo scorso luglio, la Suprema corte ha ritenuto che la consegna da parte del tour operator al cliente di informazioni-soprattutto sanitarie- inerenti le regole di ingresso negli Stati da visitare, avvenuta dopo la stipula del contratto, ma comunque prima della partenza degli acquirenti, non identificasse un inadempimento dell'agenzia e non fosse suscettibile di risarcimento del danno. La sentenza ha così anteposto il "principio di autoresponsabilità del consumatore" al c.d. dogma consumeristico che pone il consumatore in una situazione di presunzione assoluta di debolezza.⁷⁵⁶

6. CONCLUSIONI (Nicolò Nardin)

Quello che si può ricavare da questo capitolo è, indubbiamente, la necessità di porre fondamenta solide in termini di sicurezza e tutela al fine di garantire la ripartenza della macchina economica e, nello specifico, dell'industria turistica. Non si può, infatti, prescindere da una normativa chiara, ordinata e uniforme, ma allo stesso tempo flessibile e in grado di adattarsi alle peculiarità che ogni comparto presenta.

Si evince la natura preventiva delle disposizioni, quanto mai vitale in un contesto in cui la minima disattenzione può comportare impatti devastanti sia in termini di salute, sia in

⁷⁵⁴ Protocollo nazionale *Accoglienza Sicura, prevenire la diffusione del virus SARS-CoV-2 nelle strutture turistico ricettive*, redatto con la supervisione del prof. Pierluigi Viale, dipartimento di Scienze Mediche e Chirurgiche Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Unità Operative Malattie Infettive, Policlinico di S.Orsola-Bologna in collaborazione con Croce Rossa Italiana, 27 aprile 2020.

⁷⁵⁵ V. Scaletta, *Covid19 e responsabilità penale dell'albergatore*, 8 giugno 2020. In rete: <https://veronicascaletta.it/covid19-e-responsabilita-penale-dellalbergatore/>.

⁷⁵⁶ Per un approfondimento si veda l'articolo di S. Patti, *Secondo la Corte di cassazione il consumatore non è sempre la parte debole*, pubblicato il 5 marzo 2021 *Riv. Cammino Diritto*, Fasc. 03/2021. In rete: <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6612>.

termini economici; la cura non può e non deve essere la soluzione, come giustamente ribadito periodicamente dalle istituzioni e dai mezzi di comunicazione. Un intervento *ex-post*, seppur tempestivo, può non essere sufficiente a rimediare alle lacune derivanti da una scarsa attenzione e organizzazione in materia, soprattutto in epoca COVID, in cui ogni mancanza, come detto, viene amplificata dagli effetti di varia natura provocati dal virus.

La sicurezza dev'essere, come purtroppo non lo è stato negli anni nella maggior parte dei casi, la base della piramide, imprescindibile per la progettazione dell'offerta del servizio, anche, va detto, per necessità. Se fino ad ora veniva considerata come parte a sé stante e propedeutica all'ottenimento dell'autorizzazione ad esercitare, da qui in avanti diventa l'elemento attorno il quale deve essere pensata e strutturata l'offerta; in altri termini, la sicurezza diventa fattore distintivo, in grado da un lato di caratterizzare l'offerta, dall'altro di far uscire dal mercato chiunque non sappia conformarsi sia in termini di attrattività del servizio conseguente all'adeguamento imposto dalle disposizioni, sia in termini di mero rispetto della normativa vigente in materia di tutela.

Dalle disposizioni riportate nei vari paragrafi del capitolo emergono puntualmente gli obblighi del prestatore del servizio, ma anche quelli dell'utente che ne usufruisce. Se i doveri del primo sono assodati e rimarcati puntualmente in ogni parte del discorso, preme, qui, fare delle considerazioni in merito ai comportamenti del fruitore, forse troppo poco responsabilizzato in un quadro in cui ognuno, senza discriminanti, dovrebbe fare la sua parte. È noto che il turista, in vacanza, muta le proprie abitudini in negativo; è plausibile che un anno di restrizioni alla libertà di circolazione e, in generale, di chiusure, induca lo stesso ad assumere comportamenti non proprio il linea con le attuali raccomandazioni. È necessario non farsi prendere la mano dalla voglia di evasione, ma cercare una forma di autocontrollo nel rispetto di tutte le ormai tristemente note regole di condotta. Deve essere preso a riferimento quanto è successo la scorsa estate, in cui atteggiamenti superficiali di entrambi le parti hanno pregiudicato la "normalità" dei mesi successivi e vanificato gli sforzi fatti nei mesi precedenti. Ma se, in alcuni casi, tale comportamento è quasi comprensibile per gli esercenti, presi in preda alla disperazione derivante dalle notevoli difficoltà economiche scaturite in seguito alla pandemia e che hanno particolarmente colpito questo settore, lo stesso non si può dire per i beneficiari di tale servizio, che, con un minimo di buon senso e accortezza, avrebbero potuto evitare alcune situazioni spiacevoli; perché, alla fine, chi ci rimette sono i vari esercizi, mentre gli utenti, nelle attività ricreative, non hanno quasi mai niente da perdere se non un'ulteriore restrizione alla libertà di circolazione.

L'emergenza sanitaria e la normativa vigente in termini di sicurezza per il contenimento del rischio contagio pongono dei paletti entro cui operare. Il poco spazio di manovra impone l'ideazione e l'adozione di misure creative al fine di coadiuvare sicurezza e turismo. Gli spunti proposti nel corso del capitolo possono essere un punto di partenza e possono offrire soluzioni aggiuntive a quelle già impiegate. Oltre a ciò, la sperimentazione di nuovi espedienti consentirebbe una più efficiente gestione delle attività e porterebbe ad attuare metodi che non facciano avvertire più di tanto la mancanza di normalità venuta meno con la pandemia. Si ribadisce, quindi, che con delle risorse limitate a disposizione gli sforzi vanno indirizzati verso quei rimedi che consentano la minimizzazione dei costi e, allo stesso tempo, la massimizzazione dei risultati in termini di messa in sicurezza dei luoghi, poiché spesso passa in secondo piano il fatto che le misure di contenimento del contagio comportano sostanziali esborsi di denaro per gli esercenti. Gli operatori, di conseguenza, vedono da una parte la riduzione degli introiti dovuti alla minor affluenza di clienti, dall'altra l'aumento dei costi dovuto, appunto, all'adozione di provvedimenti preventivi necessari per la messa in regola degli ambienti.

CAPITOLO VII

IL TURISMO IN TERAPIA INTENSIVA A CAUSA DEL COVID: QUALE WELFARE PER I LAVORATORI E QUALE SOSTEGNO PER LE IMPRESE AL TEMPO DEL PNRR?

Sommario: 1. INTRODUZIONE (*Martina Dell'Eva*) – 2. LE PRINCIPALI MISURE DI SOSTEGNO PER IL SETTORE TURISTICO NEL PRIMO ANNO DI PANDEMIA (*Andrea Arzarello*) – 2.1 Misure temporanee per la liquidità delle imprese – 2.2 Il fondo centrale di garanzia per le piccole-medie imprese – 2.3 Misure fiscali e di welfare pubblico per lavoratori del settore – 2.3.1 Il Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia) – 2.3.2 Voucher – 2.3.3 Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali – 2.3.4 Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo – 2.3.5 Sostegno alle imprese della cultura, dello spettacolo e del turismo – 2.3.6 Tutele e ammortizzatori sociali – 3. INTERVENTI LOCALI E REGIONALI A SOSTEGNO DEL COMPARTO (*Alessandro Condotta*) – 3.1 Le iniziative politiche nei confronti di Governo e MIBACT – 3.2 Il ruolo delle Regioni – 3.3 Misure di Welfare Regionali per lavoratori ed imprese turistiche – 3.3.1 Liguria – 3.3.2 Campania – 3.3.3 Provincia Autonoma di Trento – 3.3.4 Veneto – 3.4 Il dialogo tra Stato e Regioni – 4. UNIONE EUROPEA: FONDI STANZIATI, SOSTEGNO ALLE IMPRESE E AI LAVORATORI DEL SETTORE – 4.1 L'importanza del turismo nella UE (*Claudia Cadamuro*) – 4.2 Gli aiuti finanziari per contrastare la crisi derivante dal coronavirus (*Claudia Cadamuro*) – 4.2.1 I finanziamenti ordinari (*Claudia Cadamuro*) – 4.2.2 Next Generation EU e Recovery Fund (*Claudia Cadamuro*) – 4.2.3 Misure finanziarie *ad hoc* (*Claudia Cadamuro*) – 4.2.4 Rifinanziamento di strumenti già esistenti (*Anamaria Elena Muresan*) – 4.3 Iniziative non finanziarie per contrastare la crisi (*Anamaria Elena Muresan*) – 5. PNRR E TURISMO – 5.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*Anamaria Elena Muresan*) – 5.2 Gli investimenti per il turismo nel PNRR (*Anamaria Elena Muresan*) – 5.3 Le criticità del PNRR (*Anamaria Elena Muresan*) – 5.4 Gli investimenti per i trasporti nel PNRR (*Claudia Cadamuro*) - 6. I BUONI VACANZA FRA TURISMO SOCIALE ED EFFETTIVITÀ DELLA MISURA DI SOSTEGNO AL SETTORE (*Martina Dell'Eva*) – 7. CONCLUSIONI (*Martina Dell'Eva*).

1. INTRODUZIONE (*Martina Dell'Eva*)

Il settore turismo si trova in terapia intensiva ed il suo ricovero si prospetta ancora lungo e travagliato, nonostante alcuni recenti segnali di ripresa generale. A più di un anno dal primo lockdown totale, che ha paralizzato l'Italia ed il mondo intero, il nostro Paese sta abbandonando i colori che rappresentano le varie zone di rischio, la cui classificazione ha permesso di adottare, alle Regioni e alle Province autonome, particolari restrizioni di carattere locale. Alla data attuale, però, il mondo possiede un'arma in più, in cui pone piena fiducia per tentare di arginare la pandemia e per proteggere i sistemi sanitari ed economici, ossia quella del vaccino. Le prime somministrazioni sono iniziate già alle fine di dicembre 2020 in tutta l'Unione Europea, dopo l'autorizzazione ricevuta dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA), superati i controlli di "qualità, sicurezza ed efficacia"⁷⁵⁷.

Nonostante ciò, la situazione è ancora ricca di incertezze e di incognite per il futuro per vari settori economici, non solo del nostro Paese, ma anche di molte realtà europee ed extraeuropee. Con altrettanta certezza possiamo dire che la pandemia mondiale porta con sé strascichi simili a quelli di un dopoguerra: certo, molte sono le differenze, tra oggi ed allora, ma altrettante sono le somiglianze, come il cavalcare della crisi economica che ha martoriato vari settori ed imprese e la crescita delle disuguaglianze, sia economiche che

⁷⁵⁷ Pagina Ufficiale Consiglio dell'Unione Europea, COVID-19: ricerca e vaccini, in rete: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/covid-19-research-and-vaccines/>.

sociali. Tanta è sicuramente la voglia oggi di rimettersi in piedi, in un quasi scenario post – bellico: secondo Federalberghi, la Federazione delle Associazioni Italiane Alberghi e Turismo, lo scenario economico mondiale riflette la peggior crisi dai tempi della Grande Depressione, situazione ancora più nera della crisi finanziaria di qualche anno fa⁷⁵⁸.

Per riprendere alcuni dati dei lavoratori di questo settore, su cui sono puntati i riflettori in questo capitolo, il settore del turismo italiano, nel 2019, contava ben una media di circa un milione e 300 mila dipendenti e 200 mila aziende⁷⁵⁹. Indubbiamente il settore turistico, per le caratteristiche che lo identificano, risulta uno dei settori più colpiti dalla pandemia: quest'industria, infatti, se vogliamo definirla tale, si contraddistingue per il movimento dei flussi turistici tra regioni di generazione e di destinazione, permettendo ogni anno la sopravvivenza di milioni di attività economiche, dal settore dell'ospitalità, al comparto dei pubblici esercizi, a quello dell'intermediazione, fino ad arrivare al settore dei trasporti e dell'industria. La stessa introduzione delle zone di rischio, con la corrispondenza di varie limitazioni in merito alla possibilità di spostamento, rappresenta l'antitesi della peculiarità turistica, incentrata proprio sullo spostamento e sul dinamismo.

Per venir in aiuto al settore turistico, l'esecutivo Conte, nel marzo 2020, emana le prime misure di liquidità alle imprese: oggi, ad un anno da quei provvedimenti, la situazione si presenta ancora ardua e delicata, in quanto un grande numero di attività è stata paralizzato durante tutta la stagione invernale 2020-2021, in aree turistiche in cui il turismo è pura sopravvivenza: possiamo fare riferimento, ad esempio, agli impianti sciistici, alle aziende del settore e a tutte quelle strutture di montagna che hanno subito uno stop totale a causa del virus. Secondo un'indagine di Demoskopica, il periodo che va da dicembre 2020 a marzo 2021 conta un mancato incasso, per il turismo montano, di ben 9,7 miliardi di euro, con un calo di presenze che ammonta meno 12,4 milioni di turisti⁷⁶⁰.

Se il compito dello Stato è quello di garantire la salute ed il benessere dei cittadini, esso deve intervenire tempestivamente e secondo priorità per risollevarne le sorti di un settore dilaniato dalla crisi, come quello del turismo: l'esecutivo Draghi, con il nuovo Ministro dell'Economia Franco, prevede ulteriori misure di sostegno alle imprese e agli operatori economici, come vedremo nel primo capitolo dopo quest'introduzione. Con l'insediarsi del nuovo governo Draghi, c'è anche sicuramente da segnalare un'assoluta novità, in quanto il turismo riceve una visibilità diversa: il turismo, infatti, ottiene un dicastero autonomo, guidato dal neoletto ministro Garavaglia. L'uscente Ministro per i Beni e le Attività culturali, Dario Franceschini, porgendo i migliori auguri al collega, commenta in questo modo la nascita di questo ministero: “Una giusta scelta per un settore così colpito dalla crisi”⁷⁶¹. Le perdite del 2020, infatti, che contano milioni di presenze in meno, hanno giustificato la scelta di puntare su un ministero distinto, anche se la competenza in materia turistica è tutt'ora in mano alle Regioni, così come definito dal Titolo V della Costituzione. L'esecutivo Draghi, inoltre, nella settimana che ricorderemo come quella delle riaperture e delle “zone gialle”, presenta alle Camere, tra il 26 ed il 27 aprile 2021, il Piano Nazionale di

⁷⁵⁸ Federalberghi, *Trend e statistiche sull'economia del turismo*, maggio 2021, in rete: <https://www.federalberghi.it/rapporti/datatur-trend-e-statistiche-sulleconomia-del-turismo-edizione-marzo-2021.aspx#.YIk11RQzbVp>.

⁷⁵⁹ Federazione Italiana Pubblici Servizi (FIPE), *Osservatorio sul mercato del lavoro*, XII Rapporto, settembre 2020, in rete: <https://www.fipe.it>.

⁷⁶⁰ La Repubblica, *Turismo sulla neve: la chiusura costerà quasi 10 miliardi*, 17 febbraio 2021, in rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2021/02/17/news/turismo_neve_lockdown_costa_quasi_10_miliardi-287986807/.

⁷⁶¹ Pagina Ufficiale Ministero per i beni e le attività culturali, *Governo Draghi, nasce il Ministero del Turismo con portafoglio*, 16 febbraio 2021, in rete: <https://www.turismo.beniculturali.it/news/governo-draghi-nasce-il-ministero-del-turismo-con-portafoglio/>.

Ripresa e Resilienza (PNRR), un pacchetto di riforme redatto come richiesto dalla Commissione Europea, un tema che verrà analizzato nello specifico nel capitolo quattro. Risulta quasi incoraggiante l'utilizzo di questa parola, "resilienza", ossia la capacità di far fronte ad eventi traumatici con una certa filosofia e positività. La parola viene appunto inserita all'interno del titolo del programma, un ulteriore strumento che servirà per cercare di riparare gli ingenti danni economici e per tentare di rimettere in piedi un Paese martoriato dalla prepotenza del virus. Sull'onda della transizione ecologica ed ambientale e di una presunta policy change, l'esecutivo adotta nuove linee d'azione per settori chiave quali cultura e turismo, che vengono inseriti nel pacchetto di riforme per la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività, turismo e cultura: quest'ultimi saranno appunto oggetto di intervento che prevede la "valorizzazione dei siti storici" e il "miglioramento delle strutture turistico - ricettive"⁷⁶². Non tralasciamo l'azione fondamentale delle Regioni, i cui interventi verranno analizzati nel dettaglio nel secondo capitolo dell'elaborato, proprio per il ruolo di grande rilevanza che esse rivestono per il successo dell'intero comparto, turistico e non: attraverso il loro coinvolgimento strategico nei piani nazionali potranno essere realizzati, non solo sulla carta, ma concretamente e secondo tempistiche precise, gli investimenti previsti dai programmi. Tale coinvolgimento e collaborazione trova spazio non solo nel rapporto tra governo centrale e Regioni, ma anche tra UE e Stati membri: ad esempio attraverso l'istituzione di fondi, come il programma del Next Generation EU, da cui trae fondamento il PNRR, l'adozione di misure di protezione dei posti di lavoro, ma anche attraverso un coordinamento tra Paesi, in modo da stabilire misure comunitarie in materia di viaggi, spostamenti, vaccini e nuovi tipi di programma, ideati per sostenere i sistemi sanitari nazionali da possibili altri attacchi pandemici. Anche per quanto riguarda le iniziative dell'UE verrà riservato un apposito capitolo, in modo da avere una visione d'insieme più dettagliata in merito alla questione europea e agli strumenti adottati per far fronte alla crisi pandemica.

L'elaborato si concentrerà, quindi, nel presentare su tre livelli decisionali e politici, legati da un unico filo sinergico, le varie misure di salvaguardia ideate per contrastare la crisi derivante del Coronavirus: l'evento Covid è stato, ed è attualmente, un evento negativamente straordinario, unico nel suo genere, che nell'evidente rallentamento causato nella vita di tutti i giorni, ha portato i decisori locali, nazionali e mondiali, ad agire con estrema rapidità ed attenzione, nel tentativo di canalizzare gli sforzi comuni verso punti considerati prioritari. Tra questi rientrano indubbiamente le misure di welfare pubblico, in sostegno a lavoratori ed imprese, che rappresentano la colonna portante di ogni sistema economico.

2. LE PRINCIPALI MISURE DI SOSTEGNO PER IL SETTORE TURISTICO NEL PRIMO ANNO DELLA PANDEMIA (*Andrea Arzarello*)

La gestione del trade-off tra la tutela della salute dei cittadini e la salvaguardia del sistema economico da cui essi stessi dipendono è sicuramente il compito più difficile che il governo si è trovato ad affrontare dalla comparsa del coronavirus. Di seguito verranno ripercorsi i principali provvedimenti implementati a livello nazionale per sostenere i lavoratori e le imprese, messe in ginocchio dalle restrizioni necessarie per arginare la diffusione della pandemia. Merita in tal senso una menzione particolare il settore turistico, logicamente tra i più colpiti dalla crisi e, pertanto, oggetto di numerosi interventi a tutela della filiera che al suo interno opera.

⁷⁶² *Ibidem*.

2.1 Misure temporanee per la liquidità delle imprese

In merito alla necessità di sostenere il tessuto imprenditoriale nazionale, il governo ha intrapreso differenti linee di intervento, tra le quali la sospensione dei versamenti tributari e di alcuni adempimenti, oltre a sgravi temporanei sui costi fissi delle utenze delle bollette elettriche per le utenze non domestiche. Per quanto riguarda il sostegno alla liquidità, sono numerose le azioni implementate.

Il primo provvedimento da menzionare, introdotto dal D.L. n. 18/2020 (c.d. “Decreto Cura Italia”)⁷⁶³ e successivamente prorogato dal D.L. n. 104/2020 (c.d. “Decreto Agosto”) e dalla L. n. 178/2020 (L. di Bilancio 2021) è la sospensione delle scadenze delle obbligazioni (moratoria) fino al 30 giugno 2021 per tutte le imprese di piccola e media dimensione vittime di una temporanea carenza di liquidità causata dall'emergenza COVID. I soggetti finanziatori possono richiedere una garanzia pari al 33% della cifra corrisposta, erogata attraverso un'apposita sezione del fondo di garanzia per le PMI, dotato a tal fine, in seguito a quanto disposto nel D.L. 23/2020 e nel D.L. 104/2020, di 1.438,4 milioni, oltre ai 300 previsti per il 2021 dalla L. n. 178/2020. Secondo quanto riportato dalla Banca d'Italia “sono attive moratorie sui prestiti del valore complessivo di circa 157 miliardi; si stima che tale importo faccia capo a circa 1,4 milioni di richiedenti, tra famiglie e imprese.”⁷⁶⁴

Con le disposizioni introdotte nel D.L. n. 23/2020 (c.d. “Decreto liquidità”)⁷⁶⁵ lo Stato si fa garante dei finanziamenti richiesti dalle imprese di qualsiasi dimensione colpite dall'epidemia (per le PMI occorre prima aver esaurito la loro capacità di accesso al fondo di garanzia per le PMI) attraverso SACE S.p.a., fino al 30 giugno 2021 (L. n. 178/2020). I limiti di operatività di SACE vengono stabiliti in 200 miliardi di euro, di cui 30 miliardi destinati alle imprese di piccola e media dimensione. Con il D.L. n. 34/2020 (c.d. “Decreto rilancio”)⁷⁶⁶ presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze viene stanziato un fondo pari a 30 miliardi a copertura degli oneri Statali. Lo Stato si assume gli impegni derivanti dall'attività SACE:

- Per il 90% per imprese con meno di 5000 dipendenti con un valore inferiore a 1,5 miliardi
- Per l'80% nel caso di imprese aventi più di 5000 dipendenti e il cui valore è compreso tra 1,5 miliardi e 5 miliardi
- Per il 70% per imprese con valore superiore a 5 miliardi.

Come riporta il comunicato diffuso a cura del servizio di comunicazione in collaborazione con SACE, MiSE, MEF, ABI, Banca d'Italia e Invitalia in data 24/03/2021, “Si attestano ad oltre 2,7 milioni, per un valore di circa 294 miliardi, le domande di adesione alle moratorie sui prestiti e superano quota 149 miliardi le richieste di garanzia per i nuovi

⁷⁶³ D.L. 18/2020 - *Misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 (cd. "Cura Italia") - Quadro di sintesi degli interventi*, in rete: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D20018c.pdf?_1620918549079.

⁷⁶⁴ Banca d'Italia, *Adesione alle moratorie*, aprile 2021, in rete: <https://www.bancaditalia.it/focus/covid-19/tabelle-moratorie.pdf>.

⁷⁶⁵ D.L. 23/2020 - *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, in rete: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/08/20G00043/s>.

⁷⁶⁶ D.L. 34/2020 (cd. *Decreto Rilancio*) - *Quadro di sintesi degli interventi*, in rete: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01152757.pdf>.

finanziamenti bancari per le micro, piccole e medie imprese presentati al fondo di Garanzia per le PMI.”⁷⁶⁷

Il D.L. n. 34/2020 è intervenuto anche per risolvere i problemi in merito ai ritardi di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, istituendo un fondo di 12 miliardi di euro per il 2020 avente la funzione di assicurare la liquidità necessaria per il pagamento dei debiti commerciali di regioni, province autonome ed enti locali nel rispetto dei termini contrattuali. Con lo stesso decreto, il governo si è occupato dell'introduzione di contributi a fondo perduto destinati a tutte le imprese con ricavi fino a 5 milioni di euro che abbiano registrato un calo del fatturato rispetto allo stesso periodo del 2019 pari almeno al 33%. La misura in cui questi contributi vengono erogati è proporzionale al fatturato. Il D.L. n. 137/2020 (c.d. “Decreto ristori”)⁷⁶⁸ ed il successivo D.L. 149/2020 modificano ed estendono la disciplina in materia di contributi a fondo perduto specificando un aumento del 50% rispetto al tetto massimo erogabile (150.000 euro), per specifiche categorie commerciali particolarmente colpite dalla pandemia (gelaterie, bar, alberghi), oltre che per tutte quelle attività situate in aree caratterizzate da scenari di elevata gravità (c.d. zone arancioni e zone rosse). Le distinzioni appena riportate vengono infine modificate con il D.L. n. 41/2021 (c.d. “Decreto sostegni”)⁷⁶⁹, che si propone di ampliare la platea delle imprese che possono accedere ai citati contributi a fondo perduto non discriminando tra le differenti zone di rischio ed i differenti codici ATECO. Possono accedere ai finanziamenti tutti i soggetti titolari di partita IVA, con ricavi inferiori ai 10 milioni di euro che dimostrino di aver subito una contrazione del fatturato pari al 30% rispetto al 2019. Sono esonerati da quest'ultimo vincolo coloro che hanno iniziato la propria attività a partire dal 1° gennaio 2019. In ogni caso, il limite erogabile viene imposto a 150.000 euro. L'importo non concorre alla formazione della base imponibile e del valore della produzione netta ai fini dei calcoli IRAP. Se richiesto, l'impresa può accedere al contributo anche sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione.

Nonostante i notevoli sforzi e le numerose risorse messe in campo, sono molte le manifestazioni di scontento da parte degli imprenditori segnalate dalla cronaca nazionale. Vengono spesso discussi sia il valore dei finanziamenti, spesso non sufficiente a far fronte alle drastiche riduzioni di fatturato subite, sia le tempistiche di erogazione.

Una menzione particolare viene fatta infine per il settore del turismo, che ha subito una contrazione delle presenze pari al -91% nel trimestre da marzo a maggio 2020. Tra le misure finanziarie adottate dal governo per aiutare un settore al collasso si ricorda⁷⁷⁰:

- Istituzione di un fondo di 50 milioni di euro per il 2020 (100 milioni sono previsti per il 2021) finalizzato a sostenere il settore attraverso operazioni di mercato attraverso l'acquisto, la ristrutturazione e la valorizzazione di immobili con destinazione turistico-ricettiva
- Istituzione del fondo per la promozione del turismo Italia dotato di 20 milioni di euro per il 2020 (D.L. n. 34/2020)

⁷⁶⁷ Banca d'Italia, Comunicato stampa 24 marzo 2021, in rete: https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2021-01/CS_Congiunto_TaskForce_24marzo2021.pdf.

⁷⁶⁸ Camera dei Deputati, PROVVEDIMENTO *Il decreto Ristori (D.L. n. 137 del 2020)*, in rete: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1247057.pdf?_1620919477388.

⁷⁶⁹ D.L. 41/2021- *Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*, in rete: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/22/21G00049/sg>.

⁷⁷⁰ Camera dei Deputati, *Sostegno al settore del turismo durante l'emergenza da coronavirus*, 16 marzo 2021, in rete: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1229211.pdf?_1621266460959.

- istituzione di un fondo di 700 milioni di euro per il 2020 per aiutare le agenzie di viaggio, i tour operator, le guide e gli accompagnatori turistici colpiti dall'epidemia Covid (Art. 179, D.L. n. 34/2020)
- Istituzione di un fondo pari a 400 milioni di euro per l'anno 2020 (D.L. n. 34/2020; D.L. 104/2020) a copertura parziale delle mancate tasse di soggiorno riscosse dai comuni
- Istituzione del fondo per la filiera della ristorazione di 250 milioni di euro per il 2020 e 200 milioni di euro per il 2021, per l'erogazione di un contributo a fondo perduto alle imprese rientranti in specifiche categorie Ateco
- Contributo a fondo perduto per le attività all'aperto nei centri storici a forte vocazione turistica (D.L. n. 104/2020)
- Contributo a fondo perduto per le attività pregiudicate dalle limitazioni imposte per arginare la pandemia nel 2020, il cui importo massimo viene fissato a 150.000 euro (D.L. n. 149/2020)
- Contributi a fondo perduto per l'anno 2021 per gli operatori dei centri commerciali e per i produttori industriali nel comparto alimentare e bevande

Per quanto riguarda la normativa in materia di accesso al fondo di garanzia per le PMI in campo turistico, si fa riferimento alla normativa generale trattata nel paragrafo seguente. Come previsto dal D.L. n. 23/2020 è possibile cumulare la garanzia del Fondo con altre forme di garanzia per operazioni di investimento immobiliare nel settore turistico-alberghiero, con una durata minima di 10 anni e un importo superiore a 500.000 euro.

2.2 Il fondo centrale di garanzia per le piccole-medie imprese

Il fondo centrale di garanzia per le piccole-medie imprese è uno strumento gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico attraverso il quale lo Stato si assume la responsabilità dei prestiti concessi ad imprese di piccola e media dimensione, consentendo a queste ultime di accedere a finanziamenti evitando costi di fidejussione o polizze assicurative. Attraverso il D.L. n. 23/2020 si è proceduto ad un potenziamento e a un'estensione del fondo. I provvedimenti in oggetto sono stati prorogati fino al 30 giugno 2021 dalla L. di Bilancio 2021.

L'utilizzo del fondo è gratuito e l'importo massimo garantito viene elevato a 5 milioni di euro per ogni impresa beneficiaria che sia stata danneggiata dall'emergenza sanitaria. Per i finanziamenti fino a 30.000 euro concessi a PMI è prevista una copertura pari al 100%, senza la necessità che gli enti finanziatori attendano il via libera del Fondo di Garanzia (procedura semplificata). Secondo quanto stabilito dal D.L. n. 104/2020 e dalla L. di Bilancio 2021 rientrano tra gli aventi diritto anche le persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni, associazioni professionali e società tra professionisti, oltre alle persone fisiche operanti in campo finanziario e assicurativo (codice ATECO 2007 – Sezione K). Sempre con la legge di bilancio si è provveduto a modificare la durata dei finanziamenti, portando il tetto massimo da 10 a 15 anni⁷⁷¹. L'utilizzo del fondo è compatibile con altre forme di garanzie fino alla copertura del 100%, per beneficiari il cui ammontare dei ricavi non superi 2,3 milioni di euro.

Durante il 2020 si è proceduto a numerosi rifinanziamenti del Fondo di garanzia per le PMI per far fronte all'elevata domanda. In particolare:

- Il D.L. n. 23/2020 ha integrato il fondo con 1.729 milioni di euro per l'anno 2020;

⁷⁷¹ Ministero dello sviluppo economico, CIRCOLARE N. 1/2021, 13 gennaio 2021, in rete: https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2021/01/20210113_Circolare-N.2021_Microcredito_e_entrata_in_vigore_nuove_misure.pdf.

- Il D.L. n. 34/2020 ha rifinanziato il fondo di 3.950 milioni di euro per il 2020;
- Il D.L. n. 104/2020 ha destinato al fondo ulteriori 3.100 milioni di euro per l'anno 2023, 2.635 milioni di euro per il 2024 e 1.600 milioni di euro per l'anno 2025;
- La Legge di Bilancio 2021 incrementa il fondo di 500 milioni di euro per l'anno 2022, 1.000 milioni per l'anno 2023, 1.500 milioni per il 2024, 1.000 milioni per il 2025 e 500 milioni per il 2026.

Per coprire le risorse sopra citate concorreranno anche i fondi provenienti dal programma "Next Generation EU".

Nel periodo compreso tra il 19 marzo 2020 e il 16 maggio 2021 sono pervenute presso il portale del Fondo di Garanzia per le PMI 2.082.161 domande, di cui 1.138.672 riguardanti operazioni fino ai 30.000 euro. Il totale dei finanziamenti richiesti ammonta a 167.226.375.830 euro⁷⁷².

2.3 Misure fiscali e di welfare pubblico per i lavoratori di settore

Sono numerose le misure fiscali introdotte dal governo per fronteggiare la crisi epidemica che ha reso moltissime imprese di piccola e media dimensione incapaci di assolvere ai propri obblighi tributari nei termini previsti. Come accennato in precedenza, a causa della fortissima contrazione delle presenze e la conseguente riduzione dei ricavi le imprese turistiche costituiscono un esempio lampante della situazione appena descritta e, di conseguenza, sono state oggetto di numerosi provvedimenti governativi.

La prima misura adottata con il D.L. n. 18/2020 e successivi, è stata proprio la sospensione degli adempimenti e versamenti tributari. In particolare, con il D.L. 34/2020⁷⁷³ vengono sospesi fino al 16 settembre 2020 gli adempimenti riguardanti contributi previdenziali e assistenziali, Iva in scadenza e ritenute su ricavi e compensi non superiori a 400.000 euro conseguiti tra il 17 marzo e il 31 maggio 2020. Il D.L. n. 137/2020⁷⁷⁴ ha previsto forme più selettive di sospensione, specificando che questa opera solo per imprese con un fatturato fino a 50 milioni di euro che abbiano subito un calo pari almeno al 33% del fatturato nel mese di novembre 2020, rispetto allo stesso mese del 2019. Sono esonerate da tali specifiche le imprese che hanno subito limitazioni in seguito al d.p.c.m. del 3 novembre 2020⁷⁷⁵, le attività di ristorazione situate in zone rosse o arancioni, oltre a tour operator, agenzie di viaggio e alberghi nelle zone rosse. Con il D.L. n. 183/2020 il termine di sospensione dei versamenti tributari viene prorogato al 28 febbraio 2021.

Un altro provvedimento governativo in materia fiscale riguarda il credito d'imposta previsto per i costi sostenuti per il reperimento del materiale necessario per garantire la sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro, pari al 60% delle spese sostenute nel 2020. Un ulteriore credito d'imposta nella stessa percentuale viene disposto per la locazione di immobili non abitativi destinati all'esercizio d'impresa, istituito per i mesi di marzo, aprile e maggio 2020 con il D.L. n. 34/2020 e prorogato per i mesi di ottobre, novembre e dicembre con il DPCM 24 ottobre 2020. Quest'ultimo provvedimento risulta essere particolarmente importante per il turismo, coinvolgendo sia le attività ricettive sia

⁷⁷² Dati riportati nell'apposita sezione del sito ufficiale del Ministero dello Sviluppo Economico, in rete: <https://www.fondidigaranzia.it/>.

⁷⁷³ Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, D.L. 34/2020 (cd. Decreto Rilancio) - *Quadro di sintesi degli interventi*, in rete: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01152757.pdf>.

⁷⁷⁴ D.L. 137/2020 - Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, in rete: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/28/20G00166/sg>.

⁷⁷⁵ DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 3 novembre 2020, in rete: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/11/04/20A06109/sg>.

quelle ristorative e di somministrazione di cibo e bevande. Sempre per il campo turistico, è previsto un ulteriore credito d'imposta pari al 65% per la riqualificazione di strutture ricettive alberghiere, oltre all'abolizione dell'IMU per l'anno 2020 per gli stabilimenti marittimi, agriturismi, villaggi turistici, ostelli della gioventù e campeggi.

Ricordiamo inoltre l'esonero fino al 31 marzo 2021 (D.L. n. 137/2020) dal pagamento delle tasse per l'occupazione del suolo pubblico in favore di ristoratori e somministratori di cibo e bevande.

2.3.1 Il Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia)

Il decreto-legge "Cura Italia" è stato varato dal governo il 17 marzo 2020 e successivamente convertito in legge (L. n. 27/2020). Si tratta di un provvedimento contenente norme in materia di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di aiuto a famiglie e imprese colpite dall'epidemia di Covid-19 che, proprio nella primavera dello scorso anno, terrorizzava un Paese impreparato alla gestione di un'emergenza di tale portata. Le misure assunte con il D.L. 18/2020 hanno subito proroghe e modifiche attraverso decreti successivi, molti dei quali citati in precedenza. Si procede dunque ad una trattazione più specifica degli strumenti messi in campo nel settore turistico, aggiornando quanto possibile la normativa agli ultimi provvedimenti emanati.

2.3.2 Voucher

Attraverso il D.L. 18/2020 sono state imposte deroghe al diritto di recesso e rimborso dei viaggiatori disciplinato dall'Art.41 del codice del turismo, per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Con le successive modifiche operate dal D.L. 34/2020 si riconosce al turista la possibilità di recedere nei periodi di ricovero, quarantena con sorveglianza attiva, permanenza domiciliare fiduciaria e di durata della crisi pandemica in tutte le aree interessate dal contagio. Anche al lato dell'offerta (organizzatori di pacchetti turistici, vettori e strutture ricettive) viene riconosciuta la facoltà di recesso.

Uno degli strumenti introdotti per evitare rimborsi che graverebbero ancor di più sulla liquidità di imprese già in difficoltà è quello del voucher. Come specificato già dal D.L. 9/2020 in caso di recesso sopravvenuto a causa dell'emergenza epidemiologica è possibile emettere un voucher di pari valore rispetto a quanto precedentemente versato dal turista consumatore a titolo di rimborso. Con il D.L. 18/2020, oltre ai pacchetti turistici, ai contratti di trasporto e persone, il voucher diventa applicabile anche ai biglietti del cinema, del teatro, dei musei e di altri luoghi di cultura.

Da segnalare come l'introduzione del voucher in un primo momento abbia sollecitato l'intervento dell'antitrust, essendo questo strumento stato concepito come sostituzione del rimborso effettivo al cliente senza la possibilità di scelta da parte di quest'ultimo. Ponendosi di fatto in contrasto con la vigente normativa europea, "affinché il voucher possa essere considerato una valida alternativa al rimborso in denaro, essi dovrebbero presentare alcune caratteristiche, tra le quali una copertura assicurativa per il possibile fallimento del tour operator o del vettore e il diritto al rimborso in denaro se alla scadenza del voucher il consumatore non avrà usufruito dello stesso."⁷⁷⁶

2.3.3 Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali

Per quanto concerne le indennità previste per lavoratori stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali la normativa di riferimento è contenuta nel D.L. n.18/2020, D.L.

⁷⁷⁶ Il Sole 24 Ore, "Decreto Cura Italia, l'Antitrust: voucher turismo devono essere rimborsabili?", 28 maggio 2020, in rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/decreto-cura-italia-l-antitrust-voucher-turismo-devono-essere-rimborsabili-ADbhtwT>.

n. 34/2020, D.L. n. 104/2020, D.L. n. 137/2020. In particolare, i lavoratori dei sopra citati settori che hanno visto interrompersi involontariamente il proprio rapporto lavorativo nel periodo dal 1° gennaio 2019 al 30 novembre 2020 hanno diritto alla ricezione di 600 euro per il mese di marzo 2020, 600 euro per il mese di aprile, 1.000 per il mese di maggio e un'indennità onnicomprensiva di 1.000 euro erogata 3 volte senza la necessità di ripresentare domanda. È infine prevista un'indennità di 1.000 euro una tantum per i lavoratori che nel periodo 1° gennaio 2019 – 30 novembre 2020 abbiano svolto almeno 30 giornate lavorative e non siano titolari di contratti di lavoro dipendente, pensione o NASpI al momento di presentazione della domanda.⁷⁷⁷ Con il D.L. n. 41/2021 (c.d. “Decreto Sostegni”) è prevista un'indennità di 2.400 una tantum per il primo trimestre 2021, allargando la platea degli aventi diritto anche ad altre categorie di lavoratori.

2.3.4 Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo

Al fine di sostenere il settore cinematografico e dello spettacolo sono stati istituiti, con il D.L. n. 18/2020 all'art. 89, due Fondi, uno di parte corrente e l'altro in conto capitale. Secondo quanto integrato con i successivi D.L. n. 104/2020 e D.L. 137/2020 il fondo dispone di una dotazione complessiva di 325,5 milioni di euro per l'anno 2020. Con il D.L. n. 157/2020 è stato rifinanziato il fondo di parte corrente per 90 milioni di euro per il 2021. I suddetti Fondi avranno l'utilità di andare a coprire gli spettacoli e le riproduzioni che non è stato possibile svolgere a causa della crisi pandemica tra il 23 febbraio 2020 e il 31 dicembre 2020.

2.3.5 Sostegno alle imprese della cultura, dello spettacolo e del turismo

Oltre agli sgravi fiscali e alle politiche finanziarie già analizzate in precedenza con riferimento alle imprese turistiche in generale, si segnala la presenza di un Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali, dotato di 361 milioni di euro per l'anno 2020. Il Fondo è realizzato per sostenere le librerie, i musei ed altri luoghi di cultura in crisi a causa del permanere dell'emergenza epidemiologica. La normativa relativa al Fondo in questione è contenuta all'art. 183 comma 2 del D.L. n. 34/2020 e dalle successive modifiche apportate con i decreti n. 104/2020 e 137/2020. Il D.M. 3 agosto 2020 procede al riparto del Fondo, con particolare attenzione anche al recupero delle perdite subite dal settore delle fiere e dei congressi.

2.3.6 Tutele e ammortizzatori sociali

Con il D.L. 18/2020, oltre ad alcune misure volte a favorire liquidità alle famiglie in difficoltà (c.d. Reddito di Emergenza), vengono introdotte una serie di tutele verso soggetti più deboli, come attività di assistenzialismo nei confronti dei soggetti con disabilità e non autosufficienti.

3. INTERVENTI LOCALI E REGIONALI A SOSTEGNO DEL COMPARTO

(Alessandro Condotta)

A più di un anno dall'11 marzo 2020, giorno in cui il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, ha dichiarato che il COVID19 rappresentava una pandemia globale, la situazione a livello mondiale non è ancora del tutto stabile. In Italia le linee guida regionali e nazionali non sono mai mancate, anche se non si può dire che abbiano fatto il loro lavoro fin da subito. Il caos generato dal diverso andamento dei contagi, sta trovando equilibrio solo negli ultimi mesi grazie alla

⁷⁷⁷ Camera dei Deputati, *Sostegno al settore del turismo durante l'emergenza da coronavirus*, 16 marzo 2021, in rete: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1229211.pdf?_1621266460959.

campagna vaccinale, che sta sorprendentemente accelerando e progredendo. Se fino a poche settimane fa si parlava solo di chiusure, adesso si comincia a parlare di aperture organizzate.

3.1 Le iniziative politiche nei confronti di Governo e MIBACT

In seguito alle numerose richieste di intervento avanzate dagli assessori del turismo all'ex Ministro per i Beni e le Attività culturali Dario Franceschini, divenuto con il governo Draghi Ministro della Cultura, vengono ampliati i pacchetti messi a disposizione dal governo per limitare i danni, attuali e futuri, del comparto turistico. Questa integrazione al Decreto-legge "Cura Italia" e al Decreto-legge "Liquidità", grazie alla Legge di Bilancio 2021, ha visto messi in campo, complessivamente, oltre 7 miliardi e 381 milioni di euro⁷⁷⁸, che, si spera, verranno gestiti al meglio soprattutto nel medio e lungo termine. Oltre 3.5 miliardi di euro andranno a sostegno delle strutture ricettive in generale, tramite esoneri contributivi, esenzioni e flussi di denaro a fondo perduto. A ruota seguiranno le agenzie di viaggio e i tour operator a cui verranno destinati oltre 1.1 miliardi di euro, di cui, oltre la metà sotto forma di ristoro alle perdite subite. In maniera analoga avverrà per le città d'arte e per fiere e congressi, seppur con cifre leggermente minori. Tra gli altri, un pacchetto interessante da oltre 300 milioni di euro, da realizzare nel triennio 2021-2023, avrà come obiettivo lo sviluppo di attività turistiche nelle aree interne del Paese, nonché l'attrazione di investimenti per recuperare le zone attualmente dismesse. La manovra, ha prorogato inoltre sino al 30 aprile 2021 il credito d'imposta introdotto dal Decreto "Rilancio", pari al 60% dei canoni di locazione sostenuti per immobili ad uso non abitativo, in cui si svolgono attività turistico – ricettive, estendendo l'ambito di operatività e includendo agenzie di viaggio e tour operator. Non di minore importanza è il consistente rifinanziamento in misura pari a 80 milioni di euro del fondo di ristoro ai comuni in conseguenza alle minori entrate derivanti dalle agevolazioni IMU.

Di notevole rilievo sono le iniziative proposte al senato da parte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e da parte dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), in particolare sulla questione dell'alfabetizzazione digitale, troppo spesso messa in secondo piano. Se è vero che dalle crisi si impara, ci si renderà conto come in Italia sia necessario un miglioramento dei sistemi di promozione turistica, tramite investimenti mirati su questa "sconosciuta" tecnologia che ha permesso al mondo di essere resiliente, di fronte all'ostacolo della pandemia. In Italia - evidenzia il CNEL - urge un piano sulla digitalizzazione post-pandemia del settore turistico e sull'interconnessione delle banche dati comunali, regionali e statali⁷⁷⁹.

Un'azione del genere permetterebbe un maggior controllo dei flussi turistici, che al giorno d'oggi non possono non essere governati e non possono essere visti come un fenomeno esogeno alla crescita delle società. In questo modo, la crescita sarà resa sostenibile e potrà fronteggiare più facilmente i danni ambientali e i fenomeni negativi, quali, ad esempio, l'overtourism.

3.2 Il ruolo delle Regioni

⁷⁷⁸ Ministero della Cultura, *Misure per il sostegno al turismo: Tabella Turismo 2020-2021*, in rete: <https://media.beniculturali.it/covid19>.

⁷⁷⁹ Tuseo, F., *Coronavirus: CNEL e ANCI, proposte per rilanciare il settore turismo*, in Fasi, 23 ottobre 2020, in rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/22742-coronavirus-cnel-e-anci-proposte-per-rilanciare-il-settore-turismo.html>.

La pandemia di COVID19 ha messo in ginocchio il settore turistico, che in Italia vale oltre il 13% del PIL, considerando l'indotto diretto ed indiretto⁷⁸⁰. Le perdite economiche miliardarie e i posti di lavoro persi, hanno indebolito il tessuto sociale del Paese, che dovrà investire tempo e denaro per recuperare energie. Il ruolo delle regioni in questa fase è cruciale. Come evidenziato nei paragrafi successivi, serve un'integrazione che comprenda l'intero territorio, investimenti mirati e strategie di lungo periodo. Di grande importanza sarà il potenziamento del "brand" Italia, impossibile da ottenere senza l'impegno delle singole organizzazioni territoriali. Le regioni italiane godono di autonomia circa le decisioni del comparto, ma questa autonomia non deve ostacolare la crescita del Paese. La crisi sanitaria deve essere il punto di partenza di un nuovo modo di fare turismo, più organizzato e consapevole, perché solo così può essere duraturo, forte e sostenibile. Sostenibilità non vuol dire solo salvaguardia e tutela dei territori, che deve essere la base per l'economia del nostro Paese, bensì ci riferiamo ad un approccio olistico: ambientale, economico e sociale. Da troppo tempo, infatti, sentiamo parlare di overtourism e destagionalizzazione e questo vuol dire che se qualcosa è stato fatto, di certo non è bastato. È per questo che serve l'intervento delle singole regioni, tramite la creazione di organizzazioni territoriali con compiti ben definiti, che si occupino della gestione e del controllo dei flussi turistici, degli investimenti sulle infrastrutture e delle politiche di welfare per i lavoratori di settore. Ci sono miliardi di euro disponibili che non possono rimanere bloccati; una situazione di stallo non può essere contemplata se si vuole far ripartire il Paese.

3.3 Misure di welfare regionali per lavoratori ed imprese turistiche

Purtroppo le tempistiche per ricevere i fondi stanziati non sono immediate e questo ha comportato la chiusura di numerose attività, che non hanno avuto il tempo, economicamente parlando, di aspettare. Gestire la crisi economica generata dal COVID19 utilizzando un approccio ex ante, sarebbe stato ancora più difficile, ma forse avrebbe garantito la "sopravvivenza" di più imprese di settore, anche se la velocità con cui la pandemia si è abbattuta sull'intera penisola, come nel resto del mondo, ha rallentato ulteriormente la macchina burocratica.

Di seguito vengono riportati alcuni esempi di procedure e misure adottate da alcune Regioni italiane, nel tentativo di far fronte ai lunghi lockdown che hanno caratterizzato l'ultimo anno.

3.3.1 Liguria

Richiamiamo l'attenzione sulle deliberazioni della Regione Liguria, attuate nel periodo che va da aprile 2020 a dicembre 2020, nell'ambito del "Piano Straordinario di supporto al Settore del Turismo per Emergenza Covid-19": deliberazione della Giunta Regionale 17 aprile 2020, n. 332; deliberazione della Giunta Regionale 24 aprile 2020, n. 352; deliberazione della Giunta Regionale 30 aprile 2020, n. 374; deliberazione della Giunta Regionale 12 giugno 2020, n. 494; deliberazione della Giunta Regionale 10 luglio 2020, n. 592; la deliberazione della Giunta Regionale 05 agosto 2020, n. 781; deliberazione della Giunta Regionale 18 dicembre 2020, n. 1094.

Dalla Regione Liguria sono così stati stanziati complessivamente 6 milioni e 200 mila euro, a supporto di imprese e lavoratori del turismo, tramite una serie di bonus assunzionali, affiancati al piano di intervento denominato "SMART@TTIVO".

⁷⁸⁰ Istat, *Le attività connesse al turismo valgono 93 miliardi di euro*, 2017, in rete: <https://www.istat.it/it/files//2020/06/Conto-satellite-turismo.pdf>.

Il 24 aprile 2021, i fondi stanziati vengono ulteriormente ampliati di 2 milioni e 844 mila euro, per far sì che nessuno dei richiedenti bonus sia lasciato indietro, soprattutto quegli imprenditori che hanno stipulato contratti di lavoro al di fuori della stagionalità, ovvero nei mesi compresi tra dicembre 2020 e marzo 2021 e che, pertanto, hanno investito nonostante le evidenti difficoltà economiche, creando occupazione in un periodo di blocco pressoché totale delle attività, imposto dai provvedimenti governativi, regionali e locali⁷⁸¹.

Conseguentemente, al fine di ridurre ulteriormente gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria, Regione Liguria propone anche per l'anno 2021 la linea d'intervento denominata "SMART@TTIVO 2021" nell'ambito del rinnovato "Patto per il Lavoro del Settore del Turismo – Covid-19" approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 258, il 30 marzo 2021.

"SMART@TTIVO 2021" si concretizza nella realizzazione di percorsi integrati e individuali di politica attiva del lavoro e di consulenza formativa, fruibili interamente a distanza, che danno diritto al riconoscimento di un'indennità di partecipazione, a titolo di supporto al reddito, pari a 500 euro nel periodo di assenza o riduzione di lavoro e fino ad un massimo di 1.500. La durata massima del percorso è pari a 6 mesi dall'avvio dell'attività⁷⁸².

Interessante anche se collegato in maniera secondaria al settore turistico, è il Fondo Strategico Regionale "Prestiti rimborsabili a supporto dei processi di riconversione nella produzione di DPI per affrontare l'Emergenza Covid-19", del valore di 1 milione di euro, aperto il 30 giugno 2020, a supporto delle MPMI del territorio regionale ligure, anche precedentemente attive nel settore turistico. Attraverso operazioni di "turnaround financing" si tenta di sostenere tutte le realtà economiche che abbiano intrapreso la produzione di presidi medico-sanitari per contrastare la diffusione di COVID19, finanziando i processi di riconversione ed acquisizione degli impianti. L'agevolazione consiste nella concessione di un finanziamento al tasso dell'1,5%, con riferimento al totale dell'investimento, compreso tra un minimo di 30.000 € ed un massimo di 100.000€⁷⁸³.

3.3.2 Campania

Il 21 maggio 2021, mentre vengono scritte queste righe, si chiudono gli Stati Generali del Turismo, avviati lo scorso 2 marzo dal sindaco di Sorrento, Massimo Coppola e dal Ministro del Turismo Massimo Garavaglia. Con essi, terminano una serie di incontri e confronti con le associazioni di categoria al fine di presentare azioni condivise per il rilancio del settore turistico italiano, nell'era post-COVID19, partendo dalla Regione Campania.

Dal 2 giugno 2021 partirà infatti il "Modello Sorrento", un piano strategico con l'obiettivo di creare una rete tra enti, istituzioni e associazioni di categoria. Partendo da obiettivi di sicurezza sanitaria, i punti cardine saranno la pianificazione del marketing territoriale, l'organizzazione di attività di formazione continua per gli operatori e la creazione,

⁷⁸¹ Regione Liguria - Giunta Regionale, Atto N° 337-2021, 23 aprile 2021, in rete: <https://www.regione.liguria.it/component/publiccompetitions/document/42146.html?view=document&id=42146:deliberazione-della-giunta-regionale-23-aprile-2021,-n-337&Itemid=>.

⁷⁸² Regione Liguria, *Patto per il lavoro nel settore del turismo – Emergenza Covid-19*, 2020, in rete: <https://www.regione.liguria.it/homepage/fondieuropei/fondo-sociale-europeo/bandi-fse-2014-2020/document/42166.html?view=document&id=42166:patto-per-il-lavoro-nel-settore-del-turismo&Itemid=>.

⁷⁸³ Filse, *Fondo Strategico – Prestiti rimborsabili a supporto processi di riconversione nella produzione di DPI per affrontare l'emergenza Covid-19*, 2020, in rete: <https://www.filse.it/component/publiccompetitions/publiccompetition/190-fondo-strategico-prestiti-rimborsabili-a-supporto-processi-di-riconversione-nella-produzione-di-dpi-per-affrontare-l-emergenza-covid-19.html>.

finalmente, di una DMO (Destination Management Organization) per la Regione. Non solo, perché, pur partendo dalla regione Campania, ciò che si vuole realmente fare è potenziare il “brand” Italia⁷⁸⁴ in tutta la penisola. La vera sfida poi sarà quella della sostenibilità, come abbiamo evidenziato anche nei paragrafi addietro: elettrificazione dei trasporti, turismo smart e sostenibile, poco impattante, digitalizzazione, destagionalizzazione. In aggiunta, in riferimento alla legge del 14 marzo 2003 n. 7 “Disciplina organica degli interventi regionali di promozione culturale”, la Regione Campania destinerà prioritariamente i fondi della programmazione 2021, pari a 1 milione e 399 mila euro, a sostegno delle iniziative turistico-culturali con obiettivi di valorizzazione del territorio⁷⁸⁵, tra cui:

1. Mostre di pittura, scultura e fotografia di respiro nazionale e internazionale
2. Festival, premi e rassegne letterarie, storiche, filosofiche e scientifiche
3. Attività di ricerca scientifica e approfondimento del pensiero storico e filosofico
4. Convegna di settore

Si potrà accedere ai fondi previa domanda di contributo, rispettando i requisiti di categoria.

3.3.3 Provincia Autonoma di Trento

In tempi record è stata creata la piattaforma RipartiTrentino, grazie al know-how di Trentino Digitale S.p.A e sotto il coordinamento costante dalla PAT (Provincia Autonoma di Trento), che permette alle imprese di avanzare domande di contributo a fondo perduto per contrastare gli effetti negativi della pandemia. Una delle prime azioni messe in campo dalla PAT per fronteggiare il secondo anno di emergenza sanitaria è il bando “Qualità in Trentino: strutture ricettive turistiche”, un’iniziativa a fondo perduto che ha dato la possibilità alle imprese della Regione di investire sulla riqualificazione, ristrutturazione, ammodernamento e rinnovo delle unità destinate all’alloggio dell’ospite, degli spazi comuni, nonché interventi di completamento e adeguamento delle strutture funzionali all’attività turistica. È stato possibile presentare domanda fino al 31 marzo 2021⁷⁸⁶.

Il contributo poteva essere richiesto in regime “de minimis” o, in alternativa, in regime di esenzione (rifacendosi alla normativa comunitaria UE), dai soggetti facenti parte delle seguenti categorie:

- Esercizi alberghieri
- Esercizi extralberghieri con servizio colazione e con unità anche prive di servizio autonomo di cucina
- Rifugi escursionistici
- Strutture ricettive all’aperto

Un’ulteriore iniziativa è stata prevista nell’ambito dello schema di Protocollo d’Intesa bis tra Provincia autonoma di Trento, Cassa del Trentino S.P.A, banche, intermediari finanziari, Fondo Strategico del Trentino-Alto Adige e Confidi. La misura, “RipresaTrentino - Credito”, è volta a sostenere la liquidità degli operatori economici colpiti dall’emergenza sanitaria e prevede in particolare:

⁷⁸⁴ Comune di Sorrento, *Stati Generali del Turismo. Il modello Sorrento punta sullo smart tourism: innovazione, sicurezza sanitaria e sostenibilità*, 2 marzo 2021, in rete: https://www.comune.sorrento.na.it/archivio10_notizie-e-comunicati_0_2887.html.

⁷⁸⁵ Regione Campania, *Piano per la promozione culturale anno 2021, 2020*, in rete: <http://regione.campania.it/allegati>.

⁷⁸⁶ Provincia Autonoma di Trento, *Bando Qualità in Trentino: Strutture Ricettive Turistiche*, in rete: <https://ripartitrentino.provincia.tn.it/Misure/Misure-attive/BANDO-QUALITA-IN-TRENTINO-STRUTTURE-RICETTIVE-TURISTICHE>.

- la sospensione delle rate con allungamento del piano di ammortamento per pari durata, ovvero la rinegoziazione di operazioni in essere alla data del 31 gennaio 2020
- l'attivazione di linee di finanziamento "Plafond Ripresa Trentino" a tasso fisso per i primi 24 mesi, che potranno essere rimborsate in un'unica soluzione alla scadenza del 24° mese, fatte salve le eventuali opzioni di allungamento nel rispetto della durata massima di ciascuna linea. Per queste linee di finanziamento è previsto un contributo provinciale in conto interessi⁷⁸⁷

La domanda può essere presentata entro il 30 giugno 2021.

Non del tutto efficiente è stato l'utilizzo dell'assegno unico provinciale, regolato dalla Legge Provinciale n. 3 del 13 maggio 2020, a sostegno delle famiglie dei lavoratori stagionali, duramente colpiti dalla pandemia di COVID19. I problemi sono dovuti ai criteri per l'accesso ai fondi e non è bastata la modifica dello strumento decisa dalla provincia lo scorso febbraio⁷⁸⁸. Grosso scoglio è stata l'introduzione dei 10 anni di residenza richiesti per accedere ai fondi, che automaticamente escludono diverse categorie di lavoratori. Da questo punto di vista urge quindi maggior attenzione, che si spera verrà garantita con la nuova manovra da 500 milioni di euro, discussa dalla giunta provinciale nelle prime settimane di maggio 2021, relativa al Disegno di Legge 96, definita dall'assessore allo sviluppo economico, ricerca e lavoro, Achille Apinelli come "un provvedimento atteso, di cui si è già molto parlato e che in un certo senso rappresenta una sorta di spartiacque, almeno così ci auguriamo, fra quella che è stata l'emergenza Covid-19, con tutto ciò che ne è conseguito, e quella che invece è l'era post-Covid"⁷⁸⁹.

3.3.4 Veneto

Le attività del settore turistico della Regione hanno dovuto - e devono tuttora - fare i conti un calo degli arrivi, dovuto alla pandemia, che si è attestato intorno al 60%. Per questa ragione una delle prime azioni correttive è stata quella di modificare la scadenza del bando "Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa", fissandola per il 27 maggio prossimo. L'obiettivo del bando è quello di consentire a più realtà possibili di accedere ai finanziamenti e prevede:

- contributi a fondo perduto pari all'80% della spesa sostenuta in regime "de minimis", per la realizzazione di un progetto di promozione turistica
- contributi a fondo perduto nella misura del 50% delle spese sostenute in regime di esenzione

È stato poi fissato al 30 maggio 2023 il limite per portare a termine i progetti finanziati e al 15 giugno 2023 la scadenza per la presentazione della domanda di saldo del sostegno alla Regione, oltre alla documentazione che attesta le spese sostenute⁷⁹⁰.

⁷⁸⁷ Provincia Autonoma di Trento, #RipresaTrentino - Credito, 2020, in rete: <https://ripartitrentino.provincia.tn.it/Misure/Misure-attive/RIPRESATRENTINO-CREDITO>.

⁷⁸⁸ L'Adige, *Aiuti agli stagionali del turismo: un flop clamoroso, solo 133 le domande ammesse*, 21 aprile 2021, in rete: <https://www.ladige.it/cronaca/2021/04/21/aiuti-agli-stagionali-del-turismo-un-flop-clamoroso-solo-133-le-domande-ammesse-1.2892862>.

⁷⁸⁹ Il Trentino, *Manovra da 500 milioni di euro per ripartire il Trentino*, 11 maggio 2021, in rete: <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Manovra-da-500-milioni-di-euro-per-far-ripartire-il-Trentino>.

⁷⁹⁰ PMI.it, *Turismo Veneto: prorogato il bando per le imprese*, 18 febbraio 2021, in rete: <https://www.pmi.it/economia/finanziamenti/351691/turismo-veneto-prorogato-il-bando-per-le-imprese.html>.

La più consistente tra le azioni avanzate dalla Regione Veneto rimane senza dubbio il progetto “Ora, Veneto!”, un piano economico del valore complessivo di 1.4 miliardi di euro, tra cui “320 milioni di euro di investimenti dal bilancio della Regione, 270 milioni di risorse di terzi, attivabili grazie al cofinanziamento regionale” che permetteranno di raggiungere circa 13mila imprese - spiega l’assessore alle attività produttive ed energia Roberto Marcato⁷⁹¹. L’obiettivo è garantire la rinascita dei settori più colpiti, tra cui, purtroppo, ritroviamo ancora una volta quello turistico, con dati su arrivi e presenze più che dimezzati, rispetto agli anni 2018 e 2019⁷⁹². Gli interventi messi in campo dal piano prevedono: garanzie, finanziamenti agevolati, contributi a fondo perduto, moratoria del credito e posticipo dei saldi attivi. In particolare, di grande interesse è il pacchetto di contributi a fondo perduto che saranno destinati alla “Ricerca e Sviluppo anti-covid”, nell’ottica di una transizione post-emergenziale che - come già evidenziato in precedenza - prevederà nuovi modelli industriali, produttivi, di business e di consumo sostenibile.

3.4 Il dialogo tra Stato e Regioni

Abbiamo appreso come il settore turistico italiano abbia un’importanza non indifferente, sia dal punto di vista economico, che strategico. Pochi paesi, infatti, sono in grado di offrire un territorio così vario ed eterogeneo, permettendo al turista di godere di un’esperienza a tutto tondo.

Per questa ragione, in un momento così delicato in cui gli interventi e la resilienza delle organizzazioni territoriali regionali potrebbero non bastare, serve una solida e quanto più veloce ripartenza. È probabilmente per questa ragione che dopo quasi trent’anni l’Italia torna ad avere un Ministro per il Turismo, il neo-eletto Massimo Garavaglia, che sin da subito evidenzia in un comunicato come “si stia lavorando per creare una governance condivisa con le regioni e l’Unione Europea, per far ripartire il turismo in sicurezza”⁷⁹³. Mai come ora gli obiettivi devono essere di lungo periodo e l’autonomia regionale deve essere supportata dallo Stato italiano e, non meno, dall’UE. Anche Kerstin Jorna, Direttore Generale per il Mercato interno, l’Industria, l’Impresa e le PMI dell’Unione Europea, sulla base delle indagini di Bruxelles, ha definito sull’orlo del collasso l’ecosistema turistico italiano ed europeo⁷⁹⁴. Serve una completa riorganizzazione del comparto basata sulla digitalizzazione e sull’economia “verde”. Verrà lanciata a breve una guida online a supporto degli investimenti europei nel turismo, che servirà per utilizzare al meglio il Recovery Fund e soprattutto il Next Generation EU, evitando che i fondi restino inutilizzati. Il fulcro del NGEU è il dispositivo per la ripresa e la resilienza, del valore di 672 miliardi di euro, erogato sotto forma di prestiti e sovvenzioni, a cui viene affiancato il Pacchetto Coesione 2021-2027. Quest’ultimo, della dimensione di 330 miliardi di euro, andrà a sostenere il ruolo della cultura e del turismo nello sviluppo economico e nell’inclusione sociale⁷⁹⁵.

⁷⁹¹ Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Coronavirus. presentato il piano di rilancio post-emergenza*. Zaia, “un miliardo e 400 milioni di euro di finanziamenti attivabili per far ripartire l’economia”, 27 Maggio 2020, in rete: <http://www.regioni.it/dalleregioni/2020/05/27/coronavirus-presentato-il-piano-di-rilancio-post-emergenza-zaia-un-miliardo-e-400-milioni-di-euro-di-finanziamenti-attivabili-per-far-ripartire-leconomia-613457/>.

⁷⁹² Statistica Regione Veneto, *Statistica Regione Veneto: Statistiche Flash 2020*, febbraio 2020, in rete: http://statistica.regione.veneto.it/banche_dati_economia_turismo.jsp.

⁷⁹³ Tuseo, F., *Recovery Plan e Bilancio UE per far ripartire il turismo*, in Fasi, 15 marzo 2021, in rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/23254-recovery-bilancio-ue-turismo.html>.

⁷⁹⁴ *Ibidem*.

⁷⁹⁵ Consiglio dell’Unione Europea, *REACT-EU: il Consiglio concorda la sua posizione negoziale parziale*, 22 luglio 2020, in rete: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/22/react-eu-council-agrees-on-its-partial-negotiating-position/>.

Ricollegandoci alle proposte avanzate dal CNEL e dall'ANCI, anche il Next Generation EU avrà l'obiettivo di attenuare l'impatto economico e sociale negativo della pandemia, rendendo le società più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale. Non parliamo quindi solo di dialogo tra Stato e Regioni, bensì anche tra Stato ed Unione Europea.

4. UNIONE EUROPEA: FONDI STANZIATI, SOSTEGNO ALLE IMPRESE E AI LAVORATORI DEL SETTORE

4.1 L'importanza del turismo nella UE (Claudia Cadamuro)

L'Europa, grazie alla ricchezza del suo patrimonio culturale, naturale e paesaggistico, si classifica come prima destinazione al mondo per arrivi internazionali. L'industria turistica, quindi, apporta un grande contributo al PIL UE, che si attesta attorno al 10%⁷⁹⁶, fornendo impiego ad oltre 27 milioni di persone.⁷⁹⁷

L'Unione Europea, a seguito del Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre del 2009, ha acquisito competenze specifiche per intervenire nel settore turistico al fine di "incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle attività nel settore del turismo e favorire una migliore cooperazione tra i paesi dell'UE, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche".⁷⁹⁸ Ora più che mai, si rende necessario un intervento strutturato, collaborativo e parallelo tra Stati membri ed UE per cercare di risollevarne le sorti di imprenditori, lavoratori del turismo e di tutti i settori collaterali che hanno subito drastiche perdite a partire dallo scoppio della pandemia.

4.2 Gli aiuti finanziari per contrastare la crisi derivante dal coronavirus (Claudia Cadamuro)

L'analisi sarà incentrata sugli aiuti finanziari e le misure adottate dall'Unione Europea in sostegno agli Stati membri per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Inizialmente saranno considerati i finanziamenti ordinari e il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, poi si discuterà il Next Generation EU e i suoi programmi principali per la ripresa e la resilienza economica. In un'ulteriore fase, si analizzeranno sia gli strumenti finanziari istituiti ad hoc per far fronte all'emergenza Coronavirus sia il rifinanziamento di misure già esistenti.

4.2.1 I finanziamenti ordinari (Claudia Cadamuro)

A livello europeo, già prima dello scenario pandemico, erano presenti programmi finanziari a sostegno di vari settori, alcuni dei quali efficaci per lo sviluppo turistico.

Questi finanziamenti ordinari, basati su piani pluriennali, sono classificabili in due grandi categorie: finanziamenti indiretti erogati sotto forma di sovvenzioni e finanziamenti diretti erogati tramite intermediari finanziari.⁷⁹⁹ I primi sono gestiti in accordo tra la Commissione europea e le Autorità regionali e nazionali degli Stati membri; i secondi, invece, sono coordinati dalle Direzioni Generali della Commissione europea.⁸⁰⁰ L'accesso a questi

⁷⁹⁶ Parlamento europeo, Turismo, *Note tematiche sull'Unione Europea*, in rete: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/home>.

⁷⁹⁷ *Ibidem*.

⁷⁹⁸ Trattato di Lisbona, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 195.

⁷⁹⁹ 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, in rete: <https://op.europa.eu/it/>.

⁸⁰⁰ Your Europe, *Programmi di finanziamento dell'UE*, in rete: https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/getting-funding/eu-funding-programmes/index_it.htm.

contributi finanziari richiede la partecipazione a specifici bandi e quindi la presentazione di progetti che vengono poi valutati e selezionati.

Nel dicembre del 2020, il Consiglio europeo, a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento, ha adottato il regolamento riguardante il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.⁸⁰¹

Il QFP (Quadro Finanziario Pluriennale) prevede lo stanziamento di 1074,3 miliardi di euro e si articola attorno a sette rubriche:

1. mercato unico, innovazione e agenda digitale;
2. coesione, resilienza e valori;
3. risorse naturali e ambiente;
4. migrazione e gestione delle frontiere;
5. sicurezza e difesa;
6. vicinato e resto del mondo;
7. pubblica amministrazione europea.⁸⁰²

Il QFP determina l'incidenza di ogni singola rubrica in base ai limiti di spesa stabiliti, imponendo il rispetto della disciplina di bilancio e garantendo un ordinato andamento delle spese UE.⁸⁰³

Nel 2020, le Istituzioni europee, in aggiunta al QFP, hanno approvato il piano "Next Generation EU" che dispone di 750 miliardi di euro al fine di far fronte alle conseguenze della pandemia.⁸⁰⁴

4.2.2 Next Generation EU e Recovery Fund (Claudia Cadamuro)

Il Next Generation EU è uno "strumento temporaneo per la ripresa da 750 miliardi di euro, che contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future".⁸⁰⁵ Il NGEU comprende due strumenti per sostenere gli Stati membri:

- REACT EU: pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa che con 47,5 miliardi di euro è mirato a fornire aiuti nel breve periodo (2021-2022), rafforzando le iniziative di investimento in risposta al Coronavirus e il raggiungimento di un'economia più verde, digitale e resiliente. I finanziamenti previsti per esso vengono ripartiti tra il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD);
- RFF: dispositivo per la ripresa e la resilienza, anche chiamato Recovery Fund.⁸⁰⁶

⁸⁰¹ De Girolamo, F., *Il Parlamento approva definitivamente il bilancio UE 2021-2027*, comunicato stampa 16 dicembre 2020, in rete: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20201211IPR93621/il-parlamento-approva-definitivamente-il-bilancio-ue-2021-2027>.

⁸⁰² Ministero dell'economia e delle finanze, *Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e Next Generation EU*, in rete: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-government/amministrazioni_pubbliche/igrue/Attivita/BilancioUE/QFP2021-2027/index.html?Prov=ATTIVITA.

⁸⁰³ *Ibidem*.

⁸⁰⁴ Lo Prato, L. (2020), *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Servizio Studi del Senato, in rete: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01187584.pdf>.

⁸⁰⁵ Commissione europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*, in rete: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

⁸⁰⁶ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, in rete: governo.it.

Quest'ultimo è il programma maggiormente finanziato e metterà a disposizione ben 672,5 miliardi di euro, di cui 360 destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni. Il Dispositivo si incentrerà su sei temi principali:

1. transizione verde, compresa la biodiversità;
2. trasformazione digitale;
3. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ed occupazione;
4. coesione sociale e territoriale;
5. salute e la resilienza;
6. politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, incluse l'istruzione e le competenze.⁸⁰⁷

Per prenderne parte, è prevista da parte di ogni Stato membro la presentazione alla Commissione europea di un Piano per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), in grado di descrivere riforme ed investimenti fino al 2026.⁸⁰⁸ Secondo quanto dichiarato dal vicepresidente della Commissione europea, Valdis Dombrovskis, in audizione presso le commissioni Bilanci e Affari economici del Parlamento UE, un primo gruppo di PNRR potrebbe essere visionato già a partire da giugno: il Consiglio europeo avrà un mese di tempo per approvarli e sbloccare l'erogazione dei pre-finanziamenti entro luglio.⁸⁰⁹

Oltre a ciò, il NGEU prevede finanziamenti aggiuntivi erogati tramite programmi o fondi europei presenti nel QFP 2021-2027 quali Orizzonte 2020, InvestEU, il Fondo per lo sviluppo rurale o il Fondo per una transizione giusta.⁸¹⁰ La Commissione europea, per poter finanziare il Next Generation EU, assumerà dei prestiti sui mercati finanziari per conto dell'Unione Europea, in modo da ottenere tassi più favorevoli rispetto ai singoli Stati membri ed in seguito ridistribuirà gli importi.⁸¹¹ Chiunque potrà beneficiare dei finanziamenti messi a disposizione dall'UE, presentando proposte o un programma tramite domanda online.⁸¹² Si tratta quindi di misure finalizzate al sostegno economico generale con l'obiettivo di dare un forte impulso all'economia, rafforzare il mercato unico e permettere all'Europa di uscire dalla crisi più forte e determinata.

4.2.3 Misure finanziarie *ad hoc* (Claudia Cadamuro)

Come già menzionato l'Europa è la prima macro-destinazione al mondo e il turismo rappresenta un settore fondamentale per la sua economia. A causa delle restrizioni, i divieti di viaggio, gli obblighi sanitari, la paura e le incertezze dei viaggiatori, il settore turistico europeo sta vivendo ancora oggi una profonda crisi che richiede azioni mirate per fronteggiarla. Sul fronte europeo si sta discutendo ancora molto in merito, infatti il 25 marzo 2021 è stata approvata dagli eurodeputati una nuova strategia europea per rendere il turismo più sicuro e più sostenibile con lo scopo di favorirne la ripresa nel periodo post-pandemia.⁸¹³ Nella relazione si esortano gli Stati membri ad inserire i viaggi e il turismo nei

⁸⁰⁷ Commissione europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*, in rete: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

⁸⁰⁸ *Ibidem*.

⁸⁰⁹ Lamboglia, A. *Completate le ratifiche per sbloccare il Recovery. Verso prefinanziamento in estate*, in Fasi, 28 maggio 2021 in rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/novita/23393-recovery-plan-approvazione-ue.html>.

⁸¹⁰ Commissione europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*, in rete: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

⁸¹¹ *Ibidem*.

⁸¹² Commissione europea, *Finanziamenti e appalti*, in rete: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders_it.

⁸¹³ Parlamento europeo, *Il turismo post-COVID: più sicuro e sostenibile, queste le linee guida tracciate dagli eurodeputati*, in rete: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/risposta-ue-al-coronavirus/20210311STO99736/turismo-post-covid-piu-sicuro-e-sostenibile-come-indicato-dagli-eurodeputati>.

piani nazionali ed a fornire sostegni finanziari continui e a breve termine; inoltre, si suggerisce la sospensione temporanea delle aliquote IVA sui servizi turistici e l'esigenza di modernizzare il settore anche attraverso investimenti pubblici e privati per la digitalizzazione.⁸¹⁴

In aggiunta, per permettere ai Paesi europei di avere più respiro nella spesa pubblica, è stata proposta la sospensione momentanea del Patto di stabilità e crescita economica fino al 2022, prolungando dunque la decisione pattuita il 23 marzo 2020 dall'Ecofin, gruppo dei Ministri delle Finanze.⁸¹⁵ La sospensione è resa possibile grazie ad una clausola di salvaguardia che, in situazioni di grave recessione, permette agli Stati membri di "allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa".⁸¹⁶

Infine, va ricordato il Supporto per mitigare il rischio di disoccupazione in tempo di emergenza (SURE) mirato alla protezione dei posti di lavoro e dei lavoratori, il quale è stato varato dall'Unione Europea per contrastare le conseguenze della pandemia prima della definizione del Next Generation EU e i suoi programmi. Questo sostegno temporaneo all'occupazione avrà validità fino al 31 dicembre 2022; finora è stato utilizzato, per esempio dall'Italia, per coprire misure come la Cassa Integrazione o il bonus da 600 euro per i lavoratori autonomi.⁸¹⁷ Come altri meccanismi europei, il SURE si basa sul bilancio comunitario e su garanzie assicurate dagli Stati membri. Anche in questo caso la Commissione contrae prestiti su mercati finanziari a tassi favorevoli che vengono a loro volta concessi ai Paesi che ne fanno domanda.⁸¹⁸ È, dunque, uno strumento essenziale per continuare a sostenere l'industria del turismo come fatto finora.

4.2.4 Rifinanziamento di strumenti già esistenti (Anamaria Elena Muresan)

I finanziamenti ed i programmi messi a punto dall'Unione Europea nei vari settori sono tanto ed è possibile, perciò, ricorrere ai fondi europei per diversi fini. Per il settore turistico gli strumenti di finanziamento che più possono interessare sono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e InvestEU, cioè il successore del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), di seguito brevemente analizzati.

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Il FESR mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri fra le regioni. Gli obiettivi politici sostenuti dal FESR sono cinque⁸¹⁹:

1. un'Europa più competitiva e intelligente attraverso lo scambio di ricerca e conoscenza e la digitalizzazione delle imprese;
2. un'Europa più verde attraverso una transizione verso un'energia pulita tramite la promozione di tecnologie rinnovabili;
3. un'Europa più connessa migliorando la mobilità;

⁸¹⁴ *Ibidem*.

⁸¹⁵ Riela, S. *Quale futuro per il patto di stabilità?*, in rete: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/quale-futuro-il-patto-di-stabilita-29594>.

⁸¹⁶ Commissione europea, *Comunicazione della commissione al consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, in rete: <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁸¹⁷ Redazione Esteri, *Sure, all'Italia già erogati 10 miliardi. Che cos'è il programma europeo per la Cig*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 maggio 2021, in rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/sure-100-miliardi-prestiti-condizioni-favorevoli-sostenere-lavoro-ADuXCWY>.

⁸¹⁸ *Ibidem*.

⁸¹⁹ Commissione europea, *European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund*, in rete: https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/funding-guide/european-regional-development-cohesion-fund_en.

4. un'Europa più sociale e inclusiva mediante l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. un'Europa più vicina ai cittadini promuovendo lo sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e iniziative locali.

Gli investimenti nel turismo sono possibili a condizione che siano conformi agli obiettivi pertinenti, alle condizioni abilitanti o ai requisiti minimi stabiliti per gli obiettivi politici interessati. In particolare, nell'ambito dell'obiettivo strategico n. 4, vi è un obiettivo che mira a sostenere lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e l'innovazione sociale nella cultura e nel turismo. Si crea così un'ampia area di azione per l'utilizzo degli investimenti nel turismo e nella cultura. Considerando che il 35% delle risorse italiane del PNRR destinate al turismo sono indirizzate al Sud, la nuova programmazione 2021-2027 rappresenterà un'occasione imperdibile per rilanciare e ridisegnare il Turismo del Sud del Paese⁸²⁰.

InvestEU. Per il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027, la Commissione ha proposto di istituire il programma InvestEU per riunire in un unico programma i finanziamenti dell'UE in forma di prestiti e di garanzie⁸²¹. In questo modo Bruxelles facilita l'accesso a finanziamenti e garanzie da parte di soggetti economici che presentano un profilo di rischio del quale i finanziatori privati non potrebbero farsi carico e promuovere investimenti per la competitività, la crescita sostenibile, la resilienza sociale e l'inclusione⁸²². Il nuovo programma istituisce una garanzia dell'UE pari a circa €26,2 miliardi. La Banca europea per gli investimenti (BEI) continuerà a essere il principale partner d'investimento, ma anche le banche nazionali per il sostegno alle imprese dei Paesi europei e le istituzioni finanziarie internazionali avranno accesso diretto alla garanzia dell'UE. Così facendo si spera di attirare altri investitori, con l'obiettivo che il programma InvestEU possa mobilitare più di €372 miliardi di investimenti in tutta l'Unione europea⁸²³. Il Fondo InvestEU è uno strumento basato sul mercato e guidato dalla domanda, ma anche guidato dalle politiche. Gli investimenti sono gestiti e implementati in quattro categorie⁸²⁴:

- a. Infrastruttura sostenibile per €9,9 miliardi
- b. Ricerca, innovazione e digitalizzazione per €6,6 miliardi
- c. PMI per €6,9 miliardi
- d. Investimento sociale e competenze per €2,8 miliardi

Anche InvestEU si impegna nel raggiungimento dell'obiettivo di utilizzare almeno il 30% dei fondi europei 2021-27 per il perseguimento degli obiettivi climatici dell'Unione. Infatti, nella selezione dei progetti da finanziare si dovrà rispettare il principio di “non arrecare danni significativi” a livello ambientale e sociale previsto dal Green Deal.

⁸²⁰ Conferenza Stato Regioni, Ministro Garavaglia, 21 aprile 2021, in rete: <http://www.affariregionali.gov.it/media/507813/slides-ministro-garavaglia-21-aprile-2021.pdf>.

⁸²¹ Consiglio europeo, *Fondo Europeo per gli investimenti strategici*, in rete: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/#:~:text=Il%20Fondo%20europeo%20per%20gli,la%20competitivit%C3%A0%20nell'Unione%20europea.>

⁸²² Lamboglia A., *InvestEU è pronto a partire. Finanziamenti, equity e garanzie da metà 2021*, in Fasi, 15 aprile 2021, in rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/19509bilancioue20212027investeu.html#PropostaInvestEU>.

⁸²³ Parlamento europeo, *InvestEU: il programma dell'UE per favorire gli investimenti*, in rete: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti>.

⁸²⁴ *Ibidem*.

4.3 Iniziative non finanziarie per contrastare la crisi (Anamaria Elena Muresan)

La Comunità Europea, oltre a predisporre strumenti finanziari per far fronte alla crisi pandemica, organizza anche una serie di strumenti di altra natura. Si è discusso molto nell'ultimo anno di protocolli comuni, linee guida e diverse modalità per permettere gli spostamenti dei turisti sul territorio europeo in sicurezza. Il 4 maggio 2021 si è tenuto in videoconferenza il Vertice Ministeriale sul Turismo, dedicato a “Le Linee guida del G20 di Roma per il futuro del turismo”, approvate dai Ministri del Turismo dei venti Paesi con l'economia più sviluppata al mondo. I concetti che collegano i sette punti del documento sono sicurezza, sostenibilità e digitale e sono in perfetta coerenza con i tre pilastri della presidenza italiana: persone, pianeta, prosperità.

«La pandemia ci ha costretto a chiudere temporaneamente, ma noi siamo nuovamente pronti a ospitare il mondo» (Mario Draghi)⁸²⁵.

Linee guida della Commissione Europea. L'aggiornamento sulle linee guida della Commissione Europea proviene dal G20. Tali linee guida sono state realizzate in collaborazione con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e sono contenute nel documento “Le Linee guida del G20 di Roma per il futuro del turismo”⁸²⁶ approvato il 4 maggio. Le aree di intervento sono sette: Mobilità Sicura, Gestione delle Crisi, Resilienza, Inclusione, Trasformazione Verde, Transizione Digitale, Investimenti e Infrastrutture. Fra queste, la mobilità sicura è fondamentale per infondere nuovamente fiducia nel turismo internazionale e nell'economia in generale. Il G20 si impegnerà perciò a sostenere, integrare e coordinare le principali iniziative per una mobilità internazionale sicura.⁸²⁷

Protocolli comuni. Nel mese di marzo 2021 il Parlamento europeo ritorna sul tema del turismo con una Risoluzione d'iniziativa sulla definizione di una “Strategia dell'UE per il turismo sostenibile”, nella quale sollecita la Commissione ad adottare urgenti misure legislative ed amministrative. Gli eurodeputati richiedono criteri per viaggiare in sicurezza, un certificato di vaccinazione comune e un sigillo di igiene per le imprese⁸²⁸. Su quest'ultimo punto, la Commissione europea ha accolto con favore il nuovo protocollo sulla sanità e la sicurezza con prescrizioni e raccomandazioni per le imprese e le località turistiche in vari sottosectori, dall'alloggio ai siti del patrimonio, in vista del graduale allentamento delle restrizioni dovute alla COVID-19⁸²⁹.

Green Pass EU. Il 20 maggio il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione hanno trovato un'intesa sulla regolamentazione di un “EU Digital COVID Certificate” o un Green Pass EU per garantire la circolazione sul territorio europeo. Si tratta quindi di un attestato in formato digitale e/o cartaceo, rilasciate dalle autorità sanitarie di ogni Stato membro, e non di un Passaporto come era stato inizialmente pensato. Il certificato verde viene rilasciato a chiunque sia stato vaccinato contro la Covid-19, abbia ottenuto un

⁸²⁵ Ministero della cultura, *G20 di Roma sul Turismo, Ministro Garavaglia: “Si riparte dai Sette Colli?”*, in rete: <https://www.turismo.beniculturali.it/news/g20-di-roma-sul-turismo-ministro-garavaglia-si-riparte-dai-sette-colli/>.

⁸²⁶ OECD, *G20 Rome Guidelines for the future of tourism*, 2021, in rete: https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/05/G20-Rome-guidelines-for-the-future-of-tourism_OECD-report-to-G20-TWG_CLEAN-COVER.pdf.

⁸²⁷ Pelosi G., *Turismo, da G20 prime linee per il rilancio. Ue accelera su green card*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 maggio 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-g20-prime-linee-il-rilancio-ue-accelera-green-card-AEGTayF>.

⁸²⁸ Parlamento europeo, *Relazione sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile*, 3 marzo 2021, in rete: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0033_IT.html.

⁸²⁹ Commissioni europea, *Turismo: nuovo marchio di sicurezza per facilitare la riapertura della stagione turistica in Europa*, comunicato stampa 19 maggio 2021, in rete: <https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/turismo-nuovo-marchio-di-sicurezza-facilitare-la-riapertura-della-it>.

risultato negativo al test oppure sia guarito dalla Covid-19. Il certificato servirà a far sì che le restrizioni attualmente in vigore possano essere revocate in modo coordinato e non imporre più l'obbligo di quarantena ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione Europea⁸³⁰. Il regolamento europeo sarà in vigore a partire dal 1° luglio, con un periodo di introduzione graduale di sei settimane per quegli Stati membri che non saranno riusciti ad adeguarsi per quella data.

Corridoi turistici. Il neoministro del Turismo nel governo Draghi, Massimo Garavaglia, ha recentemente rassicurato le agenzie di viaggio e i tour operator che il mercato va nella direzione dell'attivazione dei corridoi turistici e a questo proposito lavora in stretta interlocuzione con il ministro della Salute, Roberto Speranza. Tuttavia, ad oggi non c'è una data certa per l'attivazione di tali corridoi. Sembra piuttosto che il ministro del Turismo punti sui flussi turistici interni: «Stiamo accelerando il più possibile per recuperare la componente estera. E su questo fronte è importante il lavoro che sta compiendo Ferrovie dello Stato con i treni Covid free, perché alla fine saranno 90 le destinazioni coperte da questi treni e penso che daranno un messaggio chiaro all'estero: viaggiare in Italia è ancora più sicuro»⁸³¹. Si inizia però a mettere un tassello importante con la sperimentazione dei voli "Covid-tested", estesa fino al 30 giugno 2021, salvo ulteriori proroghe⁸³².

5. PNRR E TURISMO

5.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*Anamaria Elena Muresan*)

Giovedì 29 Aprile 2021 il Consiglio dei Ministri⁸³³ ha approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), giusto in tempo e non senza una travagliata storia alle spalle. Si tratta del piano che ogni Paese è tenuto a redigere e sottoporre alla Commissione europea al fine di spiegare come si intendono spendere i finanziamenti in arrivo dal Next Generation EU predisposto dall'Unione Europea. L'Italia può dirsi piuttosto fortunata in quanto è la prima beneficiaria delle risorse europee: il RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026 a cui si sommano quelle del ReactEU, pari a 13 miliardi e quelle del Fondo Complementare pari a 30,62 miliardi da spendere negli anni 2021-2023.

Naturalmente, i singoli piani nazionali dovranno rispettare alcuni criteri. Infatti, la Commissione europea dà massima priorità al digitale e alla transizione ecologica: ogni Stato è tenuto ad indirizzare almeno il 37% della spesa alle questioni legate all'ambiente e al clima e almeno il 20% deve essere indirizzato alla digitalizzazione⁸³⁴. L'Italia, conscia del suo ritardo in quest'ultimo settore, intende utilizzare ben 40,32 miliardi di euro del RRF (cifra

⁸³⁰ Commissione europea, *COVID-19: certificati verdi digitali*, in rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/covid-19-digital-green-certificates_it#prossime-tappe.

⁸³¹ D'Addario A., *Corridoi turistici e proroga dei voucher. La strategia di Garavaglia*, in TTG Italia, 21 aprile 2021, in rete: <https://www.ttgitalia.com/stories/tour-operator/168183-corridoi-turistici-e-proroga-dei-voucher-la-strategia-di-garavaglia/>.

⁸³² Ministero della salute, *Covid 19 - Viaggiatori*, in rete: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5411&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto&tab=9>.

⁸³³ Il Post, *Il Consiglio dei ministri ha approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 29 aprile 2021, in rete: <https://www.ilpost.it/2021/04/29/recovery-fund-approvato-cdm/>.

⁸³⁴ Magnani A., *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, in Il Sole 24 Ore, 04 marzo 2021, in rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>.

che aumenta fino a 49,86 miliardi considerando anche le risorse del ReactEu e del Fondo Complementare) per “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”⁸³⁵.

5.2 Gli investimenti per il turismo nel PNRR (*Anamaria Elena Muresan*)

Del totale dei fondi destinati alla missione della digitalizzazione, 6,68 miliardi di euro si intende utilizzarli nello specifico per turismo e cultura. Gli ambiti di intervento individuati nel piano sono quattro:

- a) Patrimonio culturale per la prossima generazione;
- b) Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale;
- c) Industria Culturale e Creativa 4.0;
- d) Turismo 4.0.

Patrimonio culturale per la prossima generazione. Per quanto riguarda il primo ambito, in totale si intende destinarvi 1,1 miliardi di euro. Gli obiettivi sono la digitalizzazione di quanto custodito in musei, archivi, biblioteche e luoghi della cultura, raccogliere le risorse in un’infrastruttura digitale rendendole disponibili per la fruizione pubblica, e incoraggiare altresì la creazione di nuovi contenuti culturali e lo sviluppo di servizi digitali. Si intende inoltre intervenire per rimuovere le barriere fisiche, percettive, culturali e cognitive delle istituzioni culturali, promuovendo una cultura dell’accessibilità. Infine, si vuole migliorare l’efficienza energetica degli edifici legati settore culturale e creativo, quali cinema, teatri e musei.

Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale. Per il secondo ambito di interventi si intende allocarvi 2,72 miliardi di euro. Con queste risorse si vuole affrontare il problema del sovraffollamento riguardanti le attrazioni turistiche nelle principali città d’arte attraverso la promozione dei tanti piccoli centri storici italiani con un “Piano Nazionale Borghi”. Si tratta di un programma di sostegno allo sviluppo economico e sociale delle zone svantaggiate che prevede interventi volti al recupero del patrimonio storico, alla riqualificazione degli spazi pubblici aperti e a favorire la creazione e promozione di nuovi itinerari per rilanciare le economie locali. Nella stessa ottica ci si propone di avviare un processo di valorizzazione di edifici storici rurali portando così ad un netto miglioramento della qualità paesaggistica del territorio nazionale e permettendo alla collettività di riappropriarsi di un patrimonio edilizio finora sottoutilizzato e non accessibile al pubblico.

Con lo stesso spirito si intende operare per la riqualificazione di parchi e giardini storici, nonché per formare le persone locali al fine di preservarli e curarli nel tempo. Infatti, l’Italia conta circa 5.000 ville, parchi e giardini storici protetti, per loro natura portatori di valori storicoculturali, che si legano senza possibilità di divisione con i valori ambientali. Diventa allora possibile realizzare connessioni ecologiche favorendo i servizi ecosistemici, la riduzione dell’inquinamento ambientale e sonoro, nonché la regolazione del microclima.

Motivazioni affini muovono le opere di messa in sicurezza antisismica dei luoghi di culto, il restauro del patrimonio Fondo Edifici di Culto (FEC) e la realizzazione di depositi per il ricovero delle opere d’arte coinvolte negli eventi calamitosi. Prioritariamente si intende ricostruire gli edifici che hanno subito danni e predisporre un sistema per verificare la vulnerabilità sismica degli edifici. Inoltre, si prevede la realizzazione del Centro Funzionale Nazionale per la salvaguardia dei beni culturali da rischi di natura antropica e naturale (CEFURISC).

Industria Culturale e Creativa 4.0. Il terzo ambito vede allocarsi 460 milioni di euro. Innanzitutto, è prevista l’introduzione di criteri sociali e ambientali negli appalti pubblici

⁸³⁵ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, governo.it.

per eventi culturali finanziati, promossi o organizzati dalla pubblica autorità con il fine di ridurre l'impronta ecologica di tali eventi e consentire la diffusione di tecnologie e prodotti più sostenibili. L'obiettivo principale di questo ambito di interventi è migliorare la competitività del settore cinematografico italiano. Con questo fine si intende potenziare gli studi cinematografici di Cinecittà gestiti da Istituto Luce Cinecittà SRL per migliorare la qualità dell'offerta e attrarre le grandi produzioni nazionali, europee ed internazionali. Si vuole, inoltre, rilanciare le attività della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia sviluppando infrastrutture non solo ad uso professionale ma anche didattico tramite e-learning. In più, è previsto il rafforzamento delle competenze professionali volte a favorire la transizione ecologica. Infatti, risulta di primaria importanza spronare all'uso della tecnologia digitale lungo tutta la catena del valore, oltretutto all'approccio green.

Turismo 4.0. Per l'ultimo degli ambiti di intervento il budget previsto è di 2,4 miliardi di euro. Una prima linea di interventi è volta a creare un Hub del turismo digitale, accessibile attraverso una piattaforma web dedicata. Si tratta sostanzialmente di: una "messa a scala" del portale Italia.it, mediante l'integrazione con fonti aggiuntive, l'ampliamento del portafoglio servizi e dei contenuti editoriali tematici; lo sviluppo di un data lake e adozione di modelli di intelligenza artificiale per analizzare il comportamento online dei turisti; lo sviluppo di un "Kit di supporto per servizi digitali di base" per imprese piccole o arretrate. Come meglio precisato dal ministro Garavaglia, questa importante innovazione risponde alla insufficiente digitalizzazione dei servizi di promozione e marketing dell'offerta turistico-ricettiva italiana. Evidenzia, inoltre, che tali lavori si svolgeranno necessariamente attraverso una continua interlocuzione con le Regioni per valorizzare e mettere in rete tutto il lavoro che le singole Regioni stanno già sviluppando per valorizzare l'offerta del patrimonio turistico, mettendo in atto quindi metodi di co-progettazione⁸³⁶. Con una seconda linea di interventi si intende migliorare la competitività delle imprese turistiche attraverso un "Fondo integrato per la competitività delle imprese turistiche" che prevede diverse forme:

- a) Credito fiscale (530 milioni) per aumentare la qualità e la sostenibilità dell'ospitalità, prevedendo anche una percentuale di Fondo perduto per incentivare gli investimenti;
- b) Fondo di Fondi BEI (Turismo Sostenibile 748 milioni) ad effetto leva 1:3 che si prevede possa generare più di due miliardi di investimenti nel turismo montano, nel settore Business e nell'offerta top quality, nel turismo sostenibile e nel rinnovamento di beni mobili e immobili connessi all'attività turistica. Il Fondo può raccogliere capitale attraverso la partecipazione ad iniziative delle istituzioni finanziarie europee per concedere crediti agevolati al settore turistico;
- c) Potenziamento del Fondo Nazionale del Turismo (150 milioni) destinato a rinnovare gli immobili turistici ad alto potenziale turistico, in particolare degli alberghi più iconici al fine di valorizzare l'identità dell'ospitalità italiana di eccellenza;
- d) Sezione Speciale Turismo del Fondo Centrale di Garanzia (358 milioni) per facilitare l'accesso al credito agli attuali imprenditori e ai giovani che intendono avviare un'attività;
- e) Partecipazione del MiTur al capitale del Fondo Nazionale del Turismo, per acquistare, rinnovare e riqualificare strutture alberghiere italiane, tutelare immobili strategici e di prestigio, in particolare nelle regioni meridionali.

⁸³⁶ Conferenza Stato Regioni, Ministro Garavaglia, 21 aprile 2021, in rete: <http://www.affariregionali.gov.it/media/507813/slides-ministro-garavaglia-21-aprile-2021.pdf>

Una terza linea di interventi è volta a sfruttare appieno le potenzialità dei grandi eventi che coinvolgeranno il Paese (Ryder Cup del 2022 e il Giubileo del 2025). In particolare, attraverso Caput Mundi si vuole creare un itinerario turistico nazionale che partendo da Roma porti i turisti lungo percorsi meno conosciuti. Il nome non è casuale, significa centro del Mondo, perché si vuole trasmettere al turista un senso di recupero della vita dopo la crisi pandemica. Si vuole quindi differenziare l'offerta per quanto più possibile, dai pellegrinaggi al turismo eno-gastronomico. A tal fine sarà sviluppata una app turistica quale contenitore di informazioni turistiche, culturali e logistiche. Non stupisce quindi che molte risorse e progetti siano indirizzati proprio alla Capitale, quali: restauro del patrimonio culturale e urbano ad alto valore storico; messa in sicurezza di luoghi pubblici e edifici di interesse storico lungo i cammini giubilari; riqualifica delle zone periferiche; rinnovo di parchi, giardini storici, fontane e ville; digitalizzazione dei servizi culturali; incremento dell'offerta culturale nelle periferie per fini di inclusione sociale.

Una quarta ed ultima linea di interventi è volta a fornire un ordinamento professionale alle guide turistiche e al loro ambito di appartenenza. L'obiettivo è regolamentare i principi fondamentali della professione e standardizzare i livelli di prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale. Per migliorare l'offerta, infine, sono previste operazioni di formazione e aggiornamento professionale.

Tab. 1. Distribuzione territoriale delle risorse

	Totale Risorse PNRR	Risorse destinate al Centro nord	Risorse destinate al sud
HUB Turismo	114.000.000,00	74.100.000,00	39.900.000,00
Fondi Turismo	1.786.000.000,00	985.900.000,00	800.100.000,00
	150.000.000,00	82.802.351,62	67.197.648,38
	530.000.000,00	292.568.309,07	237.431.690,93
	748.000.000,00	412.907.726,76	335.092.273,24
	358.000.000,00	197.621.612,54	160.378.387,46
Caput Mundi	500.000.000,00	500.000.000,00	
TOTALE	2.400.000.000,00	1.560.000.000,00	840.000.000,00

Fonte: Conferenza Stato Regioni del 21 aprile 2021

Altrove nel Piano, il turismo viene citato in relazione ai trasporti (di seguito analizzati) e per ricordare quanto questo settore sia importante nelle Regioni del Sud Italia, già indietro rispetto al resto del Paese o ancora per ribadire l'importanza della digitalizzazione anche in ambito turistico.

5.3 Le criticità del PNRR (Anamaria Elena Muresan)

In definitiva, quindi, si può affermare che sembrano essere due le chiavi di lettura degli investimenti destinati a turismo e cultura: digitale e sostenibile.

Le intenzioni sono più che nobili e le parole del PNRR sono altisonanti. Tuttavia, nel complesso c'è un'eccedenza di generalizzazione dei contenuti e poca concretezza nella descrizione delle future azioni. È interessante osservare che, escludendo il progetto Cinecittà, non si faccia riferimento al mondo dello spettacolo né al turismo balneare che è fondamentale per quel tanto citato Sud con cui si vuole rimuovere l'esistente divario. Un altro punto spinoso da evidenziare è che le Regioni hanno sempre cercato di realizzare un

ordinamento delle professioni, senza mai riuscirci. In ultimo, le risorse destinate al turismo risultano sommate a quelle per la cultura, nonostante la recente creazione del ministero dedicato, fatto su cui si è detta contrariata anche la presidente di Fiavet, Ivana Jelinic⁸³⁷.

Sebbene poi i borghi nel PNRR siano citati otto volte, secondo il Presidente nazionale dei Borghi più belli d'Italia, questo non basta. Per Fiorello Primi è infatti necessario favorire lo smart working e l'insediamento di start-up innovative, centri di ricerca, imprese digitali di prossimità e rigenerare i borghi dove ancora vivono comunità più o meno numerose per ridurre, come si legge nel PNRR, "la disparità e gli squilibri locali, regionali e fra centri urbani e aree rurali"⁸³⁸.

Potremmo quindi dire, con l'amaro in bocca, che in sostanza si tratta di un programma che "elenca solo investimenti, rinvia a cantieri di difficile inaugurazione, definisce il quadro ma non gli strumenti applicativi"⁸³⁹.

Un PNRR alternativo. L'insoddisfazione generale per i contenuti del PNRR ha spinto Legambiente a scrivere e pubblicare una propria proposta⁸⁴⁰. Il PNRR di Legambiente inizia con una lucida analisi del percorso di designazione del Piano, che definisce "a dir poco confuso e, soprattutto, per nulla partecipato" con una totale mancanza di visione del governo nazionale. Di questo percorso ha preso parte anche Legambiente, portando proposte e progetti sia alla task force guidata da Vittorio Colao sia, durante gli Stati generali, al premier Giuseppe Conte. Questo dialogo con le pocanzi citate autorità però, denuncia l'associazione ambientalista, non è mai avvenuto. Fortemente criticato è anche il metodo adottato del governo, sottolineando che il PNRR è stato scritto "nel chiuso delle stanze i Palazzo Chigi o del MEF" contrariamente a quanto più volte era stato dichiarato, nonché con la presenza delle aziende a partecipazione statale al tavolo governativo.

Legambiente, come associazione ambientalista, nel suo Piano alternativo si focalizza sulle missioni per la "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e "Infrastrutture per la mobilità sostenibile", ma numerosi sono gli spunti relativi al turismo (citato nel documento, forse per ironia della sorte, 57 volte, come nel PNRR ufficiale). Infatti, fra le ventitré priorità di intervento individuate, figura anche "Turismo attivo e sostenibile".

In questa sezione, la principale linea guida seguita da Legambiente sembra essere quella di affiancare all'immagine tradizionale dell'Italia (quale città d'arte e siti archeologici) che attira l'attenzione di un pubblico ormai maturo, una più contemporanea che fa leva sui nuovi turismi (slow, sostenibili, esperienziali, ecc.). Si pone fortemente l'accento sugli itinerari (a piedi e in bici) che per molti versi obbligano i territori a creare un sistema integrato dell'offerta. Molto peso si dà al cicloturismo, che secondo i Rapporti annuali Isnat/Legambiente possono generare un volume d'affari fra i 4,7 e i 7,6 miliardi di euro all'anno, nonostante la significativa assenza di infrastrutture ciclabili dedicate. Si suggerisce però di non affidare lo sviluppo del settore solo al Sistema nazionale delle ciclovie turistiche poiché richiederebbe tempistiche troppo lunghe. Le azioni proposte sono di censire i percorsi cicloturistici che utilizzano la viabilità esistente e quindi di pronta fruibilità,

⁸³⁷ L'agenzia di viaggi magazine, *Pnrr, Jelinic: «I fondi per il turismo non bastano»*, 30 aprile 2021, in rete: <https://www.lagenziadiviaggi.it/pnrr-jelinic-i-fondi-per-il-turismo-non-bastano/>.

⁸³⁸ Primi F., *Fiorello Primi: "Nel piano Draghi i borghi sono citati otto volte. Ma non basta"*, in La Repubblica, 13 maggio 2021, in rete: <https://www.repubblica.it/dossier/cronaca/turismo2021/2021/05/13/news/nel-piano-draghi-i-borghi-so-no-citati-otto-volte-ma-non-basta-300862875/amp/>.

⁸³⁹ Landi S., *Nel Pnrr una vecchia idea di turismo*, in La Voce Info, 17 febbraio 2021, <https://www.lavoce.info/archives/72337/nel-pnrr-una-vecchia-idea-di-turismo/>.

⁸⁴⁰ Legambiente, *Per un'Italia più verde, innovativa e inclusiva. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che serve al Paese*, 02 febbraio 2021, in rete: <https://www.legambiente.it/rapporti-in-evidenza/per-unitalia-piu-verde-innovativa-e-inclusiva/>.

realizzare la segnaletica, incentivare l'imprenditorialità locale a servizio dell'infrastruttura e quantificare l'offerta. Per il turismo montano e balneare si propone la rinaturalizzazione di ambienti fortemente artificializzati, alla luce della crisi climatica in corso, motivo per cui si vuole disincentivare l'innevamento artificiale e la realizzazione di impianti di risalita sotto i 1800 metri. Si suggerisce, invece, l'incentivazione delle ciaspole, secondo solo allo sci alpino. Un appunto molto interessante riguarda lo sviluppo di prodotti relativi al "turismo genealogico" (o delle origini) per lo sviluppo di quei luoghi colpiti dalla piaga dell'emigrazione. Ancora, Legambiente suggerisce la creazione di un laboratorio di Ricerca & Sviluppo per realizzare nuovi prodotti, l'istituzione in seno al Mibac di un Osservatorio sulla sicurezza del patrimonio culturale che riunisca soggetti diversi per elaborare idee e proposte ed il riconoscimento da un punto di vista normativo del ruolo del volontariato nella valorizzazione complessiva dei beni culturali⁸⁴¹.

Infine, Legambiente fa una notevole analisi Regione per Regione elencando progetti da attuare o meno, aggiungendo quella maggiore concretezza di contenuti assente nel PNRR ufficiale.

5.4 Gli investimenti per i trasporti nel PNRR (Claudia Cadamuro)

Mobilità e trasporti sono temi strettamente interconnessi al turismo. Il turismo, infatti, si definisce come uno spostamento da e verso una destinazione, perciò, risulta interessante considerare anche gli aspetti legati alla gestione e agli investimenti su infrastrutture e servizi di trasporto previsti dal PNRR.

Il piano vuole rendere il sistema infrastrutturale dei trasporti più moderno, digitale e sostenibile entro il 2026, rispondendo alla sfida di decarbonizzazione connessa allo European Green Deal che ha lo scopo di rendere i paesi europei i primi ad impatto economico neutro, e agli obiettivi di sviluppo sostenibile sulla base dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.⁸⁴²

Ad oggi, il sistema di infrastrutture di trasporto italiano presenta molti punti di debolezza, accentuati dai forti divari territoriali che caratterizzano il Paese; tutto ciò si traduce in livelli di qualità di servizi di trasporto difformi che in alcuni casi limita fortemente il movimento di persone, provocando effetti significativi sul potenziale di crescita e competitività dell'Italia, anche dal punto di vista turistico.

Per questa tematica il PNRR si organizza in due componenti: investimenti sulla rete ferroviaria ed intermodalità e logistica integrata.

Per quanto concerne le proposte di interventi infrastrutturali e tecnologici nel settore ferroviario, i fondi stanziati sono 24,77 miliardi, ripartiti poi in diversi sotto-temi. Gli investimenti riguardano:

- le linee ad Alta Velocità nel Nord che collegano all'Europa (8,57 miliardi);
- i collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso Sud per passeggeri e merci (4,64 miliardi);
- lo sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto (2,97 miliardi);
- il potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave (2,97 miliardi);
- il potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud (2,40 miliardi);
- le connessioni diagonali, in particolare nel Centro-Sud del Paese (1,58 miliardi);
- il potenziamento delle linee regionali (0,94 miliardi);
- il miglioramento delle stazioni ferroviarie del Sud (0,70 miliardi).

⁸⁴¹ *Ibidem*.

⁸⁴² Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, governo.it.

La seconda linea di intervento (intermodalità e logistica integrata) con un budget di 0,63 miliardi, agisce sul miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti, adottando una visione di sostenibilità ambientale per la mobilità via mare dei passeggeri e delle merci. Inoltre, sono previsti investimenti nella digitalizzazione degli aeroporti e della filiera logistica, affiancati da una serie di riforme riguardanti la pianificazione strategica, l'implementazione di una piattaforma interoperabile e una revisione della normativa in materia di concessioni portuali.⁸⁴³

L'investimento maggiore, dunque, è rivolto ai trasporti ferroviari, in particolare all'Alta Velocità, al fine di consentire riduzioni dei tempi di percorrenza, l'uniformità della qualità del servizio di trasporto sul territorio ed il rafforzamento della connettività ferroviaria regionale, nazionale ma anche transfrontaliera. L'attenzione ai territori meno collegati e l'intenzione a colmarne il divario tra Nord e Sud e tra le aree urbane e le aree interne o rurali è interessante anche per favorire coesione sociale e pari opportunità, in particolare per le prossime generazioni. A beneficiare di questi aspetti sarà anche il turismo: il potenziamento delle reti ferroviarie permetterebbe, per esempio, l'ideazione e l'applicazione di strategie mirate a valorizzare aree con potenziale turistico, ad ora però poco frequentate poiché caratterizzate da scarsa accessibilità. In questo modo si concederebbero più possibilità alle piccole località italiane e si ridurrebbe, per quanto possibile, la pressione sulle principali destinazioni. Tuttavia, questi interventi su mobilità e turismo dovrebbero essere collegati e coordinati tra loro con l'obiettivo di essere concretizzati e non rimanere solo buoni progetti su carta.

6. I BUONI VACANZA FRA TURISMO SOCIALE ED EFFETTIVITÀ DELLA MISURA DI SOSTEGNO AL SETTORE *(Martina Dell'Eva)*

Dedichiamo in questo studio anche un capitolo al "Bonus vacanze", un ulteriore incentivo statale ideato per sostenere l'economia italiana e per supportare il tanto penalizzato ed agonizzante settore del turismo, un elemento fondamentale della nostra società e della nostra economia.

Concetti ambiziosi come quelli di inclusione, accessibilità e crescita condivisa devono essere alla base di un turismo perseguibile da tutti, che trova le sue radici nel cosiddetto fenomeno del "turismo sociale": la Dichiarazione di Montreal del 1996, adottata dall'allora BITS⁸⁴⁴, delinea gli aspetti di questo tipo di turismo, al quale, nel 2006, con l'Addendum di Aubagne, si identificano con maggior convinzione i caratteri di questa visione. Tale tipo di turismo viene concepito come "a shaper of society"⁸⁴⁵ e nasce con l'obiettivo di rendere accessibile a tutti la fruizione della vacanza, cercando di scavalcare qualsiasi forma di esclusione e barriera di carattere culturale, finanziaria o fisica. Il momento del viaggio viene quindi percepito come un particolare momento di aggregazione, che permette all'individuo di godere di attività, proposte e processi di scambio, in quanto "animale sociale" e non solo "homo oeconomicus", incline alle forme di relazione e di partecipazione. In questo caso, il turismo dovrebbe porre particolare attenzione alle forme di inclusione e lavorare per proporre forme solidali ed anti-discriminanti.

⁸⁴³ *Ibidem*.

⁸⁴⁴ Bureau international du tourisme social (BITS), oggi Organisation Internationale du Tourisme Social (OITS): si tratta di un'organizzazione internazionale no – profit che promuove la diffusione di buone pratiche per un turismo responsabile ed accessibile al maggior numero di persone possibili, <https://isto.international/who-we-are/>.

⁸⁴⁵ Assemblea Generale BITS, *Montreal Declaration: Towards a humanist, social version of tourism (1996)*, in ISTO, in rete: <https://isto.international/wp-content/uploads/2020/02/Declaration-Montreal-EN.pdf>.

Proprio il carattere solidale di questa tipologia di turismo, che vuole rendere questo fenomeno non qualcosa di elitario, ma di accessibile a tutti, ci rimanda alla misura di sostegno del “Bonus vacanze”, prevista dal decreto-legge 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) per incentivare il turismo nazionale, dopo l’esplosione della pandemia, nella fase 2 dell’emergenza. Questa misura, infatti, permette una maggior accessibilità alla vacanza, che in questo caso non viene solo vista come un bisogno umano di socialità, ma anche come un mezzo per incentivare e promuovere il turismo italiano. Non si tratta della sola misura agevolativa del decreto, infatti, rientrano una serie di altre agevolazioni, rivolte alle imprese e alle famiglie, come il bonus bollette, il bonus sanificazioni, il bonus affitto ed il bonus bici⁸⁴⁶.

Nel capitolo riguardante questa tematica, nel precedente student paper (n.59, 2020), ci si interrogava sulla progettazione di questo buono e sulla sua fattibilità. Nei primi mesi dell’anno 2020, infatti, era ancora dubbia la sua strutturazione, tra bonus speso in struttura o detraibile, la sua accessibilità tramite fasce di reddito, validità e successiva distribuzione. Dopo circa un anno dalla sua istituzione, presentiamo quindi in questo capitolo le caratteristiche e le evoluzioni di questa misura economica, adottata dal governo Conte e prorogata, in termini d’utilizzo, fino a dicembre 2021 (salvo possibili proroghe), per coloro che ne hanno fatto richiesta tra il 1° luglio ed il 31 dicembre 2020⁸⁴⁷.

Il “Bonus vacanze”, più propriamente chiamato “tax credit vacanze”, consiste in un contributo economico, erogato fino ad un importo massimo di euro 500, da spendere in un’unica soluzione presso strutture ricettive, agriturismi e B&B che aderiscono all’iniziativa. L’ammontare del bonus è legato alla composizione del nucleo familiare: per nuclei con un’unica persona, il bonus ammonta a euro 150, a nuclei familiari di due persone spettano un massimo di euro 300, fino ad arrivare al tetto di euro 500 con famiglie più numerose. La stessa Agenzia delle Entrate ne determina i termini di richiesta, i requisiti ed i modi di utilizzo: i cittadini possono usufruire di una guida dedicata a tale incentivo, ideata per favorire un accesso al credito più immediato e facilitarne la domanda. Nonostante ciò, la sua efficacia è attualmente oggetto di discussione, in quanto si tratta di un intervento ancora perfezionabile sotto molti punti di vista: vediamo ora nel dettaglio le caratteristiche ed i maggiori punti di criticità collegati a questa misura di sostegno di carattere statale.

Innanzitutto, la richiesta di bonus non spetta a tutta la popolazione ed è qui che questa misura si scontra con un primo problema di accessibilità: famiglie con un ISEE superiore a euro 40,000 ne rimangono escluse, secondo rendicontazioni reddituali e patrimoniali. Un secondo fattore di limitata accessibilità potrebbe essere rappresentato proprio dalla faccia innovativa di questo bonus: infatti, la sua richiesta ed erogazione è prevista nella sola forma digitale, fatto che potrebbe limitare le richieste di nuclei familiari con età avanzata o delle fasce di popolazioni meno abbienti. La richiesta, appunto, avviene solo per mezzo di un’identità digitale, SPID o CIE 3.0., tramite l’applicazione dei servizi pubblici IO. Il bonus viene attribuito tramite un codice, collegato ad un QR code, che deve esser mostrato all’albergatore al momento del saldo. Prima della partenza, è bene verificare che la struttura scelta aderisca a tale iniziativa: infatti, come precedentemente specificato, non tutte le strutture sono obbligate ad aderire. Un ulteriore mezzo di verifica viene fornito dal sito ItalyHOTELS, sul quale attraverso una ricerca mirata è possibile verificare, nella descrizione dei servizi della struttura, la dicitura “Accetta bonus vacanze”⁸⁴⁸.

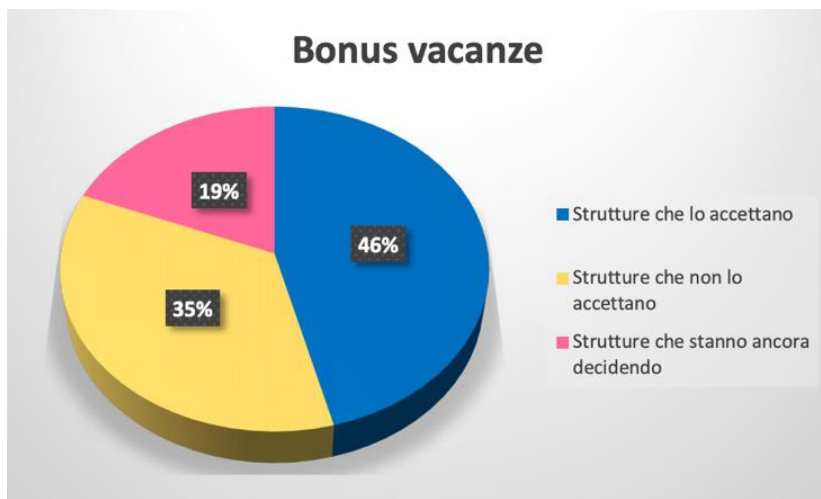
⁸⁴⁶ Angeli, F. (2020), *L’incidenza della normativa COVID-19 nell’assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di turismo*, in Rivista italiana di diritto del turismo: 30, 3 special issue, Milano.

⁸⁴⁷ Pagina Ufficiale Agenzia delle Entrate, *Bonus vacanze*, in rete: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-vacanze1>.

⁸⁴⁸ Per accedere al sito, condividiamo di seguito il link, <https://bonusvacanze.italyhotels.it/>.

Riguardo ai numeri di adesione, l'Osservatorio Nazionale Federconsumatori monitora, all'alba della sperimentazione nel luglio 2020, 370 strutture (tra alberghi, agriturismi e B&B) su tutto il territorio nazionale, per verificare quante di queste accettassero il bonus: come possiamo osservare dal grafico, ben il 35% delle strutture non accettava il bonus, con una percentuale di indecisione che saliva al 19%⁸⁴⁹.

Grafico 1. Adesione al "Bonus vacanze" luglio 2020



Fonte: Federconsumatori, 2020

Questo potrebbe derivare dal fatto che le strutture non riscuotono immediatamente il credito, ma ne confermano l'applicazione dello sconto dell'80%, recuperando il relativo importo in un secondo momento sotto la forma di credito d'imposta. La richiesta di recupero può avvenire già dal giorno lavorativo successivo. Il corrispettivo garantito all'albergatore, al momento del saldo, equivale quindi solo al 20% del bonus concesso, a cui si aggiunge il possibile incasso dovuto da un saldo maggiore. Proprio la mancanza di immediato incasso, di una parte di bonus, potrebbe aver rappresentato un ulteriore freno per raggiungere un numero maggiore di adesioni all'iniziativa: lo stesso lockdown nazionale potrebbe aver creato dei problemi di mancata liquidità, con un probabile maggiore numero di non aderenti. Ci scontriamo, quindi, con un terzo problema di accessibilità diffusa, per la scarsa applicazione dell'agevolazione tra le strutture. Secondo Corrado Luca Bianca, direttore di Assoturismo e Assohotel Confesercenti, il problema era costituito da una mancata chiarezza "...sulle tempistiche di rimborso" e "...sulla cedibilità a terzi del credito di imposta da parte delle imprese che ricevono il bonus"⁸⁵⁰. Secondo l'Agenzia dell'Entrate, infatti, è possibile cedere il credito d'imposta a fornitori o altri soggetti terzi, come istituti di credito ed intermediari finanziari⁸⁵¹.

Il bonus, inoltre, è utilizzabile anche per mezzo di piattaforme digitali quali Booking, Expedia e Airbnb. Questo per rispondere a delle criticità riscontrate in merito all'esclusione dall'applicazione del bonus, a cui si è cercato di rispondere con l'emendamento del Decreto

⁸⁴⁹ Federconsumatori, *Turismo: Indagine Federconsumatori sul bonus vacanze*, 4 luglio 2020, in rete: <https://www.federconsumatori.it/news/foto/c.s.4luglio2020Turismo.pdf>.

⁸⁵⁰ Riparte L'Italia (Osservatorio Economico e Sociale), *Corrado Luca (Assoturismo) "Il bonus vacanze? Importo minimo e procedura farraginoso"*, 02 luglio 2020, in rete: <https://www.ripartelitalia.it/il-bonus-vacanze-importo-minimo-e-procedura-farraginoso/>.

⁸⁵¹ Agenzia delle Entrate, *Bonus Vacanze – Manuale cessione crediti (luglio 2020)*, in rete: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2546826/MiniBonusVacanze_Comp.pdf/c4d c787e-4702-ff96-0f3f-f133a9cf25c0.

Agosto. Valentina Reino, responsabile dei rapporti istituzionali di Airbnb, affermava che "l'esclusione dei portali è un ulteriore elemento che rende difficile l'applicazione dello strumento bonus"⁸⁵². A questo proposito, infatti, l'articolo 176 sul Tax credit vacanze, comma 3, stabilisce che "il pagamento del servizio può essere corrisposto con l'ausilio, l'intervento o l'intermediazione di soggetti che gestiscono piattaforme o portali telematici, nonché di agenzie di viaggio e tour operator"⁸⁵³. Nel caso di Airbnb, il guest dovrà quindi eseguire la propria ricerca tra agriturismi, B&B, alberghi ed altre imprese, verificando che l'host aderisca all'iniziativa. La struttura, in ogni modo, deve essere associata ad un tipo di attività imprenditoriale e deve espressamente dichiarare di accettare il bonus⁸⁵⁴.

Per conto del cliente, invece, ogni caso di applicazione di tale incentivo, costituisce un mix di sconto e spesa detraibile: il fruitore, per ogni tipologia di struttura scelta, ottiene uno sconto immediato dell'80% sul valore del bonus, per poi scaricarlo il 20% rimanente in dichiarazione dei redditi, come detrazione d'imposta⁸⁵⁵. Anche in termini di fruizione del turista, i numeri riguardanti l'utilizzo non sono stati particolarmente incoraggianti: se vogliamo fornire alcuni dati, ad oggi sono stati utilizzati meno di 1 milione di bonus, con un'erogazione che non raggiunge nemmeno i 2 milioni⁸⁵⁶. Se l'erogazione e l'utilizzo non sono stati completamente soddisfacenti, è bene guardare i dati riguardanti i flussi turistici, che hanno dimostrato un calo importante di presenze e quindi di spostamenti e di viaggi, nonostante il lungo periodo di isolamento obbligato in casa: nel trimestre luglio-settembre 2020, dopo un timido mese di giugno, i flussi sono gradualmente ripresi, ma hanno assistito ad un consistente calo di meno 74,2 milioni, con il settore alberghiero che ne ha sofferto più di tutti⁸⁵⁷. Questo per sottolineare che, nonostante l'agevolazione di tale misura di sostegno, i numeri dell'estate scorsa sono stati fortemente in calo, fatto che potrebbe esser stato anche causato da emergenti fattori psicologici, come il nuovo e crescente timore di viaggiare e di condividere zone comuni con altre persone, per la paura appunto di contrarre il virus. La stessa situazione pandemica, che ha comportato un blocco dell'economia, così come difficoltà e fragilità economiche nelle famiglie italiane, può aver frenato un'adesione propriamente ideata per le famiglie con medio – basso reddito, soprattutto quelle più numerose, per il valore limitato del voucher. A questo fatto aggiungiamo tra le criticità anche la macchinosità della richiesta e la particolarità di un sistema innovativo.

Ci interroghiamo quindi sull'effettività di questa misura di sostegno, che dopo la presentazione dello scorso anno, dovrebbe rappresentare un meccanismo collaudato, seppur ancora farraginoso. Si potrebbe anche dedurre che lo stesso personale delle strutture ricettive dovrebbe risultare più preparato e meno titubante rispetto all'incasso dell'agevolazione, che comunque potrebbe rappresentare, come precedentemente specificato, un'ulteriore barriera all'accesso, per la mancanza di liquidità, dato l'assodato blocco, soprattutto nelle aree montane. Il bonus, quindi, sembra presentare dei punti deboli e su cui è bene discutere: se il turismo sociale, di cui accennato all'inizio del capitolo,

⁸⁵² Donadio, E., Lombardi, S., *Il bonus vacanze dà una spinta digitale ma rischia il flop*, in Econopoly, Il Sole 24 Ore, 29 giugno 2020, in rete: <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/06/29/bonus-vacanze-digitale>.

⁸⁵³ D.L. 34/2020, (convertito in legge il 26 maggio 2021), Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, reperito da Leggi d'Italia PA.

⁸⁵⁴ Airbnb, *Come usare il bonus vacanze su Airbnb*, 2020, 18 novembre 2020, in rete: <https://news.airbnb.com/it/come-usare-bonus-vacanze-airbnb/>.

⁸⁵⁵ Pagina Ufficiale Agenzia delle Entrate, *Bonus Vacanze*, in rete: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-vacanze1>.

⁸⁵⁶ Pagina Ufficiale IO Italia, *I numeri dell'app IO*, in rete: <https://io.italia.it/dashboard/#bonusvacanze>.

⁸⁵⁷ Istat, *Primi nove mesi del 2020: presenze dimezzate negli esercizi ricettivi*, in rete: <https://www.istat.it/it/archivio/252091>.

promuove un maggior accesso alla vacanza, nel tentativo di eliminare le barriere, non solo dal punto di vista sociale, culturale e fisico, ma anche dal punto di vista economico, l'accessibilità a questa misura di sostegno secondo fasce di reddito ben stabilite, impedisce alle fasce più abbienti di accederne. Sicuramente l'idea di fondo che caratterizza tale incentivo è quella di permettere alle fasce di reddito più basse, di esercitarne il diritto e di praticare una maggior mobilità, per mancanza di risorse proprie. Proprio questo limite potrebbe causare insoddisfazioni e malumori tra coloro che ne vengono esclusi: a questo riguardo, dati i numeri ancor poco soddisfacenti delle richieste, si potrebbe pensare di alzare le fasce di reddito o addirittura di eliminarle.

Dall'altra parte, l'innovazione del bonus stesso potrebbe rappresentare un'altra barriera all'accesso: le fasce di popolazione con redditi più bassi, infatti, potrebbero riscontrare delle difficoltà nella stessa richiesta ed erogazione del bonus, vista la digitalizzazione dell'intero processo; non solo le fasce meno abbienti, ma anche coloro che fanno parte di una fascia d'età più avanzata, con probabile meno dimestichezza nell'utilizzo di apparati tecnologici. Lo stesso importo ridotto, che con nuclei familiari di più di tre persone, arriva al tetto massimo di euro 500, potrebbe risultare poco incentivante ed accattivante.

In conclusione, possiamo dire che il bonus rispecchia solo alcune delle formule di inclusione e di accessibilità del fenomeno del turismo sociale, per le problematiche precedentemente discusse, di cui appunto l'esclusione di alcune fasce di reddito, la bassa adesione delle strutture ricettive, l'alto grado di digitalizzazione del sistema, la mancata chiarezza sulle tempistiche di rimborso, così come la previsione di un tetto massimo di erogazione, non totalmente vantaggioso per nuclei familiari numerosi.

Il bonus potrebbe essere oggetto di una vera e propria riformulazione, ma si conferma per ora come un'estensione della versione precedente, con leggeri cambiamenti rispetto alla fase di lancio iniziale. Attendiamo quindi eventuali modifiche e proroghe dal recente Decreto Sostegni e Decreto Sostegni Bis, che potrebbero rivoluzionare l'erogazione e la fruizione della misura, soprattutto per quanto riguarda la riapertura delle domande, l'estensione, la validità e la possibilità di spesa nelle strutture.

Le proroghe possono esser intese come ulteriori strumenti di supporto alle strutture ricettive, che potranno godere di tale misura di sostegno anche in momenti più stabili di ripresa, nella speranza che aumentino adesioni di partecipazione e le richieste di erogazione. Questo sarà indubbiamente legato alle possibilità dei singoli, e delle famiglie, di intraprendere pratiche turistiche in un delicato momento di ristrettezza economica. Il bonus, inoltre, proprio per la sua configurazione di possibile utilizzo solo in Italia, potrebbe rappresentare una delle misure agevolative del nuovo fenomeno del "staycation", ossia dei viaggi di prossimità, in questo caso sul suolo italiano, dato che la ripresa dei viaggi europei ed extraeuropee si prospetta ancora molto lenta ed in totale rilancio solo fra qualche anno⁸⁵⁸.

Inoltre, con l'avvento dei vaccini e della maggior libertà in ambito di mobilità e viaggi, il bonus potrebbe essere anche un ottimo mezzo di destagionalizzazione, per permettere il suo utilizzo in momenti meno carichi dell'anno, come quello dell'autunno 2021, salvo ulteriori proroghe, in cui ci auspichiamo, i contagi vengano mantenuti bassi grazie all'attuale campagna di vaccinazione ed immunizzazione.

7. CONCLUSIONI *(Martina Dell'Eva)*

In questo capitolo abbiamo potuto analizzare in maniera più ravvicinata e dettagliata le politiche pubbliche messe in atto dal governo centrale, dai governi locali e a livello

⁸⁵⁸ Angeloni, S., *L'impatto del Covid – 19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, in *Electronic Journal of Management*, n.1 – 2021.

comunitario europeo, atte per garantire una maggiore assistenza, sicurezza e benessere tra i cittadini dopo lo scoppio dell'epidemia che ha comportato un massiccio allargamento della spesa pubblica.

Come discusso nei capitoli precedenti, la situazione pandemica ha causato evidenti problemi di trade-off nel tentativo di trovare un giusto equilibrio tra la salvaguardia del benessere dei cittadini, minacciati dal galoppare del virus, e la tutela del sistema economico. Se la salute pubblica è stata considerata prioritaria, e con essa le misure adottate, a questa si sono accompagnate misure di welfare pubblico, così come le politiche di sostegno alle fasce più deboli ed alle imprese più vulnerabili, per le stesse caratteristiche che le contraddistinguono, come quelle turistiche e culturali. Si tratta di misure che possono essere finalizzate al sostegno economico generale, di cui anche lo stesso settore turistico può usufruire, come ad esempio i finanziamenti messi a disposizione dall'Unione Europea.

Come sottolineato più volte, il turismo è indiscutibilmente un asset formidabile nel nostro patrimonio nazionale, che ha assistito, nel breve periodo pandemico, a calibrate iniezioni di liquidità nel sistema: questo è avvenuto tramite la creazione di apposite misure finanziarie, fiscali, di ristoro e specifiche indennità per i lavoratori delle categorie più colpite. Nel mondo del turismo prendiamo in esame, ad esempio, i sostegni indirizzati in generale alle strutture ricettive, alle agenzie di viaggio, ai tour operator, a fiere, congressi e città d'arte. È bene quindi curare non solo la parte dell'offerta, ma porre anche una certa attenzione alla sfera della domanda: lo stesso "Bonus vacanze" potrebbe esser inteso come una misura agevolativa di breve termine, ideato con l'intenzione di incentivare la "ripartenza" turistica, in termini di viaggi, mobilità e prenotazioni. Se vogliamo infatti che il motore turistico riprenda a girare a ritmi sostenibili, è necessario riattivare questa domanda paralizzata, non solo considerando gli aspetti meramente sanitari, ma anche introducendo adeguate forme di sostegno ed agevolazioni che permettano di smuovere la domanda turistica, soprattutto attraverso la conservazione e la creazione di redditi stabili ed attraverso l'incentivazione di forme più sociali, come quella del tax credit vacanze. Nonostante ciò, come analizzato nel capitolo uno, sono state evidenti le manifestazioni di malcontento, soprattutto in merito alle incertezze legate ai tempi di erogazione e al valore degli stessi finanziamenti. Le criticità sono state rilevate anche nella soluzione del bonus, per i motivi evidenziati nel capitolo cinque di questo elaborato.

Con le integrazioni ai decreti-legge (c.d. Cura Italia e Liquidità), ci si augura invece un'efficiente gestione per il medio – lungo termine: il Covid, infatti, nonostante la sua forza devastatrice, potrebbe rappresentare un'opportunità, seppur anomala, per ristrutturare l'economia e per apportare una serie di modifiche e miglioramenti a questioni irrisolte e degne di considerazione. Tra i punti di debolezza italiani rientrano sicuramente i bassi livelli di crescita economica e produttività, la farraginosità della macchina amministrativa e burocratica, alti livelli di evasione fiscale, disuguaglianze economiche e sociali, soprattutto di genere, così come l'inattività di una consistente fetta di popolazione in giovane età⁸⁵⁹. Per un'azione efficace delle misure di medio – lungo periodo, come quella del PNRR, che in ambito turistico, servirà per riposizionare e riqualificare l'offerta sull'onda della digitalizzazione e dell'approccio green, servono soprattutto nuove forme di coinvolgimento e di collaborazione con le realtà regionali, in modo da poter accelerare tutte i punti salienti dei programmi nazionali e per mettere in pratica gli investimenti predisposti. La sinergia tra le Regioni è quindi di fondamentale importanza: non solo nella gestione dei flussi, ma

⁸⁵⁹ Comitato di esperti in materia economia e sociale, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*, Rapporto per il Presidente del Consiglio dei ministri, giugno 2020, in rete: https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf.

anche appunto nella gestione degli investimenti, e quindi delle spese, e delle politiche di welfare per i lavoratori. Non a caso, la pandemia ha visto la nascita del Ministero del Turismo, il cui compito, così come evidenziato dal neoletto Ministro Garavaglia, sarà quello di lavorare sinergicamente sui vari livelli per ottenere una gestione e direzione comune. Di certo di fronte all'iniezioni di massicce somme di denaro, messe a disposizione per l'interno comparto, con l'inclusione del mondo turistico, non sarà accettabile la mancata attuazione dei programmi, ora predisposti solo sulla carta.

La stessa visione collaborativa e strutturata sarebbe auspicabile anche nel rapporto tra Stati membri ed EU: l'impreparazione nella gestione di un'emergenza pandemica, combinata con l'imprevedibilità di tale situazione critica e dannosa, hanno comportato molteplici problemi alla guida degli Stati, che alla luce dei fatti necessitano di maggiori forme di coordinamento, non solo tecnico e scientifico, ma anche nuove forme di collaborazione, nella previsione di dover fronteggiare un altro futuro scoppio pandemico.

In conclusione, possiamo affermare che l'emergenza epidemiologica ha visto l'evolversi di vari provvedimenti legislativi d'urgenza, agevolazioni fiscali e misure di sostegno, atti per stabilizzare prima l'economia e poi favorirne la ripresa, non solo nel nostro Paese, ma anche in Europa: in particolar modo, si è cercato di reagire ed agire in tempi molto ristretti e nell'imprevedibilità dell'evento, secondo priorità e nel tentativo di proteggere i soggetti più colpiti e quindi più vulnerabili. L'emergenza Covid, infatti, ha condotto ad un'importante fase di recessione e ad un conseguente calo della domanda e paralizzazione dell'offerta, come è stato evidente nel settore turistico. Se le iniezioni di liquidità nel breve termine sono state necessarie nella fase emergenziale per tentare di arginare i danni ed evitare molte chiusure, così come per congelare molte realtà aziendali, ora gli Stati, sull'onda dei piani nazionali emananti, avranno il compito di gestire le proprie risorse economiche e rilanciare l'economia dei singoli Paesi, potendo beneficiare delle massicce somme di denaro concesse dall'UE.

Uno scenario virtuoso è possibile e questo potrebbe diventare concreto attraverso la realizzazione degli investimenti ed il potenziamento di settori che richiedono una spinta più digitale ed un approccio più sostenibile, non solo dal punto di vista ambientale, ma anche economico e sociale: se il "*whatever it takes*", pronunciato nel 2012 da Mario Draghi, allora al vertice della Banca Centrale Europea, è passato alla storia per essere un messaggio resiliente per la salvezza dell'Euro in Europa, non esiste concetto più appropriato ed attuale per identificare la difficoltà di questo momento storico ed il tipo di mentalità che sarebbe bene impiegare per canalizzare gli sforzi, sull'enfasi della collaborazione e della sinergia, verso un progetto sanitario condiviso ed una ripresa economica significativa e sostenibile.

CAPITOLO VIII

LA RIPARTENZA DEL TURISMO NELLA FASE VACCINALE: TIPOLOGIA DI OFFERTE, SCELTE DI MARKETING, COSTRUZIONE DEL PRODOTTO

Sommario: 1. IL TURISMO NELLA SITUAZIONE ATTUALE E IN QUELLA A VENIRE (*Youssef Angiari*) – 2. UNO SGUARDO ALLA DOMANDA (*Martina Delmarco*) – 2.1 Caratteristiche del cliente-consumatore all’epoca del Covid-19 - 2.2 Quale turista nella seconda estate del Covid-19? – 3. PROSPETTIVE DEL TURISMO NELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA – 3.1 Uno sguardo d’insieme (*Cristian Pavaleanu*) – 3.2 Turismo lento (*Cristian Pavaleanu*) – 3.3 Turismo domestico (*Cristian Pavaleanu*) – 3.4 Crociere (*Anna Carretta*) – 3.5 Diporto nautico (*Anna Lorieri*) – 3.5.1 I contratti del diporto nautico – 3.5.2 Tipologie di turismo nautico – 3.6 Nomadismo stanziale (*Cristian Pavaleanu*) – 4. COSTRUZIONE DEL PRODOTTO E SCELTE DI MARKETING ALLA VIGILIA DELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA – 4.1 Il turismo montano (*Martina Delmarco*) – 4.2 Il turismo balneare (*Anna Lorieri*) – 4.2.1 La gestione del demanio marittimo prima e dopo il Covid-19 – 4.2.2 Il nuovo quadro regolativo - 4.2.3 Nuove regole per un turismo balneare ai tempi del Covid-19 – 4.3 Turismo termale (*Anna Carretta*) – 4.4 Turismo culturale (*Anna Carretta*) – 4.5 Turismo enogastronomico (*Anna Carretta*) – 4.6 Turismo sportivo (*Martina Delmarco*) – 5. CONCLUSIONI (*Youssef Angiari*).

1. IL TURISMO NELLA SITUAZIONE ATTUALE E IN QUELLA A VENIRE (*Youssef Angiari*)

Nel 2020, il settore turistico globale, pesantemente penalizzato dalle restrizioni ai viaggi e dalle chiusure delle frontiere, ha visto sfumare 1.300 miliardi di dollari. Questo è il bilancio critico riportato dall’Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) del settore che nel 2019 poteva vantare il 10,6% dell’occupazione (334 milioni di occupati) e il 10,4% del prodotto interno lordo globale (9,2 trilioni di dollari)⁸⁶⁰. Ciò si traduce in una perdita 11 volte superiore a quella registrata nella crisi economica del 2009, quantificabile in una contrazione degli arrivi turistici del 74%⁸⁶¹.

I dati del Bel Paese non sono stati migliori. Il Barometro del Turismo, pubblicato trimestralmente da Federalberghi, mette in luce quanto abbia sofferto il comparto turistico nazionale a causa della Pandemia. Le presenze alberghiere totali, comprensive dunque sia di flussi turistici nazionali che di quelli esteri, si sono ridotte del 59,4% nel 2020.⁸⁶² Quest’ultimo dato atterrisce ancora di più se si considera che, a livello nazionale, il comparto turistico contribuisce in maniera indiretta per il 13% del prodotto interno lordo. Questi numeri costringono i decisori politici ad un intervento necessario al fine di definire scrupolosamente i termini delle norme di sicurezza che gli operatori del comparto e i turisti devono rispettare. Questa è condizione essenziale per poter garantire la continuità del settore nonché per promuovere un’offerta turistica allineata con le restrizioni imposte dalla situazione pandemica. Per gli operatori del settore “ripartire” significa inevitabilmente

⁸⁶⁰ Dati World Travel and Tourism Council.

⁸⁶¹ *Il Covid affossa il turismo globale: persi 1300 miliardi di dollari*, in *La Stampa*, 2021, 28 gennaio. In rete: <https://www.lastampa.it/economia/2021/01/28/news/turismo-globale-affossato-dalla-pandemia-da-covid-persi-1300-miliardi-di-dollari-1.39831357>.

⁸⁶² Dati Federalberghi.

ripensare e riprogettare l'erogazione del servizio turistico. Tuttavia, solo in presenza di precise norme che regolano gli spostamenti e le modalità di aggregazione per garantire la sicurezza della salute dei cittadini e dei turisti, le imprese turistiche avranno gli strumenti per rimodulare efficacemente la propria offerta affinché sia consona e fruibile.

La necessità di avere norme precise non è ravvisabile solo dal lato dell'offerta, bensì anche dalla domanda. Le destinazioni e le strutture dovranno allestire l'offerta tenendo attentamente in considerazione le regole igieniche e restrizioni per garantire al turista la sicurezza di poter fruire del servizio minimizzando quanto più possibile il rischio di contagio rendendo il soggiorno sicuro e nuovamente rasserenante.

A dare conferma di questa nuova sensibilità da parte dei turisti è il sondaggio "2020 a year in travel" condotto da Tripadvisor ad ottobre 2020. Il sondaggio è stato effettuato presso la clientela della piattaforma nei seguenti Paesi: USA, UK, Australia, Italia, Giappone e Singapore. I risultati mettono in luce un aspetto molto importante di cui gli operatori del comparto turistico dovrebbero tener conto: sicurezza e salute sono diventate parole chiave nella ricerca da parte dei turisti dei servizi di cui questi vogliono fruire ed hanno un maggior successo (e dunque maggior probabilità di ripartire) le strutture ricettive, le compagnie aeree e i ristoranti che riescono a comunicare alla clientela le misure messe in campo per garantire l'incolumità di quest'ultima⁸⁶³.

Questo è un punto cruciale per far ripartire il turismo. Lo stesso sondaggio riporta infatti che oltre la metà degli intervistati aspetterà oltre un anno prima di prendere in considerazione la possibilità di effettuare un viaggio all'estero; meno di un quinto degli intervistati pianifica di viaggiare per mezzo aereo e, di questi, meno della metà acquisterà un biglietto per un volo dalla durata superiore alle 5 ore⁸⁶⁴.

A giovare, o perlomeno ad essere più resiliente, è il comparto del turismo outdoor, con soggiorni dove ad essere protagonista è la natura e le località *en plein air*. Tale preferenza non si limiterà solo all'estate 2020, bensì anche alla prossima, come confermato dal rapporto dell'Osservatorio del Turismo Outdoor realizzato da Human Company. Le presenze che si andranno a registrare nell'estate 2021 saranno poco meno di 50 milioni di cui oltre la metà saranno turisti italiani. Vi è la tendenza a ridurre il raggio delle possibili mete pur di privilegiare una vacanza che venga percepita come sicura. È dunque l'ospitalità all'aria aperta ad avere la fiducia dei viaggiatori nella situazione attuale. Protagonisti in tale contesto sono i *camping*, i *camping village*, i rifugi montani e gli agriturismi⁸⁶⁵.

A dare speranza a tutto il comparto turistico, che non può giovare delle caratteristiche dell'offerta ricreativa outdoor, è stato l'annuncio a novembre 2020 del vaccino anti Covid-19 da parte delle case farmaceutiche collaboratrici Pfizer e BioNTech, il primo di diversi vaccini che tra fine 2020 e inizio 2021 hanno fatto rimbalzare euforicamente le borse e infuso ottimismo nei mercati a livello globale⁸⁶⁶.

La Pandemia ha bloccato quasi un anno intero di programmazioni e di pianificazioni di viaggi a causa dell'eccessiva incertezza dal punto di vista sanitario e per la spinosità delle cancellazioni e restrizioni che potevano interferire nello svolgimento delle attività turistiche e dunque sull'esperienza complessiva della vacanza, la quale dovrebbe avere finalità ludiche e di ripristino psicofisico, come anche sancito dall'articolo 36, 3° comma, Cost.

⁸⁶³ Sondaggio "2020 a year in travel" condotto da Tripadvisor. Risultati disponibili al sito: <https://www.tripadvisor.com/Covid19WhitepaperNovember2020>.

⁸⁶⁴ *Ibidem*.

⁸⁶⁵ C. Piccinotti, *Turismo outdoor in Italia: come andrà l'estate 2021?*, in *Il Corriere della sera*, 6 aprile 2021. In rete: <https://viaggi.corriere.it/eventi/turismo-outdoor-in-italia-previsioni-estate-2021/>.

⁸⁶⁶ E. Dusi, *Vaccino, l'annuncio di Pfizer: "Efficace al 90%"*, in *La Repubblica*, 9 Novembre 2020. In rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2020/11/09/news/il_vaccino_di_pfizer_e_efficace_al_90_-273706764/.

Tuttavia, la presenza di un vaccino valido ha generato fiducia in un ritorno più o meno agevole e celere alla “normalità”. Questa speranza trova riscontro anche nell’evidente aumento registrato nelle prenotazioni dai gestori di case vacanza nei mesi di novembre e dicembre, dunque nel periodo successivo all’annuncio dei primi vaccini di Pfizer, Moderna e AstraZeneca. Tale aumento rappresenta comunque un dato di due terzi inferiore rispetto ai dati registrati nello stesso periodo nel 2019. Ciononostante, il trend in rialzo da speranza rispetto ad una rinnovata fiducia da parte dei turisti nella possibilità di muoversi e di viaggiare e di un mai sopito desiderio di una vacanza appena possibile⁸⁶⁷.

A quest’euforia si contrappone però l’ardua sfida di immunizzare il mondo dal Covid-19, obiettivo né facile né veloce da raggiungere. Infatti, secondo la People’s Vaccine Alliance, movimento di organizzazioni sanitarie e umanitarie, i Paesi più benestanti si sono garantiti il 54% dei vaccini dai risultati più incoraggianti, nonostante la popolazione di questi ammonti a solo il 14% della popolazione mondiale. La People’s Vaccine Alliance denuncia il fatto che tale approccio alle vaccinazioni avrà come conseguenza una campagna vaccinale molto contenuta nel 2021, comunque non superiore al 10% della popolazione, nei 67 Paesi in via di sviluppo. Tali numeri esigui sono incompatibili per una ripartenza sostenuta del turismo in destinazioni turistiche di rilievo quali la Cambogia, Sri Lanka, Kenya e Uganda (per citarne alcuni), mettendo a rischio le economie di tali paesi⁸⁶⁸.

La ragione di un tale squilibrio nelle forniture dei vaccini va ricercato soprattutto nei finanziamenti che le nazioni più ricche hanno concesso per gli studi finalizzati allo sviluppo dei vaccini. In questo contesto è il Canada il paese che si è assicurato il maggior numero di potenziali vaccini, quantificabile in 10 dosi circa a cittadino. Tuttavia, vi è l’intenzione di condividere le dosi in eccesso dei vaccini che si dimostreranno validi in termini di sicurezza ed efficacia. Al fine di migliorare l’accesso dei Paesi in via di sviluppo ai vaccini, una soluzione chiave è rappresentata dall’iniziativa ACT (*Access to Covid-19 Tools*) Accelerator, (Acceleratore per l’accesso agli strumenti Covid-19) e il programma vaccinale COVAX, co-gestito dall’OMS congiuntamente ad altri partner. Tale programma si pone l’obiettivo di accelerare lo sviluppo dei vaccini e di assicurarne una distribuzione a livello globale equa. In tal modo, verranno distribuite dosi sufficienti per coprire il 20% della popolazione più vulnerabile dei 184 Paesi partecipanti. Il programma tuttavia non può partire se prima non vi sarà l’appoggio finanziario dei Paesi più ricchi, i quali devono sovvenzionare per un minimo di 23,7 miliardi di dollari nel 2021⁸⁶⁹.

Fino a quando non sarà raggiunta l’immunità di gregge a livello globale, bisogna affrontare i viaggi con cautela, in quanto come afferma la Dott.ssa Jewel Mullen⁸⁷⁰ : “Essere eccessivamente, o prematuramente, fiduciosi sull’efficacia dei vaccini può mettere a rischio le popolazioni di altri Paesi. Viaggiare ci dà la possibilità di contribuire alle loro economie instabili, ma contribuire alla diffusione di malattie crea l’effetto contrario”⁸⁷¹.

In attesa che i vaccini raggiungano tutti i gangli della popolazione mondiale, i test Covid-19 saranno una procedura necessaria per continuare a viaggiare. Questi strumenti sono sempre maggiormente semplici da utilizzare ed accurati. Altro aspetto da considerare è la necessità

⁸⁶⁷ F. Liuni, *Effetto vaccino sulle prenotazioni turistiche 2021: si intravede la luce in fondo al tunnel?*, in *Idealista*, 14 gennaio 2021. In rete: <https://www.idealista.it/news/vacanze/mercato-turistico/2021/01/13/152399-effetto-vaccino-sulle-prenotazioni-turistiche-2021-si-intravede-la-luce-in-fondo>.

⁸⁶⁸ J. Read, *Coronavirus: i vaccini salveranno il turismo?*, in *National Geographic*, 22 gennaio 2021. In rete: <https://www.nationalgeographic.it/scienza/2021/01/limportanza-dei-vaccini-per-tornare-a-viaggiare>

⁸⁶⁹ *Ibidem*.

⁸⁷⁰ Vice rettrice responsabile delle pari opportunità e professoressa associata di salute della popolazione e medicina interna presso la Dell Medical School dell’Università del Texas a Austin.

⁸⁷¹ J. Read, *Coronavirus: i vaccini salveranno il turismo?*, in *National Geographic*, 22 gennaio 2021. In rete: <https://www.nationalgeographic.it/scienza/2021/01/limportanza-dei-vaccini-per-tornare-a-viaggiare>

di dimostrare l'effettiva vaccinazione. Sono diverse le occasioni in cui sono stati contraffatti attestati con esiti negativi al test Covid-19.

Intanto, si sta delineando come lasciarsi passare per valicare i confini nazionali il “passaporto vaccinale”, documento che attesterà l'avvenuta vaccinazione anti Covid-19. Questa è la proposta della Commissione Europea, annunciata il 17 marzo 2021, per consentire ai cittadini degli Stati membri di spostarsi liberamente ed in sicurezza all'interno dell'UE fin quando non sarà finita l'emergenza pandemica. Il cosiddetto *Green Pass* europeo sarà disponibile a partire dal primo luglio 2021 e potrà essere utilizzato sia in formato cartaceo o digitale mediante l'utilizzo di un codice QR, tecnologia più affidabile e sicura rispetto alle possibili falsificazioni del documento. Questo indicherà se il soggetto che intende spostarsi è: vaccinato, specificando il vaccino somministrato; non vaccinato ma in possesso di tampone con esito negativo; in possesso degli anticorpi a causa della contrazione dell'infezione. Il passaporto vaccinale non sarà obbligatorio, ma potrà essere richiesto da compagnie aeree, dagli organizzatori di manifestazioni ed eventi e per l'accesso a determinati luoghi pubblici. In alternativa, è sempre possibile effettuare il tampone entro un determinata finestra temporale dall'accesso al luogo, evento o viaggio al fine di evitare possibili discriminazioni tra soggetti vaccinati e non e compatibilmente con il rispetto del principio della libertà di cura che vige nei confini dell'Unione Europea⁸⁷².

Per l'ottenimento del “Certificato Verde” (*Green pass*) ci si dovrà rivolgere alle apposite autorità nazionali per il rilascio del documento. Quest'ultimo potrebbe essere rilasciato dagli ospedali, dai centri dei test o dalle autorità sanitarie. Potrà essere rilasciato, come sopraddetto, in versione digitale da salvare su dispositivo mobile o, alternativamente, in versione cartacea⁸⁷³.

Essere in possesso del passaporto vaccinale non si tradurrà, però, nella libertà di movimento senza alcun tipo di limitazione. I possessori del Certificato Verde non avranno l'obbligo di quarantena all'arrivo o al rientro da un viaggio, ma saranno ugualmente sottoposti alle limitazioni e restrizioni vigenti in un dato momento nel Paese visitato⁸⁷⁴.

In attesa che entri in vigore il *Green Pass* Europeo, il Governo Draghi ha istituito un “Pass Verde Nazionale” che consentirà di viaggiare in Italia a partire dal 15 maggio, facendo venir meno l'obbligo di quarantena per chi entrerà nel Bel Paese dall'area Schengen, oltre che dalla Gran Bretagna e Israele (quest'ultimo grazie all'efficace campagna vaccinale) con mancato rinnovo dell'ordinanza, che ne sanciva l'obbligatorietà, da parte del Ministro della Salute Roberto Speranza. Rimane tuttavia l'obbligo di quarantena di 10 giorni per tutti i turisti provenienti da Paesi extra-UE⁸⁷⁵. Tale decisione è in linea con la volontà decisa di non perdere terreno rispetto ad altri Paesi che competono a livello turistico con l'Italia come la Grecia, la quale ha puntato sulle isole *Covid free* per far ripartire il turismo⁸⁷⁶.

Le modalità di funzionamento del Pass Verde Nazionale sono le medesime di quello europeo e sarà disponibile sempre in formato sia cartaceo che digitale. L'apertura ai turisti europei a partire da metà maggio ha fatto registrare una prima ondata di prenotazioni da

⁸⁷² M. Di Mario, *Covid-19: passaporto vaccinale europeo in arrivo?*, in *Altroconsumo*, 28 maggio 2021. In rete: <https://www.altroconsumo.it/vita-privata-famiglia/viaggi-tempo-libero/news/passaporto-vaccinale-europeo>.

⁸⁷³ Commissione Europea. Ultima consultazione: 25.05.2021.

⁸⁷⁴ M. Di Mario, *Covid-19: passaporto vaccinale europeo in arrivo?*, in *Altroconsumo*, 28 maggio 2021. In rete: <https://www.altroconsumo.it/vita-privata-famiglia/viaggi-tempo-libero/news/passaporto-vaccinale-europeo>.

⁸⁷⁵ A. Gagliardi, *Green pass, tutto quello che c'è da sapere in dieci domande e risposte*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/green-pass-tutto-quello-che-c-e-sapere-dieci-domande-e-risposte-AEj0q1J#U40145783115i3G>.

⁸⁷⁶ A. Gagliardi, *Green Pass: da metà maggio niente più quarantena per viaggiare in Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-il-green-pass-niente-piu-quarantena-meta-maggio-chi-viaggia-italia-AEMsvCG>.

Paesi quali Germania, Olanda e Portogallo. Tale risposta genera ottimismo, portando l'obiettivo successivo ad essere quello di riaprire a breve a tutti i Paesi nei quali le somministrazioni di vaccini abbiano raggiunto un livello elevato. Si mira anche a sviluppare voli oltreoceano *covid free* per poter incentivare i flussi di turisti americani, i quali costituiscono una quota di turismo con elevata propensione alla spesa⁸⁷⁷.

Tenendo in considerazione la forte spinta sulla riapertura impressa dal premier Mario Draghi, per giocare d'anticipo sui concorrenti turistici europei, anche i lavoratori del settore turistico (dalle strutture ricettive al comparto della ristorazione) potrebbero rientrare tra le classi produttive a cui sarà data maggiore priorità nella somministrazione dei vaccini. Coerentemente con quanto appena scritto, il Ministro del Turismo Massimo Garavaglia ha affermato: "Una volta vaccinata la popolazione fragile, può essere opportuno fare delle valutazioni anche per gli operatori del turismo"⁸⁷⁸.

Spostando l'attenzione dal continente europeo al mondo, si stanno approntando diversi passaporti vaccinali, tuttavia *CommonPass* appare essere il candidato più promettente. Quest'ultimo nasce dalla collaborazione tra il World Economic Forum e la fondazione non profit The Commons Project, ed è uno strumento sicuro per convalidare i risultati rispetto ai test Covid e all'eventuale somministrazione del vaccino. Risulta tuttavia ancora in fase di test a livello internazionale con lancio previsto durante l'estate 2021⁸⁷⁹.

In attesa che le campagne vaccinali provvedano alla vaccinazione dei cittadini dei rispettivi Paesi, l'impazienza di ottenere la vaccinazione unita alla volontà di far ripartire l'economia, soprattutto in quei Paesi dove il comparto turistico genera una quota non trascurabile del prodotto interno lordo, sta prendendo piede una nuova forma di turismo medicale: il turismo vaccinale.

Queste le parole riportate in un'intervista effettuata presso un piccolo tour operator bolognese, l'Eurasian Travel, specializzato nelle destinazioni russe e cinesi: "Dalla fine dello scorso anno abbiamo avuto decine e decine di richieste per potersi vaccinare in Russia. Non ci eravamo mai occupati di turismo medicale, anche se è un settore molto forte, considerando che c'è gente che si muove per rifarsi i denti, i capelli e per le cure estetiche in generale"⁸⁸⁰. Non meraviglia dunque la nascita di questi pacchetti vacanza-vaccino *all-inclusive* nei Paesi dove vi è un eccesso di dosi. Il primo Paese ad aver proposto tale formula turistica è Mauritius, che già da tempo incentiva l'arrivo di turisti che siano disposti a soggiornare nelle sue isole per un periodo prolungato (con la possibilità di lavorare in remoto da un paradiso idilliaco). Basta solo il visto all'arrivo, prima iniezione subito dopo l'atterraggio e richiamo successivo. Altro paradiso che offre una proposta analoga è Cuba, dove Vicente Vérez, direttore dell'Istituto Finlay di Savana, ha fatto sapere che le autorità sanitarie cubane hanno previsto la produzione di 100 milioni di dosi del Soberana 2, il più promettente dei quattro vaccini in fase di test avanzato allo stato attuale. Una tale produzione consentirebbe di vaccinare tutta la popolazione e di avanzarne poco meno di 80 milioni per i turisti di cui auspicabilmente attendono l'arrivo⁸⁸¹.

⁸⁷⁷ *Ibidem*.

⁸⁷⁸ *Vaccinazioni, dai supermercati agli alberghi: ecco le categorie in pole. Da lunedì prenotazioni per i nati fino al 1971*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/vaccini-oggi-si-riprende-gli-insegnanti-supermercati-alberghi-ecco-categorie-pole-AFcntEG>.

⁸⁷⁹ J. Read, *Coronavirus: i vaccini salveranno il turismo?*, in *National Geographic*, 22 gennaio 2021. In rete: <https://www.nationalgeographic.it/scienza/2021/01/limportanza-dei-vaccini-per-tornare-a-viaggiare>.

⁸⁸⁰ *Sole, vaccino, vodka o tequila: a 2000 euro la vacanza anti-Covid è tutto compreso*, in *La Stampa*, 29 marzo 2021. In rete: <https://www.lastampa.it/cronaca/2021/03/29/news/sole-vaccino-vodka-o-tequila-a-2000-euro-la-vacanza-anti-covid-e-tutto-compreso-1.40088084>.

⁸⁸¹ *Ibidem*.

Inutile dire che tale pratica del turismo vaccinale, se dovesse diffondersi maggiormente, solleverebbe diverse critiche di natura morale dato l'approvvigionamento già squilibrato dei vaccini, che come sopraddetto, vede il 54% delle dosi destinate al 14% della popolazione mondiale, quella dei Paesi più benestanti⁸⁸².

Il turismo vaccinale non è tuttavia una pratica sconosciuta all'Italia, più specificamente alle sue isole, le quali vorrebbero imprimere un'accelerata alle vaccinazioni locali nonché incentivare il turismo domestico inserendo nei pacchetti turistici la possibilità di vaccinarsi. Oltre alle due isole maggiori, Sicilia e Sardegna, i cui governatori si dicono disposti ad acquistare anche a spese proprie vaccini per vaccinare tutta la popolazione locale al fine di far ripartire il turismo in sicurezza, anche l'ANCIM (Associazione nazionale delle isole minori) è propensa alla creazione di tali pacchetti vacanza-vaccino per le isole minori italiane (dall'Elba alle Eolie, da Ischia e Capri alle Tremiti, da Ponza e Ventotene). L'idea sarebbe quella di creare delle zone sicure per la fruizione turistica, paragonabili alle isole *covid free* greche. A rendere fattibile tale piano è proprio la condizione di insularità, che limita i punti d'accesso a porti e aeroporti, facilitando i controlli sanitari. Ciò permetterebbe di ospitare in piena sicurezza i turisti italiani⁸⁸³.

Il turismo vaccinale è la prova più lampante di come il comparto turistico stia cercando in tutti i modi di tornare in carreggiata quanto prima. Quello che è certo è che la Pandemia ha messo in evidenza l'insostenibilità del turismo di massa nelle modalità in cui questo si sostanzava prima del Covid-19. Un modello di turismo che si regge in piedi solo sulle economie di scala non è resiliente di fronte a eventi di questa magnitudo. Bisogna ripensare al modo di fare turismo, che sia equilibrato e rifugga gli eccessi a cui eravamo abituati. Va ricercata una dimensione più a misura d'uomo al fine di dare linfa in maniera costante ad una destinazione turistica nel medio-lungo termine.

2. UNO SGUARDO ALLA DOMANDA (Martina Delmarco)

Da quanto emerge dall'analisi del Movimento turistico in Italia effettuato da Istat⁸⁸⁴, i mesi di lockdown (11 marzo al 4 maggio 2020) hanno inevitabilmente, azzerato o quasi la domanda turistica del paese, le presenze nelle strutture ricettive sono appena il 9% di quelle registrate nello stesso periodo del 2019. Questo però non scoraggia gestori e imprenditori turistici che credono in un recupero (anche minimo) nella stagione estiva. Grazie alla ripresa degli spostamenti interregionali, i flussi turistici iniziano timidamente a risalire; tuttavia, le presenze totali rappresentano appena il 21% di quelle registrate nello stesso mese del 2019.

I flussi turistici sono domestici e si percepisce subito la forte mancanza della presenza estera, preoccupazione espressa anche da Corrado Luca Bianca, coordinatore nazionale assoturismo secondo il quale i flussi turistici globali sono in calo tra il 55% e il 78% e per tornare ad avere lo stesso numero di stranieri in Italia del 2019 bisognerà aspettare almeno fino al 2023⁸⁸⁵.

Nonostante ciò, il Cst Firenze per Assoturismo Confesercenti precisa: "Il lieve recupero del mercato italiano di agosto non basta a salvare l'estate 2020, che per il turismo rimane una

⁸⁸² J. Read, *Coronavirus: i vaccini salveranno il turismo?*, in *National Geographic*, 22 gennaio 2021. In rete: <https://www.nationalgeographic.it/scienza/2021/01/limportanza-dei-vaccini-per-tornare-a-viaggiare>.

⁸⁸³ L. Conti, *Vaccini Covid. "Pacchetti viaggio con vaccino". La proposta delle piccole Isole "per far ripartire il turismo". Governo al lavoro*, in *Quotidianosanità.it*, 8 aprile 2021. In rete: https://www.quotidianosanità.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo_id=94402.

⁸⁸⁴ Istat Movimento turistico in Italia, gennaio-settembre 2020

⁸⁸⁵ BITM Borsa Internazionale del Turismo Montano Conferenza "Il turismo che verrà" 10-13 novembre 2020

stagione da dimenticare", spiega una nota.⁸⁸⁶ Dal punto di vista del fatturato, le imprese segnalano un crollo rilevante dei volumi e si stimano in circa 40 mila (settore alberghiero) strutture ricettive che hanno aderito alla misura di sostegno adottata dal governo Bonus Vacanza⁸⁸⁷.

"Il recupero fisiologico della domanda italiana nelle settimane di agosto non è stato sufficiente ad agganciare il rimbalzo", spiega Vittorio Messina, presidente di Assoturismo Confesercenti. "Ora le imprese sperano in un prolungamento della stagione estiva a settembre e in una graduale ripresa degli stranieri, anche se la risalita dei contagi hanno frenato le prenotazioni e provocato disdette. L'emergenza non è archiviata: serve prolungare i sostegni al settore, che si trova in uno stato di incertezza."

2.1. Caratteristiche del cliente-consumatore all'epoca del Covid-19

Data l'imprevedibilità, tuttora persistente, della situazione epidemiologica, risulta difficile fare previsioni precise sull'evoluzione del settore turistico. Tuttavia, spiega il Direttore di CST Firenze Alessandro Tortelli, sta emergendo un nuovo tipo di domanda che premia l'offerta del turismo outdoor legato alla natura, lontano dalle grandi città, con soggiorni brevi, prenotazioni last minute con la possibilità di cancellazione senza penali e l'immane attenzione per la sicurezza sanitaria⁸⁸⁸.

Andando ad analizzare più dettagliatamente vediamo che la prima tendenza osservabile, che si sta diffondendo sempre di più, è il cosiddetto *staycation*, un inglesismo utilizzato per designare il viaggio di breve-medio raggio, consumato all'interno dei confini nazionali. Non avendo la certezza di potersi muovere in libertà, i turisti opteranno per soggiorni a breve percorrenza preferendo esperienze e attività che da una parte non mettano a rischio il portafoglio e dall'altra riducano la possibilità di rimanere bloccati vedendosi il proprio volo o treno cancellato da un momento all'altro.

Oltre che più vicini, saranno prediletti anche i viaggi più brevi: Booking.com ha stimato che più della metà dei viaggiatori (53%) desidera fare vacanze più corte nel 2021 rispetto al 2019. Un altro trend ravvisabile è la preferibilità di soluzioni che consentano il distanziamento sociale e favoriscano condizioni di igiene personale. Secondo una ricerca effettuata da TripAdvisor, la fiducia nella sicurezza nei viaggi differisce fortemente tra paesi: in testa alla classifica ci sarebbero gli Stati Uniti, seguiti da Singapore e Australia.

Si prospetta dunque una tendenza al turismo outdoor⁸⁸⁹ dove mantenere le distanze interpersonali risulta più semplice. I viaggiatori tenderanno dunque a preferire i luoghi meno affollati come la montagna e la campagna, possibilmente in compagnia di persone selezionate e in luoghi poco noti.

Un altro criterio che caratterizzerà le vacanze sarà l'impatto economico delle scelte d'acquisto. A tal proposito gli analisti ritengono che i turisti tenderanno a privilegiare le

⁸⁸⁶ *Turismo. Agosto non cancella l'ecatombe. "Nel 2020 in fumo 100 miliardi". "65 milioni di presenze in meno solo d'estate"*. In *La Repubblica*, 5 settembre 2020. In rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2020/09/05/news/turismo_estate_dati_persi_100_miliardi_e_65_milioni_di_presenze-266319499/

⁸⁸⁷ *Il "Bonus vacanze" fa parte delle iniziative previste dal "Decreto Rilancio" (art. 176 del DL n. 34 del 19 maggio 2020) e offre un contributo fino a 500 euro da utilizzare per soggiorni in alberghi, campeggi, villaggi turistici, agriturismi e bed & breakfast in Italia. Chi ha richiesto il bonus dal 1° luglio al 31 dicembre 2020 può utilizzarlo fino al 31 dicembre 2021 (il termine per l'utilizzo è stato prorogato, da ultimo, dal decreto-legge n. 183 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 21 del 2021).* in Agenzia delle entrate. In rete: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-vacanze1>

⁸⁸⁸ *Centro Studi Turistici. Turismo e Coronavirus: 2020 e nuove tendenze di viaggio*, in *Centro Studi Turistici*, 2 dicembre 2020. In rete: <http://centrostudituristicifirenze.it/blog/turismo-e-coronavirus-il-2020-e-le-nuove-tendenze/>

⁸⁸⁹ Il turismo outdoor definisce la pratica di attività, solitamente sportive, all'aria aperta.

comunità che più di altre hanno subito perdite e sono state colpite dalle restrizioni. Un rapporto di Booking sostiene infatti che i turisti sono desiderosi di supportare il settore nella sua ripresa (70%) e desiderano che le loro prenotazioni future aiutino a ricostruire le comunità in tutto il mondo (67%).

Dato che alcune abitudini sviluppate in tempi di pandemia rimarranno insediate nella vita quotidiana, non si esclude che, nonostante il desiderio di tornare alla normalità, alcuni cittadini scelgano di intraprendere esperienze online e virtuali. Molte guide e tour operator stanno a tal proposito lavorando per proporre ai propri clienti esperienze di viaggio, di riscoperta e di apprendimento che possano essere veicolate in maniera digitale.

Un'altra tendenza rilevata dagli analisti per il 2021 è quella al South Working. Si tratta di un fenomeno tipicamente italiano per cui i lavoratori residenti nel settentrione che possono ricorrere allo smart working scelgono di tornare nel loro paese di origine in meridione per produrre da remoto. Un trend già registrato durante la prima ondata di contagi in cui Skyscanner aveva riscontrato un aumento significativo delle ricerche per voli di sola andata. Stando ad una ricerca di Business Insider Italia effettuata a novembre 2020 sarebbero già 45 mila i South Workers in Italia.

Ultimo elemento che si stima riguarderà il turismo sarà una diminuzione dell'overtourism per abbracciare la sostenibilità.

Il rapporto tra turismo e Coronavirus ha in parte confermato alcuni comportamenti preesistenti al Covid-19 e che potrebbero quindi influenzare la ripartenza del settore: come l'affermarsi delle nuove tecnologie e l'attenzione ad un turismo sostenibile. La pandemia, il successivo crollo dei trasporti aerei e la riduzione delle distanze per le proprie vacanze hanno contribuito a risvegliare la sensibilità per un turismo a basso impatto sull'ambiente e a vocazione green.

Studi del UNWTO, ritengono che il tema della sostenibilità si consoliderà nel post-pandemia con un'attenzione non solo all'ambiente ma anche in tema sociale spronando la crescita di esperienze volte alla valorizzazione di tradizioni e usanze tipiche di un territorio facendo sì che le economie locali danneggiate dalla pandemia riescano a sopravvivere. Secondo quanto riportato da Booking.com oltre la metà (53%) dei viaggiatori globali desidera infatti viaggiare in modo più sostenibile in futuro e più di due terzi (69%) si aspetta che l'industria dei viaggi offra opzioni di viaggio più sostenibili. Per questo tra le iniziative più apprezzate dai turisti vi sono le offerte di pacchetti di viaggio attrattivi, non in alta stagione e con delle proposte di destinazioni alternative per prevenire il sovraffollamento favorendo esperienze locali tradizionali contrastando così l'"overtourism".

Un aspetto molto importante che va sottolineato è l'inevitabile affermarsi di elementi tecnologici emersi solo "grazie" alla pandemia. Le nuove tecnologie hanno permesso di snellire processi quali il check-in-out, raccontare destinazioni turistiche online e comunicare a distanza. Questi elementi faranno sicuramente parte della nostra quotidianità di un domani. Per non parlare dell'ormai affermato Smart working e la conseguente tendenza che si è sviluppata di unire viaggio e lavoro a distanza.

Complice l'auspicabile calo dei contagi grazie alla campagna vaccinale e la conseguente graduale riapertura della attività turistiche e commerciali, le previsioni turistiche sembrano essere favorevoli nonostante il quadro generale normativo in continua evoluzione; questo crea inevitabile disagio per gli operatori del settore e timore di ulteriori restrizioni che risulterebbero drammatiche e fatali per un settore già fragile.

Il settore più in crisi del comparto turistico è stato ed è tutto ora quello alberghiero. Per affrontare la crisi, dunque, si cercherà di investire sulla qualità delle strutture e dei servizi, sulla sostenibilità dell'offerta, sulla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale.

2.2. Quale turista nella seconda estate del Covid-19?

I tratti analizzati nel paragrafo precedente infatti accomunano tutte le tipologie di cliente⁸⁹⁰, oltre al crollo dei turisti internazionali del 60%, secondo il report ISNART-Unioncamere sono anche cambiati i comportamenti dei viaggiatori (e continueranno a cambiare): un quinto dei consumatori globali ha dichiarato di voler rinunciare ai viaggi internazionali citando tra le motivazioni quella di voler ridurre l'impatto ambientale.

Si prevede che, come nell'estate 2020, oltre la metà dei turisti italiani sceglierà mete in base a criteri di sicurezza e l'attività sportiva sarà la principale motivazione di vacanza. Tali comportamenti sono destinati a perdurare nel tempo, condizionando fortemente le scelte di destinazione. "In un contesto così complesso – ha sottolineato Roberto Di Vincenzo, presidente di ISNART, l'Istituto di Ricerche Turistiche di Unioncamere – è fondamentale ripensare il modello organizzativo del settore, per sviluppare forme di turismo orientate alla produzione di valore, migliorando la qualità dell'offerta e aumentando i servizi forniti dai singoli operatori e dai territori: una scelta che presuppone anche nuovi modelli di analisi". Il presidente di Unioncamere, Carlo Sangalli sottolinea "La situazione è veramente drammatica e occorre fare ogni sforzo per far ripartire un comparto così decisivo per il nostro Paese".

Per quanto riguarda la tipologia di vacanza⁸⁹¹, tutti i settori registrano cali consistenti: il turismo montano (-19%) e Balneare (-23,7%) hanno retto meglio grazie alla domanda italiana cresciuta, rispettivamente del +3,9% e del +2,7%. A seguire le Aree rurali (-39,8%), Terme (-38,9%), Laghi (-48,6%) e Città d'Arte (49,6%). Queste ultime hanno praticamente dimezzato le presenze dal 2019. A penalizzarle non solo l'assenza degli stranieri (-70,5%) ma anche il calo degli italiani (-11,9%). In generale è previsto un calo di fatturato per le imprese delle città d'arte del -55,5%, con numeri peggiori nelle maggiori.

Per capire l'andamento turistico è servito analizzare quello che è emerso a fine agosto 2020 (dal 24 al 30) dal sondaggio Enit⁸⁹². Oltre 4 mila persone sono state intervistate sulla predisposizione alle vacanze ed è emerso che il 41 % degli italiani non ha potuto fare vacanza, mentre il 59% della popolazione ha effettuato almeno un periodo fuori casa. In media, le ferie sono durate 7 notti e la maggior parte delle persone intervistate, il 97% dei casi, le ha trascorse in Italia preferendo destinazioni quali l'Emilia-Romagna, la Puglia e la Sicilia. Il budget destinato agli spostamenti turistici, in media, è di 850 euro e alle spese contribuisce il Bonus Vacanze richiesto dal 23% dei vacanzieri (14% l'ha richiesto ma non lo ha ancora speso). In complesso, si rileva che la vacanza ricercata dagli italiani post lockdown ha visto prevalere la voglia di mare (60%) che alla fine ha addirittura doppiato la vacanza in montagna (30%) e quella naturalistica (25%)⁸⁹³.

Per quanto riguarda le mete scelte dagli stranieri, i Paesi di prossimità all'Italia come Francia, Germania e UK si orienteranno su varie combinazioni di prodotto. I francesi e i

⁸⁹⁰ *Turismo, nel 2020 perdite per 53 miliardi*, in *First online*, 18 dicembre 2020. In rete: <https://www.firstonline.info/turismo-nel-2020-perdite-per-53-miliardi/>

⁸⁹¹ *Turismo Estate 2020 Italia: mancano gli stranieri, calo della domanda del -30,4%*, in *Centro Studi Turistici*, 5 settembre 2020. In rete: <http://centrostudioturisticifirenze.it/blog/turismo-estate-2020-italia-mancano-stranieri-calo-della-domanda/>

⁸⁹² Bollettino n.8 2020. *Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT)*. "Bollettino sul monitoraggio delle conseguenze a breve termine della pandemia del Coronavirus sul turismo italiano".

⁸⁹³ BITM Borsa Internazionale del Turismo Montano Conferenza "Il turismo che verrà" 10-13 novembre 2020

britannici punteranno su cultura, vacanza gourmand e mare; per i tedeschi il mare si abbina alla cultura e al relax. Interessante per i turisti britannici anche il folklore e la vacanza sociale in gruppi. Tra le destinazioni che vorrebbero visitare ci sono le bellezze toscane (69%) con in testa Firenze e Pisa, quelle lombarde (65%) con Milano e il lago di Como, il Lazio (63%) con Roma (61%), il Veneto (62%) con Venezia e le altre città venete e la Campania (60%) con Napoli, le zone archeologiche, Ischia e Capri.

Da un ulteriore studio di Palmucci, Enit, si è analizzato come le strutture ricettive italiane sono in grado di gestire emergenza Covid. L'hotel 3 stelle e più (25%) resta la modalità del soggiorno preferita dagli italiani, sebbene il 16% sia stato ospite da amici e parenti, il 13% sia stato in appartamento in affitto, il 12% in un B&B. Seguono la casa di proprietà (7%) ed il villaggio turistico (7%). «Le strutture ricettive hanno dimostrato un rapido adeguamento alle nuove disposizioni Covid, spiega il presidente Enit Giorgio Palmucci, e la versatilità e la scrupolosità con cui si è proceduto hanno contribuito a garantire, insieme al senso di responsabilità di ciascun viaggiatore, la sicurezza del viaggio e della conoscenza dei luoghi senza inficiare la vacanza».

Una quota importante in aumento è rilevata dai consumi turistici intercettata dalle piccole imprese e l'artigianato⁸⁹⁴. Un trend sempre in aumento reso tale dal maggiore interesse al folklore e alla cultura delle piccole realtà italiane.

Gli artigiani diventano così animatori delle bellezze dei territori italiani con l'iniziativa 'Percorsi accoglienti' lanciata da Confartigianato per creare itinerari di valorizzazione dell'artigianato e dei luoghi in cui operano, in particolare nel Mezzogiorno. Già alla fine del secondo trimestre 2020 le imprese artigiane operanti in attività interessate dalla domanda turistica sono 204.707, pari al 15,9% dell'artigianato totale e danno lavoro a 699.672 addetti. In chiave settoriale il comparto più rilevante è l'Abbigliamento e calzature che conta 43.906 imprese (21,4% del totale), seguito da altre attività manifatturiere e dei servizi 40.375 imprese (19,7%).

Nel corso dei mesi cambiano le mode e gli interessi, la pandemia da Covid-19 potrebbe, però, anche assestare il colpo finale al turismo di massa accelerando un processo di trasformazione dell'offerta che era già in atto da tempo. Il turismo di massa è messo in discussione per la sua sostenibilità etica ed ambientale ed è evidente che in futuro questa forma di accoglienza andrà diminuendo⁸⁹⁵.

3. PROSPETTIVE DEL TURISMO NELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA

3.1 Uno sguardo d'insieme (Cristian Pavaleanu)

È ipotizzabile che il turismo della imminente stagione estiva 2021 sarà influenzato da una serie di cause che saranno in grado di incidere in maniera più o meno significativa su tutto il settore. Tra i fattori principali da prendere in considerazione, un'importanza di assoluto rilievo è da attribuire alle misure volte a contenere la diffusione del contagio quali restrizioni a determinate attività economiche, e alla mobilità. Incideranno, inoltre, le minori capacità di spesa delle famiglie dovute al rallentamento economico e fattori psicologici inerenti al timore di una reminiscenza della diffusione dei contagi.

Per comprendere l'impatto che determinate misure di limitazione all'attività economica comportano in un periodo di emergenza pandemica come quello in corso, si può fare riferimento agli effetti del D.P.C.M. 24 ottobre 2020 sull'intero comportato turistico invernale italiano. La chiusura, tra le varie misure, degli impianti sciistici nel periodo

⁸⁹⁴ Confartigianato imprese. In rete: <https://www.confartigianato.it/>

⁸⁹⁵ P. Giuntarelli, (2020). *Sport, Turismo e Ambiente: ripensare lo sviluppo locale ai tempi del COVID-19*, Documenti geografici, 0(1). In rete: http://dx.doi.org/10.19246/DOCUGEO2281-7549/202001_34

dicembre 2020-marzo 2021 ha avuto come risultato, secondo un'indagine dell'Istituto Demoskopica, una riduzione di 12,4 milioni di turisti in meno sul territorio nazionale, mancati incassi per 9,7 miliardi di euro e almeno 9 mila posti di lavoro stagionali a rischio⁸⁹⁶.

In aggiunta alle limitazioni produttive, il settore turistico potrebbe risentire delle restrizioni imposte alla mobilità nazionale ed internazionale. È solo a partire dal 26 aprile, con l'entrata in vigore del Decreto-Legge 22 aprile 2021, n.52, che viene fatto ripristino della disciplina delle zone gialle sul territorio nazionale, consentendo gli spostamenti in entrata e in uscita dai territori delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, e permettendo di fatto l'avvio degli spostamenti anche per finalità turistica. Gli spostamenti in zona rossa o arancione saranno permessi, oltre che per le normali finalità lavoro, salute o necessità, mediante il cosiddetto "certificato verde COVID-19". Questi sono rilasciati al fine di attestare una delle seguenti condizioni: l'avvenuta vaccinazione anti-SARS-CoV-2, al termine del prescritto ciclo; l'avvenuta guarigione da COVID-19, con contestuale cessazione dell'isolamento prescritto in seguito ad infezione da SARS-CoV-2, disposta in ottemperanza ai criteri stabiliti con le circolari del Ministero della salute; l'effettuazione di test antigenico rapido o molecolare con esito negativo al virus SARS-CoV-2⁸⁹⁷.

Ad oggi, la disciplina generale per gli spostamenti da/per l'estero è contenuta nel DPCM 2 marzo 2021, che si basa su elenchi di Paesi per i quali sono previste differenti misure⁸⁹⁸. Per l'arrivo dai Paesi dell'Unione Europea, dell'area Schengen, Gran Bretagna e Israele, è necessaria l'esibizione di un tampone molecolare antigenico con esito negativo effettuato nelle 48 ore antecedenti l'arrivo in Italia⁸⁹⁹. Risulta, dunque, evidente, come possibili modifiche alle possibilità degli spostamenti inficeranno sulla scelta delle destinazioni turistiche, e sull'andamento del settore.

Il turismo ai tempi del COVID-19 potrebbe, tuttavia, risentire anche di aspetti non prettamente legati all'ambito legislativo. Lo scenario che appare plausibile è contraddistinto da forme di turismo "più povero". Questa preoccupazione sorge dal fatto che l'evento pandemico contribuirà ad una modifica delle abitudini dei viaggiatori che, unitamente alle imposizioni relative ai divieti di spostamento, potrebbero tradursi in una minore presenza di turisti stranieri sul territorio nazionale. Tra i principali paesi di origine per la domanda di turismo in Italia, risiedono ai primi posti Germania, Stati Uniti e Francia⁹⁰⁰. Una diminuzione di arrivi da queste regioni potrebbe tradursi in mancati incassi per i pernottamenti ed il generale gettito sulle destinazioni. Essendo, inoltre, tra gli Stati con maggiore propensione alla spesa turistica, una eventuale sostituzione di queste tipologie di turisti stranieri con una domanda nazionale, non si tradurrebbe in una equiparazione delle performance economiche delle destinazioni in quanto la capacità di spesa turistica media dei cittadini italiani si colloca solo al nono posto sulla scala globale⁹⁰¹.

Viene ritenuto, inoltre, che il rallentamento economico ed il fallimento di molte attività avrà ripercussioni sulle capacità di spesa e sulle tipologie di vacanza, data la natura voluttuaria della vacanza. Oltre alla volontà caratterizzata dalla desiderabilità e dalla sicurezza

⁸⁹⁶ *Turismo sulla neve: la chiusura costerà quasi 10 miliardi*, in *La Repubblica*, 17 febbraio 2021. In rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2021/02/17/news/turismo_neve_lockdown_costa_quasi_10_miliardi-287986807/.

⁸⁹⁷ D.L. 22 aprile 2021, n.52 "Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19."

⁸⁹⁸ [salute.gov.it](https://www.salute.gov.it) Sito ufficiale del Ministero della Salute.

⁸⁹⁹ *Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *Ministero della Salute*, Ordinanza, 14 maggio 2021.

⁹⁰⁰ ISTAT, Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi 2019.

⁹⁰¹ *World Tourism Barometer*, in UNWTO (2020), 18(6), 1-36, ottobre 2020.

all'accesso della destinazione, il fenomeno turistico è condizionato anche dalla “possibilità”, in termini di tempo, reddito e libertà di movimento. In mancanza di una sicurezza economica e di fonti di reddito stabili, risulterà complicato rivestire il ruolo di viaggiatori. Si teme che le misure di ristoro⁹⁰² e gli effetti del Decreto Sostegni⁹⁰³ siano troppo tardive, non sufficientemente in linea con le aspettative di imprese e lavoratori, e non in grado di supportare i redditi in difficoltà.

Invece che considerare un inesorabile impoverimento del comparto turistico, risulta utile analizzare e aprirsi ad interessanti opportunità di esperienze di viaggio quasi inimmaginabili prima del COVID-19, che potrebbero ricevere una importante spinta da imposizioni e raccomandazioni di distanziamento sociale. Ricopriranno particolare interesse, dunque, le attività in località meno note e open air, di *slow tourism* ed in generale aventi un principio cardine: la sostenibilità⁹⁰⁴.

In ogni caso, come riportato nel Decreto-Legge 22 aprile 2021, n.52, tutte le attività oggetto di precedenti restrizioni e aventi finalità di turismo devono svolgersi in conformità ai protocolli e alle linee guida adottati o da adottare da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, le quali fanno riferimento alle indicazioni e ai criteri stabiliti dal Comitato tecnico-scientifico. Rimane prorogato fino al 31 luglio 2021 lo stato di emergenza a seguito del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili⁹⁰⁵.

3.2 Turismo lento (Cristian Pavaleanu)

La frenesia di uno stile di vita caratterizzato da continui cambiamenti dovuti alla globalizzazione, alla rapida evoluzione delle tendenze e dei consumi, oltre che alla diffusione di nuove tecnologie informatiche e telematiche ha portato ad una serie di mutamenti nelle scelte e nel metodo di fruizione del tempo da parte del turista. Rimane intatto il desiderio, da parte del viaggiatore, di poter vivere un'esperienza di ristoro psico-fisico completa e appagante, a cui si affianca una volontà di evasione dai ritmi dettati dalla quotidianità. Si fa strada dunque un nuovo modo di intendere il turismo, che diventa esperienza attiva e che porta il protagonista alla scoperta di una dimensione anche culturale e spirituale del viaggio stesso, ricercando varietà, qualità, emozioni ed esperienze autentiche. Questo si traduce principalmente in un'innovazione nei modelli di comportamento autodiretti del turista, più che sulla qualità del prodotto offerto, ricercando un riappropriamento dei ritmi, una riscoperta dei territori e delle comunità locali, il tutto sotto un'ottica nuova: la lentezza. Questa è identificata come principale principio alla base della nuova fruizione turistica, contraddistinta da un nuovo senso di responsabilità a livello ambientale, sociale e qualitativo⁹⁰⁶.

Il turismo lento (o *slow tourism*) rappresenta un turismo identitario, di paesaggi e tradizioni, che ritrova l'appagante desiderio di rallentare, di vivere percorsi ed esperienze partendo da

⁹⁰² D.L. 28 ottobre 2020, n. 137 “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.”

⁹⁰³ D.L. 22 marzo 2021, n. 41 “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19”.

⁹⁰⁴ Fortemente ispirato dal Rapporto Brundtland del 1987, l'UNWTO ha elaborato nel tempo diverse definizioni per il turismo sostenibile, di cui si riporta qui di seguito la formulazione proposta nel 2001. “Sustainable tourism development meets the needs of present tourists and host regions while protecting and enhancing opportunities for the future. It is envisaged as leading to management of all resources in such a way that economic, social and aesthetic needs can be fulfilled while maintaining cultural integrity, essential ecological processes, biological diversity and life support systems” (UNWTO, 2001).

⁹⁰⁵ *Ibidem*.

⁹⁰⁶ M. Zago, *Lo slow tourism per il rilancio del turismo transfrontaliero*, in *Inies Journal* (n. 1-2), 2011.

uno stretto contatto con i luoghi e la comunità che lo ospita. Viene posta l'attenzione sui dettagli, e si cerca di far cogliere al visitatore gli straordinari particolari che contraddistinguono la scoperta di nuovi luoghi, culture e prodotti locali fino ad allora inesplorati. Questo permette una vera essenza e godimento pieno di ciò che si esplora, in perfetta contrapposizione con la velocità ed il consumismo di un turismo di massa⁹⁰⁷. I caratteri distintivi del turismo lento sono: la contaminazione, l'autenticità, la sostenibilità, il tempo, la lentezza e l'emozione. Viene stimolato il dialogo e le relazioni tra le comunità ospitanti ed i viaggiatori, incentivando ed arricchendo la condivisione di culture, credenze, storie e saperi. Le peculiarità e specificità territoriali sono al centro dell'offerta, viene ricordato all'ospite che non si trova in un'area qualunque, ma proprio in una determinata regione caratterizzata dai propri prodotti ed eccellenze. Lo stretto contatto con una nuova realtà implica, poi, la percezione della necessità verso la sua protezione e tutela, richiedendo un approccio sostenibile a livello ecologico, economico ed eticamente equo riguardo alle attenzioni della comunità ospitante⁹⁰⁸. Il turismo lento rappresenta quindi un viaggio responsabile, vero, profondo, vissuto con rispetto.

Tra le tipologie di esperienze turistiche di *slow tourism* troviamo il birdwatching, la pesca, il trekking, le ciaspolate, l'equitazione ed escursioni a piedi o in mountain bike⁹⁰⁹.

L'emergenza COVID-19 e la paura del contagio, la necessità del distanziamento e isolamento assieme all'urgenza della sicurezza hanno avuto ripercussioni altamente positive sullo sviluppo di strutture e offerte di viaggio indirizzate in un'ottica di *slow tourism*. Il viaggiatore, desideroso di uscire dalla confinata ed imposta confort zone, risulta in tal modo attratto dall'integrità dei paesaggi, dal riscoperto valore ambientale e paesaggistico che lo circonda. Viene attratto dalla possibilità di vivere l'esperienza turistica in sicurezza, all'aria aperta, isolato e distanziato date le mete solitamente scelte caratterizzate da bassi livelli di urbanizzazione ed inestimabili disponibilità di spazio e di verde⁹¹⁰. La propensione degli italiani a scegliere esperienze di turismo all'aria aperta viene confermata da una crescita del comparto, nel 2020, del 26,6% rispetto all'anno precedente, il quale evidenzia anche un forte grado di resilienza del settore alle difficoltà imposte al turismo in tempi di pandemia⁹¹¹. Ad oggi, vengono fortemente incoraggiate dalle organizzazioni escursionistiche e cicloescursionistiche uscite giornaliere, richiedenti trasferimenti limitati ed in aree di prossimità. La scelta dei percorsi e dei punti di partenza e arrivo devono tenere conto della necessità di sostenere il distanziamento interpersonale di almeno 2 metri durante la marcia a piedi ed in bicicletta. Il numero di partecipanti è limitato a 20, ed è rivolto a chi dimostra di non avere una temperatura corporea maggiore di 37,5°C, di non essere stato in contatto con persone risultate positive negli ultimi 14 giorni, o di chi è in possesso di un "certificato verde". Per poter prendere parte ad escursioni, le fasi di

⁹⁰⁷ "Slow Tourism: cos'è il turismo lento?" in *Legambiente Turismo*, 6 novembre 2020. In rete: <https://www.legambienteturismo.it/slow-tourism-cose-il-turismo-lento-lo-approfondiremo-anche-alla-fiera-virtuale-geco/>.

⁹⁰⁸ S. Badriotto, "Cosa è il Turismo Lento? Il progetto Slow tourism Ita-Slo" in *Nuovi-turismo.com*, 4 aprile 2017. In rete: <https://www.nuovi-turismi.com/slow-tourism-cosa-e-il-turismo-lento/>.

⁹⁰⁹ V. Calzati, "Nuove pratiche turistiche e slow tourism. Il caso della Valnerina in Umbria", Franco Angeli, Milano, 2016.

⁹¹⁰ *Turismo: con il Covid 6,5 milioni di italiani in meno in vacanza d'estate*, in UNIONCAMERE (2020), Comunicato stampa, Roma, 2020. In rete: www.unioncamere.gov.it/P42A4579C160S123/turismo--con-il-covid-6-5-milioni-di-italiani-in-meno-in-vacanza-d-estate-.htm.

⁹¹¹ La ricerca è stata realizzata per l'Osservatorio del Turismo Outdoor di Human Company da Istituto Piepoli e ha previsto una indagine qualitativa presso operatori, opinion leader, una indagine qualitativa presso 2.053 individui, campione rappresentativo della popolazione italiana e un forum online). In rete: <https://group.humancompany.com/assets/Osservatorio/osservatorio-turismo-open-air-e-turismo-outdoor-impatto-covid19-compressed.pdf>.

prescrizione e accettazione devono essere preferibilmente effettuate per via telematica: via email, sms, WhatsApp o simili. Il partecipante deve inoltre avere sempre con sé la mascherina e il gel disinfettante a base alcolica, ed impegnarsi a fornire i suoi dati al responsabile dell'escursione, il quale provvederà alla redazione di un elenco aggiornato ed ufficiale dei partecipanti⁹¹².

Per poter vivere pienamente l'esperienza di vita di una realtà e poter ulteriormente entrare in contatto e relazionarsi con la popolazione residente, il turismo lento concepisce che particolare rilevanza sia da attribuire anche alla modalità di fruizione del pernottamento. Protagonisti diventano quindi gli alberghi di prossimità, i Bed and Breakfast e gli alberghi diffusi, disciplinate dalle diverse legislazioni regionali in tema di strutture ricettive. L'attenzione al rispetto dell'ambiente, invita poi i turisti che inseguono questa nuova filosofia di viaggio ad una riflessione riguardo al loro impatto in termini ambientali fin dalle fasi antecedenti l'esperienza. Essendo il trasporto una delle fasi più inquinanti dell'industria turistica, lo *slow tourism* incentiva e privilegia l'utilizzo di mezzi sostenibili o a impatto nullo come ad esempio la bicicletta, o in alternativa i mezzi pubblici. Sebbene durante l'estate 2020 sia aumentato l'utilizzo dell'auto di proprietà o di noleggio per il viaggio (71% contro il 44% nel 2019) a causa dei maggiori livelli di sicurezza individuale garantiti, è ipotizzabile che il decrescere dell'emergenza pandemica e l'efficiente andamento della campagna vaccinale possano ulteriormente favorire i mezzi di trasporto "green"⁹¹³. La crescente sensibilità ecologica generale delle persone conferma questo trend, dimostrando inoltre che il 21% dei consumatori globali si dichiara intenzionata a rinunciare definitivamente a viaggi internazionali, pur di ridurre le emissioni di anidride carbonica⁹¹⁴.

3.3 Turismo domestico (Cristian Pavaleanu)

Dopo un anno record per il turismo nel 2019, caratterizzato da un totale di 436,7 milioni di presenze negli esercizi ricettivi italiani alberghieri ed extra-alberghieri, di cui il 49,5% rappresentato da residenti nazionali, il 2020 è stato contraddistinto da uno shock per il settore. L'ENIT stima una diminuzione di pernottamenti turistici pari a 186 milioni ed una spesa turistica per beni e servizi da parte dei viaggiatori ridotta di 71 miliardi di euro, che ha contribuito ad una riduzione del peso del settore sul PIL nazionale, passando dal 13% al 5,8%⁹¹⁵.

Durante l'estate 2020, il 59% degli italiani ha effettuato un periodo di vacanza al di fuori della propria residenza prediligendo, quasi nella totalità dei casi (97%), una meta di destinazione nazionale. Il soggiorno ha avuto un budget medio di spesa di 850 euro e durata di 7 notti. Data la situazione di emergenza epidemiologica, sono state svantaggiate in misura minore le località in grado di offrire esperienze in ambienti ampi ed aperti, dove poter far valere le imposizioni di distanziamento ed isolamento sociale⁹¹⁶.

Le regioni di destinazione principali a livello nazionale rimangono Sicilia, Puglia e Campania, demarcando un cambiamento significativo riguardo al peso relativo di certe destinazioni nei confronti di altre. Alcune realtà quali Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Umbria e Basilicata, forti del maggior grado di isolamento ambientale delle proprie aree interne e del minor grado di circolazione del virus, hanno riscontrato un sostanziale

⁹¹² *Indicazioni temporanee per lo svolgimento dell'attività escursionistica e cicloescursionistica sezionale in Emergenza COVID-19* in Commissione Centrale per l'Escursionismo, 4 maggio 2021.

⁹¹³ *Le vacanze estive degli italiani 2020* in Centro Studi Touring Club Italiano, Osservatorio vacanze TCI, Milano, 2020.

⁹¹⁴ C. Bremner, *Accelerating travel innovation after coronavirus*, in *Euromonitor*, novembre 2020.

⁹¹⁵ *Bollettino sul monitoraggio delle conseguenze a breve termine della pandemia del Coronavirus sul turismo italiano*, in Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT), Bollettino n.9, 2020.

⁹¹⁶ *Ibidem*.

aumento della propria attrattività turistica. Sono state premiate dai turisti, che vi hanno percepito migliori garanzie in termini di possibile distanziamento date le proprie caratteristiche territoriali e naturalistiche⁹¹⁷. Le tipologie di alloggio per le vacanze degli italiani hanno registrato il sostanziale primato degli hotel e villaggi, seppur con una riduzione del 14% rispetto ai valori del 2019, seguiti da appartamenti in affitto, campeggi e agriturismi. Tra gli scostamenti più significativi viene rilevato l'aumento nelle seconde case di proprietà (17%, rispetto al 6% del 2019), e quelle di parenti ed amici⁹¹⁸. Il tema della sicurezza assieme ad una convenienza economica fanno facilmente intuire il motivo della maggior diffusione di queste soluzioni di alloggio. Risulta evidente come il modo di fare turismo sia stato inequivocabilmente modificato, portando gli effetti di tali cambiamenti a perdurare almeno fino al termine dell'emergenza sanitaria.

La situazione rimane ad oggi imprevedibile, e la formulazione di prospetti riguardanti l'imminente stagione estiva è soggetta ad una moltitudine di fattori aleatori. In questo ambiente di incertezza, tuttavia, sembrano delinearsi alcune caratteristiche più o meno probabili relative al turismo domestico.

È prevedibile una continuata preferenza per i viaggi di prossimità, caratterizzati da distanze percorse minori e da soggiorni più brevi. Rimarrà, come nel 2020, la volontà di non rischiare di rimanere bloccati in aree lontane da casa, e di prediligere esperienze economicamente vantaggiose. Ravvisabile, poi, sarà la preferenza verso località e regioni in grado di fornire spazi dove poter rispettare il distanziamento sociale e l'igiene personale. Come per il 2020, dunque, è ipotizzabile una sostenuta domanda nei confronti delle località montane e collinari, a discapito dei centri urbani. Altro fattore da considerare risulterà l'impatto economico delle scelte dei viaggiatori. Viene ipotizzato che, così come nel resto del mondo, il viaggiatore del 2021 sarà desideroso di supportare il settore nella sua ripresa, tenendo presente l'effetto che le sue prenotazioni future possono avere sulla comunità ospitante e sul suo ruolo nella ricostruzione⁹¹⁹. Un'altra tendenza che appare plausibile è la diminuzione dei fenomeni di *overtourism* a fronte di forme di offerta più sostenibili, in relazione ai nuovi trend di domanda.

Data la forte riduzione dei turisti stranieri dell'anno passato e dell'incertezza riguardo ai flussi di incoming che si potranno avere durante l'anno presente, risulta chiaro come, soprattutto nel breve periodo, il turismo in Italia si dovrà appoggiare in maniera sostanziale sui flussi domestici che, come visto, rappresentano circa la metà del mercato. Risulta importante precisare, tuttavia, che la domanda generata dai residenti italiani, pur cercando di fungere da cuscinetto economico, non sarà in grado di compensare le perdite di entrate relative ai flussi dai Paesi esteri. Questo spiega anche il drastico calo di fatturato nelle città d'arte, da sempre tra gli itinerari preferiti dai turisti stranieri, che non può trovare modo di essere compensato da flussi interni. Per le sue caratteristiche, inoltre, il turismo e la mobilità urbana sarà ulteriormente indebolito dalle difficoltà imposte dal distanziamento fisico, che prevedono una capienza massima di circolazione del 50% dei passeggeri⁹²⁰ e dai provvedimenti di chiusura forzata di alcune attività a scopo culturale.

⁹¹⁷ Osservatorio sull'Economia del Turismo delle Camere di Commercio, Istituto Nazionale Ricerche Turistiche (ISNART).

⁹¹⁸ *Le vacanze estive degli italiani 2020* in *Centro Studi Touring Club Italiano*, Osservatorio vacanze TCI, Milano, 2020.

⁹¹⁹ *Smarter, Kinder, Safer: booking.com reveals nine predictions for the future of travel* in *Booking.com.*, 25 novembre 2021. In rete: <https://news.booking.com/smarter-kinder-safer-bookingcom-reveals-five-predictions-for-the-future-of-travel/>.

⁹²⁰ Decreto-Legge 18 maggio 2021, n.65 "Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

Il tema del turismo domestico racchiude al suo interno principalmente una suddivisione in tre tipologie: il turismo locale, rappresentato dalle immediate vicinanze della destinazione; il turismo intra-regionale, avente come raggio una prossimità regionale; il turismo nazionale. È intuibile una prima attivazione del mercato locale, seguita a via a via dalle altre varietà, che terrà conto del rapporto qualità-prezzo dell'offerta, delle esperienze a disposizione, e degli eventuali vincoli posti alla libertà di spostamenti. Per garantire la sicurezza di residenti e turisti il Governo italiano ha introdotto una classificazione delle regioni basata sui colori bianco (rischio minimo), giallo, arancione e rosso (rischio massimo). A ciascun colore corrispondono diverse misure di prevenzione che regolano la possibilità di movimento sul territorio regionale, lo spostamento fra regioni, l'apertura delle attività commerciali, di ristorazione e dei luoghi della cultura. Sono sempre consentiti gli spostamenti tra Regioni diverse in zona bianca e in zona gialla. Gli spostamenti tra regioni diverse in zona arancione e in zona rossa sono consentiti solo per motivi di lavoro, di salute o di comprovata urgenza, con un'autocertificazione in cui si indica il motivo dello spostamento, oppure dietro presentazione di una certificazione verde COVID-19. Al momento della stesura di questo elaborato l'Italia si trova in zona gialla.

Relativamente alle misure valide nelle attività turistiche delle varie regioni, è possibile affermare che bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie sono aperti. Devono esporre un cartello che indica il numero massimo di persone ammesse contemporaneamente al loro interno. Il consumo al tavolo nei ristoranti è consentito esclusivamente all'aperto, sia a pranzo che a cena. Possono sedersi allo stesso tavolo fino a un massimo di 4 persone per tavolo, a meno che non siano conviventi. È sempre consentita la consegna a domicilio del cibo e, fino alle 23, anche la ristorazione con asporto, con divieto di consumo sul posto o nelle sue vicinanze. Dal 1° giugno sarà possibile mangiare al tavolo anche nei posti al chiuso fino all'orario di chiusura dei locali previsto dalle norme per gli spostamenti. Non esistono limiti di orario per i ristoranti all'interno di alberghi e altre strutture ricettive, purché il servizio sia limitato ai clienti che alloggiano nelle strutture.

Restano aperti bar, ristoranti e locali simili all'interno delle aree di servizio e di rifornimento lungo le autostrade, negli ospedali e negli aeroporti. Sono chiuse anche le discoteche e le sale da ballo.

Sale giochi, sale scommesse, sale bingo e casinò riaprono al pubblico il 1° luglio. L'accesso alle spiagge libere e alle spiagge attrezzate è libero. Gli stabilimenti balneari possono richiedere la prenotazione per l'accesso in spiaggia. All'ingresso è prevista la misurazione della temperatura corporea. Ogni ombrellone deve avere intorno uno spazio libero di almeno 10 metri quadri, mentre tra ogni sdraio o lettino la distanza minima deve essere di almeno un metro e mezzo. Sono consentiti gli sport individuali come racchettoni, nuoto e surf, rispettando le distanze. Le mascherine sono obbligatorie negli spazi comuni (bar, ristoranti, ecc.) e al chiuso, non sono obbligatorie in spiaggia quando ci si trova a distanza di sicurezza dagli estranei.

Nelle spiagge libere bisogna rispettare il distanziamento di almeno un metro dalle altre persone e nel posizionare ombrelloni e sdraio occorre seguire le stesse indicazioni valide per gli stabilimenti balneari. Le piscine all'aperto sono accessibili con ingressi limitati e preferibilmente su prenotazione. Piscine al chiuso e centri benessere saranno aperti dal 1° luglio. I negozi sono aperti, e devono esporre un cartello che indica il numero massimo di persone ammesse contemporaneamente al loro interno. Dal 22 maggio i centri commerciali possono restare aperti anche nei fine settimana e nei giorni festivi e prefestivi. Le strutture ricettive sono aperte, nel rispetto del distanziamento interpersonale, dei protocolli e delle linee guida adottati per prevenire o ridurre il rischio di contagio. Musei e altre istituzioni culturali sono aperti anche nei fine settimana. Dal lunedì al venerdì gli ingressi sono limitati

a un numero massimo di persone (che varia a seconda della capienza del museo), nel rispetto delle misure di prevenzione sanitarie. Per le visite nel fine settimana è necessario prenotare online o telefonicamente. È possibile assistere agli spettacoli in cinema, teatri, sale concerto e in altri spazi, anche all'aperto. Il numero massimo degli spettatori non deve superare il 50% della capienza massima autorizzata, e comunque non può essere superiore a 1000 persone per gli spettacoli all'aperto e a 500 persone per gli spettacoli al chiuso. I posti a sedere devono assicurare la distanza di almeno un metro tra gli spettatori non conviventi. Gli eventi sportivi all'aperto sono aperti al pubblico a partire dal 1° giugno, gli eventi sportivi al chiuso sono aperti al pubblico a partire dal 1° luglio. Il numero massimo degli spettatori non deve superare il 25% della capienza massima autorizzata, e comunque non può essere superiore a 1000 persone per gli impianti all'aperto e a 500 persone per gli impianti al chiuso. I posti a sedere devono assicurare la distanza di almeno un metro tra gli spettatori non conviventi. Dal 15 giugno, è consentito lo svolgimento delle fiere. Dal 1° luglio è possibile organizzare anche convegni e congressi, sempre nel rispetto delle misure di prevenzione sanitaria. Parchi tematici e di divertimento potranno riaprire al pubblico dal 15 giugno⁹²¹.

Ad avere un certo grado di ripercussione sull'indirizzo dei turisti italiani verso destinazioni domestiche, un ruolo chiave sarà inoltre determinato dal Bonus vacanze. Il Bonus vacanze rappresenta un contributo massimo di 500 euro da utilizzare in diverse tipologie di strutture ricettive sul suolo italiano. Fa parte delle iniziative previste dal Decreto Rilancio (art. 176 del DL n. 34 del 19 maggio 2020), e nonostante la scadenza per procedere con la richiesta sia stata il 30 dicembre 2020, il suo termine di utilizzo è stato prorogato fino al 30 giugno 2022. È rivolta a tutti nuclei familiari con un ISEE fino a 40 mila euro, l'importo deve essere speso in un'unica soluzione presso la medesima struttura turistica ed è fruibile per l'80% nella misura di sconto immediato, e per il 20% come detrazione d'imposta⁹²².

3.4 Crociere (Anna Carretta)

«In poco più di un anno la nave da crociera è passata dall'essere, nell'immaginario collettivo, il posto peggiore al mondo dove potersi trovare in piena pandemia a quello più sicuro.», ha affermato Leonardo Massa, Managing Director di Msc Crociere. Il 3 febbraio 2020, infatti, la nave da crociera *Diamond Princess*, giunta al termine dell'itinerario prestabilito, fu costretta a sostare in quarantena nel porto di Yokohama, in Giappone, perché il Coronavirus era dilagato tra i passeggeri, arrivando a infettarne oltre settecento⁹²³. La nave della Princess Cruises si trasformò così in un vero e proprio lazzaretto: fu vietato ai viaggiatori e all'equipaggio scendere a terra fino alla fine di febbraio nonostante la concentrazione di un numero elevato di persone in spazi interni condivisi (come quelli in questione) favorisse ancora di più la trasmissione del contagio.

Ciononostante, ad agosto 2020 Msc Crociere è stata la prima compagnia di navigazione al mondo a far ripartire una nave per finalità turistiche ed è rimasta l'unica sino ad aprile 2021 ad operare nel Mediterraneo. Dall'esperienza accumulata in questi mesi la compagnia della famiglia Aponte propone quindi un nuovo modello di vacanza ideale, di breve raggio, che consente di viaggiare all'interno di una 'bolla' sanitaria e di protezione sociale Covid free⁹²⁴.

⁹²¹ *Ibidem*.

⁹²² Decreto-Legge 25 maggio 2021, n.73 "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali."

⁹²³ E. Intini, *Come si è diffusa la covid sulla Diamond Princess*, in *Focus*, 16 maggio 2021. In rete: <https://www.focus.it/scienza/salute/come-si-e-diffusa-la-covid-sulla-diamond-princess>.

⁹²⁴ C. Degliesposti, *Un'estate con Msc Crociere nella bolla Covid free*, in *Il Giorno*, 10 maggio 2021. In rete: <https://www.ilgiorno.it/economia/impreseitaliane/unestate-con-msc-crociere-nella-bolla-covid-free-1.6344044>.

È doveroso però sottolineare che è stato possibile per la Compagnia, dopo mesi di studio, lanciare questo nuovo modello di turismo grazie alla pianificazione minuziosa di un Protocollo di Salute e Sicurezza da adottare e da sottoporre al Ministero della Salute⁹²⁵, sulla base del quale è infatti stato emanato il D.P.C.M. 02/03/2021, Allegato 17 – “Misure per la gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 a bordo delle navi da crociera”.

Facendo riferimento soprattutto al Protocollo sopracitato, in quanto ha integrato le misure previste dal D.P.C.M. 02/03/2021 con ulteriori procedure che lo rendono maggiormente completo, esso prevede che entrambe le parti, compagnia di navigazione e viaggiatori, debbano assolvere determinati obblighi. Innanzitutto, l’armatore si impegna a non imbarcare più del 70% dei passeggeri previsti dalla capienza massima della nave e a organizzare il funzionamento dei sistemi di riscaldamento, ventilazione e aria condizionata per massimizzare la circolazione di aria fresca e il ricircolo della stessa. È poi obbligatorio, per una crociera di una settimana, che i passeggeri si sottopongano a tre tamponi: uno entro le 96 ore dalla partenza a carico del viaggiatore che deve portare l’esito stampato all’imbarco (non previsto dal D.P.C.M. 02/03/2021), uno rapido all’imbarco (insieme alla compilazione del questionario medico) e uno a metà crociera, entrambi a carico della compagnia di navigazione, che convocherà direttamente i singoli ospiti in base ai porti di sbarco previsti. Non solo al momento dell’imbarco, ma anche e soprattutto a bordo della nave deve essere provata quotidianamente la temperatura all’ingresso di ristoranti e buffet e/o presentandosi spontaneamente alla *reception* e, qualora tale procedura non fosse espletata, i viaggiatori in questione sarebbero esortati all’adempimento. Queste pratiche non esimono, però, dal dover indossare obbligatoriamente la mascherina e mantenere il distanziamento sociale nei luoghi condivisi e dall’igienizzazione frequente con prodotti ospedalieri dei locali o delle attrezzature da parte dell’equipaggio.

Per quanto concerne i classici servizi di bordo, molti sono stati mantenuti, ma le modalità di erogazione e fruizione sono state adeguate all’attuale situazione pandemica. Il buffet prevede che le pietanze siano visibili, ma servite dal personale in modo non solo da assicurare maggior attenzione all’igiene, ma anche da abbattere gli sprechi che usualmente si verificavano con la modalità *self-service*. Durante la cena al ristorante i passeggeri di cabine diverse non verranno più riuniti allo stesso tavolo, ma a ciascuna cabina ne sarà assegnato uno proprio, distanziato dagli altri, come nel caso del buffet, e nei bar è consentita la sola consumazione al banco o al tavolo. Prima di accedere a questi servizi di ristorazione che, per cause di forza maggiore, dovranno poi essere fruiti senza la mascherina (ma solo fintanto che si è seduti a mangiare), il lavaggio delle mani è obbligatorio e viene svolto a vista davanti al personale prima che la scheda di cabina venga scansionata⁹²⁶. Gli aspetti però che rendono la crociera una vacanza speciale e unica in questo momento storico sono gli innumerevoli servizi di intrattenimento che possono essere fruiti con serenità (visto il rigido Protocollo attuato) a differenza di quanto è avvenuto sino al permanere dei *lockdown* e che comunque avviene anche ora con limiti temporali imposti dal coprifuoco serale. Piscine, vasche idromassaggio, acquapark, scivoli, yoga, ping pong, biliardino, giochi e *Kids Club* per i più piccoli, casinò e *slot machines* ma solo se si è seduti, centro estetico con l’eccezione di sauna e bagno turco, palestra e teatro con capienza ridotta sono solo alcuni dei molti servizi d’intrattenimento a disposizione nonostante siano stati vietati, come pare ovvio pensare, gli sport, i giochi e le occasioni di gruppo in generale⁹²⁷. Ultime, ma non per importanza, le escursioni a terra nei porti in cui la nave sosta. Quest’ultime sono state

⁹²⁵ *Ibidem*.

⁹²⁶ C. Degliesposti, *Turismo ai tempi del Covid: ecco la crociera ‘nella bolla’*, in *Il Resto del Carlino*, 18 maggio 2021. In rete: <https://www.ilrestodelcarlino.it/cronaca/turismo-crociera-1.6330550>.

⁹²⁷ Sito Msc Crociere. In rete: <https://www.msccrociere.it/misure-di-salute-e-sicurezza>.

riprogettate per assicurare il massimo della sicurezza di passeggeri ed equipaggio e prevedono come unica possibilità per scendere a terra quella di sbarcare con tour organizzati dalla compagnia di navigazione, solo in siti all'aperto, restando insieme ai passeggeri imbarcati sulla stessa nave e, quindi, sottoposti allo stesso Protocollo. Gli autisti e le guide locali devono sottoporsi al tampone ed eventuali inadempienze da parte dei passeggeri compromettono la possibilità di risalire a bordo. Bisogna anche ricordare che le Regioni italiane e/o gli Stati in cui la nave sosta possono imporre vincoli stringenti che l'armatore deve rispettare. A titolo d'esempio, nel periodo di *lockdown* Regione Sicilia aveva vietato tutti i tipi di escursioni, mentre Regione Puglia le ha ammesse solo all'interno di territori circoscritti⁹²⁸.

È doveroso soffermarsi, seppur brevemente, sulla gestione dei rischi e sui casi accertati d'infezione da Covid-19 in uno o più passeggeri. Naturalmente sembra scontato dover precisare che l'equipaggio viene monitorato giornalmente attraverso la rilevazione della temperatura corporea e ogni 15 giorni il 50% del personale è sottoposto al tampone. Ovviamente, per i viaggiatori e per il personale di bordo non è consentito l'imbarco se viene registrata una temperatura superiore a 37,5 °C tanto più se si risulta positivi al Coronavirus. Invece, se si presentano sintomi d'infezione fintanto che non si attesta la stessa e nel caso in cui questa sia poi verificata mentre ci si trova a bordo della nave, le persone in questione devono essere segnalate e deve essere attivato il piano di gestione dell'epidemia. Questi passeggeri devono essere isolati nella propria cabina o in cabine predisposte e deve essere istituito un protocollo speciale per la somministrazione dei pasti e delle cure. Inoltre, attraverso le videocamere, le registrazioni della scheda di cabina e appositi braccialetti con *chip* incorporato deve essere effettuato il tracciamento dei movimenti, ma soprattutto dei contatti che il passeggero infetto ha avuto con l'obiettivo di ridurre al minimo il rischio per gli altri viaggiatori. Coloro che hanno avuto contatti stretti con gli infetti devono adottare le identiche procedure degli stessi, mentre per coloro che hanno avuto un basso rischio all'esposizione è prevista solo una quarantena nei 14 giorni successivi. Infine, il Comandante deve immediatamente informare l'Autorità Sanitaria competente del successivo porto di scalo, anche di qualsiasi caso sospetto, al fine di verificare se è disponibile il trasporto, l'isolamento e la cura dell'individuo⁹²⁹.

In conclusione, Msc Crociere con il suo Protocollo di Salute e Sicurezza progettato, proposto e approvato in anticipo rispetto a tutte le altre compagnie di navigazione è riuscita a portare in crociera 30.000 persone tra agosto e dicembre 2020 ed è stata utilizzata come modello dagli altri armatori. Infatti, da inizio maggio a solcare il Mar Mediterraneo insieme Msc Grandiosa e Msc Seaside si è affiancata anche l'ammiraglia di Costa Crociere, Costa Smeralda⁹³⁰. Tuttavia, il vero aspetto da sottolineare è la lungimiranza di Msc Crociere che ha sfruttato anche i mesi più critici e bui per pensare e programmare la ripartenza, che, appena è stato possibile, si è verificata a pieno regime, riuscendo così a conquistare fette di mercato lasciate scoperte dai *competitors* più agguerriti. A questo scopo, in questi mesi la Compagnia, dalla sua posizione di vantaggio, ha potuto concentrarsi sull'avvio di nuove campagne di grande interesse per i viaggiatori dell'era del Covid-19. Infatti, sono disponibili pacchetti settimanali che includono la connessione veloce a Internet per gli *smart workers* e

⁹²⁸ C. Degliesposti, *Turismo ai tempi del Covid: ecco la crociera 'nella bolla'*, in *Il Resto del Carlino*, 18 maggio 2021. In rete: <https://www.ilrestodelcarlino.it/cronaca/turismo-crociere-1.6330550>.

⁹²⁹ D.P.C.M. 02/03/2021, Allegato 17 - "Misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 a bordo delle navi da crociera", pagg. 10-14, punto E.

⁹³⁰ *Crociere: riparte Costa, Msc raddoppia*, in *Ansa*, 18 maggio 2021. In rete: https://www.ansa.it/mare/notizie/rubriche/crociereetraghetti/2021/04/29/ansa-boxcrociere-da-1-maggio-riparte-costa-msc-raddoppia_36d5cb93-843d-4422-96d7-6b8044c55f6f.html.

viaggi studio estivi in lingua inglese per ragazzi dagli 11 ai 18 anni in collaborazione con Mla⁹³¹. In base a quanto analizzato sino ad ora si può ragionevolmente concordare con Leonardo Massa quando afferma che la crociera può essere utilizzata «[...] come modello per supportare la possibile ripartenza del settore crociere insieme ad altri comparti dell'ospitalità in altri Paesi del mondo»⁹³².

3.5. Diporto nautico (Anna Lorieri)

Il codice della nautica da diporto, contenuto nel d.lgs. 18 luglio 2005, n. 171, riporta all' art 1, 1° comma la navigazione da diporto come " *quella effettuata in acque marittime ed interne a scopi sportivi o ricreativi e senza fine di lucro*". La nascita come attività principalmente ludica (diporto nautico privato) andò quindi a giustificare in un certo modo la disciplina inizialmente speciale rispetto a quella generale del codice della navigazione, sebbene ad oggi anche l'attività commerciale sia ormai a pieno regime. Laddove le norme specifiche, individuabili nel *codice della nautica da diporto* (d.lgs. 171/2005), con successive opere di modifiche e completamento, di cui la legge 7 ottobre 2015, n. 167 e la più recente con il Decreto Legislativo 12 novembre 2020, n. 160, risultano lacunose, trova applicazione, con ruolo suppletivo, la disciplina generale del codice della navigazione (art 1, 3° comma, cod. nautica). Fondamentale, per meglio comprendere la trattativa è poi la definizione di *unità di diporto*, da intendersi " *ogni costruzione di qualunque tipo e con qualunque mezzo di propulsione destinata alla navigazione da diporto*" [art 3, 1° comma, lett. a), cod. nautica].

Nell'ottica pandemica in cui è necessario muoversi attualmente, appare evidente la possibilità di coniugare il desiderio, e bisogno, di viaggio con la necessità di far ripartire il settore nautico con finalità turistiche: ad oggi, infatti, l'imbarcazione in senso lato permette di usufruire di una vacanza, in sicurezza, in isolamento, creando una situazione "Covid-free" laddove siano stati fatti i dovuti controlli prima dell'imbarco. Non a caso, le crociere hanno fin da subito sfruttato la possibilità di ottenere la noMEA di unica esperienza turistica sostanzialmente, e formalmente, sicura, e in tempi più recenti, anche il sistema di trasporto ferroviario ha istituito due corse di Frecciarossa Trenitalia, in particolare le due con la tratta a maggiore percorrenza, Covid-free che necessitano di un tampone antigenico o molecolare negativo nelle 48H antecedenti la partenza. Si tratta con buone probabilità di un'occasione utile al settore che, nonostante non abbia avuto perdite molto ingenti⁹³³, ha certamente risentito della crisi pandemica e del lockdown (XXIV Rapporto sul Turismo Italiano, 2021).

3.5.1 I contratti del diporto nautico

Il contratto di locazione. Il contratto di locazione di unità da diporto obbliga il locatore, verso corrispettivo, a cedere a terzi (conduttore) il godimento dell'unità per un periodo determinato (art. 42, 1° comma, cod. nautica); tenendo conto del fatto che la responsabilità permane in capo al locatore, anche in caso di navigazione effettuata da personale alle sue dipendenze, a costui vengono imputate particolari cautele per la prevenzione alla diffusione

⁹³¹ C. Degliesposti, *Un'estate con Msc Crociere nella bolla Covid free*, in *Il Giorno*, 10 maggio 2021. In rete: <https://www.ilgiorno.it/economia/impreseitaliane/unestate-con-msc-crociere-nella-bolla-covid-free-1.6344044>.

⁹³² *Ripartono le crociere 2021, salpa Msc Grandiosa. Tampone per tutti*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 maggio 2021. In rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/ripartono-crociere-2021-salpa-msc-grandiosa-tampone-tutti-ADmbedFB>.

⁹³³ Dalle ricerche di GlobeSailor(2020) e Risposte Turismo(2020) emerge che solo l'8,6% dei diportisti intervistati dichiara di essere stato colpito duramente dalla crisi. Diverso è il discorso del numero di uscite; infatti, sebbene le perdite economiche siano state contenute, i diportisti hanno effettuato un numero di uscite in barca (natanti e imbarcazioni) inferiore nel 73,29% dei casi (media), soprattutto a causa delle limitazioni negli spostamenti. XXIV Rapporto sul Turismo Italiano, disponibile al sito: <https://www.iriss.cnr.it/>.

del covid19⁹³⁴. Il locatore ha infatti lo specifico obbligo di sanificazione dell'unità ad ogni utilizzo, compresa di tutti i locali di cui si compone dalle cabine, alle piscine, alle cucine (locali di vita) fino ai locali motori e servizi. A ciò bisogna aggiungere gli obblighi comuni di rifornire l'unità di gel igienizzanti e di tutto il materiale necessario per una sicura fruizione dell'unità.

Tutto ciò fermo restando la responsabilità normalmente in capo a tutte le persone a bordo nel rispetto delle norme di distanziamento interpersonale di 1 metro, mascherina che copra naso e bocca e sanificazione; la non osservanza del distanziamento sociale può essere esercitata solo in presenza di persone conviventi.

Nel caso di ingaggio di uno skipper, le disposizioni da seguire sono quelle del noleggio per l'equipaggio.

Il noleggio (o charter). A differenza della locazione, il contratto di noleggio prevede che l'unità rimanga in capo al noleggiante, fermo restando che questa sia a disposizione del noleggiatore, sotto corrispettivo, sia per navigazione che con il cosiddetto impiego statico; sebbene il noleggiatore abbia il potere di impartire al noleggiante indicazioni circa destinazione e utilizzo del mezzo di navigazione durante la durata del contratto, o al suo equipaggio nel caso in cui le dimensioni lo richiedano, queste indicazioni dovranno sempre essere compatibili con le norme di sicurezza, altrimenti andranno a svincolare il noleggiante della responsabilità in toto per gli accaduti.

Per quanto concerne il noleggiante, ad esso vanno gli stessi obblighi del locatore sopra menzionati, con l'aggiunta della sanificazione anche dei locali di vita dell'equipaggio⁹³⁵; gli obblighi di quest'ultimo sono da rivenirsi nella disciplina generale di qualunque lavoratore a contatto col pubblico, soprattutto nelle operazioni di ormeggio, disormeggio, bunkeraggio ed eventuale rimorchio. In particolare, in previsione di dover effettuare operazioni di salvataggio e primo soccorso, l'equipaggio dovrebbe sottoporsi giornalmente alla misurazione della temperatura e a test di positività al Covid-19 periodici.

In riferimento agli ospiti noleggiatori, questi devono mantenere le regole di distanziamento sociale e uso dei DPI, oltre che rispettare il numero massimo di persone che possono essere presenti a bordo, con deroga per coloro che fanno parte della stessa unità abitativa.

L'ormeggio. Il contratto di ormeggio è un contratto atipico e misto⁹³⁶ che permette al diportista di ottenere da un concessionario demaniale la possibilità di sostare per un tempo definito in un approdo turistico. Tale contratto presenta una struttura minima ed essenziale caratterizzata dalla semplice messa a disposizione del cosiddetto "posto barca", escludendo pertanto compiti aggiuntivi quali sorveglianza o custodia dei beni; tali prestazioni accessorie devono essere esplicitamente dettate.

Per quanto concerne la prevenzione del Covid-19 non vi sono particolari norme in quanto le operazioni stesse di ormeggio e disormeggio con la presenza dell'ormeggiatore si svolgono normalmente alla distanza di almeno 1 metro; permane dunque l'utilizzo della mascherina correttamente indossata da parte dei presenti.

Recentemente è stato poi firmato dal Ministro delle Infrastrutture e della mobilità Sostenibili un decreto che va a sbloccare 24 milioni di euro di indennizzo per l'anno 2020, a beneficio degli ormeggiatori italiani che hanno subito perdite a causa della pandemia⁹³⁷.

⁹³⁴ Regole e provvedimenti presenti sul sito: <https://www.assonautica.it/covid-19-fase-2/>.

⁹³⁵ G. Benelli. *Emergenza COVID-19 e nautica da diporto*. In *Rivista italiana di diritto del turismo*, Settembre 2020. In rete : <https://www.torrossa.com/en/resources/an/4702663#>

⁹³⁶ Atipico perché non risulta né nel Codice Civile, né in quello della navigazione; misto perché presenta una vasta gamma di prestazioni eterogenee. Nessun dubbio viene comunque in merito alla sua legittimità.

⁹³⁷ Attua il decreto-legge 34/2020 "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Legge disponibile al sito: www.mit.gov.it

L'ormeggio, in questa fase dell'emergenza, e visto il rialzo delle prenotazioni per il turismo nautico rispetto agli anni scorsi, si presta al favoreggiamento delle pratiche di *Boat and Breakfast* e dei Marina resort, diventando propedeutico e fondamentale allo sviluppo di queste pratiche che verranno illustrate a breve. Vi sarebbe anche un terzo fenomeno, molto diffuso all'estero ma non ben visto in Italia: le *houseboat*⁹³⁸. Anziché affittare una dependance o un appartamento al mare per le vacanze, si possono prenotare direttamente delle piccole casette sul mare, ormeggiate al porto. Questa pratica è tuttavia boicottata sia dai resort e hotel a terra, sia dai diportisti, i quali sostengono che dell'imbarcazione queste unità non abbiano proprio nulla, oltre ad avere un impatto ambientale più alto.

3.5.2 Tipologie di turismo nautico

Boat and Breakfast. Con il servizio di boat and breakfast si intende quel fenomeno nato negli Stati Uniti e che sta prendendo piede anche in Italia nei porti più famosi, come Napoli e Venezia, che prevede l'uso di un'unità da diporto per il pernottamento di una o più notti e prima colazione, parallelamente ai più comuni *Bed&Breakfast*. L'unità non può lasciare l'ormeggio e presenta a bordo tutti i comfort per un'esperienza turistica alternativa. Sebbene non sia possibile spostare l'ormeggio, questo nuovo tipo di esperienza ben si presta al desiderio di escursionismo e gite nella zona, andandosi a coniugare con le nuove necessità pandemiche. Vista la tipologia di alloggio e l'esiguo numero di persone a bordo, il rischio di contrarre il covid19 è perlopiù nullo, tenendo conto sia delle misure cautelari che verranno prese prima dell'ingresso a bordo, che della scarsa possibilità della creazione di assembramenti.

A un anno dallo scoppio della pandemia, il turismo è pronto a ripartire, con il Paese che sta finalmente uscendo dall'emergenza, seppur con cautele; il turista, in molti casi, non è ancora pronto per tornare ad affollare hotel e villaggi turistici, preferisce situazioni dove i rischi di assembramento e di contrarre il virus appaiono più blandi, e il *Boat and Breakfast* è il connubio perfetto di sicurezza e desiderio di evasione, adatto a tutte le fasce economiche, a seconda del tipo di nave (natante, yacht, imbarcazione) scelta.

In generale, i dati di mercato vedono un rialzo delle prenotazioni per le imbarcazioni del +58% rispetto al 2019 e, a titolo di esempio, ad aprile 2021 le richieste di catamarani avevano già raggiunto il +160%: gli italiani quest'anno scelgono la vacanza in barca, assecondando quell'idea che statisti e ricercatori avevano già intuito, ergo il vedere la nave come un luogo sicuro, come un'esperienza nuova, che ha trovato la sua opportunità in una delle crisi peggiori dal secondo dopoguerra⁹³⁹.

Marina Resort. Similmente ai *Boat and Breakfast*, si presenta il fenomeno dei Marina Resort, dove di nuovo abbiamo l'uso di un'unità da diporto, ormeggiata, a scopo ricettivo, comprendente tutto il necessario per un'esperienza completa. Questi sono stati equiparati⁹⁴⁰ alle strutture ricettive su terra all'aria aperta (art 1, 1° comma) dalle singole Regioni, essendo la materia turistica affidata a queste in modo concomitante allo Stato, le quali hanno, tramite leggi regionali definito i marina resort in modo specifico: riportando a titolo di esempio la legge regionale n.7 dell'Emilia-Romagna si definisce “*marina resort le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle unità da diporto, ormeggiate nello*

⁹³⁸ D. Ingiosi. *Houseboat, perché in Italia il fenomeno non decolla?*. In : *MagellanoStore Blog*, 25 Marzo 2021. In rete: <https://blog.magellanostore.it/houseboat-perche-in-italia-il-fenomeno-non-decolla/>.

⁹³⁹ Redazione. *ESTATE 2021: SEMPRE PIU' ITALIANI RISCOPRONO LA BELLEZZA DEL NOSTRO MARE IN BARCA*. In *Il Nautilus*, 18 maggio 2021. In rete: <https://www.ilnautilus.it/?p=83485>

⁹⁴⁰ Dossier n. 240. In rete: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/950746/index.html?part=dossier_dossier1sezione_sezione8-h2_h266.

*specchio acqueo appositamente attrezzato, che posseggano i requisiti individuati dalla Giunta regionale con apposita deliberazione che ne definisce altresì modalità di apertura e di esercizio, nonché la relativa classificazione*⁹⁴¹. Come diretta conseguenza vi è l'agevolazione dell'IVA al 10% contro il 22% della portualità turistica e servizi associati, sebbene lo Stato abbia tentato di portarla al 22%⁹⁴¹ successivamente, la Corte Costituzionale ha sempre rigettato la possibilità.

In aggiunta a quanto detto del paragrafo precedente circa la fruibilità di queste durante la seconda estate con il covid19, c'è da sottolineare che già nel 2020, post lockdown, l'INAIL aveva stabilito il basso rischio delle attività nautiche nella diffusione del Covid-19.

Concludendo, pertanto, sia per i *Boat and Breakfast* che per i marina resort in senso lato, l'estate 2021 si preannuncia essere piuttosto profittevole, un trampolino rispetto alla crisi del covid19. Visto poi l'andamento epidemiologico e le prospettive del CTS, si può prevedere un ulteriore, seppur graduale, rispetto all'estate 2020, allentamento delle misure, che quasi certamente contribuiranno a rendere questo tipo di esperienza turistica ancora più covid free di altre. A ciò si deve aggiungere la possibilità che il fenomeno sia destinato a crescere nei prossimi anni, portando a un maggiore investimento nel settore, come nel caso del già citato *houseboat* il quale potrebbe rappresentare anche un modo di utilizzare quei tanti km inutilizzati di demanio marittimo, con conseguente creazione di valore economico per le singole zone interessate; in questo caso sarebbe comunque necessario concepire una legislazione ad hoc, per permettere uno sviluppo economico in armonia con l'ambiente marino.

3.6 Nomadismo stanziale (*Cristian Pavaleanu*)

A seguito della pandemia COVID-19, si sono venute a creare una serie di interessanti opportunità in termini di offerte turistiche, inesplorate e a tratti inimmaginabili prima della crisi. L'impossibilità di uscire e le restrizioni in termini di relazioni e contatti fisici fin dal primo lockdown hanno spinto i diversi settori ad intraprendere, il più velocemente possibile, un cambiamento nell'approccio al lavoro. Lo smart working non si traduce, dunque, in un semplice "lavorare da casa", ma si dimostra una profonda evoluzione del modello organizzativo e manageriale delle imprese, una innovazione nel modo di concepire il lavoro e la propria relazione con i collaboratori. Nonostante risultasse da tempo un cambiamento auspicato da un ampio numero di imprese data la prospettiva di un considerevole efficientamento in termini di costi, questa nuova filosofia manageriale, fondata sulla restituzione alle persone di flessibilità ed autonomia nella scelta di spazi ed orari, a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati⁹⁴², è risultata una scelta obbligata in quanto ha reso possibile una riduzione quasi totale della probabilità di contagio, mantenendo ed assicurando continuità al business.

Il lavoro agile o *smart working* è definito dal legislatore come una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato disciplinata da un accordo tra le parti. La prestazione, avendo come finalità una maggiore competitività ed una conciliazione dei tempi di vita e lavoro, può essere resa sia all'interno che all'esterno dell'azienda, tenendo come riferimento i limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale riferiti dalla legge e dalla contrattazione collettiva⁹⁴³. Al soggetto subordinato viene affidata un'autonomia individuale relativa al «ruolo di attivazione e co-regolazione, senza che sia prevista alcuna mediazione della contrattazione collettiva nell'esercizio di quelle funzioni che solitamente le

⁹⁴¹ Dati disponibili su ASSO.N.A.T, Associazione Nazionale Porti Turistici. In rete: assonat.com.

⁹⁴² F. Crespi, *Smart working: cosa significa e perchè è così importante?* in *Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano*, 9 gennaio 2019. In rete: https://blog.osservatori.net/it_it/cosè-lo-smart-working

⁹⁴³ Legge 22 maggio 2017, n.81, "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato".

sono attribuite»⁹⁴⁴. La veloce diffusione del virus e la necessità di celeri misure di sostegno all'attività economica hanno portato alla disposizione secondo cui, per i lavoratori delle zone in cui era prevista la sospensione o limitazione dello svolgimento dell'attività economica, la modalità di lavoro agile sarebbe stata applicata a tutti e senza la necessità di una stipula di accordi individuali⁹⁴⁵. Il provvedimento è stato poi esteso, nei successivi P.C.M. del 4 e 11 marzo 2020 a tutto il territorio nazionale, consentendo così l'introduzione automatica e unilaterale del lavoro agile, mantenendo l'obbligo di informativa nei confronti del dipendente subordinato, anche per via telematica.

Lo smart working si è dimostrato uno straordinario strumento per gestire il lavoro a distanza tramite rete e ciò palesa la possibilità di poter condurre le stesse tipologie di impegni anche durante i momenti o i luoghi di vacanza. Dati gli innumerevoli vantaggi per le organizzazioni e la rapida evoluzione delle piattaforme digitali, risulta difficile pensare che la modalità remota verrà interrotta al termine dell'emergenza pandemica. Nei prossimi anni le tecnologie consentiranno sempre di più di organizzare il lavoro e le imprese in modalità remota, permettendo ai manager e collaboratori di risiedere in località anche distinte dalla propria sede fisica operativa. È plausibile che questi soggetti possano, dunque, scegliere proprio l'Italia come propria residenza o domicilio, un Paese fortemente apprezzato sia per l'incredibile patrimonio storico-culturale sia per la straordinaria qualità della vita. Si ritiene che, dunque, elementi quali la cultura, il clima, la natura, i paesaggi ed il buon cibo possano risultare determinanti nell'attrazione anche di una nuova tipologia di soggetti: i nomadi digitali. Tenendo in considerazione la straordinaria bellezza e peculiarità dell'Italia, risulta difficile individuare quali territori non possano candidarsi per divenire luogo di accoglienza per questa nuova forma di turismo. Per risultare ospitali, questi territori necessiteranno di un certo grado di riorganizzazione e riqualificazione volti sia alla predisposizione delle infrastrutture necessarie ad una fruizione di qualità della rete, sia per rendersi appetibili agli occhi degli ospiti in tema di offerta turistica.

Questo nuovo grado di flessibilità potrebbe spingere luoghi caratterizzati da una ricchezza storico-culturale rilevante ad attrarre investimenti, riattivando località che solitamente, una volta terminata la stagione turistica, si spopolano. In tal modo si assisterebbe ad un apporto di ricchezza e una nuova progettazione dei servizi, con benefici per tutta la comunità.

Definiti come “*Smart Village*” o villaggi intelligenti, essi sono «comunità nelle aree rurali che utilizzano soluzioni innovative per migliorare la propria resilienza, basandosi sui punti di forza e sulle opportunità locali. Si basano su un approccio partecipativo per sviluppare e attuare la loro strategia per migliorare le loro condizioni economiche, sociali e/o ambientali, in particolare mobilitando le soluzioni offerte dalle tecnologie digitali»⁹⁴⁶. Gli *Smart Village* beneficiano della cooperazione e delle alleanze con altre comunità e attori nelle aree rurali e urbane. L'avvio e l'attuazione delle strategie possono, infine, basarsi su iniziative esistenti e possono essere finanziate da una varietà di fonti distinte tra pubbliche e private.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) descrive gli investimenti che l'Italia ha presentato alla Commissione europea nell'ambito del programma Next Generation EU, ed ha il compito di identificare gli strumenti per rispondere alla crisi provocata dal COVID-19. Tra i fondi rivolti al turismo, 2,7 miliardi di euro saranno destinati alla tutela, valorizzazione

⁹⁴⁴ G. PROIA, *L'accordo individuale e le modalità di esecuzione e di cessazione di lavoro agile*, in L. FIORILLO-A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2018.

⁹⁴⁵ Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n.6, “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica”.

⁹⁴⁶ Definizione operativa di Villaggi intelligenti secondo la Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) “Zone rurali intelligenti e competitive”.

e digitalizzazione di tanti piccoli centri storici (“borghi”). L’obiettivo consiste nel decentralizzare gli afflussi turistici delle grandi città d’arte verso poli più rurali in ottica di un turismo più sostenibile, investendo al tempo stesso in questi territori e dotandoli degli strumenti necessari ad attrarre tipologie di turisti orientati allo smart working.

Tra le principali piattaforme online che si occupano dell’intermediazione tra domanda ed offerta di case e appartamenti per periodi brevi o medio-lunghi, si annoverano, a livello europeo, Vrbo.com, Airbnb.com, Wimdu.com e Casevacanza.it. Tra i portali citati non rientra la più nota Bookig.com, specializzata puramente sugli affitti brevi con prenotazione immediata e senza necessità di approvazione da parte della struttura.

Le locazioni turistiche vengono definite come “gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati”⁹⁴⁷. Il contratto di locazione turistica è poi regolato dagli articoli 1571 e seguenti del Codice Civile, dall’articolo 4 del DL 50/2017 convertito con Legge n. 96/2017, dall’art. 1, comma 2 lett. c), della legge 9 dicembre 1998, n. 431. A differenza dei contratti di locazione ordinari, quelli di locazione pura turistica permettono ai locatori maggiore libertà e risultano essere più economici. Nel caso in cui il soggiorno non superi i 30 giorni, si fa riferimento ad una forma di contratto libero, data l’assenza di regole imposte per il calcolo del canone previsto, a libera contrattazione tra il locatore ed affittuario. L’unica condizione negativa è relativa al metodo di pagamento il quale, se supera i 1999,99 euro, deve essere effettuato con modalità tracciabili quali carta di credito, bonifico bancario o assegno. Diversamente, se il contratto supera i 30 giorni, la normativa prevede la registrazione del contratto presso l’Agenzia delle Entrate, una forma scritta e la firma delle parti, ed un’imposta di registro⁹⁴⁸. Una ulteriore tipologia di contratto stipulabile tra le parti riguarda il contratto di locazione per esigenze transitorie. Questa forma permette la stipulazione di un contratto di locazione di durata compresa tra 1 e 18 mesi, al fine di soddisfare particolari esigenze delle parti. Esse possono prevedere: il trasferimento temporaneo per lavoro, il rientro dopo un periodo all’estero, la separazione dal proprio coniuge, l’assistenza a familiari che necessitano di particolari cure, l’attività lavorativa con contratti a termine, l’effettuazione di uno stage di lavoro o l’inutilizzabilità temporanea della propria abitazione per cause imputabili ad eventi atmosferici o di ristrutturazione e restauro. La dichiarazione dell’esigenza transitoria è obbligatoria, da provare con documentazione allegata al contratto⁹⁴⁹.

Con la prenotazione di una struttura su uno dei portali sopra citati, viene stipulato un contratto legalmente vincolante tra la piattaforma e l’ospite. La società fornisce una piattaforma online e svariati strumenti, servizi e funzionalità che permettono ai proprietari di pubblicare i propri annunci e agli ospiti di selezionare e interagire con i gestori degli immobili. I proprietari possono altresì pubblicare sulla piattaforma un proprio contratto di affitto che intende stipulare con il viaggiatore relativo alle reciproche aspettative e sul rapporto giuridico tra le parti. Con questi documenti sarà possibile delineare le proprie norme e politiche e le linee guida di comportamento. I viaggiatori possono così esaminare il contratto prima di prenotare⁹⁵⁰.

Il tentativo di raggiungere una riqualificazione edilizia e urbana, e di contrastare il crescente spopolamento di certe aree del Bel paese, ha fatto sorgere, in certe tipologie di comuni lungo tutta la penisola, delle interessanti iniziative volte all’attrazione di investimenti e

⁹⁴⁷ Art. 53 Codice del Turismo, D.Lgs. 79/2011.

⁹⁴⁸ Artt. 1571-1654 Codice Civile, “Della locazione e dell’affitto”.

⁹⁴⁹ Art. 5 Legge 22 dicembre 1998, n.431, “Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo”.

⁹⁵⁰ *Termini e condizioni Ospiti Vrbo.com*, in *Vrbo.com*, 22 maggio 2021. In rete: <https://www.vrbo.com/it-it/legal/condizioni-generalis>, 22/05/2021.

residenti. Particolare attenzione ricoprono, in questa occasione, le case vendute a cifre simboliche tra 1 e 10 euro. Queste tipologie di immobili, di origine privata e quasi sempre in stato di abbandono, vengono inizialmente cedute in donazione ai comuni come metodo per evitare il pagamento di imposte di vario genere. Con un bando pubblico, a sua volta, il comune mette in vendita l'immobile ad una cifra simbolica di pochi euro. Alla dichiarazione di acquisto, tuttavia, deve pervenire una volontà di riqualificazione dell'immobile, fornendo un progetto di ristrutturazione e rivalutazione, il versamento delle spese notarili per la registrazione, l'accatastamento e le volture, e la concessione di una polizza fideiussoria di 5 mila euro a titolo di garanzia dell'acquirente, restituita dopo 3 anni dal completamento dell'opera⁹⁵¹. È chiaro, dunque, che il totale esborso per rendere agibile tali tipologie immobiliari si allontana di molto dal prezzo di acquisto. Tuttavia, dato il crescente interesse per le località rurali come base dove svolgere un lavoro agile, e la molteplicità di agevolazioni nazionali, regionali e locali in tema edilizio, risulta chiaro che per alcune località questa tipologia abitativa potrebbe risultare un profittevole investimento.

4. COSTRUZIONE DEL PRODOTTO E SCELTE DI MARKETING ALLA VIGILIA DELLA SECONDA ESTATE PANDEMICA

4.1. Il turismo montano *(Martina Delmarco)*

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. Nel corso del 2020, in particolare, durante la stagione estiva il settore turistico ha visto la montagna meno colpita dal trend negativo (-39% sul 2019), la buona notizia viene confermata dai dati Istat "Movimento turistico in Italia"⁹⁵² che sottolineano la chiara preferenza dei turisti italiani a trascorrere il loro tempo libero nelle località montane. Ricordiamo che la montagna in questo periodo di difficoltà ha dalla sua parte due importantissimi traini turistici che la rendono appetibile: il primo è un'immagine di purezza incontaminata e salute e la seconda è che la montagna offre ampi spazi, con la possibilità di evitare concentrazioni in luoghi ristretti: si può camminare sui sentieri, ognuno con il proprio passo, svolgere molte altre attività outdoor riuscendo a mantenere le distanze di sicurezza. L'emergenza del Covid-19 potrebbe premiare un certo tipo di turismo montano soft.

L'emergenza sanitaria ha sicuramente accelerato i processi di cambiamento nel settore turistico innescati dai mutamenti geopolitici e da quelli climatici avviati nel XXI secolo. La Borsa Internazionale del Turismo Montano Bitm, avvenuta a Trento dal 10 al 13 novembre 2020, intende interrogarsi proprio su questi cambiamenti e queste urgenze⁹⁵³. La pandemia tuttora persistente, rende più difficile delineare un quadro chiaro per quello che è stato (e che sarà) il turismo montano. Una cosa è certa, il cambiamento è già in atto e obbliga amministratori e operatori turistici a ripensare strategie di accoglienza, valorizzando al massimo le opportunità delle località turistiche.

Elisabetta Bozzarelli, Assessora con delega in materia di politiche giovanili, formazione, istruzione, cultura, biblioteche e turismo del comune di Trento, nel suo intervento ha ribadito come, in particolare in una città turistica come Trento, serva innovazione nel settore e nell'offerta turistica. Lo sviluppo turistico della città e del territorio trentino deve

⁹⁵¹ A. Palasciano, *Case a 1 euro: la mappa dei comuni italiani dove puoi acquistarle*, in *Idealista.it*, 12 febbraio 2019. In rete: <https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2017/11/06/124436-case-in-vendita-a-un-euro-in-italia-dove-puoi-comprarle>, 23/05/2021.

⁹⁵² Istat Movimento turistico in Italia, gennaio-settembre 2020

⁹⁵³ BITM Borsa Internazionale del Turismo Montano Conferenza "Il turismo che verrà" 10-13 novembre 2020. In rete: <https://www.uiltn.it/il-turismo-che-verra-dal-10-al-13-novembre-2020/>

avere una prospettiva di sviluppo sociale, culturale e ambientale abbracciando il concetto di “montanità” a lunga durata, non più di un turismo mordi e fuggi, figlio della cultura della fretta. Questo tema è fortemente condiviso anche dal collega Annibale Salsa, Presidente della scuola per il governo del territorio e del paesaggio, che ha definito “l’esotico di prossimità” riscoprire il patrimonio naturale e culturale nel quale siamo immersi, valorizzando la “montagna minore” quella vicina a noi meno conosciuta, per distribuire i turisti nell’area evitando i cosiddetti hotspot. Uno degli obiettivi del Trentino, sottolinea Bozzarelli, è arrivare ad un turismo a bassa intensità ma di alta qualità cercando di destagionalizzare offrendo loro dei servizi e/o eventi anche in bassa stagione.

Una delle iniziative e delle trasformazioni del turismo già in atto è la nuova modalità di lavoro: lo smart working. La nuova iniziativa lanciata dalla Borsa Internazionale del Turismo Montano è trasformare le località turistiche in luoghi dove si può lavorare e fare villeggiatura allo stesso tempo⁹⁵⁴. Una vacanza lunga a base di smart working delocalizzato condita con escursioni, passeggiate e relax. Far coincidere quindi il periodo di lavoro on line in una suggestiva destinazione turistica alpina, magari prolungando un po’ il soggiorno. Per stimolare la nascita di nuove tipologie di turismo nasce la nuova possibilità di attrezzare i luoghi del turismo come veri e propri luoghi di lavoro, supportando il turista con tutti i servizi e le tecnologie di cui il lavoratore normalmente necessita. Un’infrastruttura tecnologica all’avanguardia è diventata una condizione necessaria per rendere le località turistiche appetibili e competitive sul mercato internazionale. Lo smart working si è palesato uno straordinario strumento per gestire il lavoro a distanza e, quindi, potrebbe rivelarsi uno strumento altrettanto utile per gestire alcuni impegni lavorativi anche nei momenti e nei luoghi di vacanza. In futuro, le tecnologie consentiranno sempre di più di gestire le aziende o il lavoro in modalità remota, e non si esclude che i manager e i collaboratori di imprese situate all’estero possano eleggere come domicilio/ufficio (da cui lavorare e distanza) proprio queste destinazioni, sia per lo straordinario patrimonio di bellezze sia per la qualità di vita: arte, cultura, clima, natura, paesaggi, cibo.

Questo potrebbe essere l’inizio di una nuova forma di turismo: lo *smart working tourism* proprio perché basato sulla combinazione del lavoro smart e l’esperienza di tourism.

L’assessora ribadisce nuovamente il concetto di sostenibilità e della tendenza al nuovo turismo lento, dedizione alle tradizioni locali, artigianato, agricoltura, frequentazione delle aree protette e forme di ospitalità diffusa, orientandosi verso una nuova economia montana. Concetto ripreso anche da Tommaso Martini, rappresentante del Touring Club, che interviene sostenendo che per sviluppare un turismo sostenibile, deve esserci prima un’offerta sostenibile e bisogna impegnarsi nel trovarla.

Queste tematiche sono certamente condivise dalla Direttrice della Fondazione Dolomiti UNESCO, Marcella Morandini, che sottolinea come in un futuro sempre meno lontano sarà indispensabile investire sull’informazione e l’educazione dei turisti, insegnando loro a vivere la montagna, educare il turista alla “cultura della montagna” e dei valori del nostro territorio (es. gestire il silenzio). L’obiettivo è fare in modo che il territorio alpino venga frequentato con consapevolezza, rispetto e cultura, differenziando le varie mete per un turismo a bassa intensità, perché le alpi devono essere un luogo di benessere per i turisti, ma soprattutto per chi ci abita. Morandini conclude spiegando che l’allungamento delle stagioni può aiutare a gestire i flussi turistici sia a livello temporale che spaziale, studiando una soluzione per delocalizzare il turismo in aree meno conosciute.

Quando si parla de “La cultura della montagna” non si può non richiamare l’attenzione di Reinhold Messner, alpinista e scrittore, che durante gli appuntamenti della Bitm ha

⁹⁵⁴ A. Garofalo, *Lo smart working in villeggiatura?* Incontro del 12 novembre 2020. In rete: <https://www.uiltn.it/il-turismo-che-verra-dal-10-al-13-novembre-2020/>

sottolineato come il turismo montano abbia radici ben più profonde di quelle che ipotizziamo, infatti, è nato circa 250 anni fa attraverso l'alpinismo. Secondo Messner ogni territorio è unico e deve essere proprio l'unicità del paesaggio alpino alla base della promozione e della sua conservazione. Il turista cerca sempre di più la freschezza e la libertà questo ha generato un'invasione della media montagna favorita dalle malghe sempre più accessibili, permettendo luoghi di sovraffollamento e la nascita di hotspot mirati: di conseguenza si perde il valore fondamentale dell'esperienza: il silenzio e la lentezza.

“La tranquillità e la calma che contraddistingue la montagna sono messe a repentaglio dall'*overtourism*, accusa in un intervento Mauro Corona, alpinista e scrittore, completamente d'accordo con Messner, che non da meno ribadisce come le persone che decidono di recarsi in montagna effettivamente non conoscono la montagna e non sanno come comportarsi, rischiando di rovinare sia la propria vacanza che quella degli altri. Durante il suo intervento, oltre ad aver proposto delle idee per educare la gente alla montagna, Corona conclude affermando che l'emergenza sanitaria ha portato molti insegnamenti che vanno colti, come la calma, la lentezza, rallentare i ritmi della nostra vita frenetica, questi elementi ci insegnano a goderci le cose belle che la vita ci offre ogni giorno. Mauro Levegghi Presidente del Film Festival crede che “La montagna può essere la leva del cambiamento” e il turismo a bassa intensità sia uno degli obiettivi perché serve un limite.

Per combattere l'*overtourism* Linda Osti, Docente presso la Libera Università degli Studi di Bolzano, spiega che la domanda turistica è in una fase di continuo cambiamento ma attualmente la montagna vede superare il mare per appeal e numeri. Puntare sull'implementare i servizi tecnologici senza però sostituire il contatto umano può essere la scelta vincente; la tecnologia a livello operativo come, per esempio, un'App che segnali quante persone ci sono in un determinato luogo in tempo reale può essere nella prossima stagione turistica un vantaggioso strumento sia per gli albergatori, perché si evita l'*overtourism* e sia per i villeggianti, perché permette di godersi al meglio la vacanza.

Un altro aspetto che sta crescendo sempre di più è il benessere personale, che va incrementato con centri fitness e yoga, oppure percorsi di passeggiate nel bosco. Quest'ultima attività/iniziativa viene chiamata col nome di *forest bathing*, che letteralmente significa “bagno nella foresta”, anche Andrea Bianchi, scrittore, Gruppo Italiano Scrittori di Montagna ha parlato del “Natural Wellness” come l'attività di camminare a piedi nudi in montagna per vivere più a pieno la natura e il senso del luogo, aiutando il nostro corpo psicologicamente e fisicamente. La montagna va vissuta a contatto con la natura per vivere un luogo naturale, altrimenti la montagna può diventare un non luogo se non percepiamo le energie e il senso del luogo, se non ci godiamo il paesaggio e la natura.

La montagna vissuta come un'esperienza e lo conferma anche Vittorio Messina, presidente nazionale di Assoturismo Confesercenti, Messina collegandosi con quello espresso dalla Professoressa Osti sottolinea come l'evoluzione continua della domanda è spesso difficile da interpretare ma è emerso che il 20/22 % del turista che abitualmente visitava le città d'arte, in questo periodo ha spostato la sua preferenza verso un turismo esperienziale.

Riassumendo dunque, la ripartenza deve avvenire basandosi su un'innovazione tecnologica, su una più completa formazione imprenditoriale e con una spinta sostenibile. Riprendendo le parole di Alessandro Franceschini, responsabile scientifico delle giornate del turismo, in Italia il turismo è un settore trasversale della società, senza il quale l'economia crollerebbe. È il momento di investire sul benessere personale, promuovendo la tranquillità e la lentezza che si respirano con un turismo di qualità a bassa intensità.

Il turismo post-pandemico è caratterizzato da una bassa intensità di fruizione, il territorio alpino e di montagna risponde perfettamente a questa esigenza che intercetterà

auspicabilmente il 60% dei visitatori dal mercato interno consolidando un trend positivo confermandosi la destinazione adatta al concetto già citato di turismo outdoor.⁹⁵⁵

Passare, dunque, da un turismo “mordi e fuggi” ad un nuovo concetto di “resta e assapora”, senza perdere di vista l’obiettivo e investire nelle nuove forme di turismo che sono nate con la pandemia quale lo smart working in villeggiatura e un’attenzione particolare alla sostenibilità.

La montagna sente di doversi rialzare dopo una stagione invernale duramente e inutilmente combattuta. Le località montane e tutti gli operatori turistici devono prima di tutto affrontare il sistema degli impianti di risalita (seggiovie, cabinovie, ecc.) un problema complesso in quanto non possono progettare uno scenario affidabile su come procedere in quanto tutto dipenderà dalle normative vigenti a livello nazionale e locale.

Per quanto concerne il turismo ad alta quota⁹⁵⁶, i rifugi sono un tema molto importante e discusso dal momento che per loro natura, sono prevalentemente strutturati in camerate, con servizi in comune, e con aree ristoro raccolte⁹⁵⁷. Il sociologo del turismo e della pianificazione territoriale dell’arco alpino Diego Cason spiega come sia tuttora difficile trovare soluzioni da mettere in campo per una corretta gestione dei rifugi proprio data la inesperienza della situazione attuale. Una semplicistica risoluzione è l’introduzione di prenotazioni per controllare l’afflusso di escursionisti nei rifugi, ma chi conosce la montagna sa, che ci possono essere imprevisti e il turista si trovi a calcolare male i tempi o colto da problema meteorologico, è costretto a rivolgersi al rifugio più vicino, che non può certo lasciarlo all’addiaccio.

Con il progressivo allentamento del lockdown per i mesi estivi, le aree montane hanno visto una decisa impennata del numero di turisti e visitatori, tanto da essere considerato un vero e proprio “assalto” alla montagna e ai rifugi, creando però, un certo scetticismo tra i gestori. Per analizzare meglio la situazione vengono riportati dei dati ricavati da uno studio su un questionario somministrato a 600 gestori di rifugi in tutto l’arco alpino.⁹⁵⁸

Dalle risposte degli operatori al questionario emerge un evidente “cambiamento-ampliamento” della tipologia dei tradizionali fruitori dell’ambiente montano, al quale è corrisposto un adeguamento dell’offerta, diventata quanto più possibile articolata per rispondere alle diverse richieste degli ospiti. Pronti alla riapertura dei rifugi, i gestori non nascondono però la preoccupazione per la prevedibile diminuzione del fatturato, a fronte dell’aumento dei costi di gestione correlati alle misure di sicurezza, sanificazione, gli interventi per la messa in sicurezza degli spazi comuni (sale da pranzo, servizi igienici, etc.) L’acquisto dei dispositivi di protezione individuale, dei prodotti igienizzanti e ovviamente alla riduzione della capienza disponibile.

L’effetto della pandemia non risparmia nessuno e anche “gli imprenditori della Montagna” temono sui ricavi una riduzione fra il 40% ed il 60%. Occorre riconoscere che, in relazione

⁹⁵⁵ BITM Borsa Internazionale del Turismo Montano Conferenza “*Il turismo che verrà*” 10-13 novembre 2020. In rete: <https://www.uiltn.it/il-turismo-che-verra-dal-10-al-13-novembre-2020/>

⁹⁵⁶ G. Visetti, *L'estate in montagna senza rifugi*, in *La Repubblica*, 18 aprile 2020. In rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/18/news/estate_montagna_senza_rifugi-254318151/

⁹⁵⁷ *Il turismo in montagna in tempo di covid-19. La percezione dei gestori dei rifugi alpini*, in *Visit Piemonte*, 15 giugno 2020. In rete: <https://www.visitpiemonte-dmo.org/turismo-in-montagna-rifugi-alpini/>

⁹⁵⁸ Sondaggio *Il turismo in montagna in tempo di CoViD-19. La percezione dei gestori dei rifugi delle Alpi* condotto da Riccardo Beltramo e Stefano Duglio, dell’Università di Torino, Centro Interdipartimentale NatRisk Centro di Ricerca sui Rischi Naturali in Ambiente Montano e Collinare, in *Planetmountain*, 15 giugno 2020. In rete: <https://www.planetmountain.com/it/notizie/ambiente/il-turismo-nei-rifugi-alpini-in-tempo-di-covid-19.html>

alla tipologia di rifugio, essi svolgono un'attività di impresa molto impegnativa che richiede conoscenze di vario tipo, operano in un ambiente fragile e in condizioni talvolta difficili. La qualificazione della figura professionale e le forme di supporto all'attività variano da regione a regione; è convinzione comune che i gestori siano i "custodi" della montagna e, anche per questa ragione, vanno sostenuti in questo momento eccezionale.

Un segno di ottimismo è fornito dalla Regione Lombardia⁹⁵⁹ con uno stanziamento di 3,3 milioni di euro nel triennio 2020-2022 per la riqualificazione, la gestione sostenibile e l'accessibilità di rifugi montani e bivacchi esistenti. L'obiettivo è quello di promuovere il turismo e valorizzare il patrimonio naturale della Regione. I contributi saranno destinati al miglioramento del contesto in cui si trovano i rifugi montani e, in particolare, a consentire l'abbattimento delle barriere architettoniche per renderne più agevole la fruibilità. L'intento è quello di valorizzare il patrimonio naturale della Regione, migliorando il contesto ambientale e paesaggistico in cui le strutture sono allocate. La strategia permetterà di sfruttare le capacità e le potenzialità – anche economiche – offerte dal territorio montano.

Sempre in tema di valorizzazione, un passaggio molto importante per il turismo montano e in particolare per le realtà alpine è il nuovo protocollo d'intesa firmato 29 settembre 2020 dal Ministro dei Beni delle Attività Culturali e del Turismo Dario Franceschini e il presidente del Club Alpino italiano Vincenzo Torti. Il protocollo⁹⁶⁰ rinnova l'intesa per altri tre anni sottolineando la valorizzazione del turismo montano sostenibile, il potenziamento della rete sentieristica e dei rifugi montani. Queste serie di azioni condivise sono volte a promuovere, sia in ambito nazionale che internazionale, l'offerta turistica montana attraverso la valorizzazione di percorsi escursionistici con speciale attenzione al "Sentiero Italia CAI".

Per contrastare il problema dell'overbooking, momentaneamente celato dalla pandemia, la nuova intesa con il Club Alpino Italiano metterà a disposizione molti strumenti innovativi agli escursionisti che scelgono le nostre montagne, favorendo un turismo pienamente consapevole, sostenibile e intelligente. Tra i vari obiettivi del protocollo ci sono: l'aggiornamento costante dei tracciati rilevati con il metodo di geolocalizzazione Gps; l'impegno da parte del MIBACT per uno stretto confronto con Regioni ed enti locali per uniformare interamente la segnaletica orizzontale e verticale in tutta Italia, in modo coerente con quella ufficialmente predisposta e adottata dal CAI; una particolare attenzione al Sentiero Italia CAI, spina dorsale del Sentiero dei Parchi che attraverso i suoi oltre 7000 km, unisce tutte le regioni italiane, con il fascino, la bellezza e le tradizioni dei loro territori interni; un impegno comune per facilitare la realizzazione di una rete di strutture per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale per camminatori ed escursionisti, costruendo un circuito virtuoso di forte sostegno per le economie locali e la valorizzazione delle produzioni agroalimentari.

Infine, per assicurare ancora maggiore sicurezza nella frequentazione dei percorsi escursionistici e dei cammini, l'accordo definisce un percorso che ha come obiettivo l'attivazione gratuita per tutti dell'applicazione GeoResQ – da installare sul proprio smartphone e gestita dal Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico (CNSAS) – che consente l'immediata geolocalizzazione in caso di incidente e la conseguente attivazione del soccorso.

⁹⁵⁹ Regione Lombardia: 3,3 mln per riqualificazione e gestione sostenibile dei rifugi montani, in *Il quotidiano sulla sostenibilità Rinnovabili.it*, 12 febbraio 2020. In rete: <https://www.rinnovabili.it/lombardia/regione-lombardia-33-mln-per-riqualificazione-e-gestione-sostenibile-dei-rifugi-montani/>

⁹⁶⁰ Protocollo d'intesa: *Per un turismo montano sostenibile e responsabile tra MIBACT e il club alpino italiano (CAI) 2 2020*, 29 settembre 2020.

Lo scopo di tutte le iniziative è quello di incentivare un turismo lento e rispettoso alle bellezze e alle culture che i nostri territori offrono, intercettando borghi e paesaggi e promuovendo la possibilità per molti giovani di avviare attività turistiche di accoglienza che si sostituiranno ad una pregressa tendenza all'abbandono della montagna.

4.2. Il turismo balneare (Anna Lorieri)

Il turismo balneare viene identificato come quel tipo di turismo che usufruisce delle zone marittime, con attività che vanno dal *ludos* in senso lato all'elioterapia. Di seguito, in virtù della situazione pandemica attuale, verranno approfondite la gestione del demanio marittimo prima e dopo il Covid-19, norme e direttive per la gestione dello stesso e le regole attuate per il turismo balneare; le considerazioni che susseguiranno terranno conto delle procedure adottate nel corso dell'estate 2020.

4.2.1. La gestione del demanio marittimo prima e dopo il Covid-19

Il demanio marittimo trova definizione nell'art. 822 del Codice Civile, dove si asserisce che "Appartengono allo stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti [...]", specificando che i beni appartenenti a questo comma rientrano nel cosiddetto *demanio marittimo*⁹⁶¹. In materia potestativa, l'art. 117 della Costituzione conferisce alle Regioni la potestà esclusiva legislativa, lasciando in capo allo Stato la titolarità del demanio. La proprietà dei beni del demanio marittimo viene invece trasferita alle singole amministrazioni regionali, comunali, provinciali, con l'esclusione di quei siti o porti di importanza strategica internazionale.

Essendo caratterizzati da inalienabilità e incommerciabilità, i beni demaniali possono essere dati per lo più in godimento tramite concessione, la quale è autorizzata dall'art. 823 del Codice Civile solo nella misura in cui questa possa essere considerata atta a migliorare il soddisfacimento dell'interesse collettivo; a completamento, l'art. 36 del Codice della Navigazione dichiara "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".

Appare evidente come questo sia stato propedeutico alla dimensione del più importante strumento per l'esercizio dell'attività imprenditoriale di questo tipo di servizi, la spiaggia; dalla concessione ad uso esclusivo, per l'interesse pubblico, della spiaggia deve però essere esclusa la battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, per la libera fruizione, anche a titolo di transito o per la balneazione, dei bagnanti. Questo si tramuta in un vero obbligo per il concessionario che, in caso di inadempienze, può andare soggetto a sanzioni amministrative, tra cui la decadenza della concessione, e penali.

Il tema delle concessioni e del loro rinnovo rimane un tema complesso da gestire. La deroga alla legge generale riporta che in ambito turistico-ricreativo la concessione può avere una durata superiore a sei anni fino ad un massimo di venti, ciò per favorire gli ingenti investimenti nel settore, e, per permettere di programmare adeguati piani di ammortamento, venne assicurato il *diritto di insistenza*⁹⁶², definito dalla Commissione

⁹⁶¹ Il demanio naturale (o pubblico) è altresì costituito da demanio idrico e militare; il mare e il fondo del mare rientrano invece nelle cose fuori commercio (*res communes omnium*).

⁹⁶² Diritto secondo il quale il concessionario uscente si vede garantita la preferenza al rinnovo rispetto alle nuove istanze.

Europea contrario ai principi di libertà di stabilimento⁹⁶³ (n. 2008/4908), e perciò soppresso; tema, quest'ultimo, ricalcato anche dalla sentenza n.7874 del 18 novembre 2019, VI Sezione, del Consiglio di Stato che ha ribadito la necessità di disapplicare tutte quelle leggi nazionali che portano alla proroga automatica delle concessioni demaniali marittime⁹⁶⁴. Lo stesso Consiglio di Stato arrivò, con la sentenza n. 4610 del 17 luglio 2020 a definire l'urgenza dell'applicazione della direttiva cosiddetta Bolkestein, in quanto "con la concessione di area demaniale marittima si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione"⁹⁶⁵.

Ciononostante, nella Legge di Bilancio 2019 sono state nuovamente previste proroghe fino al 2033, generando non poca confusione a livello nazionale, portando alcune Regioni come la Toscana a prorogare di fatto le concessioni, salvo la sentenza 8 marzo 2021, n. 363, del Tar Toscana, Sezione II, pronunciata negativamente in quanto l'applicazione della suddetta proroga andava in contrasto con la normativa europea⁹⁶⁶; sulla questione è, nuovamente, intervenuto il Consiglio di Stato con sentenza n. 2002 del 9 marzo 2021, circa la necessità di interventi governativi vista la mancanza di linee guida nazionali chiare e coerenti con le direttive europee⁹⁶⁷.

Inoltre, il Tar Toscana specifica che per quanto riguarda l'attuale contesto emergenziale, le disposizioni contenute nel art. 182, comma 2, d.l. n 34/2020 convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, per il quale le aree oggetto di riacquisizione già effettuata o avviata o da avviare, o i procedimenti di nuova assegnazione, gli operatori proseguono l'attività in virtù degli obblighi già in atto, riguardano una situazione contingente, adatta alla crisi epidemiologica, ma che non giustifica e legalizza in alcun modo la proroga fino al 2033.

Tuttavia, di nuovo, lo Stato italiano pare voler disattendere nuovamente le indicazioni europee, facendo forza sulla proroga al 2033. Anzi, in un'intervista a ANSA, nell'aprile 2021, il ministro del Turismo Garavaglia, rassicurò tutto il settore balneare e la Federbaleari Italia affermando che le norme per garantire la proroga delle concessioni⁹⁶⁸ e dare quindi certezze a gestori e imprenditori ci sono, e sono presenti sia nel Decreto Rilancio n. 34/2020 testé menzionato, sia nella legge 145/2018 della Legge di Bilancio 2019.

⁹⁶³ La Direttiva Bolkestein 2006/123/CE stabilisce come, alla scadenza della concessione demaniale, questa debba essere riassegnata con forme di pubblica evidenza per garantire la libera concorrenza.

⁹⁶⁴ L. Facondini. *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla non conformità al diritto europeo delle proroghe alle concessioni demaniali marittime per uso turistico ricreativo*. In *Diritto.it*, 13 Dicembre 2019. In rete: <https://www.diritto.it/il-consiglio-di-stato-si-pronuncia-sulla-non-conformita-al-diritto-europeo-delle-proroghe-alle-concessioni-demaniali-marittime-per-uso-turistico-ricreativo/>.

⁹⁶⁵ "Concessioni balneari sono occasioni di guadagno e vanno messe a gara": sentenza shock del Consiglio di Stato. In *Mondo Balneare*, 22 Luglio 2020. In rete: <https://www.mondobalneare.com/concessioni-balneari-sono-occasioni-di-guadagno-e-vanno-messe-a-gara-sentenza-shock-del-consiglio-di-stato/>.

⁹⁶⁶ L. Facondini. *La disapplicazione della norma nazionale in tema di proroga delle concessioni demaniali marittime*. In: *Diritto.it*, 15 Aprile 2021. In rete: <https://www.diritto.it/la-disapplicazione-della-norma-nazionale-in-tema-di-proroga-delle-concessioni-demaniali-marittime/>.

⁹⁶⁷ C. Lenzetti. *Balneari, ennesima sentenza Consiglio di Stato: riforma non più rinviabile*. In *Mondo Balneare*, 10 Marzo 2021. In rete: <https://www.mondobalneare.com/balneari-ennesima-sentenza-consiglio-di-stato-riforma-non-piu-rinviabile/>.

⁹⁶⁸ *Concessioni balneari, nessuna norma nel Dl proroghe. E salta obbligo 50% smart working nella Pa*. In *Il Messaggero*, 29 Aprile 2021. In rete: https://www.ilmessaggero.it/politica/concessioni_balneari_2021_proroga_ultime_notizie_decreto_proroghe_smart_working_patente_oggi_29_aprile_2021-5930010.html.

Con l'emergenza Covid-19 si è quindi assistito ad un congelamento delle concessioni, che ha portato il settore ad avere la possibilità di investire nei propri demani, anche in virtù di adeguamenti alla pandemia, nella speranza di vedersi confermare poi la proroga al 2033, salvo nuovi interventi da parte della Commissione Europea, permettendo di vivere la nuova stagione balneare con il virus con qualche incertezza in meno.

Per ultimo, si vanno ad analizzare brevemente gli obblighi del concessionario.

In aggiunta al canone di concessione, è bene sottolineare che gli obblighi del concessionario non si fermano al dare ai turisti la migliore fruizione della spiaggia e del mare, ma includono anche obblighi circa la sicurezza e la vigilanza di questi. Ai concessionari spetta infatti l'obbligo di adottare e far rispettare le norme anti-Covid per una corretta e sicura esperienza nel turismo balneare.

4.2.2 Il nuovo quadro regolativo

L'estate 2020 è stata guidata dalle norme presenti nei DPCM del 17 Maggio 2020, che indicava dettagliatamente le disposizioni attuative per lo sviluppo del turismo in accordo con la situazione epidemiologica, lasciando in capo alle amministrazioni comunali e delle Province autonome l'accertamento di tale compatibilità nei rispettivi territori. Disciplina confermata dai successivi DPCM del mese di giugno e luglio⁹⁶⁹.

Sebbene fosse presente una cospicua parte di incertezze per quanto riguardava il prolungamento delle concessioni, l'abbassamento del canone di locazione per il demanio, linee guida più chiare per la tutela della salute pubblica e il caso "spiagge libere" e accesso alla battaglia antistante alla concessione⁹⁷⁰, ad oggi il quadro normativo è certamente più chiaro.

In particolare, come detto nel paragrafo precedente, il tema delle concessioni è ad ora stabile, visto l'art.182 del Decreto Rilancio, la Legge di Bilancio 2019 e il d.l. n. 104/2020.

La riduzione del canone di concessione è un tema più complesso che merita un approfondimento. Si legge all' art. 3 del d.l. n. 400 del 1993 che il canone in questione può essere ridotto del 50% in presenza di "*eventi dannosi di eccezionale gravità che comportino una minore utilizzazione dei beni oggetto della concessione*" e sebbene la pandemia da Covid-19 possa sembrare rientrare nella categoria, l'Agenzia del Demanio le ha rifiutato tale categorizzazione, riferendosi alle sole *calamità naturali*. Le singole Regioni si sono comunque mosse nel mese di settembre 2020, ad es. la Calabria, per chiedere al Governo l'abolizione del 50% del canone per l'anno 2020-21, mentre altre a statuto speciale, come la Sicilia, hanno già previsto leggi speciali in merito⁹⁷¹.

Infatti, la normativa posta ad hoc dal Governo nel gestire la crisi pandemica si è tradotta nel "decreto agosto"⁹⁷², poi convertito in legge con modificazioni dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, il quale prevedeva all'art.100 la riduzione dei canoni del 1,85% per l'anno 2020, la sospensione dei provvedimenti amministrativi relativi alle more fino al 15 dicembre 2020 e, contestualmente, l'aumento del canone annuale a 2.500 euro, provvedimento, quest'ultimo, male accolto dalla associazione dei Sindacati Balneari, in quanto penalizzante soprattutto

⁹⁶⁹ L. Ancis. *Il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa: le misure adottate dall'Italia in materia di balneazione*. In *RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO DEL TURISMO*, settembre 2020. In rete: https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda_rivista.asp?IDArticolo=67009.

⁹⁷⁰ Tutte richieste portate, nel maggio 2020, dalle Regioni e le Province autonome al Governo, in occasione della Conferenza tra Regioni e Province autonome riportata nel documento 20/62CR11/C5.

⁹⁷¹ M. Rizzo. *Concessioni balneari e covid-2019: è possibile la riduzione dei canoni demaniali?*. In Blog "*Nea Oikonomia*" by *Michele Rizzo Law Firm*, 16 dicembre 2020. In rete: <https://www.michelerizzolaw.com/it/concessioni-balneari-e-covid-2019-e-possibile-la-riduzione-dei-canoni-demaniali/>.

⁹⁷² Decreto-legge del 14 agosto 2020, n.104.

per i piccoli imprenditori e gestori demaniali; questi provvedimenti, sono stati aggiornati in *Gazzetta Ufficiale* per l'anno 2021 con il decreto del 1 dicembre 2020 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, visti i provvedimenti legislativi finora elencati, asserendo che “Le misure unitarie così aggiornate⁹⁷³ costituiscono la base di calcolo per la determinazione del canone da applicare alle concessioni demaniali marittime rilasciate o rinnovate a decorrere dal 1° gennaio 2021” e “La medesima percentuale si applica alle concessioni in vigore ancorché rilasciate precedentemente al 1° gennaio 2021”.

Per ultimo, in questa sede si andrà ad analizzare brevemente il rilancio degli investimenti nel settore.

Innanzitutto, come già detto nel Decreto Rilancio, gli stabilimenti balneari vedono l'esenzione della prima tassa IMU per l'anno 2020, oltre ai temi delle concessioni e del canone già abbondantemente discussi; in secondo luogo, diverse regioni, come l'Emilia-Romagna⁹⁷⁴, si sono già mosse in autonomia nell'anno passato (nello specifico parliamo di luglio 2020), per la creazione di bandi al fine di promuovere e rilanciare il turismo balneare, sostenendo interventi di riqualificazione e innovazione, con un'agevolazione, a fondo perduto, del 40% e comunque non superiore ai 15.000 euro.

Sempre nel medesimo decreto, fu previsto per l'anno 2020 e ora prorogato anche per la stagione 2021 il “bonus vacanze”, determinato sulla base dell'ISEE e comunque non superiore ai 500 euro per ogni nucleo familiare (art. 177); in aggiunta, si legge anche di un Fondo con dotazione di 50 milioni di euro annui (art. 178).

In questa cornice normativa è d'obbligo inserire anche quanto anticipato dalla Legge di Bilancio 2021, la quale vede grande attenzione al settore turistico, con quattro principali interventi⁹⁷⁵.

In primo luogo si estende anche al 2021 l'esenzione al pagamento della prima rata IMU, per le strutture e gli immobili che svolgono attività connesse al turismo, tra cui, appunto, gli stabilimenti balneari; secondariamente, vi è l'estensione del credito d'imposta al 60% del canone di locazione degli immobili destinati ad uso non abitativo alle agenzie di viaggio e ai tour operator, disponendo che per questi ultimi soggetti e per le imprese turistico-ricettive il tax credit spetti sino al 30 aprile 2021. In terzo luogo, il rifinanziamento del Fondo già descritto e, in ultima analisi, l'incremento dei fondi relativi al tax credit ristrutturazione strutture turistico ricettive, che nel 2021 viene esteso da 180 a 200 milioni di euro⁹⁷⁶.

Quanto riguarda le regole per la gestione sicura ai tempi del Covid-19 degli stabilimenti balneari, accessi alle spiagge libere, parchi acquatici, si rimanda al paragrafo successivo.

4.2.3. Nuove regole per un turismo balneare ai tempi del Covid-19

L'estate 2021 vedrà le stesse regole dell'estate 2020, rivelatesi efficaci per il contenimento del virus, e varranno tanto per i turisti che per i gestori demaniali⁹⁷⁷. Questo è quanto emerso dal tavolo della conferenza tra Regioni e Province autonome⁹⁷⁸ tenutasi ad aprile

⁹⁷³ Sulla base del calcolo -1,85% descritto nel decreto 14 agosto 2020, n. 104.

⁹⁷⁴ *Contributi per gli stabilimenti balneari*. In *Agevolazioni alle imprese*, 31 luglio 2020. In rete: <https://www.agevolazionealleimprese.it/Covid19/5/27591/contributi-per-gli-stabilimenti-balneari>.

⁹⁷⁵ F. Tuseo. *Legge di Bilancio 2021: cosa prevede il pacchetto turismo*. In *FASI*, 04 gennaio 2021. In rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/23005-pacchetto-turismo-2021-manovra.html>.

⁹⁷⁶ Tali provvedimenti fanno riferimento a quanto già previsto dal Decreto Rilancio. Sebbene non legati direttamente al demanio e al turismo balneare, sono stati citati per una migliore visione d'insieme.

⁹⁷⁷ C. Carenini. *Estate 2021, si andrà in spiaggia con 'regole' 2020*. In: *ANSA*, 20 Aprile 2021. In rete: https://www.ansa.it/canale_viaggiart/it/notizie/evazioni/2021/04/20/estate-2021-si-andra-in-spiaggia-con-regole-2020_ba89020d-133a-4259-947e-0994146d5c59.html.

⁹⁷⁸ 21/51/CR04/COV19. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2021. Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali.

2021, risultati che fanno ben sperare e che vengono ben accolti dalle parti, sia perché si registra un continuum con lo scorso anno, per quanto riguarda le norme, e questo porta a ridurre il grado di incertezza della stagione, sia perché le linee guida stesse erano già state approvate dalle Regioni lo scorso anno, andando a definire un buon compromesso tra ripartenze e contenimento dei contagi. In aggiunta alle linee guida illustrate di seguito, le singole Regioni possono ottemperare misure più restrittive, a seconda dell'andamento epidemiologico.

Pertanto, in riferimento al solo turismo balneare, persiste anzitutto l'obbligo di indossare adeguati sistemi di protezione individuali (mascherine correttamente indossate) e di sanificazione frequente delle mani, il divieto di creare assembramenti, con la conseguente restrizione in merito alla pratica di attività ludico-sportiva e il divieto di accesso per coloro che presentano una temperatura corporea maggiore dei 37,5°.

Nello specifico, per la gestione dello stabilimento di per sé, resta ferma la promozione di steward di spiaggia per meglio gestire i flussi in entrata e uscita, divisi laddove lo spazio lo consente, e l'accompagnamento dei clienti alla loro postazione. I clienti dovranno essere tutti registrati e i dati conservati per i successivi 14 giorni, in modo da poter essere tempestivamente rintracciati in caso di focolai da Covid-19 o la registrazione di casi isolati; per il medesimo motivo e per meglio gestire le presenze sono da preferire le prenotazioni. Tra gli obblighi del gestore demaniale vige anche la sanificazione tra un affitto e l'altro delle attrezzature e la disposizione ogni 10m² degli ombrelloni (o ormezzi); tra le altre attrezzature (anch'esse da sanificare regolarmente insieme agli spazi comuni), se fuori dal posto ombrellone, vige la distanza di 1 metro.

Per quanto riguarda le spiagge libere, nel 2020 si era data la possibilità alle amministrazioni comunali di renderle attrezzate fino al 70%, per meglio gestire la clientela e, secondo l'assessore al demanio della Liguria Marco Scajola⁹⁷⁹, è possibile ripetere il provvedimento nei mesi avvenire. Per quanto riguarda le linee guida, qui si fa soprattutto riferimento alla responsabilizzazione e all'informazione individuale.

Volendo fare brevi cenni alla regolamentazione dei parchi acquatici, le linee guida di riferimento dovrebbero essere quelle relative ai parchi tematici e di divertimento, sebbene i gestori dei primi abbiano alzato numerose lamentele per le regole stesse⁹⁸⁰, in quanto non sarebbero interamente applicabili ai parchi acquatici stessi, ciò dovuto, nella loro opinione, ad una scarsa conoscenza della materia ed eccessiva semplificazione. Certamente si ripete l'obbligo di mascherina, la disposizione di appositi dispenser per erogazione di disinfettanti alla clientela e la presenza di apposita segnaletica che illustri, insieme a un personale formato ad hoc, le regole da seguire alla clientela. Non fanno eccezione la sanificazione di gioiastre e attrezzature varie con cadenza regolare e gli ingressi contingentati, con il rispetto della distanza interpersonale di 1 metro⁹⁸¹; nel caso specifico dei gommoni ad uso plurimo nei parchi acquatici, laddove non sia possibile sostituirli con attrezzature monoposto, è necessario farne fare uso solo a chi non gode del distanziamento, pertanto famiglie conviventi. Come per l'accesso alle spiagge, di nuovo è vietato l'ingresso a chi presenta una temperatura corporea superiore ai 37,5° e i dati dei clienti, per favorire il contact tracing, dovranno essere conservati per 14 giorni. In riferimento all'utilizzo delle piscine, valgono le

⁹⁷⁹ C. Carenini. *Estate 2021, si andrà in spiaggia con 'regole' 2020*. In: ANSA, 20 Aprile 2021. In rete : https://www.ansa.it/canale_viaggiart/it/notizie/evazioni/2021/04/20/estate-2021-si-andra-in-spiaggia-con-regole-2020_ba89020d-133a-4259-947e-0994146d5c59.html.

⁹⁸⁰ M. Crisanti. *Le difficoltà dei Parchi Acquatici a causa del Covid-19*. In: *Parksmania*, 30 Luglio 2020. In rete : <https://www.parksmania.it/articoli-tecnici/le-difficolta-dei-parchi-acquatici-a-causa-del-covid-19/>.

⁹⁸¹ La distanza viene estesa a 2 metri nel caso di attività di gruppo, come i parchi avventura.

regole dettate finora, con l'esclusione dell'uso della mascherina nel momento di ingresso nella vasca, e un'accurata doccia prima e dopo la balneazione.

Queste dunque le regole per un'estate 2021 sicura, regole che si spera nell'immaginario collettivo si possano poi gradualmente abbandonare, nella prospettiva della fine dello stato di emergenza attualmente in vigore fino al 31 luglio 2021.

4.3 Turismo termale (Anna Carretta)

«Se da imprenditori temevamo i cambiamenti del 2000, l'entrata nell'euro del 2002 o le conseguenze dei crolli economici mondiali del 2008, in questo caso si è trattato di un evento così inaspettato e sconosciuto che neanche gli imprenditori più lungimiranti hanno saputo mettere in piedi una strategia avveduta, ma si continuano a tentare salvataggi estremi navigando a vista» ha affermato Emanuele Boaretto, presidente di Federalberghi Terme Abano Montegrotto, nei primi giorni del 2021 riferendosi alla crisi pandemica da Covid-19. A conferma di questa incapacità e impossibilità di reazione del comparto termale concorrono anche i numeri disastrosi dell'anno 2020, che verrà ricordato come “il più terribile di sempre”: 350 milioni di euro di perdita di fatturato annuo e più di un migliaio di persone con contratti di lavoro non rinnovati⁹⁸² solo nel Bacino Termale Euganeo⁹⁸³, che è tra i più colpiti, se non il più colpito in assoluto. Nonostante questi dati, che rispecchiano comunque la situazione dell'intero comparto termale italiano, siano poco incoraggianti, i primi segnali positivi stanno iniziando ad arrivare anche grazie al procedere a ritmi serrati della campagna vaccinale. Infatti, se l'apertura dei centri termali adibiti a presidio sanitario per le attività essenziali di assistenza e per quelle riabilitative e terapeutiche è sempre stata concessa, secondo quanto stabilito dal Decreto legge 22 aprile 2021, n. 52, “Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19”, a partire dal 15 maggio scorso in zona gialla sono consentite le attività di piscina all'aperto⁹⁸⁴ mentre dal primo luglio, sempre in zona gialla, saranno consentite le attività dei centri termali rispettando le linee guida adottate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁹⁸⁵. Inoltre, con il prossimo Decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 (definito Decreto Sostegni) il Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Draghi, ha posto al centro dell'attenzione il settore turistico, destinando fondi che ammontano complessivamente a 3,3 miliardi di euro per la sua ripresa⁹⁸⁶. Le prospettive per la seconda metà del 2021 appaiono, quindi, un po' più rosee di quelle dell'anno precedente, guardando ora alla ripartenza con più speranza anche alla luce dei dati raccolti in questi mesi, i quali assicurano l'inattivazione del virus che causa il Covid-19 nelle piscine e vasche idromassaggio correttamente funzionanti e adeguatamente disinfettate con cloro e bromo⁹⁸⁷.

⁹⁸² F. Franchin, *Turismo termale: disastro hotel, perdite per mezzo miliardo*, in *Norddest Economia*, 21 maggio 2021. In rete: <https://norddesteconomia.gelocal.it/economia/2021/01/04/news/turismo-termale-disastro-hotel-perdite-per-mezzo-miliardo-1.39730977>.

⁹⁸³ Si tratta di una delle aree termali più note dell'Italia settentrionale. Il territorio coperto è di circa 25 km² e interessa principalmente i comuni di Abano Terme, Montegrotto Terme e Galzignano Terme nella parte settentrionale, il comune di Battaglia Terme, nella porzione meridionale.

⁹⁸⁴ Decreto legge 22 aprile 2021, n. 52, “Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19”. Articolo 6, “Piscine, palestre e sport di squadra”.

⁹⁸⁵ Decreto legge 22 aprile 2021, n. 52, “Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19”. Articolo 8, “Centri termali e parchi tematici e di divertimento”.

⁹⁸⁶ *Decreto sostegni bis/Tre miliardi al turismo, dalle guide alle città d'arte*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 maggio 2021. In rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/decreto-sostegni-bistre-miliardi-turismo-guide-citta-d-arte-AEIEXqK>.

⁹⁸⁷ Informazioni Istituto Superiore di Sanità.

Tuttavia, gli operatori del comparto devono comunque seguire diligentemente le “Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali”, elaborate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 28 aprile 2021. Adeguata informazione sulle misure di prevenzione da rispettare, istituzione e utilizzo di sistemi di prenotazione per l’accesso alle strutture, conservazione dell’elenco dei fruitori dei servizi per almeno 14 giorni e pianificazione accurata delle attività per prevenire condizioni di aggregazione sono solo alcune delle regole di carattere generale che i gestori delle strutture termali e gli albergatori che includono il centro *wellness* nella propria offerta ricettiva devono rispettare. A queste poi si aggiungono anche quelle che sono ormai entrate nella *routine* quotidiana come la misurazione della temperatura corporea all’ingresso, predisposizione di barriere fisiche e dispenser con prodotti igienizzanti e disinfezione frequente delle aree comuni. Nello specifico, invece, nelle vasche idromassaggio e piscine di estensione ridotta dovrà entrare solo un cliente alla volta e nei centri benessere sono sempre obbligatori l’uso della mascherina da parte dell’operatore e del cliente, compatibilmente con il servizio specifico, e la disinfezione delle mani dell’operatore e del cliente prima e dopo il trattamento⁹⁸⁸.

Per quanto riguarda le offerte e i prodotti turistici dei siti termali, si può notare il fatto che, al di fuori di alcune rare eccezioni, essi non presentino particolari innovazioni, ma solo lievi adattamenti alla situazione pandemica, dimostrando di focalizzare l’attenzione quasi unicamente sui caratteri costitutivi e distintivi di contenuto sanitario e terapeutico propri del comparto. Quest’ultimi, come stabilito dal legislatore nazionale con la legge 24 ottobre 2000, n. 323, derivano dalla finalità d’erogazione delle terme, ovvero il “mantenimento” e il “ripristino dello stato di benessere psico-fisico” dei cittadini (art. 1, 1° comma) nonché dalla definizione di «cure termali» (art. 2, lett. c) come cure con una «riconosciuta efficacia terapeutica per la tutela globale della salute nelle fasi della prevenzione, della terapia e della riabilitazione» di diverse patologie⁹⁸⁹. A questo proposito, infatti, essendo ben note le proprietà curative dell’acqua termale per chi soffre di problemi respiratori, alcuni stabilimenti termali, tra i quali quelli di Montecatini, Sirmione, Abano e Castrocara, hanno introdotto percorsi riabilitativi specifici post Coronavirus nella forma di terapie idrologiche e inalatorie con effetti antibatterici, antivirali e disinfettanti delle acque di tipo sulfureo o salso-bromo-iodico, fruibili in quanto si affiancano alle cure cliniche⁹⁹⁰. Rara è invece la proposta da parte degli stabilimenti termali di servizi che attengano all’ambito del *wellness*, non concentrati quindi solo sull’aspetto terapeutico, ma che cerchino anche d’intercettare il “turismo del benessere” con servizi complementari come *beauty farms*, centri *fitness* e tutto ciò che può creare un’esperienza, considerato anche il fatto che la legge 24 ottobre 2000, n. 323 ne permette lo svolgimento, previo conseguimento delle idonee autorizzazioni richieste per il loro esercizio⁹⁹¹. La diversificazione dell’offerta permetterebbe di non attirare solo e prevalentemente gli anziani e i malati, come accadeva prima del Covid-19 e come accade tutt’ora con i percorsi riabilitativi, ma anche e soprattutto di richiamare nuovi segmenti di mercato come i giovani e le famiglie, considerando anche il fatto che l’Italia è un Paese con un ingente patrimonio idrotermale e che si prevede che le prossime vacanze assumeranno una connotazione *local*. Uno tra i pochi esempi di diversificazione è quello del Villaggio della Salute Più, situato a Monterenzio, nell’Appennino Bolognese. La struttura, che vanta

⁹⁸⁸ Riapertura di piscine, terme e centri benessere: tutte le regole, in *Sky Tg24*, 23 maggio 2021. In rete: <https://tg24.sky.it/salute-e-benessere/2021/04/29/riapertura-piscine-terme-centri-benessere-regole>.

⁹⁸⁹ R. Santagata, (2018). *Diritto del turismo*. Milano. Utet Giuridica. 135-136

⁹⁹⁰ L. Mosello, *Acque termali: indicate anche nei percorsi post Covid: hanno effetti positivi sulle patologie delle vie respiratorie*, in *La Stampa*, 24 maggio 2021. In rete: <https://www.lastampa.it/cronaca/2021/04/08/news/acque-termali-indicate-anche-nei-percorsi-post-covid-hanno-effetti-positivi-sulle-patologie-delle-vie-respiratorie-1.40125087>.

⁹⁹¹ R. Santagata, (2018). *Diritto del turismo*. Milano. Utet Giuridica. 135-136.

anche un acquapark termale estivo, ha investito nella creazione di postazioni di lavoro dotate di collegamento alla rete Wi-Fi, prese elettriche, ambiente sanificato, spazi nel verde. Inoltre, è possibile non solo pranzare con prodotti biologici nell'agriturismo di cui la struttura è dotata, ma anche di percorrere a piedi, in bici o in e-bike uno o più dei 55 itinerari tracciati⁹⁹².

In conclusione, è possibile affermare che il comparto termale è stato messo a dura prova dalla pandemia in atto, ma essa sta anche dando al settore una possibilità di rinnovamento e rilancio. Essendo infatti state costrette a rimanere a casa, le persone hanno acquisito maggior consapevolezza dell'importanza di prendersi cura della propria persona e di ritrovare quel relax che da mesi sembra solo un ricordo. Questi aspetti, uniti al grande desiderio di tornare a viaggiare, dovrebbero orientare il comparto termale a non dare per scontato l'ambito del *wellness*, che può invece diventare l'elemento in grado di valorizzare maggiormente un patrimonio di inestimabile valore che fino a questo momento è stato sfruttato in maniera marginale⁹⁹³.

4.4 Turismo culturale (Anna Carretta)

Il turismo è indubbiamente uno dei settori più colpiti a livello mondiale dalla crisi pandemica, avendo essa determinato l'arresto forzato di una caratteristica sottesa al turismo, ma anche alla diffusione del Covid-19: lo spostamento di persone. A questo proposito, nel 2020 si sono registrate 245 milioni di presenze in meno di turisti italiani e stranieri e un calo di 14 miliardi di fatturato. Tra tutte le categorie turistiche, nello specifico quella del turismo culturale, inteso come un "segmento del settore che ruota attorno alla conoscenza del patrimonio storico-artistico e delle tradizioni culturali delle diverse parti del territorio nazionale"⁹⁹⁴ e che, quindi, vede nelle grandi città a vocazione artistica il suo massimo esponente, è particolarmente sofferente⁹⁹⁵. Secondo l'Istat, infatti, nel 2020 Roma, Firenze, Venezia, Napoli e Palermo, alcune tra le città più amate e visitate dai turisti, hanno registrato un calo tra il 58 e il 75% sul totale delle presenze rispetto all'anno precedente a causa soprattutto dalla sostanziale scomparsa degli elevati flussi di turisti stranieri⁹⁹⁶. Questo trend discendente ha avuto anche fortissime ricadute su tutti gli operatori del settore, tra i quali, ad esempio, il settore della ristorazione e dei trasporti.

Sebbene nei primi mesi del 2021 non ci siano state le condizioni per una svolta decisiva a causa dell'elevato indice dei contagi e, conseguentemente, del permanere delle misure di contenimento della pandemia, tra aprile e maggio si sono e si stanno invece raggiungendo importanti traguardi. Questi segnali, che fanno sperare in un anno migliore del precedente, sono imputabili principalmente alla riduzione del numero di persone infettate e del procedere incessante della campagna vaccinale massiva, i quali hanno reso possibile a molte regioni italiane ottenere il titolo di "zona gialla". A tal proposito, il Decreto legge 21 aprile

⁹⁹² E. Conti, *Spiagge, borghi medioevali, boschi: c'è la prima mappa regionale dello smart working in vacanza*, in *Corriere di Bologna*, 24 maggio 2021. In rete: https://corrieredibologna.corriere.it/bologna/cronaca/21_maggio_04/spiagge-borghi-medioevali-boschi-c-prima-mappa-regionale-smart-working-vacanza-2937f1b8-acd8-11eb-81d1-5a2e5e9cae32.shtml.

⁹⁹³ *Turismo del benessere in Italia: le terme come rilancio*, in *Si Viaggia*, 24 maggio 2021. In rete: <https://siviaggia.it/notizie/video/turismo-benessere-italia-terme-rilancio/326770/>.

⁹⁹⁴ R. Santagata, (2018). *Diritto del turismo*. Milano. Utet Giuridica. 122.

⁹⁹⁵ S. Giordani, *Il turismo culturale post-Covid nelle città d'arte*, in *Civita*, 25 maggio 2021. In rete: <https://www.civita.it/Associazione-Civita/Il-Giornale-di-Civita/Il-Giornale-di-Civita/Il-turismo-culturale-post-Covid-nelle-citta-d-arte-Editoriale>.

⁹⁹⁶ *Confesercenti: «Turismo uno dei comparti più colpiti dalla pandemia. A soffrire di più, le grandi città a vocazione culturale e artistica»*, in *Riparte l'Italia*, 26 maggio 2021. In rete: <https://www.ripartelitalia.it/confesercenti-turismo-uno-dei-comparti-piu-colpiti-dalla-pandemia-a-soffrire-di-piu-le-grandi-citta-a-vocazione-culturale-e-artistica/>.

2021, n. 52 ha stabilito che a partire dal 26 aprile nelle zone gialle i musei, le pinacoteche, i parchi archeologici, i complessi monumentali e le mostre potessero riaprire secondo i protocolli di sicurezza, con l'obbligo però di istituire un sistema di prenotazione online o telefonico per il fine settimana in modo da evitare sovraffollamenti. Nella stessa data, sempre in zona gialla è stata data la possibilità di svolgere spettacoli aperti al pubblico in determinati luoghi chiusi, come le sale teatrali e cinematografiche, o all'aperto con posti a sedere preassegnati e rispettando la distanza interpersonale di un metro con una capienza che non vada oltre il 50% di quella massima e comunque non superiore a 500 spettatori al chiuso e 1000 all'aperto⁹⁹⁷. Anche la musica dal vivo può finalmente tornare a vivere. Infatti, dal primo giugno sarà possibile tornare ad allestire concerti all'aperto e dal primo luglio quelli al chiuso senza però superare il 25% della capienza totale e le soglie massime di spettatori uguali a quelle sopracitate. Per poter accedere a questi spettacoli, bisognerà esibire un certificato che attesti l'avvenuta vaccinazione o l'esito negativo di un tampone e durante la *performance* sarà comunque necessario rispettare la distanza di sicurezza e utilizzare la mascherina⁹⁹⁸.

Dal punto di vista economico, il Decreto legge 25 maggio 2021, n.73 (definito Decreto Sostegni bis) ha stanziato 500 milioni di euro per la cultura con i quali si prevede di riconoscere ai lavoratori di alcuni settori, tra i quali gli stagionali del turismo e dello spettacolo, un'indennità di 1.600 euro, che si aggiunge a quella di 2.400 euro del Decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 (definito Decreto Sostegni), ma anche di rifinanziare il fondo di emergenza per le istituzioni culturali, il fondo per il funzionamento dei musei statali e attuare misure per il sostegno allo spettacolo viaggiante⁹⁹⁹. Tuttavia, ciò che viene atteso maggiormente è il *Green pass* europeo, un certificato che consentirà di spostarsi liberamente a chi è vaccinato, è guarito dal Covid-19 o è in possesso di un tampone negativo fatto nelle 48 ore precedenti¹⁰⁰⁰. Esso sarà utilizzabile in tutta Europa dal primo luglio e si pensa possa determinare la vera ripartenza del settore poiché consentirà ai turisti stranieri, che spesso si caratterizzano per essere "alto spendenti" come gli americani, gli asiatici e i russi, di ritornare a visitare le ricchezze del patrimonio artistico e culturale del Bel Paese, alle quali sono molto affezionati, cercando così di ritrovare anche uno spiraglio di turismo pre-Covid¹⁰⁰¹.

Affinché questa ripartenza si concretizzi è fondamentale per le mete italiane più ambite riorganizzarsi rapidamente e al meglio, soprattutto a livello di promozione, per mantenere il proprio vantaggio competitivo sugli altri Paesi. A questo proposito, fondamentali per conservare la relazione con i turisti e generare ricordi nel momento in cui si troveranno a prenotare le loro vacanze sono le campagne di comunicazione. Su questo fronte, Milano sta costruendo il suo posizionamento internazionale, grazie a numerose partnership nel settore, annunciandosi sede di grandi eventi, congressi e meeting, mentre Firenze sta promuovendo il turismo *outdoor* e un'offerta dedicata agli *smart workers* e agli studenti, puntando sulle tante

⁹⁹⁷ Informazioni del Ministero della Cultura. In rete: <https://www.beniculturali.it/comunicato/20450>.

⁹⁹⁸ C. Casiraghi, *Dal tampone ai distanziamenti, come partecipare ai concerti dell'estate*, in *Vanity Fair*, 28 maggio 2021. In rete: https://www.vanityfair.it/music/concerti-eventi/2021/05/28/dal-tampone-ai-distanziamenti-come-partecipare-ai-concerti-estate-musica-coronavirus?refresh_ce=.

⁹⁹⁹ *Sostegni bis: 1.600 euro ai lavoratori stagionali turismo, spettacolo e sport*, in *Gazzetta del Sud*, 27 maggio 2021. In rete: <https://gazzettadelsud.it/articoli/economia/2021/05/26/sostegni-bis-bozza-1-600-euro-a-lavoratori-stagionali-dal-turismo-allo-spettacolo-ad966ab5-d25d-4b87-9807-0101c21316a5/>.

¹⁰⁰⁰ 2021, 27 maggio. *Green pass europeo e italiano, si cambia di nuovo da giugno: differenze e iter richiesta*. *Qui Finanza*. In rete: <https://quifinanza.it/info-utili/video/green-pass-europeo-differenze-italiano/494967/>.

¹⁰⁰¹ A. Cappelli, *La ripresa del turismo italiano passa dai viaggiatori stranieri*, in *Linkiesta*, 27 maggio 2021. In rete: <https://www.linkiesta.it/2021/05/turismo-italia-estate-internazionale-firenze-milano-venerzia-green-pass-union-europea/>.

scuole internazionali che la caratterizzano¹⁰⁰². Inoltre, Regione Lazio ha attivato una campagna promozionale volta a regalare una notte gratis a coloro che soggiorneranno nel territorio almeno per tre giorni e Regione Liguria, ispirandosi all'Andalusia, sta investendo 300 mila euro per garantire una polizza assicurativa ai turisti stranieri che si dovessero ammalare durante la vacanza. Infine, la città di Venezia ha previsto l'adozione di soluzioni che preservino la bellezza del territorio disponendo personale qualificato nei luoghi più fragili della città con l'obiettivo di fornire informazioni, orientare il turista e prevenire comportamenti irrispettosi degli spazi¹⁰⁰³.

Nonostante i turisti stranieri costituiscano un segmento estremamente importante per il settore turistico, esso non si dovrebbe però dimenticare di quelli italiani, ponendo l'attenzione anche su un fenomeno generato dalla crisi pandemica, che si sta diffondendo velocemente e prevede la (ri)scoperta da parte della popolazione del territorio nel quale vive. Si tratta del "turismo di prossimità" che è sicuramente meno "alto spendente", numeroso e superficiale, ma più fidelizzabile, gratificante e attento alla qualità della fruizione turistica e al rispetto dell'ambiente. Il futuro del turismo culturale, quindi, deve puntare sullo sviluppo di alcuni aspetti: partnership pubblico-privata, integrazione tra grandi città d'arte e piccoli centri e borghi, ma soprattutto offerte più *green* e digitalizzate¹⁰⁰⁴. Relativamente a quest'ultimo aspetto, il Covid-19 ha sicuramente aperto la strada al processo di digitalizzazione delle imprese, della pubblica amministrazione, delle organizzazioni e degli enti in generale, tra i quali anche i musei. Quest'ultimi costretti all'adozione di mezzi tecnologici inizialmente per fornire informazioni e mantenere un contatto con i visitatori, hanno poi scoperto altre grandi opportunità che questi strumenti forniscono. Ad oggi, infatti, il 45% dei musei propone tour e visite guidate online, il 39% ha un sistema di biglietteria online e il 70% ha pubblicato la collezione digitalizzata sul sito web, a fronte del 40% dello scorso anno. Ora che le visite in presenza sono nuovamente fruibili si è compreso che fisico e digitale possono coesistere non essendo l'uno la copia dell'altro, ma rendendo il virtuale un arricchimento dell'esperienza complessiva¹⁰⁰⁵.

4.5. Turismo enogastronomico (Anna Carretta)

Se fino all'anno scorso il turismo enogastronomico consisteva in "un viaggio volto alla scoperta dell'enogastronomia di un territorio e attraverso il quale il turista può fare esperienza della cultura locale e acquisire il senso del luogo"¹⁰⁰⁶, oggi, invece, si tratta di molto più di questo. La pandemia, infatti, ha indotto questo segmento del turismo a concentrarsi sull'emozionalità e sull'unicità dell'esperienza ricercata dai turisti, sulla commistione tra pratiche diverse che fondano tradizione e innovazione e sulla sostenibilità ambientale e sociale come valore imprescindibile. Il turista enogastronomico è sempre più esigente e ricerca luoghi con bellezza ed integrità del paesaggio, cultura e tradizioni, una comunità locale accogliente oltre all'offerta enogastronomica di qualità. Il cibo, quindi, che

¹⁰⁰² *Ibidem*.

¹⁰⁰³ C. An, *Turismo, in Lazio "paghi due notti e ne prendi tre"*, in *Liguria polizza per gli stranieri*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio 2021. In rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/in-lazio-paghi-due-notti-e-ne-prendi-tre-liguria-polizza-gli-stranieri-offerte-regioni-i-turisti-AEv3X1L>.

¹⁰⁰⁴ S. Giordani, *Il turismo culturale post-Covid nelle città d'arte*, in *Civita*, 25 maggio 2021. In rete: <https://www.civita.it/Associazione-Civita/Il-Giornale-di-Civita/Il-Giornale-di-Civita/Il-turismo-culturale-post-Covid-nelle-citta-d-arte-Editoriale>.

¹⁰⁰⁵ S. Bontempi, *Musei digitali in Italia: nuove esperienze culturali per l'era post-pandemia*, in *HDblog.it*, 27 maggio 2021. In rete: <https://www.hdblog.it/mobile/articoli/n538696/musei-digitali-italia/>.

¹⁰⁰⁶ R. Garibaldi, (2019). "Rapporto sul Turismo Enogastronomico Italiano 2019".

è sempre stato elemento di connessione tra i popoli, oggi acquisisce anche un valore sociale¹⁰⁰⁷.

A conferma di questa nuova e allargata concezione, gli studi condotti da Roberta Garibaldi¹⁰⁰⁸, presidentessa dell'Associazione Italiana Turismo Enogastronomico, hanno mostrato che durante la pandemia i turisti italiani hanno sviluppato un interesse crescente per l'enogastroturismo che è considerato una tipologia di viaggio importante e da tenere in considerazione dal 71% di essi contro il 59% pre-Covid. Anche il numero di persone che ha svolto almeno un viaggio in cui la principale motivazione fosse legata a quest'ambito è aumentato considerevolmente, essendo passato dal 21% nel 2016 al 55% nel 2021. Ciononostante, è innegabile che con le restrizioni attuate per far fronte alla diffusione del Covid-19 siano cambiate le modalità di fruizione dei servizi turistici da parte dei consumatori le quali, inevitabilmente, hanno generato nuove necessità e nuovi bisogni soprattutto in tema di sicurezza sanitaria e alle quali gli operatori del settore dovranno conseguentemente adattare l'offerta. Inoltre, la chiusura dei locali a causa della pandemia e la permanente mancanza dei flussi di turisti stranieri hanno avuto un impatto disastroso anche su questo segmento di settore determinando sia il 27% di esperienze fruite in meno rispetto al 2019 sia una minore capacità di spesa dei turisti¹⁰⁰⁹. Ciò, a sua volta, ha causato un crollo dei posti di lavoro e del fatturato per il 97,5% delle imprese operanti nella filiera della ristorazione e non si prevede una ripresa ai ritmi pre-Covid sino al 2022-2023.

A questo proposito, fatti salvi i fondamenti giuridici del settore, riportati nello *student paper* n. 59 - "Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare"¹⁰¹⁰, e concentrando l'attenzione sul 2020 e sulle prospettive per il 2021, dopo mesi di chiusura al pubblico, il Decreto legge 22 aprile 2021, n. 52 (definito Decreto Riaperture) ha stabilito che, in zona gialla, a partire dal 26 aprile gli esercizi di ristorazione, tra i quali ristoranti, bar e agriturismi, possano effettuare il servizio al tavolo fino alle ore 22, ma solo all'aperto. Dal primo giugno, invece, sarà possibile erogare anche il servizio al chiuso. I protocolli di sicurezza previsti dalle "Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali", elaborate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, prevedono che debba essere rilevata la temperatura corporea all'ingresso e che siano resi disponibili prodotti per l'igienizzazione delle mani. Deve, inoltre, essere mantenuta una distanza tra i tavoli di almeno un metro all'aperto e due al chiuso e deve essere privilegiato l'accesso su prenotazione, mantenendo l'elenco dei clienti per 14 giorni. I menù devono essere digitali, plastificati così da poter essere igienizzati o in carta e, quindi, monouso. È necessario rispettare la distanza di sicurezza nei luoghi comuni con l'obbligo di indossare la mascherina fin quando non si è seduti al tavolo per i clienti e sempre per i camerieri. È possibile anche organizzare buffet evitando la modalità *self-service* con somministrazione delle pietanze da parte del personale incaricato, a meno che i prodotti siano confezionati singolarmente¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁷ R. Garibaldi, (2021). "Rapporto sul Turismo Enogastronomico Italiano 2021".

¹⁰⁰⁸ Roberta Garibaldi, oltre ad essere presidentessa dell'Associazione Italiana Turismo Enogastronomico, è professoressa ordinaria di *Tourism Management* all'Università degli Studi di Bergamo. Molte sono anche le cariche rivestite a livello internazionale essendo nel *board* di ricerca e ambasciatrice per l'Italia della *World Food Travel Association* e nel *board* del *World Gastronomy Institute*. Inoltre, collabora con l'UNWTO per diffondere temi riguardanti il turismo enogastronomico.

¹⁰⁰⁹ E. Sgambato, *Più voglia di turismo enogastronomico per il post Covid. Napoli e Bologna in testa*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 maggio 2021. In rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/piu-voglia-turismo-enogastronomico-il-post-covid-napoli-e-bologna-testa-AEuUJVG>.

¹⁰¹⁰ M. Gismondo, (2020). *Scenari possibili del turismo, da oggi al vaccino: tipologie di offerte possibili, scelte di marketing, costruzione del prodotto*. In U. Izzo, (A cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare* (pp. 291-295). In rete: <http://hdl.handle.net/11572/266711>.

¹⁰¹¹ *Riaperture, il protocollo delle Regioni per bar e ristoranti: tutte le regole*, in *Qui Finanza*, 29 maggio 2021. In rete: <https://quifinanza.it/info-utili/video/riaperture-bar-ristoranti-regole-protocollo/481237/>.

Queste linee guida hanno sicuramente favorito le tenute di campagna, le aziende agroalimentari che offrono anche degustazioni culinarie e gli agriturismi, che, per la finalità di tutela e valorizzazione delle specifiche risorse ambientali e culturali del territorio rurale e per i suoi caratteri costitutivi di connessione con l'attività agricola principale¹⁰¹², garantiscono facilmente il rispetto delle distanze sociali data la grande disponibilità di spazi all'aperto, evitando così l'affollamento e contribuendo al turismo di prossimità nelle campagne.

Alcuni sono i trend emergenti per quanto riguarda il turismo enogastronomico che possono essere soddisfatti dalle aziende sopracitate. Il primo consiste nel crescente interesse e nella volontà da parte dei visitatori di vivere attivamente l'esperienza di territorio, perciò le aziende della filiera dell'agroalimentare devono rafforzare tutto ciò che è legato ai valori del benessere progettando percorsi e prodotti turistici rigenerativi. Alcuni esempi possono essere la possibilità di svolgere *trekking* o yoga tra i vigneti o di partecipare in prima persona alle attività quotidiane delle aziende come la vendemmia attiva, la semina e la mungitura. Queste attività risultano, però, attrattive nel momento in cui la sicurezza è garantita e questo rimarrà centrale ancora per lungo tempo. La seconda tendenza, determinata dal periodo di lockdown che ha fatto concentrare l'attenzione delle persone sul proprio benessere e sulla cura dello spirito, è relativa alla maggiore attenzione nei confronti di un'alimentazione corretta, salutare e dei cibi a km0 che denota clienti sempre più attenti ed esigenti e che valuteranno sempre più spesso aspetti come questi, uniti al rispetto dell'ambiente e all'inclusione sociale nella scelta di una destinazione rispetto alle altre. Il terzo trend riguarda la digitalizzazione, già sperimentata e sviluppata durante i *lockdown*, da declinare in diverse forme. L'utilizzo dei *social network* e delle piattaforme di prenotazione per fornire informazioni ai clienti, organizzare e attuare i servizi di *delivery* e *take away* ha permesso alle imprese di ristorazione di poter lavorare durante le chiusure dovute al Covid-19 e, essendosi rivelato molto efficace, le imprese stanno investendo sullo sviluppo di questi mezzi. Inoltre, molto apprezzate e in continua crescita sono le attività che possono essere erogate da remoto per mantenere una relazione con i clienti, per favorire il loro ricordo positivo e per poterli fidelizzare come, ad esempio, i *digital tasting*, le lezioni di cucina relative alla preparazione di prodotti tipici o con l'utilizzo di materie prime prodotte dall'azienda e la loro vendita *online*. Infine, dotandosi di una buona rete *wi-fi* e di spazi idonei condivisi e privati, queste aziende possono affermarsi come luoghi ideali per lo *smart working* e per i *meeting* aziendali a stretto contatto con la natura, incentivando così anche il turismo rurale¹⁰¹³.

Se, quindi, le imprese sapranno riconfigurarsi per dare una risposta rapida ed efficace a queste tendenze, l'Italia manterrà la leadership mondiale nel turismo enogastronomico con Sicilia, Emilia Romagna e Campania come regioni più apprezzate dai turisti. Esso vale oltre 5 miliardi di euro e sottolinea la dedizione e la fama del Bel Paese per la ricerca dei prodotti tipici, biologici e genuini grazie all'agricoltura più sostenibile d'Europa e alla più estesa rete di mercati di agricoltori e fattorie con Campagna Amica, candidandosi così anche per diventare un volano del turismo lento e rispettoso dell'ambiente e delle culture locali¹⁰¹⁴.

4.6. Turismo sportivo (Martina Delmarco)

¹⁰¹² R. Santagata, (2018). *Diritto pubblico del turismo*. Milano. Utet Giuridica. 110-112.

¹⁰¹³ R. Garibaldi, (2021). "Rapporto sul Turismo Enogastronomico Italiano 2021".

¹⁰¹⁴ E. Sgambato, *Più voglia di turismo enogastronomico per il post Covid. Napoli e Bologna in testa*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/piu-voglia-turismo-enogastronomico-il-post-covid-napoli-e-bologna-testa-AEuUJVG>.

“Lo sport ha il potere di cambiare il mondo. Ha il potere di ispirare, di unire le persone in una maniera che pochi di noi possono fare. Parla ai giovani in un linguaggio che loro capiscono. Lo sport ha il potere di creare speranza dove c'è disperazione. È più potente dei governi nel rompere le barriere razziali, è capace di ridere in faccia a tutte le discriminazioni. Gli eroi che sono vicini a me sono un esempio di questo potere. Sono valorosi non solo in campo, ma anche nelle loro comunità, locali ed internazionali. Sono campioni, e meritano di essere mondialmente riconosciuti come tali. (...) La loro eredità sarà quella di lasciare un mondo dove le regole del gioco sono uguali per tutti, e il comportamento è guidato dal fair play e dalla grande sportività.”
– Nelson Mandela, *Laureus World Sports Awards*, 2000

Sport e turismo sono entrambi espressione del tempo libero, elemento divenuto fondamentale nella società post-industriale. Emerge come il rapporto tra Sport e Turismo sia ormai un binomio imprescindibile e si sta rapidamente consolidando come uno dei motori trainanti della filiera turistica italiana¹⁰¹⁵; alla base del progetto turistico vi è l'oggetto sportivo che non ne costituisce una parte accessoria ma è proprio l'esperienza sportiva che caratterizza lo spostamento, la destinazione e le modalità del viaggio e costituisce l'elemento fondamentale del turismo sportivo.

L'esperienza sportiva caratterizza tipi di comportamento diversi attribuibili al turista, si possono distinguere numerose categorie di modalità dell'offerta sportiva, tra queste: lo spettatore, “l'atleta” e il visitatore, dando così vita a tre nicchie di mercato del turismo sportivo: di spettacolo, d'azione e culturale.

Possiamo, però, nuovamente semplificare denominando turismo sportivo partecipativo, lo spostamento volto alla partecipazione effettiva come ‘attori protagonisti’ ad un evento e il turismo sportivo di spettacolo nel quale invece il viaggio è svolto al fine di assistere come spettatori una precisa manifestazione sportiva¹⁰¹⁶. 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'Italia¹⁰¹⁷.

Con l'avvento della pandemia il cosiddetto “ecosistema dello sport”¹⁰¹⁸, come tutti gli altri comparti economici, ha subito un durissimo arresto a causa dello stop forzato che ha visto interrotti i campionati di qualsiasi disciplina, rinviati o cancellati tutti i principali eventi e le manifestazioni sportivi di punta, come non accadeva dalla Seconda guerra mondiale. Questo comporterà un danno enorme per l'intero “Sistema Paese”: è stato calcolato che la sospensione dei campionati per il Coronavirus mette a repentaglio un giro d'affari di circa 60 miliardi di euro, corrispondente al 3,8% del Prodotto Interno Lordo nazionale.

Si pensi che solo per la corsa anche “running”, in Italia ogni anno, si organizzano circa 10.000 eventi in tutto il territorio. Estendendola poi alle altre specialità è facile comprendere come i numeri diventino importanti. Si consideri che chi partecipa agli eventi turistici- sportivi (oltre che pagare quote d'iscrizione) devono intraprendere viaggi per lo spostamento in varie modalità, in autonomia o in compagnia e spesso approfittando del

¹⁰¹⁵ P. Giuntarelli, (2020). *Turismo sportivo Teoria e metodo*. In rete: https://books.google.it/books?id=4jrQDwAAQBAJ&lpg=PA119&ots=G7yM07Hh_t&dq=turismo%20sportivo%20&hl=it&pg=PA1#v=onepage&q&f=false

¹⁰¹⁶ R. Santagata, (2018). *Diritto pubblico del turismo*. Milano. Utet Giuridica. 133.

¹⁰¹⁷ Art. 22 co. 2, lett.i), cod.tur. In tal sede, viene manifestata particolare attenzione alla pratica sportiva del golf.

¹⁰¹⁸ In Italia coinvolge più di 14 milioni di persone tra atleti, praticanti, tecnici, dirigenti e ufficiali di gara, oltre a circa 800.000 collaboratori sportivi.

tempo a disposizione il viaggiatore decide di visitare la città ospitante e le sue attrazioni turistiche¹⁰¹⁹.

In parallelo al turismo sportivo partecipativo, molto importante è il settore dello sport professionistico, capace di catalizzare milioni di appassionati negli stadi, negli autodromi, nelle piste, negli specchi di acqua e lungo le strade e sentieri. Sicuramente l'ambito più diffuso è quello calcistico, infatti, le partite di cartello delle grandi squadre nei loro stadi (Juventus, Milan, Inter, Napoli, Roma, Lazio, etc.) possono arrivare a superare i 4/5 milioni di euro in biglietti ai quali aggiungere i consumi diretti sul territorio.

Questo introito non è passato inosservato alle località di montagna, soprattutto al Trentino-Alto Adige che già in passato si è preoccupato di investire risorse per ospitare la preparazione di squadre, club di serie A, B e C fino alle giovanili per garantirsi l'impatto delle tifoserie che potranno così soggiornare per varie settimane (di solito 2 o 3) grazie alla 'motivazione' dell'appartenenza a quel club¹⁰²⁰. Purtroppo, la pressoché certa perdita di queste entrate nell'ultimo periodo, infatti, costituirà per tali località un danno economico più che rilevante.

Quali scenari futuri si potrebbero andare a delineare nell'ambito delle manifestazioni sportive? Al momento si possono abbozzare soltanto ipotesi.

Stimolanti sono i dati ricavati dallo studio Sport e salute S.p.A che mostrano come, nonostante il lockdown, è maggioritaria la quota di italiani che afferma di essersi mantenuta attiva durante il lockdown, con l'obiettivo di trarne beneficio sia mentale (58%) sia fisico (58%)¹⁰²¹. Le organizzazioni sono state messe a dura prova durante i mesi passati il 61% è la quota di organizzazioni sportive che affermano di aver ripensato la propria attività, il 64% adottando nuovi strumenti comunicativi, il 57% nuovi strumenti di lavoro. Ben il 69% dei soggetti ha predisposto una qualche offerta sportiva on line per i propri iscritti (solo il 7% con servizio a pagamento). Il 74% è soddisfatto del servizio erogato, mentre per il quarto di organizzazioni scontente il tasto dolente è costituito dalla scarsa affluenza da parte degli iscritti. Il 73% degli attuatori di servizi on line si è servito di piattaforme di video-conference.

L'altra faccia della medaglia è che l'emergenza si porta dietro anche un terzo di italiani che si dicono preoccupati all'idea di uscire di casa per svolgere esercizio fisico o sportivo. Infatti, il 36% degli intervistati dice che per tornare o cominciare a fare sport aspetterebbe l'inizio della campagna di vaccinazione (11%) oppure che fosse portata a termine (12%) o comunque di essersi vaccinato personalmente (13%). Questa opinione è tanto più diffusa (48%) tra gli sportivi saltuari, segno che il sacro fuoco dello sport è sempre lì a fare da pungolo.

Con la situazione epidemiologica precaria che stiamo vivendo tuttora è difficile programmare le prossime stagioni e le prossime aperture; sicuramente bisognerà studiare una soluzione per permettere la ripresa delle varie discipline sportive. L'impulso di praticare

¹⁰¹⁹ A. Maggini, *Senza un anno di eventi ci giochiamo 200 miliardi*, in *Officina Turistica*, 23 giugno 2020. In rete: <https://www.officinaturistica.com/2020/06/eventi-turismo-1/>

¹⁰²⁰ Trentino Marketing, società pubblica, investe ogni anno 742.000 euro per ospitare nella propria provincia autonoma vari. La tifoseria del Napoli può garantire 38.000 presenze mentre quelle di Roma ed Inter circa 32.000. Secondo Eurac di Bolzano (2015) il ritiro dell'Inter a Riscione di Brunico ha generato oltre 11 milioni di euro di indotto nelle settimane di preparazione estiva.

¹⁰²¹ *Emergenza sanitaria Covid-19 e Sport: gli impatti sugli stili di vita dei cittadini e sull'offerta di servizi durante il lockdown Italia sport e salute*, in Sport e Salute S.p.A Studi e dati dello Sport 14 e il 25 luglio 2020, indagine Cawi (Computer Aided Web Interview) svolta in collaborazione con SWG tra il 14 e il 25 luglio 2020 su un campione nazionale di 2.000 soggetti di età compresa tra i 16 e i 90 anni.

sport, la salute, la socializzazione e l'autorealizzazione ¹⁰²²sono valori che ogni disciplina porta con sé, sia che si tratti di sport di squadra o individuale.

Attualmente si sta ragionando alle possibili misure di contenimento del contagio quali: le capienze dimezzate di stadi e/o palazzetti, con obbligo a praticare il distanziamento sociale tra gli spettatori, installando all'ingresso degli scanner sanitari in aggiunta ai tornelli. Momentaneamente si intravede un segno di ricrescita grazie alla fiduciosa campagna vaccinale e alla continua decrescita dei contagi che hanno portato l'Italia nella faticosa zona gialla (alcune addirittura bianche).

Il decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65 (Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19) ha introdotto nuove disposizioni che interessano direttamente e indirettamente il mondo dello sport in zona gialla.

Gli articoli più interessanti sono; l'articolo 4 che tratta delle misure riguardanti palestre, piscine e centri natatori, che dal 24 maggio 2021 sono consentite le attività delle palestre nel rispetto delle linee guida e dei protocolli del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri, assicurando il rispetto della distanza interpersonale di due metri ed adeguati sistemi di ricambio dell'aria, senza ricircolo. Pertanto, il DL del 18 maggio 2021 n. 65 non consente lo svolgimento di alcun tipo di attività sportiva di contatto all'interno dei luoghi chiusi. Dal 1° luglio 2021 possono riprendere le attività di piscine e centri natatori, anche coperti, nel rispetto delle linee guida e dei protocolli del Dipartimento per lo sport. L'articolo 5 riguarda gli eventi sportivi aperti al pubblico, dal 1° giugno all'aperto e dal 1° luglio al chiuso è possibile la presenza di pubblico a tutti gli eventi e alle competizioni sportive rispettando le seguenti indicazioni: distanza interpersonale di almeno un metro per gli spettatori abitualmente non conviventi e per il personale; la capienza consentita non può superare il 25% di quella massima e non può comunque essere superiore a 1000 spettatori per gli impianti all'aperto e 500 spettatori per quelli al chiuso; rispetto delle linee guida adottate dal Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Se non è possibile il rispetto delle condizioni precedenti gli eventi devono svolgersi senza pubblico. Infine, la novità più attesa, l'articolo 6 che permette, dal 22 maggio, il ritorno in funzione degli impianti dei comprensori sciistici nel rispetto delle linee guida adottate e aggiornate con ordinanza del Ministro della salute, di concerto con i ministri competenti o d'intesa con la Conferenza delle regioni e province autonome. La riapertura degli impianti di risalita in montagna permette oltre che l'attività escursionistica in quota con tutto il resto, anche l'attività delle mountain bike nei bike park e downhill (impossibile senza il funzionamento degli impianti di risalita). L'accesso agli impianti, nelle cabinovie gli ingressi saranno contingentati e bisognerà comunque indossare la mascherina, e come già ipotizzato per la stagione invernale, poi saltata, i comprensori dovranno favorire la vendita dei ticket in modalità online, e contingentare il numero di presenze in base alle caratteristiche del comprensorio.

Concludendo, non si può che sperare che anche questo segmento turistico possa essere uno dei motori che permetteranno di rilanciare il Paese dopo la crisi sanitaria.

¹⁰²² ISTAT “*la pratica sportiva in Italia*” (la prima indagine risale al 1959 alla vigilia dei Giochi Olimpici di Roma del 1960) questa indagine sulla pratica sportiva è utilizzabile anche come analisi delle attività più direttamente collegate alla sfera del sé e dell'autorealizzazione. Le motivazioni della pratica sportiva sono riconducibili a tutte le componenti dell'autorealizzazione in termini di scala dei bisogni di Maslow, e ai bisogni di voler esprimere non solo il proprio talento, ma intrinsecamente al fatto che la realizzazione di bisogni di carattere superiore – quali la pratica sportiva – implicitamente è possibile solo tramite la realizzazione di bisogni di tipo fisiologico di base. Conseguentemente possiamo considerare chi pratica con regolarità attività sportive quali soggetti attivi e alla ricerca di un miglioramento costante di sé stesso all'interno del processo di autorealizzazione.

5. CONCLUSIONI (Youssef Angiari)

La scoperta e somministrazione di un vaccino alla popolazione mondiale sarà sufficiente a far ritornare il turismo al fenomeno che conoscevamo, con le sue dinamiche e strutture, prima dell'emergenza sanitaria?

Un ulteriore ostacolo da superare è la possibile riluttanza da parte delle persone di sottoporsi a vaccinazione sia per una propria ideologia sia a causa dei rari effetti collaterali che si sono verificati successivamente alla vaccinazione di alcuni soggetti, alcuni dei quali risultati fatali (come è successo per il vaccino AstraZeneca la cui somministrazione era stata sospesa momentaneamente in diversi stati membri dell'UE in attesa che l'Agenzia Europea del Farmaco facesse ulteriori accertamenti che ne hanno decretato la sicurezza in ultima analisi)¹⁰²³. Purtroppo, non vi è cura che sia esente da rischi. Bisogna prendere in considerazione il peso preponderante dei benefici che supera di gran lunga quello dei possibili rischi. Servirebbe un vaccino anche contro la paura. Come afferma il dott. Tom Kenyon¹⁰²⁴:

“La riluttanza a vaccinarsi è un grave ostacolo da superare. Per tornare a viaggiare, gli Stati Uniti e il mondo intero hanno bisogno dell'immunità di gregge, che si pensa di poter raggiungere quando il 70% circa della popolazione avrà sviluppato gli anticorpi. Tuttavia, il 70% è una cifra arbitraria, non esiste un pulsante 'off/on' per l'immunità di gregge. Le recenti notizie su varianti più contagiose del virus che provoca il COVID-19 suggeriscono che l'immunità di gregge forse sarà raggiunta soltanto quando il 90% della popolazione avrà sviluppato gli anticorpi [...]”¹⁰²⁵.

Ciò significa che i tempi per tornare alla “normalità” potrebbero essere lunghi se non addirittura inquantificabili in quanto la normalità come la conoscevamo non verrà mai restituita. I trend turistici attuali potrebbero rappresentare un cambio di passo che dopo qualche assestamento potrebbe diventare un nuovo equilibrio. Vacanze effettuate in località turistiche meno affollate, più vicini a casa e dove sia possibile non rimanere vittima di possibili isolamenti per quarantena, come è successo alla nave da crociera *Diamond Princess* a febbraio 2020. Vacanze dove la natura e gli spazi aperti sono protagonisti dello svago e che fungono da protezione alla propria salute. Questi sono scenari da prendere in considerazione, soprattutto da parte di quegli operatori del turismo che devono riconfigurare la propria offerta al fine di renderla maggiormente resiliente rispetto ai cambiamenti repentini di domanda. Le destinazioni di tipo *corporate*, noncuranti del concetto di limite, rappresentanti per eccellenza del turismo di massa e della sopravvivenza basata sulle economie di scala sono state poste di fronte al loro “limite”: l'inflessibilità. Si deve essere capaci di rimodellare il turismo in modo tale da renderlo flessibile, garantendo una maggior capacità ricettiva nei periodi di picco della domanda (sempre tenendo conto del concetto di limite), riuscendo contestualmente a ridurla nei periodi di calo per non sprecare risorse¹⁰²⁶. Ciò vale sia per gli operatori turistici nel campo della ricettività quanto per quelli nel campo dei trasporti. D'ora in avanti sarà la sostenibilità, nelle sue diverse

¹⁰²³ G. Lamberti, *Mezza Europa ha sospeso le vaccinazioni con AstraZeneca. Per precauzione*, in *AGI*, 15 marzo 2021. In rete: <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-03-15/mezza-europa-sospeso-vaccinazioni-astrazeneca-precauzione-11788887/>

¹⁰²⁴ Direttore sanitario del Progetto HOPE, organizzazione mondiale di assistenza sanitaria e umanitaria, ed ex direttore dei Centri per il controllo e la prevenzione delle malattie (CDC, Centers for Disease Control and Prevention) degli Stati Uniti.

¹⁰²⁵ J. Read, *Coronavirus: i vaccini salveranno il turismo?*, in *National Geographic*, 22 gennaio 2021. In rete: <https://www.nationalgeographic.it/scienza/2021/01/limportanza-dei-vaccini-per-tornare-a-viaggiare>

¹⁰²⁶ V. A. Zeithaml, M. J. Bitner, D. D. Gremler, E. Bonetti, (2012). *Marketing dei servizi*. Milano. McGraw-Hill. 326.

sfaccettature, che dovrà diventare la colonna portante dei nuovi modelli di sviluppo turistici.

Per dare uno sviluppo a queste nuove prospettive, sarà fondamentale creare legami di tipo collaborativo tra le istituzioni pubbliche, le Regioni e Province autonome nelle vesti della controparte statale, e le imprese locali del comparto turistico, al fine di creare robuste sinergie territoriali e sviluppare soluzioni ponderate accettate da tutti gli *stakeholder*. Questo renderà di primaria importanza le azioni di co-marketing Stato-Regioni in collaborazione con gli *stakeholder* privati per promuovere in maniera decisa le destinazioni italiane all'estero. Il fine è recuperare le “vecchie” clientele e attirarne di nuove, puntando sulla proposta di offerte turistiche attrattive che tengano conto della nuova sensibilità e delle nuove esigenze dei turisti. Sarà proprio questa collaborazione che consentirà di rilanciare il settore turistico agendo da “motore”¹⁰²⁷.

In conclusione, il modo di fare turismo è cambiato. L'emergenza pandemica ha ci ha costretti (forse positivamente) a dover ripensare ai modelli di sviluppo che finora ci hanno portati a fruire dell'offerta turistica, senza però considerare minimamente l'aspetto della responsabilità. Si vedrà come poteri pubblici ed operatori economici privati reagiranno alla sfida posta e se saranno in grado di cogliere il cambiamento.

¹⁰²⁷ Andreatta, G. et al. (2020). *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare*. Trento Law and Technology Research Group. 299 (ultima consultazione: 28.05.2021).

BIBLIOGRAFIA

- Abissini M., Giannone L., *L'insegnamento del Covid 19 sullo stato di emergenza: non è mai troppo tardi*, in *Questione giustizia*, 2020, in rete: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-insegnamento-del-covid-19-sullo-stato-di-emergenza-non-e-mai-troppo-tardi>.
- Albi P., *Sicurezza sul lavoro e responsabilità del datore di lavoro nella fase della pandemia*, 2020, in *Leggi D'Italia*.
- Alfani G., Melegaro A., (2010). *Pandemie d'Italia. Dalla peste nera all'influenza suina: l'impatto sulla società*.
- Alfani, G. (2021). *L'influenza spagnola e Covid-19: analogie, differenze e insegnamenti dal passato*, in *Contagio globale, impatto diseguale. Influenza spagnola e Covid-19 a confronto*, a cura di Alfani G., Bidussa D., Chiesi A.M., Fondazione Giangiacomo Feltrinelli (collana Utopie), 38-48. In rete: <https://fondazionefeltrinelli.it/app/uploads/2021/02/Contagio-globale-impatto-diseguale.pdf>.
- An. C., *Turismo, in Lazio "paghi due notti e ne prendi tre", in Liguria polizza per gli stranieri*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/in-lazio-paghi-due-notti-e-ne-prendi-tre-liguria-polizza-gli-stranieri-offerte-regioni-i-turisti-AEv3X1L>.
- Ancis L., *Il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa: le misure adottate dall'Italia in materia di balneazione*. In *Rivista Italiana di Diritto del Turismo*, settembre 2020. In rete: https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda_rivista.aspx?IDArticolo=67009.
- Andreatta G., *Gli istituti contrattuali rilevanti nel quadro della tutela del turista*, in U. Izzo (a cura di), *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*, Trento LawTech Student Paper Series n. 59, Trento, 2020, 134 ss.
- Angeli, F. (2020), *L'incidenza della normativa COVID-19 nell'assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di turismo*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*: 30, 3 special issue, 2020, Milano.
- Angeloni, S (2021), *L'impatto del Covid – 19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, in *Electronic Journal of Management*, n.1 – 2021.
- Arrington M., *The moment of truth for Airbnb as user's home is utterly trashed*. TechCrunch, 27 luglio 2011. In rete: <https://techcrunch.com/2011/07/27/the-moment-of-truth-for-airbnb-as-users-home-is-utterly-trashed>.
- Badriotto S., *"Cosa è il Turismo Lento? Il progetto Slow tourism Ita-Slo"* in *Nuovi-turismo.com*, 4 aprile 2017. In rete: <https://www.nuovi-turismi.com/slow-tourism-cosa-e-il-turismo-lento/>.
- 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.
- Barbani E., *I caratteri della città postmoderna: Gentrification e Industrie Culturali*. In rete: <https://sociologia.tesionline.it/sociologia/articolo/il-processo-di-gentrification-quando-il-centro-si-fa-bello/2789>, Tesi Online, maggio 2021.
- Barker G., *The Airbnb effect on housing and rent*, Forbes, 21 febbraio 2021. In rete: <https://www.forbes.com/sites/garybarker/2020/02/21/the-airbnb-effect-on-housing-and-rent/?sh=6ef44e692226>
- Barry J. M., (2004). *The great influenza, the epic story of the deadliest plague in history*, Ed. Viking Press, New York.

- Battilani, P. (2009). *Vacanze di pochi, vacanze di tutti*, Bologna.
- Belladonna A., Gili A., *Coronavirus e Aviazione: lo Stato scende in pista*”, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 10 aprile 2020, in rete: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/coronavirus-e-aviazione-lo-stato-scende-pista-25736>
- Bellini A., *Contratto a tempo indeterminato*. In rete: <https://www.wikilabour.it/dizionario/tipologie-contrattuali/contratto-a-tempo-indeterminato/>
- Benelli G., *Emergenza COVID-19 e nautica da diporto*. In : *Rivista Italiana di Diritto del Turismo*, Settembre 2020. Anche in rete: <https://www.torrossa.com/en/resources/an/4702663#>
- Beutels, P., Jia, N., Zhou, Q.-Y., Smith, R., Cao, W.-C. and De Vlas, S.J. (2009). *The economic impact of SARS in Beijing, China*. *Tropical Medicine & International Health*, 14: 85-91. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1365-3156.2008.02210.x>.
- Biarella L., *Viaggi e vacanze ai tempi del Coronavirus: come funzionano i rimborsi?* Altalex, 28 febbraio 2020. In rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/02/27/viaggi-vacanze-coronavirus-rimborsi>.
- 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
- BITM Borsa Internazionale del Turismo Montano, Conferenza “*Il turismo che verrà*” 10-13 novembre 2020. In rete: <https://www.uilt.it/il-turismo-che-verra-dal-10-al-13-novembre-2020/>
- Bocchese D., *La prenotazione nei servizi turistici e di trasporto*, in *Il diritto del turismo affronta il COVID-19*, Numero speciale della rivista italiana di diritto del turismo, 2020, 244.
- Bollettino n. 8, 2020. *Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT)*. “Bollettino sul monitoraggio delle conseguenze a breve termine della pandemia del Coronavirus sul turismo italiano”.
- Bollettino sul monitoraggio delle conseguenze a breve termine della pandemia del Coronavirus sul turismo italiano, in *Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT)*, Bollettino n.9, 2020.
- Bontempi S., *Musei digitali in Italia: nuove esperienze culturali per l'era post-pandemia*, in *HDblog.it*, 27 maggio 2021. In rete: <https://www.hdblog.it/mobile/articoli/n538696/musei-digitali-italia/>.
- Bremner C., *Accelerating travel innovation after coronavirus*, in *Euromonitor*, novembre 2020.
- Brollo M., *Smart or Emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, 2020, in *Leggi D'Italia*.
- Cabrini R., Mori E., Bozzeda F., *Pandemie e perdita di habitat: quale il nesso?*, Lexambiente - *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, 2/2020, in rete: <https://lexambiente.it/rivista/15136-pandemie-e-perdita-di-habitat-quale-il-nesso.html>.
- Calzati V., “Nuove pratiche turistiche e slow tourism. Il caso della Valnerina in Umbria”, Franco Angeli, Milano, 2016.
- Camatti N., Bertocchi D., Van der Borg J., *Il contributo della sharing economy allo sviluppo turistico di aree periferiche, il caso del fenomeno Airbnb nel territorio delle Dolomiti Venete*. ARCA, maggio 2021. In rete <https://iris.unive.it/handle/10278/3704688#.YKu3VbczbiU>.

- Cappelli A., *La ripresa del turismo italiano passa dai viaggiatori stranieri*, in *Linkiesta*, 27 maggio 2021. In rete: <https://www.linkiesta.it/2021/05/turismo-italia-estate-internazionale-firenze-milano-venerzia-green-pass-unione-europea/>.
- Carenini C., *Estate 2021, si andrà in spiaggia con 'regole' 2020*. In: *ANSA*, 20 Aprile 2021. In rete: https://www.ansa.it/canale_viaggiart/it/notizie/evasioni/2021/04/20/estate-2021-si-andra-in-spiaggia-con-regole-2020_ba89020d-133a-4259-947e-0994146d5c59.html.
- Carlesimo V., *Stato di diritto e pandemia*, Altalex, 2020. In rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/09/12/stato-diritto-e-pandemia>.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T., *Diritto del lavoro. Vol. II: Il rapporto di lavoro subordinato*, 2019, Utet.
- Carinci F., *Un contratto alla ricerca della sua identità: il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (ai sensi della bozza del d.lgs. 24 dicembre 2014)*, 2015, in *Leggi D'Italia*.
- Casiraghi C., *Dal tampone ai distanziamenti, come partecipare ai concerti dell'estate*, in *Vanity Fair*, 28 maggio 2021. In rete: https://www.vanityfair.it/music/concerti-eventi/2021/05/28/dal-tampone-ai-distanziamenti-come-partecipare-ai-concerti-estate-musica-coronavirus?refresh_ce=.
- Cater L., *EU cities contemplate life with less Airbnb*, Politico, 16 aprile 2021. In rete: <https://www.politico.eu/article/eu-european-capitals-cities-airbnb-short-term-rental-regulations-proposals/>.
- Celotto A., *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell'emergenza Coronavirus*, Mucchi Editore, Modena, 2020.
- Centro Studi Turistici. *Turismo e Coronavirus: 2020 e nuove tendenze di viaggio*, in *Centro Studi Turistici*, 2 dicembre 2020. In rete: <http://centrostudituristicifirenze.it/blog/turismo-e-coronavirus-il-2020-e-le-nuove-tendenze/>
- 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>.
- Clay K., Lewis JA., Severnini ER., Wang X. (2020). *The Value of Health Insurance during a Crisis: Effects of Medicaid Implementation on Pandemic Influenza Mortality*. NBER Working Paper No. 27120. In rete: <http://www.nber.org/papers/w27120>
- Colangelo M., Zeno-Zencovich V., *La intermediazione on-line e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 43.
- 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*.
- Conti L., *Vaccini Covid. "Pacchetti viaggio con vaccino". La proposta delle piccole Isole "per far ripartire il turismo". Governo al lavoro*, in *Quotidianosanità.it*, 8 aprile 2021. In rete: https://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo_id=94402
- Corona V., *Il contratto di pacchetto turistico*, in *Il diritto del turismo affronta il COVID-19*, Numero speciale della Rivista italiana di diritto del turismo, 2020, 411.
- 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/>.

- Corte Suprema di Cassazione, Relazione tematica n°56, Roma 8 luglio 2020, “*Novità normative sostanziali del diritto “emergenziale” anti-Covid 19 in ambito contrattuale e concorsuale*”.
- Crespi F., *Smart working: cosa significa e perchè è così importante?* in *Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano*, 9 gennaio 2019. In rete: https://blog.osservatori.net/it_it/cosè-lo-smart-working.
- Criscione C., *Diritto.it. Diritto civile e commerciale. Natura giuridica e vicende del voucher introdotto dalla decretazione d'urgenza*. 31 marzo 2020. In rete: <https://www.diritto.it/natura-giuridica-e-vicende-del-voucher-introdotto-dalla-decretazione-durgenza/>
- Crisanti M., *Le difficoltà dei Parchi Acquatici a causa del Covid-19*. In: *Parksmania*, 30 Luglio 2020. In rete: <https://www.parksmania.it/articoli-tecnici/le-difficolta-dei-parchi-acquatici-a-causa-del-covid-19/>.
- Cuffaro V., *Contratti di locazione turistica e per locazione turistica.*, in *Il diritto del turismo affronta il COVID-19*, Numero speciale della Rivista italiana di diritto del turismo, 2020, 349.
- Cutolo, F. (2019). *L'influenza spagnola nel Regio Esercito (1918-1919)*, in Museo Storico Italiano della Guerra Annali (N°27), a cura di Fontana N., Pisetti A., Finazzer E., Frizzera F., Zendri D., 33-63. In rete: https://www.museodellaguerra.it/wp-content/uploads/2020/04/Annali_27-19.pdf#page=33.
- D'Alessandro G., *Appunti per l'audizione innanzi la I Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sulle proposte di regolamento UE sul c.d. “certificato verdedigitale”*, Osservatorio AIC - Associazione Italiana Costituzionalisti (08/04/2021), in rete: <https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/giovanni-d-alessandro/in-tema-di-misure-per-il-ripristino-dell-esercizio-del-diritto-di-libera-circolazione-nell-ue-durante-la-pandemia-di-covid-19-appunti-per-l-audizione-alla-comm-affari-cost-del-senato-sulle-proposte-ue-sul-c-d-certificato-verde-digitale-8-04-2021>
- D'Onofrio A., *L'impatto del Covid-19 sui contratti di locazione a uso commerciale: l'eccezionalità dei fatti non impone un diritto eccezionale*, 3 aprile 2020. In rete: <https://www.diritto.it/limpatto-del-covid-19-sui-contratti-di-locazione-ad-uso-commerciale-leccezionalita-dei-fatti-non-impone-un-diritto-eccezionale/>
- Degliesposti C., *Un'estate con Msc Crociere nella bolla Covid free*, in *Il Giorno*, 10 maggio 2021. In rete: <https://www.ilgiorno.it/economia/impreseitaliane/unestate-con-msc-crociere-nella-bolla-covid-free-1.6344044>.
- Degliesposti C., *Turismo ai tempi del Covid: ecco la crociera ‘nella bolla’*, in *Il Resto del Carlino*, 18 maggio 2021. In rete: <https://www.ilrestodelcarlino.it/cronaca/turismo-crociere-1.6330550>.
- Delfini F., *Autonomia privata e contratto*. Seconda Edizione, Milano, 2018.
- Di Camillo F., “*La rinegoziazione dei contratti tra privati?*”, in *Altalex*, 7 giugno 2005. In rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2005/06/06/la-rinegoziazione-dei-contratti-tra-privati>
- Di Mario M., *Covid-19: passaporto vaccinale europeo in arrivo?*, in *Altroconsumo*, 28 maggio 2021. In rete: <https://www.altroconsumo.it/vita-privata-famiglia/viaggi-tempo-libero/news/passaporto-vaccinale-europeo>.
- Di Placido A.G. e Giralico N., *DPI e COVID-19: quale dispositivo è davvero indispensabile*, 25 maggio 2020. In rete: <https://www.puntosicuro.it/sicurezza-sul-lavoro-C-1/coronavirus-covid19-C-131/dpi-covid-19-quale-dispositivo-davvero-indispensabile-AR-20117/>

- Dickmann, P., Rubin, G.J., Gaber, W., Wessely, S., Wicker, S., Serve, H. and Gottschalk, R. (2011). *New Influenza A/H1N1 ("Swine Flu"): information needs of airport passengers and staff*. *Influenza and Other Respiratory Viruses*, 5: 39-46. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1750-2659.2010.00168.x>.
- Dotti, G. (18 giugno 2020). *Il lato hi-tech del turismo, durante e dopo la pandemia*. Wired. In rete: https://www.wired.it/lifestyle/viaggi/2020/06/17/hi-tech-turismo-pandemia-lazio/?refresh_ce=
- DuBois D., *Impact of the Coronavirus on Global Short-Term Rental Markets*, AirDNA, 11 marzo 2020. In rete: <https://www.airdna.co/blog/coronavirus-impact-on-global-short-term-rental-markets>.
- Dusi E., *Vaccino, l'annuncio di Pfizer: "Efficace al 90%"*, in *La Repubblica*, 9 Novembre 2020. In rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2020/11/09/news/il_vaccino_di_pfizer_e_efficace_al_90_-273706764/
- Facondini L., *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla non conformità al diritto europeo delle proroghe alle concessioni demaniali marittime per uso turistico ricreativo*. In *Diritto.it*, 13 Dicembre 2019. In rete: <https://www.diritto.it/il-consiglio-di-stato-si-pronuncia-sulla-non-conformita-al-diritto-europeo-delle-proroghe-alle-concessioni-demaniali-marittime-per-uso-turistico-ricreativo/>.
- Facondini L., *La disapplicazione della norma nazionale in tema di proroga delle concessioni demaniali marittime*. In: *Diritto.it*, 15 Aprile 2021. In rete: <https://www.diritto.it/la-disapplicazione-della-norma-nazionale-in-tema-di-proroga-delle-concessioni-demaniali-marittime/>.
- Federico A., *Misure di contenimento della pandemia e rapporti contrattuali*, *Actualidad Jurídica Iberoamericana* No 12 bis, mayo 2020, 236-249.
- Ferro A.V., Blezza F. (2020). *Medical Humanities & Medicina Narrativa - MHMN*. Rivista di pedagogia generale e sociale.
- Fineberg HV. (2014). *Pandemic Preparedness and Response — Lessons from the H1N1 Influenza of 2009*, *The New England Journal of Medicine*, 1335-42. DOI: 10.1056/NEJMra1208802.
- Franceschelli V., *Presentazione*, in *Il diritto del turismo affronta il COVID-19*, Numero speciale della Rivista italiana di diritto del turismo, 2020, 1.
- Franchin F., *Turismo termale: disastro hotel, perdite per mezzo miliardo*, in *Nordest Economia*, 21 maggio 2021, in rete: <https://nordesteconomia.gelocal.it/economia/2021/01/04/news/turismo-termale-disastro-hotel-perdite-per-mezzo-miliardo-1.39730977>.
- Gagliardi A., *Green pass, tutto quello che c'è da sapere in dieci domande e risposte*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 maggio 2021. In rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/green-pass-tutto-quello-che-c-e-sapere-dieci-domande-e-risposte-AEj0q1J#U40145783115i3G>
- Gagliardi A., *Green Pass: da metà maggio niente più quarantena per viaggiare in Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 2021. In rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/turismo-il-green-pass-niente-piu-quarantena-meta-maggio-chi-viaggia-italia-AEMsvCG>
- Garibaldi R. (2019). “Rapporto sul Turismo Enogastronomico Italiano 2019”.
- Garibaldi R. (2021). “Rapporto sul Turismo Enogastronomico Italiano 2021”.
- Garofalo A., *Lo smart working in villeggiatura?* Incontro del 12 novembre 2020. In rete: <https://www.uiltn.it/il-turismo-che-verra-dal-10-al-13-novembre-2020/>

- Gentili A., *La replica della stipula: riproduzione, rinnovazione, rinegoziazione del contratto*, in *Contratto e impresa*, 2003, 701.
- Giordani S., *Il turismo culturale post-Covid nelle città d'arte*, in *Civita*, 25 maggio 2021. In rete: <https://www.civita.it/Associazione-Civita/Il-Giornale-di-Civita/Il-Giornale-di-Civita/Il-turismo-culturale-post-Covid-nelle-citta-d-arte-Editoriale>.
- Gismondo M., (2020). *Scenari possibili del turismo, da oggi al vaccino: tipologie di offerte possibili, scelte di marketing, costruzione del prodotto*. In U. Izzo, (A cura di), *Il turismo alla prova del Covid-19: una ricerca interdisciplinare* (pp. 291-295). In rete: <http://hdl.handle.net/11572/266711>.
- Giuntarelli P., (2020). *Sport, Turismo e Ambiente: ripensare lo sviluppo locale ai tempi del COVID-19*, Documenti geografici, 0(1). In rete: http://dx.doi.org/10.19246/DOCUGEO2281-7549/202001_34
- Giuntarelli P., (2020). *Turismo sportivo Teoria e metodo*. In rete: https://books.google.it/books?id=4jrQDwAAQBAJ&lpg=PA119&ots=G7yM07Hh_t&dq=turismo%20sportivo%20&hl=it&pg=PA1#v=onepage&q&f=false
- Glusac E., *The future of Airbnb*, New York Times, 24 settembre 2020. In rete: <https://www.nytimes.com/2020/09/24/travel/airbnb-pandemic.html>.
- 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.
<http://dx.doi.org/10.2471/BLT.20.261099>.
- Griswold A., *Airbnb non è più l'amico della classe media*, Internazionale, 2016.
- 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/>.
- Johnson, N.P.A.S., Mueller J., *Updating the accounts: Global mortality of the 1918-1920 'Spanish' influenza pandemic*, Bulletin of the History of Medicine, n. 76, 2002, 105-115.
- Jonas O. B. (2013). *Pandemic risk*. In World development report 2014.
- Kalemlı-Ozcan, S. et al. (2020) *Covid-19 and SME failures*, IMF working paper
- 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.
- Kilbourne E. D. (2006). Influenza pandemics of the 20th century. *Emerging infectious diseases*, 12(1), 9–14. <https://doi.org/10.3201/eid1201.051254>
- Knobler S., A. M. (2006). *The impact of globalization on infectious disease emergence and control. Exploring the consequences and opportunities*. Washington D.C.
- Hayward J., *The rise and fall of Thomas Cook Airlines*, Simple Flying, 25 aprile 2021. In rete: <https://simpleflying.com/the-rise-and-fall-of-thomas-cook-airlines/#:~:text=Thomas%20Cook%20declared%20bankruptcy%20in,the%20biggest%20brands%20in%20travel>.
- Indovino M., *Overtourism: cause, effetti e soluzioni*. Luiss, Tesi di laurea AA. 2018/19. In rete: http://tesi.luiss.it/24968/1/692981_INDOVINO_MARCO.pdf.
- Ingiosi D., *Houseboat, perché in Italia il fenomeno non decolla?* In: *MagellanoStore Blog*, 25 Marzo 2021. In rete: <https://blog.magellanostore.it/houseboat-perche-in-italia-il-fenomeno-non-decolla/>.
- Intini E., *Come si è diffusa la covid sulla Diamond Princess*, in *Focus*, 16 maggio 2021. In rete: <https://www.focus.it/scienza/salute/come-si-e-diffusa-la-covid-sulla-diamond-princess>.

- Ippolito, G. G.-P. (2010). *Malattie infettive emergenti del XXI secolo*, in rete: http://www.treccani.it/enciclopedia/malattie-infettive-emergenti_%28XXI-Secolo%29/.
- ISTAT, Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi 2019.
- Lalli V., “*Obbligo di rinegoziazione dei contratti causa Covid: la relazione della Cassazione*”, in *avvocloud.net*, 22 settembre 2020. In rete: <https://avvocloud.net/blog/covid-rinegoziazione-contratti-cassazione#:~:text=La%20Cassazione%20nota%20anche%20che%20per%20quanto%20il%20domanda%20di%20risoluzione%20eventualmente%20avanzata%20dalla%20contro%20parte>.
- Lamberti G., *Mezza Europa ha sospeso le vaccinazioni con AstraZeneca. Per precauzione*, in *AGI*, 15 marzo 2021. In rete: <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-03-15/mezza-europa-sospeso-vaccinazioni-astrazeneca-precauzione-11788887/>
- Lenzetti C., *Balneari, ennesima sentenza Consiglio di Stato: riforma non più rinviabile*. In *Mondo Balneare*, 10 Marzo 2021. In rete : <https://www.mondobalneare.com/balneari-ennesima-sentenza-consiglio-di-stato-riforma-non-piu-rinviabile/>.
- Liuni F., *Effetto vaccino sulle prenotazioni turistiche 2021: si intravede la luce in fondo al tunnel?*, in *Idealista*, 14 gennaio 2021. In rete: <https://www.idealista.it/news/vacanze/mercato-turistico/2021/01/13/152399-effetto-vaccino-sulle-prenotazioni-turistiche-2021-si-intravede-la-luce-in-fondo>.
- Lo, A. -C. (2006). *The survival of hotels during disaster: A case study of Hong Kong in 2003*. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 65-80.
- Lo Prato, L. (2020), *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Servizio Studi del Senato, in rete: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01187584.pdf>.
- Lombardo C., *Pros and Cons of Sharing Economy*, *Vision Lanch*, 29 ottobre 2015. In rete: <https://visionlaunch.com/pros-and-cons-of-sharing-economy/>.
- Ludovic J., Bourdin S., Nadou F., Noiret G. (2020). *Economic globalization and the COVID-19 pandemic: global spread and inequalities*. *Bull World Health Organ*. E-pub: 23 April 2020. In rete: https://www.researchgate.net/publication/340878981_Economic_globalization_and_the_COVID-19_pandemic_global_spread_and_inequalities
- Maggini A., *Senza un anno di eventi ci giochiamo 200 miliardi*, in *Officina Turistica*, 23 giugno 2020. In rete: <https://www.officinaturistica.com/2020/06/eventi-turismo-1/>
- Maggio E., *L'intermediazione online: il ruolo mediativo-compositivo delle piattaforme digitali*, relatore B. De Donno, correlatore E. Ruggiero, Anno accademico 2017-2018. In rete: http://tesi.luiss.it/22508/1/128073_MAGGIO_ELEONORA_Tesi%20Eleonora%20Maggio.pdf.
- Marini P., *L'obbligo vaccinale per professionisti e operatori sanitari*, *Altalex*, 2021. in rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2021/04/09/obbligo-vaccinale-per-professionisti-e-operatori-sanitari>
- Martin C. J., Upham P., Budd L., *Commercial orientation in grassroots social innovation: insights from the sharing economy*, in *Ecological Economics*, Vol. 118, 2015, 240-251.

- Marucci, S. (2021). *Vecchie e nuove epidemie. Conoscere il passato per capire ed affrontare il presente*, La Medicina Biologica, 37-47. In rete: https://www.medibio.it/medicina-biologica/2013/184/1370/pdf/MB012021_05.pdf.
- 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.
- 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/>.
- Morandi F., *Le sfide del diritto del turismo nel secondo anno di pandemia*, Webinar tenuto il 22 aprile 2021 nell'ambito del Corso di Diritto del turismo tenuto dal prof. Izzo, Corso di laurea MaST, AA. 2020/21, Università di Trento.
- Morvillo, A.; Becheri, E. (a cura di): Rapporto sul Turismo Italiano. XXIV Edizione. CNR-IRISS. In rete <https://www.iriss.cnr.it/rapporto-sul-turismo-italiano>.
- Morvillo A, Becheri E. (a cura di), *Dalla crisi alle opportunità per il futuro del turismo in Italia*, Rogiosi editore, Napoli, 2020.
- Mosello L., *Acque termali: indicate anche nei percorsi post Covid: hanno effetti positivi sulle patologie delle vie respiratorie*, in *La Stampa*, 24 maggio 2021. In rete: <https://www.lastampa.it/cronaca/2021/04/08/news/acque-termali-indicate-anche-nei-percorsi-post-covid-hanno-effetti-positivi-sulle-patologie-delle-vie-respiratorie-1.40125087>.
- 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>.
- OECD, *An introduction to online platforms and their role in the digital transformation*, 13 maggio 2019, in rete: <https://www.oecd.org/innovation/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation-53e5f593-en.htm>.
- Osservatorio sull'Economia del Turismo delle Camere di Commercio, Istituto Nazionale Owyang J., *The Dark Side to the Collaborative Economy*, Web Strategist, 18 giugno 2018. In rete: <http://web-strategist.com/blog/2013/06/18/the-dark-side-to-the-collaborative-economy/>.
- Ricerche Turistiche (ISNART).
- Palasciano A., *Case a 1 euro: la mappa dei comuni italiani dove puoi acquistarle*, in *Idealista.it*, 12 febbraio 2019. In rete: <https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2017/11/06/124436-case-in-vendita-a-un-euro-in-italia-dove-puoi-comprarle,23/05/2021>.
- Parise V. e Petrocelli M., *Lavoro agile, le norme da conoscere: come si attua, le tutele, diritti e doveri del lavoratore*, 18 marzo 2020. In rete: <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/lavoro-agile-le-norme-da-conoscere-come-si-attua-le-tutele-diritti-e-doveri-del-lavoratore/>
- Perini A., *Gli effetti del COVID-19 sul turismo tra incertezza delle regole e nuove traiettorie: alcune considerazioni sul decreto "Rilancio"*, in *Il diritto del turismo affronta il COVID-19*, Numero speciale della Rivista italiana di diritto del turismo, 2020, 61.

- Piccinotti C., *Turismo outdoor in Italia: come andrà l'estate 2021?*, in *Il Corriere della sera*, 6 aprile 2021. In rete: <https://viaggi.corriere.it/eventi/turismo-outdoor-in-italia-previsioni-estate-2021/>
- Proia G., *L'accordo individuale e le modalità di esecuzione e di cessazione di lavoro agile*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2018.
- Read J., *Coronavirus: i vaccini salveranno il turismo?*, in *National Geographic*, 22 gennaio 2021. In rete: <https://www.nationalgeographic.it/scienza/2021/01/limportanza-dei-vaccini-per-tornare-a-viaggiare>
- Rizzo M., *Concessioni balneari e covid-2019: è possibile la riduzione dei canoni demaniali?* In Blog "Nea Oikonomia" by Michele Rizzo Law Firm, 16 dicembre 2020. In rete: <https://www.michelerizzolaw.com/it/concessioni-balneari-e-covid-2019-e-possibile-la-riduzione-dei-canoni-demaniali/>.
- Rossi M., Vassanelli v. (a cura di), "Relazione del Ministro Guardasigilli al Codice Civile", 1 gennaio 2018, in *Alma Iura*. In rete: https://www.almaiura.it/relazione_al_codice_civile.asp
- s.n., *Le vacanze estive degli italiani 2020* in *Centro Studi Touring Club Italiano*, Osservatorio vacanze TCI, Milano, 2020.
- Santagata, R. (2018). *Diritto del turismo*. 4. ed. Torino: UTET giuridica.
- Santagata R., *Contratto di trasporto 1. Disposizioni generali*, 2019. In rete: [https://www.treccani.it/enciclopedia/contratto-di-trasporto-1-disposizioni-general_i\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/contratto-di-trasporto-1-disposizioni-general_i(Diritto-on-line)/)
- Santagata R., *Gli effetti del coronavirus sui contratti turistici. Primi appunti*, in *Giustiziacivile.com*, editoriale 17 aprile 2020. In rete: <https://giustiziacivile.com/obbligazioni-e-contratti/editoriali/gli-effetti-del-coronavirus-sui-contratti-turistici-primi>
- 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/>.
- Scaletta V., *Covid19 e responsabilità penale dell'albergatore*, 8 giugno 2020. In rete: <https://veronicascaletta.it/covid19-e-responsabilita-penale-dellalbergatore/>
- Scandola S., *Seminario sulle piattaforme digitali turistiche*, Corso di Diritto del turismo tenuto dal prof. Izzo, Corso di laurea MaST, Università di Trento, A.A. 2020/21.
- Sgambato E., *Più voglia di turismo enogastronomico per il post Covid. Napoli e Bologna in testa*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/piu-voglia-turismo-enogastronomico-il-post-covid-napoli-e-bologna-testa-AEuUJVG>.
- Sgambato E., *Più voglia di turismo enogastronomico per il post Covid. Napoli e Bologna in testa*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/piu-voglia-turismo-enogastronomico-il-post-covid-napoli-e-bologna-testa-AEuUJVG>.
- Shortridge, K., Peiris, J. and Guan, Y.. (2003). *The next influenza pandemic: lessons from Hong Kong*, *Journal of Applied Microbiology*, 94: 70-79. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2672.94.s1.8.x>.
- Smith K., M. C. (2019). *Infectious disease and economics: The case for considering multi-sectoral impacts*. Ed. One Health, Vol.7.
- Testa F., *Sicurezza sui luoghi di lavoro. Gli obblighi del datore*, 8 settembre 2019. In rete: <http://www.salvisjuribus.it/sicurezza-sul-luogo-di-lavoro-gli-obblighi-del-datore/>
- Tuccari E., Università del Piemonte Orientale. *Sopravvenienze e rimedi al tempo del Covid-19*, in *Jus Civile*. 2020. In rete: http://www.juscivile.it/contributi/2020/2_2020/08_Tuccari.pdf

- Tuseo F., *Legge di Bilancio 2021: cosa prevede il pacchetto turismo*. In *FASI*, 04 gennaio 2021. In rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/23005-pacchetto-turismo-2021-manovra.html>.
- Tuseo, F., *Coronavirus: CNEL e ANCI, proposte per rilanciare il settore turismo*, in *Fasi*, 23 ottobre 2020, in rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/22742-coronavirus-cnel-anci-proposte-per-rilanciare-il-settore-turismo.html>.
- Tuseo, F., *Recovery Plan e Bilancio UE per far ripartire il turismo*, in *Fasi*, 15 marzo 2021, in rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/23254-recovery-bilancio-ue-turismo.html>.
- Verzani S., *Effetti sui contratti in corso, dell'emergenza legata al Covid-19*, in *Giustiziacivile.com*. In rete: https://giustiziacivile.com/system/files/allegati/giustiziacivile.com_speciale_covid19_n_0_1.pdf.
- Viboud, C., Simonsen, L., Fuentes, R., Flores, J., Miller, M. A., & Chowell, G. (2016). Global Mortality Impact of the 1957-1959 Influenza Pandemic. *The Journal of infectious diseases*, 213(5), 738–745. DOI:<https://doi.org/10.1093/infdis/jiv534>
- Villafrate A., *Airbnb: gli aspetti legali e la questione delle locazioni brevi*, Studio Cataldi, 7 gennaio 2018. In rete: <https://www.studiocataldi.it/articoli/28452-airbnb-gli-aspetti-legali-e-la-questione-delle-locazioni-brevi.asp>.
- Villani A., *La non obbligatorietà del vaccino anti-Covid: un'occasione mancata o una scelta coerente?*, *Diritto.it*, 2021, in rete: <https://www.diritto.it/la-non-obbligatorieta-del-vaccino-anti-covid-unoccasione-mancata-o-una-scelta-coerente>.
- Visetti G., *L'estate in montagna senza rifugi*, in *La Repubblica*, 18 aprile 2020. In rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/18/news/estate_montagna_senza_rifugi-254318151/
- Wachsmuth D., Weisler A., *Airbnb and the Rent Gap: gentrification through the sharing economy*, *Research Gate*, 6 maggio. In rete: https://www.researchgate.net/publication/318281320_Airbnb_and_the_Rent_Gap_Gentrification_Through_the_Sharing_Economy.
- World Bank, *Tourism and the sharing economy*, 2018. In rete: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/161471537537641836/pdf/130054-REVISED-Tourism-and-the-Sharing-Economy-PDF.pdf>.
- World Tourism Barometer, in UNWTO (2020), 18(6), 1–36, ottobre 2020.
- Xiaoqin Fan, E. (2003). SARS: Economic Impacts and Implications. ERD Policy Brief n.15, Asian Development Bank. In rete: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28073/pb015.pdf>.
- Zago M., *Lo slow tourism per il rilancio del turismo transfrontaliero*, in *Iuies Journal* (n. 1-2), 2011.
- Zeithaml V. A., Bitner M. J., Gremler D. D., Bonetti E., (2012). *Marketing dei servizi*. Milano. McGraw-Hill. 326.
- Zeng B., Carter RW., De Lacy T. (2005). *Short-term Perturbations and Tourism Effects: The Case of SARS in China*, *Current Issues in Tourism*, 8:4, 306-322. DOI: [10.1080/13683500508668220](https://doi.org/10.1080/13683500508668220).

Zuddas P., *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, osservatorio Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Codice ISSN: 2283-7515, in rete: https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_17_Zuddas.pdf

SITOGRAFIA*

ASSO.N.A.T, Associazione Nazionale Porti Turistici assonat.com.

Risultati sondaggio Tripadvisor:

<https://www.tripadvisor.com/Covid19WhitepaperNovember2020>.

Sito ufficiale Assonautica <https://www.assonautica.it/covid-19-fase-2/>.

Sito ufficiale del Ministero della Salute salute.gov.it

Sito ufficiale Istituto Superiore di Sanità <https://www.iss.it>.

Sito ufficiale Ministero della Cultura <https://www.beniculturali.it/comunicato/20450>.

Sito ufficiale Msc Crociere <https://www.msccrociere.it/misure-di-salute-e-sicurezza>.

Green pass europeo e italiano, si cambia di nuovo da giugno: differenze e iter richiesta, in *Qui Finanza*, 27 maggio 2021. In rete: <https://quifinanza.it/info-utili/video/green-pass-europeo-differenze-italiano/494967/>.

Il "Bonus vacanze" fa parte delle iniziative previste dal "Decreto Rilancio" (art. 176 del DL n. 34 del 19 maggio 2020) e offre un contributo fino 500 euro da utilizzare per soggiorni in alberghi, campeggi, villaggi turistici, agriturismo e bed & breakfast in Italia. Chi ha richiesto il bonus dal 1° luglio al 31 dicembre 2020 può utilizzarlo fino al 31 dicembre 2021 (il termine per l'utilizzo è stato prorogato, da ultimo, dal decreto-legge n. 183 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 21 del 2021). in Agenzia delle entrate. In rete: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-vacanze1>

Il Covid affossa il turismo globale: persi 1300 miliardi di dollari, in *La Stampa*, 2021, 28 gennaio. In rete: <https://www.lastampa.it/economia/2021/01/28/news/turismo-globale-affossato-dalla-pandemia-da-covid-persi-1300-miliardi-di-dollari-1.39831357>.

Il turismo in montagna in tempo di covid-19. La percezione dei gestori dei rifugi alpini, in *Visit Piemonte*, 15 giugno 2020. In rete: <https://www.visitpiemonte-dmo.org/turismo-in-montagna-rifugi-alpini/>

Vaccinazioni, dai supermercati agli alberghi: ecco le categorie in pole. Da lunedì prenotazioni per i nati fino al 1971, in *Il Sole 24 Ore*, 6 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/vaccini-oggi-si-riprende-gli-insegnanti-supermercati-alberghi-ecco-categorie-pole-AEcntEG>

Sondaggio *'Il turismo in montagna in tempo di CoViD-19. La percezione dei gestori dei rifugi delle Alpi'* condotto da Riccardo Beltramo e Stefano Duglio, dell'Università di Torino, Centro Interdipartimentale NatRisk Centro di Ricerca sui Rischi Naturali in Ambiente Montano e Collinare, in *Planetmountain*, 15 giugno 2020. In rete: <https://www.planetmountain.com/it/notizie/ambiente/il-turismo-nei-rifugi-alpini-in-tempo-di-covid-19.html>

Sostegni bis: 1.600 euro ai lavoratori stagionali turismo, spettacolo e sport, in *Gazzetta del Sud*, 27 maggio 2021. In rete: <https://gazzettadelsud.it/articoli/economia/2021/05/26/sostegni-bis-bozza-1-600-euro-a-lavoratori-stagionali-dal-turismo-allo-spettacolo-ad966ab5-d25d-4b87-9807-0101c21316a5/>.

Termini e condizioni Ospiti Vrbo.com, in *Vrbo.com*, 22 maggio 2021. In rete: <https://www.vrbo.com/it-it/legal/condizioni-generalis, 22/05/2021>.

* I siti citati in questo lavoro sono stati consultati l'ultima volta il 31 maggio 2021.

- Turismo del benessere in Italia: le terme come rilancio*, in *Si Viaggia*, 24 maggio 2021. In rete: <https://siviaggia.it/notizie/video/turismo-benessere-italia-terme-rilancio/326770/>.
- Turismo Estate 2020 Italia: mancano gli stranieri, calo della domanda del -30,4%*, in *Centro Studi Turistici*, 5 settembre 2020. In rete: <http://centrostudioturisticifirenze.it/blog/turismo-estate-2020-italia-mancano-stranieri-calo-della-domanda/>
- Turismo sulla neve: la chiusura costerà quasi 10 miliardi*, in *La Repubblica*, 17 febbraio 2021. In rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2021/02/17/news/turismo_neve_lockdown_costa_quasi_10_miliardi-287986807/.
- Turismo, nel 2020 perdite per 53 miliardi*, in *First online*, 18 dicembre 2020. In rete: <https://www.firstonline.info/turismo-nel-2020-perdite-per-53-miliardi/>
- Turismo. Agosto non cancella l'ecatombe. "Nel 2020 in fumo 100 miliardi". "65 milioni di presenze in meno solo d'estate"*. In *La Repubblica*, 5 settembre 2020. In rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2020/09/05/news/turismo_estate_dati_persi_100_miliardi_e_65_milioni_di_presenze-266319499/
- Turismo: con il Covid 6,5 milioni di italiani in meno in vacanza d'estate*, in *UNIONCAMERE (2020)*, Comunicato stampa, Roma, 2020. In rete: www.unioncamere.gov.it/P42A4579C160S123/turismo--con-il-covid-6-5-milioni-di-italiani-in-meno-in-vacanza-d-estate-.htm.
- Slow Tourism: cos'è il turismo lento?* in *Legambiente Turismo*, 6 novembre 2020. In rete: <https://www.legambienteturismo.it/slow-tourism-cos-e-il-turismo-lento-lo-approfondiremo-anche-alla-fiera-virtuale-geco/>.
- Smarter, Kinder, Safer: booking.com reveals nine predictions for the future of travel* in *Booking.com.*, 25 novembre 2021. In rete: <https://news.booking.com/smarter-kinder-safer-booking-com-reveals-five-predictions-for-the-future-of-travel/>.
- Sole, vaccino, vodka o tequila: a 2000 euro la vacanza anti-Covid è tutto compreso*, in *La Stampa*, 29 marzo 2021. In rete: <https://www.lastampa.it/cronaca/2021/03/29/news/sole-vaccino-vodka-o-tequila-a-2000-euro-la-vacanza-anti-covid-e-tutto-compreso-1.40088084>
- Redazione. *Estate 2021: sempre più italiani riscoprono la bellezza del nostro mare in barca*. In *Il Nautilus*, 18 maggio 2021. In rete: <https://www.ilnautilus.it/?p=83485>
- Regione Lombardia: 3,3 mln per riqualificazione e gestione sostenibile dei rifugi montani*, in *Il quotidiano sulla sostenibilità Rinnovabili.it*, 12 febbraio 2020. In rete: <https://www.rinnovabili.it/lombardia/regione-lombardia-33-mln-per-riqualificazione-e-gestione-sostenibile-dei-rifugi-montani/>
- Riapertura di piscine, terme e centri benessere: tutte le regole*, in *Sky Tg24*, 23 maggio 2021. In rete: <https://tg24.sky.it/salute-e-benessere/2021/04/29/riapertura-piscine-terme-centri-benessere-regole>.
- Riaperture, il protocollo delle Regioni per bar e ristoranti: tutte le regole*, in *Qui Finanza*, 29 maggio 2021. In rete: <https://quifinanza.it/info-utili/video/riaperture-bar-ristoranti-regole-protocollo/481237/>.
- Ripartono le crociere 2021, salpa Msc Grandiosa. Tampone per tutti*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 maggio 2021. In rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/ripartono-crociere-2021-salpa-msc-grandiosa-tampone-tutti-ADmbedFB>.
- Conti E., *Spiagge, borghi medioevali, boschi: c'è la prima mappa regionale dello smart working in vacanza*, in *Corriere di Bologna*, 24 maggio 2021. In rete:

- https://corrieredibologna.corriere.it/bologna/cronaca/21_maggio_04/spiagge-borghi-medioevali-boschi-c-prima-mappa-regionale-smart-working-vacanza-2937f1b8-acd8-11eb-81d1-5a2e5e9cae32.shtml.
- Concessioni balneari, nessuna norma nel Dl proroghe. E salta obbligo 50% smart working nella Pa.* In: *Il Messaggero*, 29 Aprile 2021. In rete: https://www.ilmessaggero.it/politica/concessioni_balneari_2021_proroga_ultime_notizie_decreto_proroghe_smart_working_patente_oggi_29_aprile_2021-5930010.html.
- Confartigianato imprese. In rete: <https://www.confartigianato.it/>
- Confesercenti: «Turismo uno dei comparti più colpiti dalla pandemia. A soffrire di più, le grandi città a vocazione culturale e artistica»*, in *Riparte l'Italia*, 26 maggio 2021. In rete: <https://www.ripartelitalia.it/confesercenti-turismo-uno-dei-comparti-piu-colpiti-dalla-pandemia-a-soffrire-di-piu-le-grandi-citta-a-vocazione-culturale-e-artistica/>.
- Contributi per gli stabilimenti balneari.* In *Agevolazioni alle imprese*, 31 luglio 2020. In rete: <https://www.agevolazionialleimprese.it/Covid19/5/27591/contributi-per-gli-stabilimenti-balneari>.
- Crociere: riparte Costa, Msc raddoppia*, in *Ansa*, 18 maggio 2021. In rete: https://www.ansa.it/mare/notizie/rubriche/crocieretraghetti/2021/04/29/ansa-boxcrociere-da-1-maggio-riparte-costa-msc-raddoppia_36d5cb93-843d-4422-96d7-6b8044c55f6f.html
- “Concessioni balneari sono occasioni di guadagno e vanno messe a gara”*: sentenza shock del Consiglio di Stato. In *Mondo Balneare*, 22 Luglio 2020. In rete : <https://www.mondobalneare.com/concessioni-balneari-sono-occasioni-di-guadagno-e-vanno-messe-a-gara-sentenza-shock-del-consiglio-di-stato/>.
- Decreto sostegni bis/ Tre miliardi al turismo, dalle guide alle città d'arte*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/decreto-sostegni-bistre-miliardi-turismo-guide-citta-d-arte-AEIEXqK>
- Consiglio europeo, *COVID-19: ricerca e vaccini*, in rete: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/covid-19-research-and-vaccines/>.
- Federalberghi, *Trend e statistiche sull'economia del turismo*, maggio 2021, in rete: <https://www.federalberghi.it/rapporti/datatur-trend-e-statistiche-sulleconomia-del-turismo-edizione-marzo-2021.aspx#.YIkI1RQzbVp>.
- Federazione Italiana Pubblici Servizi (FIPE), *Osservatorio sul mercato del lavoro*, XII Rapporto, settembre 2020, in rete: <https://www.fipe.it>.
- Ministero per i beni e le attività culturali, *Governo Draghi, nasce il Ministero del Turismo con portafoglio*, 16 febbraio 2021, in rete: <https://www.turismo.beniculturali.it/news/governo-draghi-nasce-il-ministero-del-turismo-con-portafoglio/>.
- La Repubblica, *Turismo sulla neve: la chiusura costerà quasi 10 miliardi*, 17 febbraio 2021, in rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2021/02/17/news/turismo_neve_lockdown_costa_quasi_10_miliardi-287986807/.
- Banca di Italia, *Adesione alle moratorie*, in rete: <https://www.bancaditalia.it/focus/covid-19/tabelle-moratorie.pdf>.
- Camera dei Deputati, *Il decreto Ristori (D.L. n. 137 del 2020)*, in rete: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1247057.pdf?_1620919477388

- Camera dei Deputati, *Sostegno al settore del turismo durante l'emergenza da coronavirus*, 16 marzo 2021, in rete:
[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1229211.pdf? 1621266460959](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1229211.pdf?1621266460959)
- Comunicato stampa 24 marzo 2021, Divisione Relazioni con i media – Banca d'Italia, in rete:
https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2021-01/CS_Congiunto_TaskForce_24marzo2021.pdf.
- Il Sole 24 Ore, *Decreto Cura Italia, l'Antitrust: voucher turismo devono essere rimborsabili*, 28 maggio 2020, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/decreto-cura-italia-l-antitrust-voucher-turismo-devono-essere-rimborsabili-ADbhtwT>.
- Ministero dello sviluppo economico, CIRCOLARE N. 1/202, 13 gennaio 2021, in rete:
https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2021/01/20210113_Circolare-N.2021_Microcredito_e_entrata_in_vigore_nuove_misure.pdf.
- Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *D.L. 18/2020 - Misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 (cd. "Cura Italia") - Quadro di sintesi degli interventi*, in rete:
[http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D20018c.pdf? 1620918549079](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D20018c.pdf?1620918549079).
- Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, *D.L. 34/2020 (cd. Decreto Rilancio) - Quadro di sintesi degli interventi*, in rete:
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01152757.pdf>.
- Comune di Sorrento, *Stati Generali del Turismo. Il modello Sorrento punta sullo smart tourism: innovazione, sicurezza sanitaria e sostenibilità*, 2 marzo 2021, in rete:
https://www.comune.sorrento.na.it/archivio10_notizie-e-comunicati_0_2887.html.
- Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Coronavirus. presentato il piano di rilancio post-emergenza. Zaia, "un miliardo e 400 milioni di euro di finanziamenti attivabili per far ripartire l'economia"*, 27 Maggio 2020, in rete:
<http://www.regioni.it/dalleregioni/2020/05/27/coronavirus-presentato-il-piano-di-rilancio-post-emergenza-zaia-un-miliardo-e-400-milioni-di-euro-di-finanziamenti-attivabili-per-far-ripartire-leconomia-613457/>.
- Consiglio dell'Unione Europea, *REACT-EU: il Consiglio concorda la sua posizione negoziale parziale*, 22 luglio 2020, in rete: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/22/react-eu-council-agrees-on-its-partial-negotiating-position/>.
- Filse, *Fondo Strategico – Prestiti rimborsabili a supporto processi di riconversione nella produzione di DPI per affrontare l'emergenza Covid-19*, 2020, in rete:
<https://www.filse.it/component/publiccompetitions/publiccompetition/190-fondo-strategico-prestiti-rimborsabili-a-supporto-processi-di-riconversione-nella-produzione-di-dpi-per-affrontare-l-emergenza-covid-19.html>.
- Il Trentino, *Manovra da 500 milioni di euro per ripartire il Trentino*, 11 maggio 2021, in rete:
<https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Manovra-da-500-milioni-di-euro-per-far-ripartire-il-Trentino>.
- Istat, *Le attività connesse al turismo valgono 93 miliardi di euro*, 2017, in rete:
<https://www.istat.it/it/files//2020/06/Conto-satellite-turismo.pdf>.
- L'Adige, *Aiuti agli stagionali del turismo: un flop clamoroso, solo 133 le domande ammesse*, 21 aprile 2021, in rete: <https://www.ladige.it/cronaca/2021/04/21/aiuti-agli-stagionali-del-turismo-un-flop-clamoroso-solo-133-le-domande-ammesse-1.2892862>.
- Ministero della Cultura, *Misure per il sostegno al turismo: Tabella Turismo 2020-2021*, in rete:
<https://media.beniculturali.it/covid19>.

- PMI.it, *Turismo Veneto: prorogato il bando per le imprese*, 18 febbraio 2021, in rete:
<https://www.pmi.it/economia/finanziamenti/351691/turismo-veneto-prorogato-il-bando-per-le-imprese.html>.
- Provincia Autonoma di Trento, *#RipresaTrentino – Credito*, 2020, in rete:
<https://ripartitrentino.provincia.tn.it/Misure/Misure-attive/RIPRESATRENTINO-CREDITO>.
- Provincia Autonoma di Trento, *Bando Qualità in Trentino: Strutture Ricettive Turistiche*, in rete:
<https://ripartitrentino.provincia.tn.it/Misure/Misure-attive/BANDO-QUALITA-IN-TRENTINO-STRUTTURE-RICETTIVE-TURISTICHE>.
- Regione Campania, *Piano per la promozione culturale anno 2021*, 2020, in rete:
<http://regione.campania.it/allegati>.
- Regione Liguria - Giunta Regionale, *Atto N° 337-2021*, 23 aprile 2021, in rete:
<https://www.regione.liguria.it/component/publiccompetitions/document/42146.html?view=document&id=42146:deliberazione-della-giunta-regionale-23-aprile-2021,-n-337&Itemid=>.
- Regione Liguria, *Patto per il lavoro nel settore del turismo – Emergenza Covid-19*, 2020, in rete:
<https://www.regione.liguria.it/homepage/fondieuropei/fondo-sociale-europeo/bandi-fse-2014-2020/document/42166.html?view=document&id=42166:patto-per-il-lavoro-nel-settore-del-turismo&Itemid=>.
- Statistica Regione Veneto, *Statistica Regione Veneto: Statistiche Flash 2020*, febbraio 2020, in rete:
http://statistica.regione.veneto.it/banche_dati_economia_turismo.jsp.
- Commissione europea, *Comunicazione della commissione al consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, in rete: <https://eur-lex.europa.eu/>.
- Commissione europea, *COVID-19: certificati verdi digitali*, in rete:
https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/covid-19-digital-green-certificates_it#prossime-tappe.
- Commissione Europea, *European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund*, in rete:
https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/funding-guide/european-regional-development-cohesion-fund_en.
- Commissione europea, *Finanziamenti e appalti*, in rete: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders_it.
- Commissione europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*, in rete:
https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.
- Commissioni europea, *Turismo: nuovo marchio di sicurezza per facilitare la riapertura della stagione turistica in Europa*, comunicato stampa 19 maggio 2021, in rete:
https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/turismo-nuovo-marchio-di-sicurezza-facilitare-la-riapertura-della_it.
- Conferenza Stato Regioni, *Ministro Garavaglia*, 21 aprile 2021, in rete:
<http://www.affariregionali.gov.it/media/507813/slides-ministro-garavaglia-21-aprile-2021.pdf>.
- Consiglio europeo, *Fondo Europeo per gli investimenti strategici*, in rete:
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/investment-plan/strategic-investments->

[fund/#:~:text=Il%20Fondo%20europeo%20per%20gli,la%20competitivit%C3%A0%20n
ell'Unione%20europea.](#)

D’Addario A., *Corridoi turistici e proroga dei voucher. La strategia di Garavaglia*, in TTG Italia, 21 aprile 2021, in rete: https://www.ttgitalia.com/stories/tour_operator/168183_corridoi_turistici_e_proroga_dei_voucher_la_strategia_di_garavaglia/.

De Girolamo, F., *Il Parlamento approva definitivamente il bilancio UE 2021-2027*, comunicato stampa 16 dicembre 2020, in rete: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20210121IPR93621/il-parlamento-approva-definitivamente-il-bilancio-ue-2021-2027>.

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, in rete: <https://op.europa.eu/it/>.

Lamboglia A., *InvestEU è pronto a partire. Finanziamenti, equity e garanzie da metà 2021*, in Fasi, 15 aprile 2021, in rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/19509bilancioue20212027investeu.html#PropostaInvestEU>.

Lamboglia, A. *Completate le ratifiche per sbloccare il Recovery. Verso prefinanziamento in estate*, in Fasi, in rete: <https://www.fasi.biz/it/notizie/novita/23393-recovery-plan-approvazione-ue.html>.

Ministero dell’economia e delle finanze, *Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e Next Generation EU*, in rete: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/Attivita/BilancioUE/QFP2021-2027/index.html?Prov=ATTIVITA.

Ministero della cultura, *G20 di Roma sul Turismo, Ministro Garavaglia: “Si riparte dai Sette Colli?”*, in rete: <https://www.turismo.beniculturali.it/news/g20-di-roma-sul-turismo-ministro-garavaglia-si-riparte-dai-sette-colli/>.

Ministero della salute, *Covid 19 – Viaggiatori*, in rete: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5411&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto&tab=9>.

OECD, *G20 Rome Guidelines for the future of tourism*, 2021, in rete: https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/05/G20-Rome-guidelines-for-the-future-of-tourism_OECD-report-to-G20-TWG_CLEAN-COVER.pdf.

Parlamento europeo, *Il turismo post-COVID: più sicuro e sostenibile, queste le linee guida tracciate dagli eurodeputati*, in rete: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/risposta-ue-al-coronavirus/20210311STO99736/turismo-post-covid-piu-sicuro-e-sostenibile-come-indicato-dagli-eurodeputati>.

Parlamento europeo, *InvestEU: il programma dell’UE per favorire gli investimenti*, in rete: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti>.

Parlamento europeo, *Relazione sulla definizione di una strategia dell’UE per il turismo sostenibile*, 3 marzo 2021, in rete: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0033_IT.html.

Parlamento europeo, Turismo, *Note tematiche sull’Unione Europea*, in rete: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/home>.

Pelosi G., *Turismo, da G20 prime linee per il rilancio. Ue accelera su green card*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 maggio 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-g20-prime-linee-il-rilancio-ue-accelera-green-card-AEGTayF>.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia, in rete: governo.it.

Redazione Esteri, *Sure, all'Italia già erogati 10 miliardi. Che cos'è il programma europeo per la Cig*, *Il Sole 24 ore*, 13 maggio 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/sure-100-miliardi-prestiti-condizioni-favorevoli-sostenere-lavoro-ADuXCWY>.

Riela, S. *Quale futuro per il patto di stabilità?*, in rete: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/quale-futuro-il-patto-di-stabilita-29594>.

Your Europe, Programmi di finanziamento dell'UE, in rete: https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/getting-funding/eu-funding-programmes/index_it.htm.

Conferenza Stato Regioni, Ministro Garavaglia, 21 aprile 2021, in rete: <http://www.affariregionali.gov.it/media/507813/slides-ministro-garavaglia-21-aprile-2021.pdf>

Il Post, *Il Consiglio dei ministri ha approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 29 aprile 2021, in rete: <https://www.ilpost.it/2021/04/29/recovery-fund-approvato-cdm/>.

L'agenzia di viaggi magazine, *Pnrr, Jelinic: «I fondi per il turismo non bastano»*, 30 aprile 2021, in rete: <https://www.lagenziadiviaggi.it/pnrr-jelinic-i-fondi-per-il-turismo-non-bastano/>.

Landi S., *Nel Pnrr una vecchia idea di turismo*, in *La Voce Info*, 17 febbraio 2021, <https://www.lavoce.info/archives/72337/nel-pnrr-una-vecchia-idea-di-turismo/>

Legambiente, *Per un'Italia più verde, innovativa e inclusiva. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che serve al Paese*, 02 febbraio 2021, in rete: <https://www.legambiente.it/rapporti-in-evidenza/per-unitalia-piu-verde-innovativa-e-inclusiva/>.

Magnani A., *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, in *Il Sole 24 Ore*, 04 marzo 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, governo.it.

Primi F., *Fiorello Primi: "Nel piano Draghi i borghi sono citati otto volte. Ma non basta"*, in *La Repubblica*, 13 maggio 2021, in rete: https://www.repubblica.it/dossier/cronaca/turismo2021/2021/05/13/news/nel_piano_d_raghi_i_borghi_sono_citati_otto_volte_ma_non_basta-300862875/amp/.

Agenzia delle Entrate, *Bonus Vacanze –crediti (luglio 2020)*, in rete: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2546826/MiniBonusVacanze_Comp.pdf/c4dc787e-4702-ff96-0f3f-f133a9cf25c0.

Agenzia delle Entrate, *Bonus vacanze*, in rete: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-vacanze1>.

Airbnb, *Come usare il bonus vacanze su Airbnb*, 2020, 18 novembre 2020, in rete: <https://news.airbnb.com/it/come-usare-bonus-vacanze-airbnb/>.

Riparte L'Italia (Osservatorio Economico e Sociale), *Corrado Luca (Assoturismo) "Il bonus vacanze? Importo minimo e procedura farraginoso"*, 02 luglio 2020, in rete: <https://www.ripartelitalia.it/il-bonus-vacanze-importo-minimo-e-procedura-farraginoso/>

- Donadio, E., Lombardi, S., *Il bonus vacanze dà una spinta digitale ma rischia il flop*, in Econopoly, Il Sole 24 Ore, 29 giugno 2020, in rete:
<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/06/29/bonus-vacanze-digitale/>.
- Federconsumatori, *Turismo: Indagine Federconsumatori sul bonus vacanze*, 4 luglio 2020, in rete:
<https://www.federconsumatori.it/news/foto/c.s.4luglio2020Turismo.pdf>.
- Istat, *Primi nove mesi del 2020: presenze dimezzate negli esercizi ricettivi*, in rete:
<https://www.istat.it/it/archivio/252091>.
- Assemblea Generale BITTS, *Montreal Declaration: Towards a humanist, social version of tourism (1996)*, in ISTO, <https://isto.international/wp-content/uploads/2020/02/Declaration-Montreal-EN.pdf>.
- Pagina Ufficiale IO Italia, *I numeri dell'app IO*, in rete:
<https://io.italia.it/dashboard/#bonusvacanze>.
- Comitato di esperti in materia economia e sociale, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*, Rapporto per il Presidente del Consiglio dei ministri, giugno 2020, in rete:
https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf.
- Candido A.G. e Nucara A.M. (a cura di), *Come cambia il lavoro nel turismo. Le opportunità offerte dalla riforma Biagi e dal rinnovo del CCNL del turismo*, maggio 2006. In rete:
https://www.federhotels.it/SiteImgs/lavoro_turismo.pdf
- Certificato Covid Free. In rete: <https://www.certenv.com/news/certificato-covid-free/>
Certificazione Covid-19 Safe: nasce il bollino per la sicurezza negli alberghi, By sipucin, 4 maggio 2020.
 In rete: <https://www.noemahr.com/alberghi-sicuri-con-la-certificazione-covid-19-safe/>
- Commissione Europea, *Domande e risposte, Diritti dei passeggeri e pacchetti turistici*, luglio 2020. In rete:
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/diritti_dei_passeggeri_e_pacchetti_turistici.pdf
- Commissione Europea, *Viaggiare durante la pandemia di coronavirus*, luglio 2020. In rete:
https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_it
- Confindustria, *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*, riportato il 9 aprile 2021. In rete:
<http://www.assistal.it/protocollo-condiviso-di-aggiornamento-delle-misure-per-il-contrasto-e-il-contenimento-della-diffusione-del-virus-sars-cov-2-covid-19-negli-ambienti-di-lavoro/>
- Contagi in vacanza, gli albergatori: Non possiamo essere responsabili*, 11 maggio 2020. In rete:
<https://www.italiaatavola.net/professioni/gestione-formazione/2020/5/11/contagi-in-vacanza-albergatori-nonpossiamo-essere-responsabili/67389/>
- Covid-19, attenzione alla sicurezza sui luoghi di lavoro*, 25 febbraio 2021. In rete:
<https://www.entecerma.it/covid-19-attenzione-alla-sicurezza-sui-luoghi-di-lavoro/>
- Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, marzo 2021. In rete:
<https://www.osservatoriosullefonti.it/emergenza-covid-19/fonti-governative/decreti-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri/2997-emcov-dpcm-elenco>
- DPCM 2 marzo 2021. In rete:
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/02/21A01331/sg>
- Emergenza Covid-19: finalmente in arrivo le regole di prevenzione valide per il settore del turismo*, 13 novembre 2020. In rete:
https://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10058%3Aeme

- rgenza-covid-19-finalmente-in-arrivo-le-regole-di-prevenzione-valide-per-il-settore-del-turismo&catid=171&Itemid=2612
- Europromos, *Disinfection & Sanitisation*. In rete: www.europromos.it/wp-content/uploads/2020/03/EURO-PROMOS-Disinfection-Sanitisation.pdf
- Federturismo Confindustria, *Turismo per ripartire in sicurezza ecco le linee guida anti Covid 19*, 12 gennaio 2021. In rete: <https://federturismo.it/it/area-stampa/comunicati-stampa/578-comunicati-stampa/comunicati-2021/17675-turismo-per-ripartire-in-sicurezza-ecco-le-linee-guida-anti-ovid-19.html>
- Gestione della pandemia di Covid-19 in Italia*. In rete: https://it.wikipedia.org/wiki/Gestione_della_pandemia_di_COVID-19_in_Italia
- Habitech lancia i primi protocolli internazionali di certificazione post COVID-19, 07 luglio 2020. In rete: <https://www.habitech.it/en/PRESS-AREA/Habitech-lancia-i-primi-protocolli-internazionali-di-certificazione-post-COVID-19>
- Imprese e protocolli di sicurezza anti Covid: costi, criticità e formazione*, 8 luglio 2020. In rete: <https://www.ripartelitalia.it/impres-protocolli-di-sicurezza-anti-covid-costi-criticita-formazione/>
- Lenntech. In rete: <https://www.lenntech.it/disinfezione-acqua/disinfettanti-perossido-idrogeno.htm>
- Linee guida per l'utilizzo degli impianti di risalita nelle stazioni e nei comprensori sciistici da parte degli sciatori amatoriali*, febbraio 2021. In rete: <https://www.funivie.org/web/linee-guida-per-lutilizzo-degli-impianti-di-risalita-nelle-stazioni-e-nei-comprensori-sciistici-da-parte-degli-sciatori-amatoriali/>
- Lupini A., *Il covid si abbatte sul turismo. A rischio 1.3 milioni di lavoratori*, 3 settembre 2020. In rete: <https://www.italiaatavola.net/tendenze-mercato/horeca-turismo/2020/9/30/covid-si-abbatte-sul-turismo-a-rischio-1-3-milioni-di-lavoratori/70046/>
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Firmato il Protocollo per le vaccinazioni nei luoghi di lavoro. Orlando: "Un passo in avanti nella direzione della ripresa*, 13 aprile 2021. In rete: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Firmato-il-Protocollo-per-le-vaccinazioni-nei-luoghi-di-lavoro-Orlando-Un-passo-in-avanti-nella-direzione-della-ripresa.aspx>
- Ministero della Salute, *Voli Covid-Tested*, marzo 2021. In rete: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5411&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto&tab=9>
- Modello certificato di sanificazione ambienti non sanitari COVID-19, 18 aprile 2021. In rete: <https://www.certifico.com/chemicals/documenti-chemicals/221-documenti-riservati-chemicals/10674-modello-certificato-di-sanificazione-ambienti-non-sanitari-covid-19>
- Protocollo nazionale *Accoglienza Sicura, prevenire la diffusione del virus SARS-CoV-2 nelle strutture turistico ricettive*, redatto con la supervisione del prof. Pierluigi Viale, dipartimento di Scienze Mediche e Chirurgiche Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Unità Operative Malattie Infettive, Policlinico di S.Orsola-Bologna in collaborazione con Croce Rossa Italiana, 27 aprile 2020
- Rapporto ISS COVID 19, n. 25 /2020, *Raccomandazioni ad interim sulla sanificazione di strutture non sanitarie nell'attuale emergenza COVID 19: superfici, ambienti interni e abbigliamento*, Gruppo di Lavoro ISS Biocidi COVID19, versione del 15 maggio 2020
- Sanificazione ambienti con ozono? Meglio il perossido di idrogeno, anche per coronavirus*. In rete: <https://www.newtecnology.tech/blog/sanificazione-ambienti-con-ozono-per-coronavirus-meglio-il-perossido-di-idrogeno/>
- Sanificazione aziende e credito d'imposta, cosa prevede il decreto Cura Italia*. In rete: <https://www.k-all.it/coronavirus-cosa-prevede-il-decreto-cura-italia-per-la-sanificazione-degli-ambienti-di-lavoro/>

Sistemi speciali di disinfezione nei luoghi di lavoro per il contrasto al Covid-19. In rete: <https://igeam.it/covid-19-sistemi-disinfezione-luoghi-lavoro/>

Spazio Sanificazione ti aiuta a proteggere ciò che ti è caro grazie alla sanificazione dell'aria e delle superfici. In rete: <https://spaziosanificazione.it/>

Strage funivia, freno manomesso per "ragioni economiche": fermati gestore e due dipendenti, 26 maggio 2021. In rete: https://www.ilriformista.it/strage-funivia-freno-manomesso-per-ragioni-economiche-fermati-gestore-e-due-dipendenti-221792/?refresh_ce

A. De Angelis, *Airbnb non paga le tasse ma non è evasione: ecco perché,* Investire oggi, 7 settembre 2016. In rete: <https://www.investireoggi.it/fisco/airbnb-non-paga-le-tasse-non-evasione-perche/>.

Affitti brevi e Coronavirus: analisi della situazione e sguardo in avanti, CleanBnB, Marzo 2020. In rete: <https://www.cleanbnb.net/affitti-brevi-e-coronavirus/>.

A. Fontanarosa, *Antitrust, indagine su Booking.com: "scarsa trasparenza sui costi",* Repubblica, 24 dicembre 2018. In rete: https://www.repubblica.it/economia/2018/12/24/news/booking_antitrust_istruttoria-215020609/.

Agi, R. (9 aprile 2021). *L'effetto pandemia fa aumentare le prenotazioni online degli alberghi.* Agi. In rete: <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-04-09/aumentano-prenotazioni-vacanze-online-12097996/>

AGI, *L'effetto pandemia fa aumentare le prenotazioni online degli alberghi.* AGI, 4 settembre 2021. In rete: <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-04-09/aumentano-prenotazioni-vacanze-online-12097996/>.

Airbnb, *Termini e condizione della Garanzia dell'host,* maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/d/guarantee>.

Airbnb, *Esperienze online.* In rete: <https://www.airbnb.it/s/experiences>.

Airbnb, *Procedura avanzata di pulizia.* In rete: <https://www.airbnb.it/help/article/2809/cos%C3%A8-la-procedura-avanzata-di-pulizia-in-5-fasi-di-airbnb>.

Airbnb, *Aggiornamenti sul Coronavirus,* maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/t/coronavirus-updates-34>.

Airbnb, *Il protocollo avanzato di pulizia di Airbnb,* maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/d/enhancedclean>.

Airbnb, *Le risposte alle principali domande sul protocollo di pulizia in 5 fasi.,* 24 aprile 2020. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/answering-top-questions-about-the-5-step-cleaning-process-183>.

Airbnb, *Restrizioni di viaggio e avvisi governativi,* maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/help/topic/1418/restrizioni-di-viaggio-e-avvisi-governativi>.

Airbnb, *Risposte alle domande dei viaggiatori sulla pandemia di COVID-19,* 10 marzo 2020. In rete: <https://www.airbnb.it/resources/hosting-homes/a/answers-for-travelers-about-covid-19-153>.

Airbnb, *Termini delle circostanze attenuanti,* 20 gennaio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/help/article/1320/termini-delle-circostanze-attenuanti>.

Airbnb, *Cancellazioni,* maggio 2021. In rete: <https://www.airbnb.it/help/topic/1367/cancellazioni>.

- AirDNA, *COVID-19 Short-Term Rental Data*, agosto 2020. In rete: <https://www.airdna.co/covid-19-data-center>.
- Kamenetz A., *Does the sharing economy have a dark side?* Fast Company, 21 giugno 2013. In rete: <https://www.fastcompany.com/3013272/does-the-sharing-economy-have-a-shadow-side>.
- Alpitour, *Ripartiamo*, 1 maggio 2021. In rete: <https://www.alpitour.it/alpitour/ripartiamo>.
- Alpitour, *Viaggiare senza pensieri*, maggio 2021. In rete: <https://www.alpitour.it/alpitour/assicurazioni>.
- Alpitour, *Coronavirus*, maggio 2021. In rete: <https://www.alpitour.it/consigli/coronavirus>.
- Alpitour, *Strutture sanitarie autorizzate*, 20 maggio 2021. In rete: <https://www.alpitour.it/consigli/tampone-in-loco>.
- Al via la riforma del turismo. Per l'era post-Covid 19 nuove competenze alle APT*, Provincia Autonoma di Trento, 17 Aprile 2020. 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>.
- s.n., *Uncensored Airbnb stories & reasons not to use Airbnb*, Airbnb Hell, maggio 2021. In rete: <https://www.airbnbhell.com/airbnb-host-fraud-lets-strangers-into-our-home/>.
- Ansa, (10 febbraio 2021). *Covid: TheFork, pranzi in ristoranti a livelli pre-pandemia*. Agenzia ANSA. In rete: https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2021/02/10/covid-thefork-pranzi-in-ristoranti-a-livelli-pre-pandemia_fc02dc63-fd58-4314-ac31-c4fd03ce9b3f.html
- Rociola A., *L'impatto del corona virus sulla sharing economy*. AGI, 5 novembre 2020. In rete: <https://www.agi.it/economia/news/2020-05-11/coronavirus-airbnb-uber-8576889/>.
- A. Scaglioni, *Airbnb, eBay e le altre piattaforme digitali: perché i dati delle nostre transazioni finiranno al Fisco*. Corriere, 26 febbraio 2021. In rete: <https://www.corriere.it/economia/tasse/cards/evasione-fiscale-airbnb-ebay-altre-piattaforme-dovranno-fornire-dati-utenti-fisco/direttiva-dac7.shtml>.
- Booking.com and Expedia agree voluntary extension to parity commitments*. (settembre 2020). Bird & Bird. In rete: <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/uk/booking-com-and-expedia-agree-voluntary-extension-to-parity-commitments>
- Booking.com, *A quanto ammontano le commissioni*, maggio 2021. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/commissioni-fatture-e-tasse/commissioni/quanto-ammontano-le-commissioni#:~:text=La%20percentuale%20della%20commissione%20di,ricettiva%20o%20della%20tua%20localit%C3%A0>.
- Booking.com, *Restrizioni e raccomandazioni di viaggio governative*, maggio 2021. In rete: https://www.booking.com/covid-19.it.html?aid=304142&label=gen173nr-1FCAEoggI46AdIM1gEaHGIAQGYARS4ARfIAQzYAQH0AQH4AQuIAgGoAgO4AtulloQGwAIB0gIkYzMwNDJhYzMtZTVkMy00OWU1LWExYTEtZGE4NDUxNzQzYmU42AIG4AIB&sid=4951bcc31caa50e6652564b61c92e213&tmpl=landing_pages%2Fcovid_19&lang=it&soz=1&sig=v18p-NOKu0&lang_click=other;cdl=en-gb;lang_changed=1.
- Booking.com, *About Booking.com*, maggio 2021. In rete: <https://www.booking.com/content/about.en-gb.html>
- Booking.com, *Come mi comporto in caso di danno causato dagli ospiti?* maggio 2021, In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/condizioni-pagamenti/come-mi-comporto-caso-di-danni-causati-dagli-ospiti>.

- Booking.com, *Ripartire insieme*, maggio 2021. In rete: <https://partner.booking.com/it/ripartire-insieme>.
- Booking, *Restrizioni e requisiti*. In rete: <https://www.booking.com/covid-19.it.html>.
- Booking.com, *Messaggio importante per i nostri partner*, maggio 2020. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/messaggio-importante-i-nostri-partner>.
- Booking.com, *Informazioni importanti riguardo al Coronavirus*, 12 maggio 2021. In rete: <https://partner.booking.com/it/aiuto/aspetti-legali-e-sicurezza/assistenza-coronavirus/informazioni-importanti-riguardo-al>.
- Booking Holdings, *World leader in online travel and related services*, maggio 2021. In rete: <https://www.bookingholdings.com/>.
- Case gratis per medici e infermieri: l'iniziativa di una società cagliaritana che gestisce immobili*, Vistanet.it, Marzo 2020. In rete: <https://www.vistanet.it/cagliari/2020/03/23/case-gratis-per-medici-e-infermieri-liniziativa-di-unagenzia-cagliaritana-che-gestisce-immobili-2/>.
- C. dell'Oste e B. L. Mazzei, *Dietro il boom degli affitti brevi: quanto rende il modello Airbnb*, Il sole 24 ore 20 febbraio 2018. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/dietro-boom-affitti-brevi-quanto-rende-modello-airbnb-AEcU8g0D>.
- Che cos'è la politica di cancellazione*, Vrbo, Maggio 2021. In rete: <https://www.vrbo.com/it-it/aiuto/articles/Che-cos-e-la-politica-di-cancellazione>.
- Come posso viaggiare in sicurezza durante il Covid?*, Vrbo, Febbraio 2021. In rete: <https://www.vrbo.com/it-it/aiuto/articles/Cosa-posso-fare-se-il-coronavirus-ha-un-impatto-sulla-mia-prenotazione>.
- Covid e turismo, una notte gratis ogni 3 di soggiorno per chi viene in Sicilia*, La Sicilia, 19 Aprile 2021. In rete: <https://www.lasicilia.it/news/covid/408750/covid-e-turismo-una-notte-gratis-ogni-3-di-soggiorno-per-chi-viene-in-sicilia.html>.
- D'Angelo, M. (29 gennaio 2019). *Food delivery, €350 milioni per la ristorazione italiana e stime in crescita per il 2019*. Money.it. In rete: <https://www.money.it/food-delivery-ristorazione-italia-crescita>
- Dalla Regione Siciliana un Piano Covid da 278 milioni di euro*, EuroInfoSicilia, 16 Settembre 2020. In rete: <https://www.euroinfosicilia.it/sicilia-da-regione-siciliana-piano-covid-da-278-mln/>.
- D'Aversa, S. (2021, May 14). *Airbnb, un anno di viaggi virtuali con le Esperienze online*. TgTourism. <https://www.tgtourism.tv/2021/04/airbnb-viaggi-virtuali-esperienze-online-103938/>
- Delta Air Lines, *Delta extends middle seat blocking through April 2021; Only U.S. airline to continue providing more space for customers*, 8 febbraio 2021. In rete: <https://news.delta.com/delta-extends-middle-seat-blocking-through-april-2021-only-us-airline-continue-providing-more-space>.
- Delta Air Lines, *Travel Planning center*, 30 aprile 2021. In rete: <https://www.delta.com/us/en/travel-planning-center/change-or-cancel-your-trip/cancel-change-requirements>.
- Delta Air Lines, *Explore Open Destinations*, maggio 2021. In rete: <https://www.delta.com/content/www/eu/en/travel-planning-center/find-your-destination/explore-top-destinations.html>.

- Lorusso E., *Viaggi, rimborsi e cancellazioni: "Una giungla. Attenti alle clausole"*. The Italian Times, 4 maggio 2021. In rete: <https://www.theitaliantimes.it/2021/05/04/federconsumatori-viaggi-rimborsi-cancellazioni/>.
- Marro E., *Fallimento Thomas Cook: perché i tour operator globali sono in crisi*, Il Sole 24 Ore, 23 settembre 2019. In rete: https://www.ilsole24ore.com/art/fallimento-thomas-cook-perche-tour-operator-globali-sono-cri-si-ACIICIm?refresh_ce=1.
- Emergenza Coronavirus e diritti dei viaggiatori*, Centro Europeo Consumatori Italia, 26 Maggio 2021. In rete: https://www.euroconsumatori.org/it/faq_coronavirus.
- Expedia, *Travel smart checklist*, 6 gennaio 2021. In rete: <https://viewfinder.expedia.com/travel-smart-checklist-how-to-plan-a-trip-in-2021/?rfr=editorial.undefi ned.click>.
- Expedia, *Covid-19 travel guide*, maggio 2021. In rete: <https://www.expedia.com/lp/b/coronavirus-travel>.
- Expedia, *Change or cancel reservation*, maggio 2021. In rete: <https://www.expedia.com/lp/b/coronavirus-travel/change-or-cancel>.
- Expedia Group, *Portafoglio marchi Expedia*, maggio 2021. In rete: <https://www.expediagroup.com/home/default.aspx>.
- Federalberghi, *Il voucher salva-vacanza*. In rete: <https://www.federalberghi.it/primopiano/il-voucher-salva-vacanza.aspx>.
- Federconsumatori, *Coronavirus: viaggi, eventi e soggiorni annullati, ecco le indicazioni utili per far valere i propri diritti*, 25 febbraio 2020. In rete: <https://www.federconsumatori.it/doc/coronavirus-viaggi-eventi-e-soggiorni-annullati-ecco-le-indicazioni-utiliper-far-valere-i-propri-diritti/20200225090545>.
- Fossati, S. (8 dicembre 2020). *Il food delivery: una panoramica dalle origini allo sviluppo omnicanale. Whet your APPetite*. In rete: <https://whetyourappetite.altervista.org/il-food-delivery-una-panoramica-dalle-origini-allo-sviluppo-omnicanale/>
- Frigerio, D. (21 dicembre 2020). *Cibo a domicilio: oltre ai colossi c'è di più*. Linkiesta.it. In rete: <https://www.linkiesta.it/2020/12/dove-ordinare-cibo-a-domicilio/>
- F. Rossi, *Roma, turismo in crisi e agenzie viaggio al collasso*, Il Messaggero, 16 febbraio 2021. In rete: https://www.ilmessaggero.it/roma/news/roma_agenzie_viaggio_chiuse_turismo_cosa_su_ccede_quante_perdite_ultime_notizie_16_febbraio-5770578.html.
- G. Amadori, *Coronavirus. Booking.com, centinaia di prenotazioni disdette senza interpellare alberghi e B&B*, 29 marzo 2020. In rete: https://www.ilgazzettino.it/nordest/venez ia/coronavirus_booking_disdire_prenotazione-5140103.html.
- G. Di Camillo, *Il Cura Italia è legge: sciolto il nodo voucher*, 24 aprile 2020. In rete: <https://www.lagenziadiviaggi.it/il-cura-italia-e-legge-sciolto-il-nodo-voucher/>.
- Guida alle commissioni OTA*. (20 giugno 2019). Amenitiz. In rete: <https://www.amenitiz.io/it/blog/guida-alle-commissioniota#:~:text=L'agenzia%20di%20viaggi%20online,commissione%20del%2020%25%20alla%20piattaforma>
- Help consumatori, *Voucher di viaggio, incertezza e possibilità di rimborso per i consumatori*, 16 aprile 2021. In rete: <https://www.helpconsumatori.it/viaggi/voucher-di-viaggio-incertezza-e-possibilita-di-rimborso-per-i->

[consumatori/#:~:text=Anche%20se%20buona%20parte%20dei,di%20parziale%20o%20mancato%20utilizzo.](#)

Humanities, *Gentrificazione: perché è un problema?* People per project, 10 maggio 2021 In rete: <https://it.peopleperproject.com/posts/27840-gentrification-why-is-it-a-problem>.

Il Post, *Perché Airbnb si è quotata in borsa, in mezzo a una pandemia*, 12 dicembre 2020. In rete: <https://www.ilpost.it/2020/12/12/airbnb-borsa-brian-chesky/>.

Inside Airbnb, *How Airbnb really being used in and affecting the neighborhoods of your city?* Inside Airbnb, maggio 2021 In rete: <http://insideairbnb.com/index.html>.

Leader nella gestione degli affitti di breve durata, CleanBnB, Maggio 2021. In rete: <https://www.cleanbnb.net/chi-siamo.html>.

L. Grassia, *Alpitour, rimborso al 100% per le vacanze cancellate*, La Stampa, 5 maggio 2020. In rete: <https://www.lastampa.it/economia/2020/05/05/news/alpitour-rimborso-al-100-per-le-vacanze-cancellate-1.38803876>.

Ligas, N. (5 febbraio 2015). *Tripadvisor lancia in Italia The Fork, per farci mangiare a sconto in tanti locali*. AndroidWorld. In rete: <https://www.androidworld.it/2015/02/05/tripadvisor-lancia-in-italia-the-fork-per-farci-mangiare-sconto-in-tanti-locali-271587/>

L. Incorvati, *Portale Sardegna punta al connubio tra digital e attrattori territoriali*, Il Sole24Ore, Aprile 2020. In rete: https://www.ilsole24ore.com/art/portale-sardegna-punta-connubio-digital-e-attrattori-territoriali-ADGvPzH?fromSearch&refresh_ce=1.

L. Incorvati, *Con Estay locazioni più facili in Sardegna*, Il Sole24Ore, 18 Febbraio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/con-estay-locazioni-piu-facili-sardegna-ADQwqaJB>.

Mercato, C. D. G. A. E. (21 aprile 2015). *Prenotazioni on line impegni di Booking chiusa l'istruttoria in Italia, Francia e Svezia*. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In rete: <https://www.agcm.it/media/dettaglio-notizia?id=26552259-e74f-42c6-97d1-1da8e6698861&parent=News&parentUrl=/media/news>

Iazzetti M., *A Roma Airbnb ha invaso il centro storico*, Huffington Post, 10 novembre 2019. In rete: https://www.huffingtonpost.it/entry/a-roma-airbnb-ha-invaso-letteralmente-il-centro-storico_it_5db1ac05e4b0131fa99abe1e.

Montrella S. *Airbnb ha un problema piuttosto serio*. AGI, 20 febbraio 2019 In rete: https://www.agi.it/economia/airbnb_cedolare_secca-5026407/news/2019-02-20/.

M. Rubino, *Albergatori, è guerra contro Expedia e Booking*, La Repubblica Blog, 10 aprile 2014. In rete: <https://rubino.blogautore.repubblica.it/2014/04/10/albergatori-e-guerra-contro-expedia-e-booking/>.

M. Rubino, *Albergatori contro Expedia e Booking. L'Antitrust avvia un'istruttoria*, Repubblica, 19 aprile 2014. In rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2014/05/19/news/l_antitrust_avvia_istruttoria_su_booking_ed_expedia-86543647/.

M. Tama, *La crisi della sharing economy*. Il Post, 3 maggio 2020. In rete: <https://www.ilpost.it/2020/05/03/sharing-economy-criasi-coronavirus/>.

M. Trotta, *Turismo in lockdown: il caso dei rimborsi per le disdette*, Legal Team, 3 aprile 2020. In rete: <https://legal-team.it/turismo-lockdown-rimborsi/>.

Nasce Truly Sicily, think tank del turismo esperienziale in Sicilia, Sicilymag.it, 22 Maggio 2021. In rete: <https://www.sicilymag.it/nasce-truly-sicily-think-tank-del-turismo-esperienziale-in-sicilia.htm>.

- Langrock P., Liaf, *Il covid-19 non ha ucciso la sharing economy*. Internazionale, 6 dicembre 2020. In rete: <https://www.internazionale.it/notizie/2020/06/12/covid-sharing-economy>.
- Presentata la proposta invernale alle agenzie di viaggio italiane*, Trentino Marketing, Dicembre 2020. In rete: https://www.trentinomarketing.org/it/news/2020/presentata-la-proposta-invernale-alle-agenzie-di-v-7778_idn/.
- Previsioni turismo 2021 Italia: come sarà la prossima stagione turistica per il mondo degli affitti brevi*, CleanBnB, 20 Aprile 2021. In rete: <https://www.cleanbnb.net/previsioni-turismo-2021-italia/>.
- R. (14 dicembre 2020). *Fiavet, l'anno nero del turismo visto dalla base: "Per le agenzie fatturato zero, da stop a crociere e neve la mazzata finale"* La Repubblica. In rete: https://www.repubblica.it/viaggi/2020/12/14/news/fiavet_su_anno_nero_turismo_2020-278293503/
- R. Botsman, *The sharing economy lacks a shared definition*, 2013. In rete: collaborativeconsumption.com.
- R. Lawler, *Airbnb's Parisian guest want to live like locals, 70% staying outside typical hotel districts*. Tech Trench 13 giugno 2013. In rete: <https://techcrunch.com/2013/06/12/airbnb>.
- R. Pacifico, G. Pagliuca, *Gentrificazione all'italiana*, in Mark Up, 2014.
- Sicilia, la bella signora che digitalizza i suoi territori*, PalermoToday, 15 Maggio 2020. In rete: <https://www.palermotoday.it/economia/sicilia-la-bella-signora-che-digitalizza-i-suoi-territori.html>.
- Riforma del turismo, le osservazioni dall'ASAT*, Magazine Turismo e Ospitalità nel Trentino, Marzo 2020. In rete: <https://ita.calameo.com/read/005112092a1f443f451fc>.
- SiViaggia. (12 gennaio 2021). *Le agenzie di viaggio avranno un nuovo boom di richieste*. In rete: <https://siviaggia.it/notizie/agenzie-viaggio-avranno-nuovo-boom-richieste/317681/>
- Skyscanner, *Covid-19: informazioni sui viaggi*, 30 maggio 2021. In rete: <https://www.skyscanner.it/restrizioni-viaggio>.
- S. Latini, *Con la direttiva DAC7 i gestori delle piattaforme digitali diventano collaboratori del fisco*. Ipoa, 25 marzo 2021. In rete: <https://www.ipoa.it/documents/fisco/fiscalita-internazionale/quotidiano/2021/03/25/direttiva-dac-7-gestori-piattaforme-digitali-diventano-collaboratori-fisco>.
- S. Rodriguez, *Airbnb hosts are scrambling to find long-term renters and flocking to other platforms*, CNBC, 25 marzo 2020. In rete: <https://www.cnn.com/2020/03/25/airbnb-hosts-turn-to-long-term-rentals-competitors-due-to-coronavirus.html>.
- Statista, *Market cap of leading online travel companies worldwide as of December 2020*, gennaio 2021. In rete: <https://www.statista.com/statistics/1039616/leading-online-travel-companies-by-market-cap/>.
- Termini di utilizzo per il viaggiatore*, TripAdvisor Rentals, Gennaio 2021. In rete: https://rentals.tripadvisor.com/it_IT/termsandconditions/traveler.
- Travel Quotidiano, *Fatturati 2020: anno nero. I numeri Alpitour, Veratour, Quality e Gattinoni*, 9 novembre 2020. In rete: https://www.travelquotidiano.com/tour_operator/fatturati-2020-lanno-nero-del-turismo/tqid-392827.
- Trentino Marketing e Airbnb insieme per la promozione*, L'Adigetito.it, 21 Aprile 2021. In rete: <https://www.ladigetito.it/economia-finanza/turismo/109672-trentino-marketing-e-airbnb-insieme-per-la-promozione-del-territorio.html>.

- V. Lee, *President of Club Med reveals how he turned around a failing business*, The Peak, 5 giugno 2017. In rete: <https://www.thepeakmagazine.com.sg/interviews/henri-giscard-destaing-club-med-president-son-former-french-president-reveals-turned-around-failing-business/>.
- V. Viola, *Turismo pronto a ripartire: recupererà il 67% del 2019*, Il Sole24Ore, 3 Maggio 2021. In rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-pronto-ripartire-recuperera-67percento-2019-AERvnP>.
- W. Arnoldo, *Hotel e ristoranti schiavi delle recensioni*, L'Adige, 9 ottobre 2019. In rete: <https://www.ladige.it/blog/2019/10/09/hotel-e-ristoranti-schiavi-delle-recensioni-1.2842042>.
- Ankronos. *Voucher viaggi covid, arriva la proroga: consumatori spaccati*. 4 maggio 2021. In rete: https://www.adnkronos.com/voucher-viaggi-covid-arriva-la-proroga-consumatori-spaccati_38ZmB9BZMJedQR4bTZOFHd
- Centro Europeo Consumatori Italia, *Pacchetti turistici: pubblicato il primo report della Commissione sull'applicazione della normativa sui viaggi "tutto compreso"*, in rete: <https://www.ecc-netitalia.it/it/news-e-pubblicazioni/news/1019-pacchetti-turistici-pubblicato-il-primo-report-della-commissione-sull-applicazione-della-normativa-sui-viaggi-tutto-compreso> 25 maggio 2021
- 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/>, 25 maggio 2021
- Codacons, *Voucher viaggi saltati per Covid: come funziona il rimborso e quanto dura*, in rete: <https://codacons.it/voucher-viaggi-saltati-per-covid-come-funziona-il-rimborso-e-quanto-dura/> 25 maggio 2021
- Consulenza ed assistenza per i consumatori in Europa, *Covid e voucher di viaggio: il Centro Europeo Consumatori fa chiarezza*, in rete: https://www.euroconsumatori.org/it/news_it/639?b=0 25 maggio 2021
- E. Cera. Il Salvagente. *Viaggi annullati causa Covid: i voucher sono in scadenza. Come avere i rimborsi*. 16 aprile 2021. In rete: <https://ilsalvagente.it/2021/04/16/viaggi-annullati-causa-covid-i-voucher-sono-in-scadenza-come-avere-i-rimborsi/>
- E. Cera. in Il Salvagente: *Viaggi annullati causa Covid: i voucebr sono in scadenza. Come avere i rimborsi*. 16 aprile 2021. In rete: <https://ilsalvagente.it/2021/04/16/viaggi-annullati-causa-covid-i-voucher-sono-in-scadenza-come-avere-i-rimborsi/>
- Ente Nazionale per l'Aviazione Civile. In rete: <https://www.enac.gov.it/>
- F. Curtale. in Saluteinternazionale.it. *C'era una volta il Piano pandemico*. 15 Aprile 2020. In rete: <https://www.saluteinternazionale.info/2020/04/cera-una-volta-il-piano-pandemico/>
- M. Acquaviva, *Modello recesso contratto (diritto di ripensamento)*, in *La Legge Per Tutti*, 25 febbraio 2019. In rete: https://www.laleggepertutti.it/273651_modello-recesso-contratto-diritto-di-ripensamento
- Redazione Help Consumatori. *L'informazione per i cittadini responsabili. Voucher di viaggio, incertezza e possibilità di rimborso per i consumatori*. 16 aprile 2021. In rete: <https://www.helpconsumatori.it/viaggi/voucher-di-viaggio-incertezza-e-possibilita-di-rimborso-per-i-consumatori/>
- Ronald v. Miller, Jr, *First coronavirus lawsuit*, 18 marzo 2020, Maryland injury lawyer blog, <https://www.marylandinjurylawyerblog.com/first-coronavirus-lawsuit.html>

- S. Cassese. Il Corriere della Sera. *Coronavirus, il dovere di essere chiari*. 23 Marzo 2020. In rete: https://www.corriere.it/editoriali/20_marzo_23/dovere-essere-chiari-b5b36828-6d39-11ea-ba71-0c6303b9bf2d.shtml
- Audizione IX Commissione trasporti Camera, *Trasporto pubblico locale- interventi prioritari*, 12 gennaio 2021.
- Commissione per i trasporti e il turismo, *Relazione sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile*, 2020/2038(INI), Parlamento Europeo, marzo 2021.
- CST Firenze, *Turismo Estate 2020 Italia: mancano gli stranieri, calo della domanda del -30,4%*, in rete: <http://centrostuditoristicifirenze.it/blog/turismo-estate-2020-italia-mancano-stranieri-calo-della-domanda/> (5 settembre 2020).
- Il Messaggero, *Le misure urgenti, La sfida del turismo: il primo a ripartire*. 25 febbraio 2021.
- Il Sole 24 ORE, Andrea Carli, *Lavorare in vacanza: il 35% delle prenotazioni 2021 è a misura di smart working e Dad*, 19 aprile 2021.
- Il Sole 24 ORE, Lucilla Incorvati, *Le polizze che coprono il rischio Covid per le prossime vacanze*, 31 marzo 2021.
- Il Sole 24 ORE, Lucilla Incorvati, *Le polizze che coprono il rischio Covid per le prossime vacanze*, 31 marzo 2021.
- Il Sole 24 ORE, *UE lancia il "green pass" Covid: ecco i 3 modi per viaggiare liberamente*, 17 marzo 2021.
- La Stampa, *Il Covid affossa il turismo globale: persi 1300 miliardi di dollari Onu: una cifra 11 volte superiore alla crisi del 2009*, 28 gennaio 2021.
- Movit, *l'impatto dell'emergenza Covid-19 sugli utenti del trasporto pubblico in Italia*, maggio 2020.
- G. Pisanti. *I diritti dei passeggeri aerei ai tempi del covid-19: prime considerazioni*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2020, 1, pp. 379-404.
- PricewaterhouseCoopers PWC, *Una nuova normalità per il sistema dei trasporti, le priorità di azione per una mobilità sostenibile e sicura nella fase post-COVID-19*, 2021.
- Report Istat: *Viaggi vacanze in Italia e all'estero 2020 Istat*, 8 aprile 2021.
- Servizio Studi Camera dei Deputati, *Il trasporto pubblico locale e il trasporto collettivo di lunga*
- Stalnaker T., Usman K., OliverWyman *Airline Economic Analysis 2020-2021*, 2021.
- Wright R., Financial Times, *Pandemic strains shipping, air and rail freight operators*, 22 maggio 2020.
- “*App Immuni*”: *convertito in Legge il Decreto che disciplina il tracciamento dei contagi*, in rete: <https://www.entilocali-online.it/app-immuni-convertito-in-legge-il-decreto-che-disciplina-il-tracciamento-dei-contagi/>
- “*Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*” (G. Fiengo), in rete: <https://www.comparativecovidlaw.it/2020/04/04/le-misure-di-contenimento-della-diffusione-del-covid-19-la-sospensione-dellaccordo-di-schengen/>
- A. Carli, *Dalle difficoltà del vaccino in vacanza al tampone per i viaggiatori Ue, al coprifuoco: i rischi per la ripresa del turismo*, <https://www.ilsole24ore.com/art/dal-vaccino-vacanza-tampone-chi-viene-dall-ue-ed-e-immunizzato-coprifuoco-cosa-puo-frenare-turismo-AEXcAlJ> (17 maggio 2021).
- Audizione IX Commissione trasporti Camera, *Trasporto pubblico locale- interventi prioritari*, 12 gennaio 2021.

- Commissione per i trasporti e il turismo, *Relazione sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile*, 2020/2038(INI), Parlamento Europeo, marzo 2021.
- CST Firenze, *Turismo Estate 2020 Italia: mancano gli stranieri, calo della domanda del -30,4%*, in rete: <http://centrostuditoristicifirenze.it/blog/turismo-estate-2020-italia-mancano-stranieri-calo-della-domanda/> (5 settembre 2020).
- Il Messaggero, *Le misure urgenti, La sfida del turismo: il primo a ripartire*. 25 febbraio 2021.
- Il Sole 24 ORE, Andrea Carli, *Lavorare in vacanza: il 35% delle prenotazioni 2021 è a misura di smart working e Dad*, 19 aprile 2021.
- Il Sole 24 ORE, Lucilla Incorvati, *Le polizze che coprono il rischio Covid per le prossime vacanze*, 31 marzo 2021.
- Il Sole 24 ORE, Lucilla Incorvati, *Le polizze che coprono il rischio Covid per le prossime vacanze*, 31 marzo 2021.
- Il Sole 24 ORE, *UE lancia il "green pass" Covid: ecco i 3 modi per viaggiare liberamente*, 17 marzo 2021.
- La Stampa, *Il Covid affossa il turismo globale: persi 1300 miliardi di dollari Onu: una cifra 11 volte superiore alla crisi del 2009*, 28 gennaio 2021.
- Movit, *l'impatto dell'emergenza Covid-19 sugli utenti del trasporto pubblico in Italia*, maggio 2020.
- G. Pisanti. *I diritti dei passeggeri aerei ai tempi del covid-19: prime considerazioni*, in Rivista del Diritto della Navigazione, 2020, 1, pp. 379-404.
- PricewaterhouseCoopers PWC, *Una nuova normalità per il sistema dei trasporti, le priorità di azione per una mobilità sostenibile e sicura nella fase post-COVID-19*, 2021.
- Report Istat: *Viaggi vacanze in Italia e all'estero 2020* Istat, 8 aprile 2021.
- Servizio Studi Camera dei Deputati, *Il trasporto pubblico locale e il trasporto collettivo di lunga*
- Stalnaker T., Usman K., OliverWyman *Airline Economic Analysis 2020-2021*, 2021.
- Wright R., Financial Times, *Pandemic strains shipping, air and rail freight operators*, 22 maggio 2020.
- Uricchio G., *Immuni, le perplessità del Garante della privacy*, Altalex.com, in rete: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/04/27/immuni-perplessita-garante-privacy>
- ANSA, *Covid: Francia, tamponi gratis per i turisti in estate*, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2021/05/16/covid-francia-tamponi-gratis-per-i-turisti-in-estate_cf6d1cfb-30a3-4d2d-bc7d-c7772b83a401.html (16 maggio 2021).
- App Immuni, in rete: <https://www.governo.it/it/approfondimento/immuni/15336>
- Assoturismo e Confesercenti, *Dossier Turismo: stagione turistica 2021 - Sull'onda del vaccino*, aprile 2021, in rete: <https://www.confesercenti.it/blog/assoturismo-con-restrizioni-e-vaccinazioni-lente-presenze-in-calo-anche-nel-2021/>
- Autorità di Sistema Portuale del Mar tirreno Settentrionale, *Covid-19, UNCTAD vara un piano di azione in dieci punti*, n.d., in rete: <https://www.portaltotirreno.it/osservatorio-covid-19/covid-19-unctad-10/>
- Azioni di risposta alla pandemia di coronavirus: dati, intelligenza artificiale e supercomputer*, in rete: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/digital-technologies-actions-response-coronavirus-pandemic-data-artificial-intelligence-and>

Body of European Regulators for Electronic Communications, in rete: <https://berec.europa.eu/>

Code of Practice on Disinformation, in rete: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>

Commissione Europea, *Coronavirus - La Commissione propone un certificato verde digitale*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_1181 (17 marzo 2021).

Commissione Europea, *Corsie Verdi- garantire la libera circolazione di beni e servizi, sito della Commissione Europea*, n.d., in rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/transportation-during-pandemic_it

Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, in rete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte, in rete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_1905

Coronavirus: il gateway di interoperabilità dell'UE entra in funzione. Le prime app di tracciamento dei contatti e allerta sono collegate al sistema, in rete: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1904

Covid tracing apps: a comparison of different approaches, International Bar Association, in rete: <https://www.ibanet.org/article/88fb0dfa-81dd-490d-912b-0718dc499a15>

Covid-19 - why didn't Europe's tracing apps work?, in rete: <https://euobserver.com/opinion/150813>

Dragoni G., *Treno Covid-free, al via il 16 aprile sulla Roma-Milano. Parte solo chi è negativo al test*, Il Sole 24 Ore, 10 Aprile 2021, in rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/treno-covid-free-via-16-aprile-roma-milano-parte-solo-chi-e-negativo-test-ADyq6FWB>

Emanuele Menietti, *Immuni, spiegata bene*, in rete: <https://www.ilpost.it/2020/06/04/immuni-applicazione-coronavirus/>

Etrasporto europa, *Il Covid taglia del 10% i container nel porto di Genova*, 3 febbraio 2021. in rete: <https://www.trasportoeuropa.it/notizie/marittimo/la-covid-taglia-del-10-i-container-nel-porto-di-genova/>

Ewout Kieckens, *European technology sector is booming thanks to pandemic*, in rete: <https://innovationorigins.com/en/european-technology-sector-is-booming-thanks-to-pandemic/>

Forbes, <https://forbes.it/2021/02/07/tutte-le-tendenze-del-settore-travel-che-si-affermeranno-nei-prossimi-mesi/>

F. Gottardi, *Lesi i diritti costituzionali. «Un problema enorme, ma non da affrontare ora»*, 2020. In rete: <https://www.ladige.it/attualita/2020/03/22/lesi-i-diritti-costituzionali-un-problema-enorme-ma-non-da-affrontare-ora-1.2548303>

G. Gennaretti, *Coprifuoco violato: ricorso. E il giudice di pace annulla la multa*, Il resto del carlino, 2021. In rete: <https://www.ilrestodelcarlino.it/macerata/cronaca/coprifuoco-1.6277978/amp>

How COVID-19 is changing the World, in rete: <https://data.unicef.org/resources/how-covid-19-is-changing-the-world-a-statistical-perspective-volume-2/>
<https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2021-02-03-02/>

[https://www.skybrary.aero/index.php/Work in progress:ICAO Council%27s Aviation Recovery Task Force \(CART\)](https://www.skybrary.aero/index.php/Work_in_progress:ICAO_Council%27s_Aviation_Recovery_Task_Force_(CART)) visitato

IATA, Comunicazione sull'implementazione urgente di misure anti Covid-19, in rete:

<https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-06-01-01/>

Il ruolo di piattaforme online e disinformazione nella risposta al coronavirus, in rete:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/digital-technologies-actions-response-coronavirus-pandemic-online-platforms-and>

Istat, *Viaggi e vacanze in Italia e all'estero, Anno 2020*, aprile 2020, in rete:

<https://www.istat.it/it/archivio/256376>

J. Chen, *The Technology Sector's 2020 and What It Means for 2021*, in rete:

<https://www.investopedia.com/the-technology-sectors-2020-and-what-it-means-for-2021-5093582>

Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico, sito del Governo. In rete:

<https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2020-09/Linee%20guida%20trasporti.pdf>

L. Andreatta, Coronavirus, il ministero impugna l'ordinanza del Trentino e "valuta" quella di Bolzano perché Kompatscher sa muoversi e Fugatti copia male, *L'Adige*, 2020. In rete: <https://www.ildolomiti.it/politica/2020/coronavirus-il-ministero-impugna-lordinanza-del-trentino-e-valuta-quella-di-bolzano-perche-kompatscher-sa-muoversi-e-fugatti-copia-male>

L. Zorloni, *I download di Immuni sono scesi a livelli irrisori*, in rete:

https://www.wired.it/internet/web/2021/03/22/immuni-app-contact-tracing-download/?refresh_ce=

Martorana M., *Tecnologie digitali e privacy al tempo del Covid: nuove opportunità per le imprese ma anche rischi*, in rete: <https://www.ipsoa.it/documents/impresa/contratti-dimpresa/quotidiano/2021/04/19/tecnologie-digitali-privacy-tempo-covid-nuove-opportunita-imprese-rischi>

Mauro Carbone, "Lo schermo ha vinto: il nuovo senso del tempo davanti al video", *Il Sole 24 ore*, 2020. In rete: https://www.ilsole24ore.com/art/lo-schermo-ha-vinto-nuovo-senso-tempo-al-video-ADjq2iO?refresh_ce=1

Monti M., Iata, *liquidità soltanto per sei mesi*, *Il Sole24Ore*, 15 settembre 2020, in rete:

Morning Future, *comparto aereo in crisi: le idee per ripartire nel nome della sostenibilità*, 4 novembre 2020, in rete: <https://www.morningfuture.com/it/article/2020/11/04/crisi-settore-aereo-covid/1054/>

N. Miller, *How factories change production to quickly fight coronavirus*, in rete: <https://www.bbc.com/worklife/article/20200413-how-factories-change-production-to-quickly-fight-coronavirus>

OMS, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, in rete:

[https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

Osservatorio Economico e Sociale Riparte l'Italia, *Viaggiare ai tempi del Covid: come muoversi nella giungla di normative differenti*, <https://www.ripartelitalia.it/viaggiare-ai-tempi-del-covid-come-muoversi-nella-giungla-di-normative-differenti/>.

- PC Sales Remain on Fire as Fourth Quarter Shipments Grow 26.1% Over the Previous Year, According to IDC*, in rete: <https://www.businesswire.com/news/home/20210111005300/en/PC-Sales-Remain-on-Fire-as-Fourth-Quarter-Shipments-Grow-26.1-Over-the-Previous-Year-According-to-IDC>
- PricewaterhouseCoopers PWC, Italia 2021: *Competenze per riavviare il futuro - l'itinerario del turismo tra ripartenza ed evoluzione*. <https://www.pwc.com/it/it/about-us/Italia2021/doc/Italia2021-II-Turismo-itinerario-del-turismo-tra-ripartenza-ed-evoluzione.pdf>
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts*. In rete: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence>
- Provvedimento di autorizzazione al trattamento dei dati personali effettuato attraverso il Sistema di allerta Covid 19- App Immuni - 1° giugno 2020. In rete: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9356568>
- Redazione ADN Kronos, “Lo stress da Covid colpisce 8 Italiani su 10, dagli esperti i rimedi per combattere la stanchezza psico fisica”, ADN Kronos, 2021. In rete: https://www.adnkronos.com/lo-stress-da-covid-colpisce-8-italiani-su-10-dagli-esperti-i-rimedi-per-combattere-la-stanchezza-psico-fisica_2LuDAODNwqSby7KY2xedsn
- Redazione ANSA, “Stress da Covid, come combatterlo e ritrovare il benessere”, ANSA, 2021. In rete: https://www.ansa.it/canale_lifestyle/notizie/beauty_fitness/2021/04/08/stress-da-covid-come-combatterlo-e-ritrovare-il-benessere_0c3ba3d0-43b3-4a30-b2a6-b9b18324cb9e.html
- Sace Gruppo cdp, *l'impatto del Covid-19 sul settore crocieristico è finita la golden age?*, 26 novembre 2020, in rete: <https://www.sace.it/studi/dettaglio/l-impatto-del-covid-19-sul-settore-crocieristico-e-finita-la-golden-age>
- Scams related to COVID-19*, in rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_en#advice-to-consumers-and-traders
- Sito ufficiale della IATA <https://www.iata.org/en>
- Siviaggia, *Volotea offerta pazzesca con voli 1 euro*, 27 febbraio 2020, in rete: <https://siviaggia.it/notizie/volotea-offerta-pazzesca-voli-1-euro/275524/>
- Soluzioni digitali durante la pandemia*, in rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/digital-solutions-during-pandemic_it#soluzioni-innovative
- The Economist, *Airlines have a chance to emerge from the crisis leaner and greener*, 1 Agosto 2020, in rete: <https://www.economist.com/leaders/2020/08/01/airlines-have-a-chance-to-emerge-from-the-crisis-leaner-and-greener>
- T. Grottolo, *L'ordinanza su bar e ristoranti a forte rischio impugnazione, il costituzionalista Palermo: “Basta un ricorso al Tar per annullarla”*, L'Adige, 2020. In rete: <https://www.ildolomiti.it/politica/2020/lordinanza-su-bar-e-ristoranti-a-forte-rischio-impugnazione-il-costituzionalista-palermo-basta-un-ricorso-al-tar-per-annullarla>
- Travel quotidiano, *Ryanair e l'anticipo dell'estate 2022: in vendita 10.000 voli a settimana su 500 rotte*, 28 aprile 2021, in rete: <https://www.travelquotidiano.com/trasporti/ryanair-e-lanticipo-dellestate-2022-in-vendita-10-000-voli-a-settimana-su-500-rotte/tqid-402669>

Using European supercomputing to treat the coronavirus, in rete: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/using-european-supercomputing-treat-coronavirus>

Viaggiare Sicuri, *Le misure adottate in Italia e gli spostamenti da/per l'estero*, in rete: <http://www.viaggiariesicuri.it/approfondimenti-insights/saluteinviaggio>

African Union, Africa CDC. *Implementation Guide for COVID-19 Vaccines in Africa*.

Fernández M., *Venezia ha molte idee per il suo futuro*, Internazionale n. 1409, 14 maggio 2021

International Monetary Fund, *Tourism in the Post-Pandemic World. Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere*, 2021.

International Monetary Fund, *Tourism in the Post-Pandemic World. Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere*, 2021.

International Monetary Fund, *Tourism in the Post-Pandemic World. Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere*, 2021.

International Monetary Fund, *Tourism in the Post-Pandemic World. Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere*, 2021.

International Monetary Fund, World Economic Outlook. *Managing Divergent Recoveries*, 23 marzo 2021.

International Monetary Fund, World Economic Outlook. *Managing Divergent Recoveries*, 23 marzo 2021.

International Monetary Fund, World Economic Outlook. *Managing Divergent Recoveries*, 23 marzo 2021.

Internazionale n. 1401, *Il ritorno del turismo*, da *The Economist*, 19 marzo 2021.

OECD, *Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery*, 14 dicembre 2020.

OECD, *Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery*, 14 dicembre 2020.

PAHO, *Guidance for Implementing the Regional COVID-19 Vaccine AEFI/AESI Surveillance System*, 16 marzo 2021.

UNWTO, *2020: Worst Year in Tourism History with 1 Billion Fewer International Arrivals*, 28 gennaio 2021.

WHO, *COVID-19 Strategic Preparedness And Response Plan Operational Planning Guideline*, 3 marzo 2021.

WHO, *Evaluation of COVID-19 vaccine effectiveness*, 17 marzo 2021.

World Bank Group, *Global Economic Prospects*, gennaio 2021.

Africa CDC, *About Us*. In rete: <https://africacdc.org/about-us/>

African Union, Africa CDC. *Implementation Guide for COVID-19 Vaccines in Africa*.

African Union, *AU COVID-19 Response Fund*. In rete: <https://au.int/en/AUCOVID19ResponseFund>

AGI Agenzia Italia, *Come funziona il sistema che decide di che colore è una regione*, 09 marzo 2021, in rete: <https://www.agi.it/cronaca/news/2020-11-05/covid-come-funziona-sistema-decide-colore-regione-10195957/>

AGI Agenzia Italia, *Le conseguenze del covid sul turismo italiano*, 27 febbraio 2021, in rete: <https://www.agi.it/economia/news/2021-02-27/conseguenze-covid-turismo-italiano-11572892/>

- AGI Agenzia Italia, *Le conseguenze del covid sul turismo italiano*, 27 febbraio 2021. In rete: <https://www.agi.it/economia/news/2021-02-27/conseguenze-covid-turismo-italiano-11572892/>
- Altroconsumo, *Cura Italia: con la legge di conversione ecco le misure a sostegno di famiglie e lavoratori*, di Cartapatti L., 24 aprile 2020, in rete: <https://www.altroconsumo.it/soldi/lavoro-pensione/news/coronavirus-effetti-economia>
- Ansa, *Consiglio di Stato conferma, tamponi obbligatori per ingresso nell'Isola*, 11 marzo 2021, in rete: https://www.ansa.it/sardegna/notizie/2021/03/10/sardegna-bianca-consiglio-statotamponi-restano-obbligatori_97badc27-a5a7-4a63-916e-0cb3ce97d88e.html
- Ansa, *Consiglio di Stato conferma, tamponi obbligatori per ingresso nell'Isola*, 11 marzo 2021, in rete: https://www.ansa.it/sardegna/notizie/2021/03/10/sardegna-bianca-consiglio-statotamponi-restano-obbligatori_97badc27-a5a7-4a63-916e-0cb3ce97d88e.html
- Ansa, *Covid, Europa verso graduale riapertura a vacanze e turismo*, 03 maggio 2021, in rete: https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2021/05/03/freno-demergenza-per-limitare-rischio-varianti-covid_1400bc48-b8ac-415c-8b1f-0a0a7f80aff5.html
- Ansa, *Covid: Argentina, 9 giorni di lockdown per le zone a rischio*, 21 maggio 2021. In rete: https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2021/05/21/covid-argentina-9-giorni-di-lockdown-per-le-zone-a-rischio_55358c97-12b3-416d-8019-719c6e7eb57e.html
- BBC, *What's causing vaccine delays in some Asian countries?*, 8 marzo 2021. In rete: <https://www.bbc.com/news/world-asia-56150755>
- Capozucca E., *Vacanze 2021, in crescita la scelta di case vacanze e polizze viaggio*, Corriere della Sera, 09 maggio 2021, in rete: https://www.corriere.it/economia/consumi/21_maggio_09/vacanze-2021-crescita-scelta-case-vacanze-polizze-viaggio-fd984e02-ad7e-11eb-a291-9e846c3a1f8f.shtml
- Cerutti F., *Turismo: come cambiano le decisioni dei viaggiatori con la pandemia*, La Stampa, 11 marzo 2021, in rete: <https://www.lastampa.it/viaggi/mondo/2021/03/11/news/lo-stato-di-salute-del-turismo-ecco-come-cambiano-le-decisione-dei-viaggiatori-con-la-pandemia-1.40013195>
- Cimatti E., *Cosa succederà al turismo nel 2021. Previsioni, speranze e considerazioni*, Well Magazine, 18 dicembre 2020, in rete: <https://www.wellmagazine.it/experience/cosa-succederà-al-turismo-nel-2021-previsioni-speranze-e-considerazioni/>
- Commissione europea, *COVID-19: certificati verdi digitali*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/covid-19-digital-green-certificates_it#cos-un-certificato-verde-digitale
- 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>
- Commissione europea, *Strategia dell'UE sui vaccini*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_it
- Communication from the commission to the European Parliament and the Council. *Preparedness for COVID-19 vaccination strategies and vaccine deployment*. In rete: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/vaccination/docs/2020_strategies_deployement_en.pdf

- Comunicato stampa Ente Bilaterale Nazionale Turismo, “*Turismo: 2020 annus horribilis per l’occupazione: un dipendente su quattro ha perso il lavoro. sostegno alle imprese e vaccini agli addetti per scongiurare un 2021 ancora peggiore.*”, 21 maggio 2021, in rete:
<https://www.ebnt.it/files/osservatorio-mdl-turismo-2020-comunicato-ebnt.pdf>.
- Comunicato stampa ISTAT, *Movimento turistico in italia*, in rete:
<https://www.istat.it/it/archivio/252091>.
- Comunicato stampa Unioncamere, *Turismo: con il Covid 6,5 milioni di italiani in meno in vacanza d’estate*, 14 ottobre 2020, in rete:
<https://www.unioncamere.gov.it/P42A4579C160S123/turismo--con-il-covid-6-5-milioni-di-italiani-in-meno-in-vacanza-d-estate--.htm>.
- Confcommercio, *Riaperture, scattato il coprifuoco alle 23*, 28 maggio 2021. In rete:
<https://www.confcommercio.it/-/riaperture-maggio-2021>
- Coronavirus: Commission proposes to ease restrictions on non-essential travel to the EU while addressing variants through new ‘emergency brake’ mechanism.* In rete:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2121
https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/covid-19-digital-green-certificates_it#cos-un-certificato-verde-digitale
- D’Aversa S., Tgtourism, *Turismo 2021: le previsioni mostrano dati ancora in calo*, 06 marzo 2021, in rete: <https://www.tgtourism.tv/2021/03/turismo-2021-le-previsioni-confcommercio-swg-102259>
- Demoskopika, *Turismo. Previsioni “Estate 2021, arrivi in crescita del 12 per cento”*, 17 maggio 2021, in rete: <https://demoskopika.it/2021/05/17/turismo-previsioni-estate-2021-arrivi-in-crescita-del-12-per-cento>.
- Ednhub, *Abolizione del coprifuoco: ecco cosa succede in Europa*, Agenzia Nazionale Stampa Associata, 04 maggio 2021, in rete: <https://ednh.news/it/abolizione-del-coprifuoco-ecco-cosa-succede-in-europa/>
- ENIT, Bollettino N.0, Roma, in rete:
<http://www.enit.it/images/amministrazionetrasparenteepe/comunicati/BOLLETTINO%20ENIT%20N.0>.
- Euler Hermes Italia, *Covid19: l’impatto sulla economia italiana*. In rete:
https://www.eulerhermes.com/it_IT/news-e-approfondimenti/corporate-news/Covid19-impatto-sulla-economia-italiana.html
- European Commission Statement on the coordination of measures restricting free movement in the European Union related to the coronavirus pandemic. In rete:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1871
- Gavi, the Vaccine Alliance, *COVAX explained*. In rete:
<https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained>
- Il giorno, *Covid, un anno fa il primo lockdown: tutte le tappe*, 09 marzo 2021, in rete:
<https://www.ilgiorno.it/cronaca/lockdown-1.6111968>
- Il Sole 24 Ore, *Alto Adige, con il Corona-pass al ristorante al chiuso. In Trentino deroga al coprifuoco*, 28 aprile 2021, in rete: <https://www.ilssole24ore.com/art/alto-adige-il-corona-pass-ristorante-chiuso-trentino-deroga-coprifuoco-AETJDTE>.

- Il Sole 24 Ore, *Colori delle regioni: più peso ai ricoveri in ospedale, meno ai contagi*, 11 maggio 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/colori-regioni-piu-peso-ricoveri-ospedale-meno-contagi-AEhphUH>
- Il Sole 24 Ore, *Come cambiano i colori: Italia tutta gialla tranne la Val d'Aosta. Tre regioni in pole per la zona bianca*, 12 maggio 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/come-cambiano-colori-un-italia-tutta-gialla-tre-regioni-pole-la-zona-bianca-AEASOtH>
- Il Sole 24 Ore, *Green pass, difficile ottenerlo e ogni Regione si fa il suo*, 30 aprile 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/green-pass-difficile-ottenerlo-e-ogni-regione-si-fa-suo-AEM5b6E>.
- Il Sole 24 Ore, *Green Pass: dalla Sicilia alla Sardegna, ecco dove serve*, 26 aprile 2021, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-sicilia-sardegna-ecco-dove-serve-green-pass-spostarsi-vacanza-AEBDrrD#U4054742591yJI>.
- Il Sole 24 Ore, *Il turismo resta il petrolio d'Italia: «Oltre 40 miliardi nel 2019, ora diversificare»*, 16 gennaio 2020, in rete: <https://www.ilsole24ore.com/art/il-turismo-resta-petrolio-d-italia-oltre-40-miliardi-2019-ora-diversificare-ACTKjOCB>.
- Il Sole 24 Ore, *Turismo, un'estate da dimenticare. Persi 100 miliardi, con 65 milioni di presenze in meno*, 5 settembre 2020. In rete <https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-un-estate-dimenticare-persi-100-miliardi-65-milioni-presenze-meno-ADrupRn>
- ImpresaProgetto Electronic journal of management, *L'impatto del Covid-19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, a cura di Silvia Angeloni, in rete: https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/ipejm_-_1_-_2021_-_contributo_angeloni.pdf.
- ImpresaProgetto Electronic journal of management, *L'impatto del Covid-19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, a cura di Silvia Angeloni, in rete: https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/ipejm_-_1_-_2021_-_contributo_angeloni.pdf.
- ImpresaProgetto Electronic journal of management, *L'impatto del Covid-19 sul turismo in Italia: passato, presente e futuro*, a cura di Silvia Angeloni, in rete: https://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/ipejm_-_1_-_2021_-_contributo_angeloni.pdf.
- Istat, Comunicato Stampa *Conto Satellite del turismo per l'Italia*, 17 giugno 2020, in rete: <https://www.istat.it/it/archivio/244487>
- Istat, in rete: <https://www.istat.it/>
- La Repubblica, *Coronavirus nel mondo, la Spagna apre a "tutti i vaccinati" dal 7 giugno*, 21 maggio 2021. In rete: https://www.repubblica.it/esteri/2021/05/21/news/coronavirus_nel_mondo_contagi_aggiornamenti_e_tutte_le_news_sulla_situazione-302039290/
- La Repubblica, *Coronavirus nel mondo, la Spagna apre a "tutti i vaccinati" dal 7 giugno*, op. cit. 2
- La Repubblica, *Il Tar sospende l'ordinanza della Sardegna sui test per il coronavirus*, 17 settembre 2020, in rete: https://www.repubblica.it/cronaca/2020/09/17/news/il_tar_sospende_l_ordinanza_della_regione_sui_test_per_il_coronavirus-267603532/.

- L'Organizzazione mondiale della sanità dichiara il coronavirus pandemia. In rete:*
<https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4209>
- Marzocchi O., *Libera circolazione delle persone*, Parlamento europeo 2020. In rete:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/147/libera-circolazione-delle-persone>
- Ministero della Salute, *Covid-19 - Situazione in Italia*, aggiornato al 31 maggio 2021, in rete:
<https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?area=nuovoCoronavirus&id=5351&lingua=italiano&menu=vuoto>
- Ministero della Salute, *Organizzazione Mondiale Sanità*. In rete:
<https://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=1784&area=rapporti&menu=mondiale>
- 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
- Ministero della salute, *Situazione mondiale* (consultato in data 09/05/21). In rete:
<http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5338&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto>
- Nazioni Unite, *Covid-19 e turismo nel 2021*, 05 gennaio 2021, in rete: <https://unric.org/it/covid-19-e-turismo-nel-2021/>
- Nazioni Unite, *Storia*. In rete: <https://unric.org/it/storia-2/>
- NextGenerationEu*. In rete: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en
- OECD - European Center of Disease Prevention and Control. In rete:
https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/styles/is_large/public/images/2021w19_COVID19_EU_EEA_Subnational_Combined_traffic_0.png?itok=PpmWib2q
- Openpolis, *Coronavirus, l'elenco completo degli atti*, aggiornato al 31 Maggio 2021, in rete:
<https://www.openpolis.it/coronavirus-lelenco-completo-degli-atti/>
- PAHO, *Who we are*. In rete: <https://www.paho.org/en/who-we-are>
- Parlamento italiano, *Sostegno al settore del turismo durante l'emergenza da coronavirus*, 16 marzo 2021, in rete: <https://temi.camera.it/leg18/temi/sostegno-al-comparto-turistico-durante-l-emergenza-da-coronavirus.html.pdf>
- Raccomandazione del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19*. In rete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0499&from=EN>
- Rainews, *Coronavirus: tutti i dati aggiornati*, aggiornato al 31 maggio 2021, in rete:
<https://www.rainews.it/ran24/speciali/2020/covid19/world.php>
- React-EU*. In rete: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/react-eu
- Rebuilding tourism for the future: COVID-19 policy responses and recovery*. In rete:
<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/rebuilding-tourism-for-the-future-covid-19-policy-responses-and-recovery-bced9859/>
- Risposta europea da gennaio a aprile 2021*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/highlights/january-april-2021_it
- Risposta europea da marzo ad agosto 2020*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/highlights/march-august-2020_it

- Risposta europea da settembre a dicembre 2020*. In rete: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/highlights/september-december-2020_it
- Rusconi G., *Viaggi e turismo nel 2021: no all'aereo e si prenota last minute. Vince la prudenza, in attesa del vaccino*, Il Sole 24 Ore, 07 dicembre 2020, in rete: https://www.ilsole24ore.com/art/viaggi-e-turismo-2021-vince-prudenza-attesa-vaccino-ADq5gR6?refresh_ce=1
- Skytg24, *Covid, coprifuoco contro i contagi: ecco in quali Paesi del mondo è in vigore*, 22 aprile 2021, in rete: <https://tg24.sky.it/mondo/2021/04/21/covid-coprifuoco-mondo#19>
- Skytg24, *Covid, coprifuoco contro i contagi: ecco in quali Paesi del mondo è in vigore*, op. cit. 3
- Skytg24, *Covid, coprifuoco in Europa: come funziona negli altri Paesi*, 17 maggio 2021, in rete: <https://tg24.sky.it/salute-e-benessere/2021/05/17/covid-coprifuoco-europa>
- Storelli F. M. (a cura di), Ius in itinere, *La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*, pubblicato il 28 marzo 2020 ed aggiornato il 06 agosto 2020, in rete: https://www.iusinitinere.it/la-graduale-limitazione-dei-diritti-e-delle-liberta-fondamentali-nella-stagione-del-coronavirus-26470#_ftn9
- Turismo e trasporti nel 2020 e oltre*. In rete: <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AT038.Pdf>
- UNWTO, *tourist arrivals down 87% in january 2021 as unwto calls for stronger coordination to restart tourism*, 31 marzo 2021. In rete: <https://www.unwto.org/taxonomy/term/347>
- WHO, *Regional Office for Africa, COVID-19 vaccines*. In rete: <https://www.afro.who.int/health-topics/coronavirus-covid-19/vaccines>
- WHO, sito ufficiale: <https://www.who.int>.
- 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>
- World Travel & Tourism Council, *Economic Impact Reports*. In rete: <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>
- Agence France Presse. (2007). *Asian Flu pandemic of 1957: A factfile*.
- Archivio di Stato di Padova. (1918) In rete: https://www.aspd.beniculturali.it/iorestoacasa_spagnola/.
- 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/.
- Centers of Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1957-1958-pandemic.html> (
- Centers of Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1968-pandemic.html>
- Centers of Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/2009-h1n1-pandemic.html>
- Centers of Disease Control and Prevention. In rete: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/2009-pandemic-timeline.html>

- Centers of Disease Control and Prevention. In rete:
<https://www.cdc.gov/globalhealth/healthprotection/fieldupdates/winter-2017/prevent-zoonotic-diseases.html>
- Centro Nazionale per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie, “Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale”.
- Consiglio Europeo: “La risposta di emergenza dell'UE alla pandemia di COVID-19” in rete:
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/#:~:text=La%20risposta%20dell'UE%20alla%20COVID%2D19%20%20C3%A8%20incentrata%20su,ricerca%20su%20terapie%20e%20vaccini>
- 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/>.
- E, T. (2003). *Scientific Triumphalism and Learning from Facts: Bacteriology and the ‘Spanish Flu’ Challenge of 1918*. Social History of Medicine, p.97-110.
- EpiCentro – Istituto Superiore di Sanità. *Le Pandemie Influenzali del Ventesimo Secolo* (2010). In rete: <https://www.epicentro.iss.it/passi/storiePandemia>.
- EpiCentro, “Entra in vigore il nuovo regolamento sanitario internazionale: nuove opportunità per rispondere alle minacce globali di salute”. In rete:
<https://www.epicentro.iss.it/globale/oms-Ihr>. Consultato il 14.05.21
- EpiCentro, i. P. (2010). *Le Pandemie Influenzali del Ventesimo Secolo*. in EpiCentro, in rete:
<https://www.epicentro.iss.it/passi/storiePandemia>, accesso il 10 maggio 2021.
- Gabanelli, M. e Offeddu, L. (2020). *Dalla peste al Coronavirus: come le pandemie hanno cambiato la storia dell'uomo*. In Corriere della Sera, 24 marzo 2020. In rete:
<https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/dalla-peste-coronavirus-come-pandemie-hanno-cambiato-storia-dell-uomo/>.
- 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.
- 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/>.
- Istat (2020). *Report movimento turistico in Italia | Gennaio-Settembre 2020*.
- Istat (2021). *Report viaggi e vacanze in Italia e all'estero | Anno 2020*.
- L'epidemiologia per la sanità pubblica - Istituto Superiore di Sanità: “Prepararsi alla pandemia e alle altre minacce per la salute: la Commissione adotta i piani europei” in rete:
https://www.epicentro.iss.it/focus/flu_aviarica/commissione_eu.
- Lara A. L. (2020). *Covid 19, non torniamo alla normalità. La normalità è il problema*. Traduzione di Sullo P. per Il manifesto.
- 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/>.
- Primosegno (2020). *Le pandemie e i loro effetti economici nella storia*. In rete:
<https://www.primosegno.com/post/le-pandemie-e-i-loro-effetti-economici-nella-storia>.

- S, F. (2003). *The Great Flu of 1918*, in The Magazine of the Pan American Health Organization, Volume 8, Number 3.
- 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>.
- Senato della Repubblica, Servizio Affari Internazionali (2020). *L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la pandemia da nuovo coronavirus SARS-CoV-2*. In rete: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01149143.pdf>
- Shortridge, K., Peiris, J. and Guan, Y.. (2003). *The next influenza pandemic: lessons from Hong Kong*, Journal of Applied Microbiology, 94: 70-79. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2672.94.s1.8.x>.
- Smith K., M. C. (2019). *Infectious disease and economics: The case for considering multi-sectoral impacts*. Ed. One Health, Vol.7.
- Star Tribune. (2020). *Media played down past crises*.
- Statista (2021). In rete: <https://www.statista.com/statistics/1099933/travel-and-tourism-share-of-gdp/>.
- Ufficio studi Enit (2020). *Bullettin n.9/2020*. In rete:
- UNWTO. In rete: <https://www.unwto.org/resilience-tourism-development>.
- Viboud, C., Grais, R. F., Lafont, B. A., Miller, M. A., Simonsen, L., & Multinational Influenza Seasonal Mortality
- Study Group (2005). *Multinational impact of the 1968 Hong Kong influenza pandemic: evidence for a smoldering pandemic*. The Journal of infectious diseases, 192(2), 233–248. DOI: <https://doi.org/10.1086/431150>.
- 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”*.
- WHO. Regional Office for the Western Pacific. (2006). *SARS : how a global epidemic was stopped*. Manila: WHO Regional Office for the Western Pacific. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/207501>
- WTTC (2019). *Global Rescue and World Travel & Tourism Council: Crisis Readiness*.
- WTTC, (2020). *Global Rescue and World Travel & Tourism Council: Economic Impact Report*.

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. 68

La protezione dei dati relativi alla salute nell'era dei Big Data. Un'analisi sulla sanità digitale in dialogo tra diritto e tecnologia

LIEVORE ANNA (2021), La protezione dei dati relativi alla salute nell'era dei Big Data. Un'analisi sulla sanità digitale in dialogo tra diritto e tecnologia, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 68. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-951-2

STUDENT PAPER N. 67

«Cuius commoda, eius et incommoda»: l'art. 2049 del codice civile nella gig economy

PILZER LARA (2021), «Cuius commoda, eius et incommoda»: l'art. 2049 del codice civile nella gig economy, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 67. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-946-8

STUDENT PAPER N. 66

La responsabilità sanitaria nel post covid-19: scenari e proposte per affrontare il contenzioso

PRIMICERI GIORGIA (2021), La responsabilità sanitaria nel post Covid-19: scenari e proposte per affrontare il contenzioso, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 66. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-945-1

STUDENT PAPER N. 65

Legal design e sanità digitale: un innovativo approccio per favorire la tutela dei dati personali

FRANCESCO TRAVERSO (2021), Legal design e sanità digitale: un innovativo approccio per favorire la tutela dei dati personali, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 65. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-943-7

STUDENT PAPER N. 64

L'appropriazionismo artistico nell'arte visuale: una comparazione tra Italia e Stati Uniti

LAURA DI NICOLA (2021), L'appropriazionismo artistico nell'arte visuale: una comparazione tra Italia e Stati Uniti, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 64. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-942-0

STUDENT PAPER N. 63

Il disegno industriale e la moda tra disciplina dei disegni e modelli e normativa sul diritto d'autore

MARGHERITA RUDIAN (2021), Il disegno industriale e la moda tra disciplina dei disegni e modelli e normativa sul diritto d'autore, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 63. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-941-3

STUDENT PAPER N. 62

Sistemi decisionali automatizzati e tutela dei diritti: tra carenza di trasparenza ed esigenze di bilanciamento

IRENE TERENGGHI (2021), Sistemi decisionali automatizzati e tutela dei diritti: tra carenza di trasparenza ed esigenze di bilanciamento, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 62. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-940-6

STUDENT PAPER N. 61

Unfair trading practices in the business-to-business food supply chain between public and private regulation

MARIA VITTORIA BORGHETTO (2020), Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain Between Public and Private Regulation, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 61. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-933-8

STUDENT PAPER N. 60

PFAS e inquinamento delle falde acquifere venete: la tutela civilistica fra danno ambientale e azioni risarcitorie collettive

VERONICA RAISA (2020), PFAS e inquinamento delle falde acquifere venete: la tutela civilistica fra danno ambientale e azioni risarcitorie collettive, Trento Law and Technology Research Group. Student Paper Series; 60. Trento: Università degli Studi di Trento. ISBN: 978 88 8443 927 7

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

UMBERTO IZZO (a cura di), Autori: ANDREATTA, GIULIA; ANDREOLI, ELISA; ARDU, SIMONE; BORTOLOTTI, FABIO; BRUZZO, PIERLUIGI; CALZOLARI, GIULIA; CAMPOS SANTOS, DIEGO; CARLINO, PIETRO; CAVALLERA, LORENZO; CEPPAROTTI, GIACOMO; CIABRELLI, ANTONIA; DALLE PALLE, GIORGIA; DAPRÀ, VALENTINA; DE SANTIS, DIEGO; FAVARO, SILVIA; FAVERO, ELEONORA; FERRARI, LAURA; GATTI, VERONICA; GAZZI, CHRISTIAN; GISMONDO, MARIANNA; GIUDICEANDREA, ANNA; GUIDA, GIOVANNI; INCARNATO, ANDREA; MARANER, ROBERTA; MICHELI, MARTA; ELENA MORARASU, LAURA; CHIARA NARDELLI, MARIA; PALLOTTA, EMANUELE; PANICHI, NICCOLÒ; PELLIZZARI, LAURA; PLAKSII, ANDRII; RANIERO, SAMANTHA; REGNO SIMONCINI, EMANUELE; RUSSO, SARA; SCHIAVONE, SARA; SERAFINO, ANTONIO; SILENZI, LUCA; TIRONZELLI, ELENA; PEGGY TSAFACK, CYNTHIA; VIGLIOTTI, AYLA; ZINETTI, GIULIA, 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, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series; 59. Trento: Università degli Studi di Trento. 978-88-8443-903-1

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

BINCOLETTO, 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 judgments 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 RICCAMBONI, 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 judgments 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 University, 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)