



# Il diritto nella pandemia

Temi, problemi, domande

a cura di

Ermanno Calzolaio, Massimo Meccarelli,  
Stefano Pollastrelli







# Il diritto nella pandemia

Temi, problemi, domande

a cura di Ermanno Calzolaio, Massimo  
Meccarelli, Stefano Pollastrelli

eum

# *Studi Superiori*

6

Collana della Scuola di Studi Superiori “Giacomo Leopardi” dell’Università di Macerata

ISBN 978-88-6056-661-4 (print)  
ISBN 978-88-6056-662-1 (on-line)  
DOI 10.13138/ss-60566621

Prima edizione: luglio 2020  
©2020 eum edizioni università di macerata  
Corso della Repubblica, 51 – 62100 Macerata  
info.ceum@unimc.it  
<http://eum.unimc.it>

*Impaginazione:* Carla Moreschini  
*Copertina:* +studiocrocevia

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International CC BY-NC-ND 4.0  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## Indice

- 9 Premessa  
di Ermanno Calzolaio, Massimo Meccarelli, Stefano Pollastrelli

### La lente dei diritti

- Massimo Meccarelli  
15 Il tempo della pandemia e le opportunità della storia
- Giovanni Di Cosimo  
29 Sulle limitazioni ai diritti durante l'emergenza
- Angela Cossiri  
35 Le norme di contrasto al contagio tra funzione sociale ed efficacia giuridica
- Monica Stronati  
45 Il diritto di riunione e associazione in tempi di emergenza
- Andrea Francesco Tripodi  
55 Il controllo del contagio nella prospettiva penalistica ovvero il diritto penale emergenziale in assenza di un nemico visibile
- Romolo Donzelli  
65 Emergenza pandemica e tutela giurisdizionale dei diritti
- Simone Calzolaio  
75 Sistema di allerta Covid-19. Osservazioni sull'art. 6, d.l. 28/2020

- Ninfa Contigiani  
91 I soggetti socialmente ‘sensibili’ nel rigore delle ordinanze per il coronavirus (fase 1): l’eccezione necessaria nell’eccezionalità del contesto pandemico
- Stefano Pollastrelli  
105 Trasporti e turismo nell’emergenza epidemiologica da coronavirus. Sfera soggettiva di protezione dei diritti dei passeggeri
- Il prisma dell’interazione
- Ermanno Calzolaio  
121 Il Covid-19 quale ‘sopravvenienza contrattuale’ nella prospettiva comparatistica
- Tommaso Febbrajo  
137 Emergenza pandemica e pratiche commerciali scorrette a danno dei consumatori
- Laura Vagni  
149 Consenso informato e diritto di autodeterminazione del paziente durante l’emergenza pandemica da coronavirus
- Mariano Cingolani  
163 La medicina ai tempi del coronavirus: relazione medico-paziente, diagnosi, terapia e responsabilità nell’emergenza Covid-19
- Alessio Bartolacelli  
173 Il diritto commerciale nel tempo della pandemia. Tra neoprotezionismo, zone franche ed emergenza portata a sistema
- Gabriele Franza  
193 Tecniche e modelli di gestione dei rapporti di lavoro nel diritto dell’emergenza sanitaria
- Guido Canavesi  
207 Dall’emergenza un nuovo modello di tutela?  
Gli ammortizzatori sociali al tempo del Covid-19
- Gianluca Contaldi  
221 Le misure poste in essere dall’Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia Covid-19



- Fabrizio Marongiu Buonaiuti
- 235 Le disposizioni adottate per fronteggiare l'emergenza coronavirus come norme di applicazione necessaria
- 257 Notizie sugli Autori

Fabrizio Marongiu Buonaiuti

Le disposizioni adottate per fronteggiare l'emergenza coronavirus come norme di applicazione necessaria

SOMMARIO: 1. Le disposizioni del decreto legge c.d. 'Cura Italia' per fronteggiare le ricadute delle misure restrittive adottate per il contenimento della diffusione della pandemia sui servizi turistici e dei trasporti – 2. La 'autoproclamazione' del carattere di applicazione necessaria delle disposizioni inserite nel decreto legge – 3. Problemi di compatibilità delle disposizioni in esame con la definizione di norme di applicazione necessaria contenuta nel regolamento 'Roma I' – 4. L'idoneità delle disposizioni in esame a tutelare l'interesse dei viaggiatori-consumatori, piuttosto che quello degli operatori dei servizi turistici e dei trasporti – 5. Problemi specifici posti dal conferimento del carattere di applicazione necessaria a disposizioni che intervengono in materie regolate da norme materiali dell'Unione europea – 6. In particolare: il difficile coordinamento con la disciplina, maggiormente favorevole ai passeggeri, contenuta nei regolamenti europei in materia di trasporto passeggeri per via aerea, marittima, ferroviaria e con autobus – 7. Il coordinamento con la direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati – 8. L'eventuale presa in considerazione delle disposizioni di cui all'art. 88-bis del decreto legge 'Cura Italia' come norme di applicazione necessaria straniere in relazione a rapporti soggetti ad una diversa legge regolatrice

*1. Le disposizioni del decreto legge c.d. 'Cura Italia' per fronteggiare le ricadute delle misure restrittive adottate per il contenimento della diffusione della pandemia sui servizi turistici e dei trasporti*

Nella pluralità di disposizioni adottate in modo piuttosto alluvionale dal Governo italiano a mezzo di decreti legge per fronteggiare l'emergenza coronavirus e limitare, tra l'altro, le sue ricadute economiche pregiudizievoli su ampie categorie di soggetti, a co-

minciare da quelle particolarmente svantaggiate, vi è stato anche lo spazio per una disposizione di rilievo internazionalprivatistico.

Questa disposizione, inizialmente contenuta nell'art. 28, c. 8, del D.L. n. 9/2020, è successivamente transitata nel successivo D.L. n. 18/2020 (c.d. 'Cura Italia'), che ha abrogato il precedente, così come integrato dalla legge di conversione di quest'ultimo decreto, la l. 24 aprile 2020, n. 27, che la ha inserita all'art. 88-*bis*. La norma prevede un'apposita disciplina del rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici a beneficio dei viaggiatori/consumatori che non hanno potuto fruirne in conseguenza delle misure restrittive adottate per contenere la diffusione dell'epidemia, la quale si rivela volta al tempo stesso a contenere le ricadute finanziarie negative della situazione per gli operatori del settore.

Senza soffermarci, più di quanto è necessario ad una corretta comprensione dei rilievi internazionalprivatistici, sulla disciplina materiale contenuta in questa disposizione, che ha già formato oggetto di altro contributo in questo volume al quale si rinvia [Pollastrelli *supra*], ci si intende concentrare sui profili di rilievo internazionalprivatistico posti dal comma 13 della norma in questione, per il quale «Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme di applicazione necessaria ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 maggio 1995, n. 218, e dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008». Questa peculiare disposizione appare verosimilmente dettata dall'esigenza di assicurare l'applicazione delle garanzie disposte dalla norma a favore del viaggiatore-consumatore, nonché, come si è accennato, dell'operatore dei servizi turistici o di trasporto, anche nel caso in cui il contratto di viaggio, di soggiorno o il pacchetto turistico siano soggetti ad una legge straniera.

## *2. La 'autoproclamazione' del carattere di applicazione necessaria delle disposizioni inserite nel decreto legge*

Invero, le norme di applicazione necessaria, dette anche norme internazionalmente imperative per distinguerle dalle semplici norme imperative che operano come limitazioni all'autonomia

privata anche nelle situazioni puramente interne all'ordinamento giuridico statale, operano tradizionalmente come un limite all'applicazione del diritto straniero a un determinato rapporto giuridico, tanto ove tale diritto sia individuato come applicabile per effetto della scelta delle parti, quanto ove lo sia per effetto di un criterio di collegamento obiettivo, vale a dire, operante in mancanza di scelta. La deroga al normale funzionamento delle norme di diritto internazionale privato, che in un sistema tradizionale di tipo bilaterale pongono in linea di principio sullo stesso piano l'applicazione della legge straniera come della legge nazionale, in tanto trova giustificazione in quanto le norme che si assumono di applicazione necessaria tutelino un interesse da ritenersi particolarmente imperativo, che rischi di essere pregiudicato dall'applicazione delle norme di una legge straniera che si assume possa non garantire analoga tutela all'interesse preso in considerazione [v., per tutti, Bonomi 1998, pp. 78 ss.].

L'inserimento nella disciplina contenuta, ora, nell'art. 88-*bis* del D.L. n. 18/2020 così come convertito nella l. n. 27/2020, di una espressa previsione del carattere di applicazione necessaria della disciplina stessa ha suscitato un certo dibattito nei *blogs* frequentati dalla dottrina internazionalprivatistica italiana [si vedano Piovesani 2020, Zarra 2020, con commenti e repliche rispettive]. La prima questione intorno alla quale tale dibattito è ruotato è costituita dalla scarsa opportunità dell'espressa previsione legislativa del carattere di applicazione necessaria delle norme in questione. Infatti, generalmente tale carattere deve individuarsi da parte dell'interprete, vale da dire, in sede giurisdizionale, da parte del giudice, che si troverebbe a dover applicare al rapporto il diritto straniero, in un caso in cui riscontri la presenza di una disciplina nazionale che appaia dettata da una specifica finalità protettiva di un interesse materiale.

Tuttavia, benché non sia proprio della generalità delle norme di applicazione necessaria il fatto di essere assortite di una disposizione che espressamente indichi tale loro carattere, questa ipotesi non può nemmeno considerarsi del tutto incompatibile con le caratteristiche proprie delle norme in questione. La dottrina internazionalprivatistica aveva infatti da tempo individuato una sorta di sottocategoria delle norme di applicazio-

ne necessaria, costituita dalle norme c.d. autolimitate, che cioè individuano autonomamente i presupposti della loro applicazione in relazione a situazioni implicanti elementi di estraneità rispetto all'ordinamento giuridico statale [De Nova 1959]. Un esempio di scuola, in questo senso, è costituito dalle norme che pongono i requisiti inderogabili per poter contrarre matrimonio, delle quali gli articoli 115 e 116 del codice civile impongono l'applicazione, rispettivamente, nei confronti del cittadino italiano che contragga matrimonio all'estero e dello straniero che contragga matrimonio in Italia. Deve ritenersi pienamente coerente con tale modello, del resto, la disposizione inserita all'art. 32-ter della legge n. 218/1995 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato dal decreto legislativo n. 7/2017, per la quale i motivi ostativi alla conclusione di un'unione civile nel nostro ordinamento, contemplati dall'art. 1, comma 4, della legge n. 76/2016, che sostanzialmente replicano, in negativo, i requisiti inderogabili per contrarre matrimonio di cui prima si è detto, devono intendersi di applicazione necessaria, e come tali da applicarsi alla costituzione in Italia di un'unione civile anche ove questa sia soggetta ad un diritto straniero.

### *3. Problemi di compatibilità delle disposizioni in esame con la definizione di norme di applicazione necessaria contenuta nel regolamento 'Roma I'*

In realtà, il profilo maggiormente problematico insito in questa espressa declaratoria del carattere di applicazione necessaria delle norme in esame è da individuarsi non tanto nel fatto in sé di questa 'autoproclamazione' [Piovesani 2020], quanto nella sua incidenza sul normale operare delle norme di conflitto in una materia nella quale, trattandosi di obbligazioni contrattuali, queste, come del resto ricorda la formula piuttosto articolata contenuta nell'art. 88-bis, comma 13, del D.L. n. 18/2020 come convertito, sono contenute in un atto legislativo dell'Unione europea il quale è per sua natura direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri soggetti alla sua applicazione, segnatamente nel regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (c.d. 'Roma I'), il quale,

peraltro, reca, all'art. 5, par. 2, un'apposita disciplina della legge applicabile ai contratti di trasporto di passeggeri [Contaldi 2009]. In linea di principio, ogni disposizione di diritto interno di uno Stato membro che per sua natura possa incidere sull'autonoma ed uniforme applicazione di un atto direttamente applicabile dell'Unione potrebbe rivelarsi incompatibile con l'effetto utile dell'atto in questione, comportando un venir meno dello Stato membro in questione al suo dovere di leale cooperazione nella sua valenza di obbligo negativo, in termini di dovere di astensione da ogni atto incompatibile col perseguimento dei fini propri dell'Unione.

Come la disposizione contenuta nell'art. 88-*bis* del D.L. n. 18/2020 così come convertito ricorda, il regolamento Roma I contempla espressamente la possibilità che sull'applicazione della legge individuata come applicabile al rapporto incidano le norme di applicazione necessaria, tanto, secondo una soluzione che è comune ad altri regolamenti di diritto internazionale privato dell'Unione europea ed alla stessa legge di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, con riferimento alle disposizioni di questa natura che appartengano all'ordinamento del foro, quanto, con soluzione meno frequente e che trova precedenti essenzialmente nella Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, antesignana del regolamento stesso [Bonomi 1998, pp. 233 ss.], e nella Convenzione dell'Aja del 1985 sulla legge applicabile ai *trusts* e al loro riconoscimento [Contaldi 2001, pp. 203 ss.], relativamente alle disposizioni aventi tale natura che appartengano ad un diritto straniero diverso da quello individuato come applicabile al rapporto.

Lasciando per il momento da parte quest'ultima ipotesi, che è peraltro contemplata dal regolamento in termini più restrittivi, facendo invece riferimento all'obiezione sopra prospettata nel senso di una potenziale incompatibilità della previsione del carattere di applicazione necessaria della disciplina in esame con l'effetto utile del regolamento Roma I, appare doversi osservare che nella misura in cui il regolamento contempla la possibilità che all'applicazione della legge designata in base ai criteri di collegamento da esso previsti sia fatta eccezione in presenza di

norme di applicazione necessaria dell'ordinamento del foro, l'obiezione in questione pare destituita di fondamento.

Al tempo stesso, si deve osservare che, dal momento che il regolamento Roma I reca una propria definizione di norme di applicazione necessaria per i fini del regolamento stesso, il problema ipotizzato si ripresenterebbe nella misura in cui uno Stato membro intendesse conferire carattere di applicazione necessaria a disposizioni che non rientrino nella definizione adottata dallo strumento. A questo riguardo, l'art. 9, par. 1, del regolamento Roma I reca una definizione molto tradizionale e piuttosto tralatizia di norme di applicazione necessaria, per la quale queste «sono disposizioni il cui rispetto è ritenuto cruciale da un paese per la salvaguardia dei suoi interessi pubblici, quali la sua organizzazione politica, sociale o economica, al punto da esigerne l'applicazione a tutte le situazioni che rientrino nel loro campo d'applicazione, qualunque sia la legge applicabile al contratto secondo il presente regolamento». Questa definizione è mutuata pressoché testualmente da quella adottata dalla Corte di giustizia delle allora Comunità europee nella nota sentenza *Arblade* (Corte di giustizia CE, sentenza 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade e Leloup*, in *Raccolta*, 1999, pp. I-8498, par. 30), nella quale veniva in considerazione il carattere di applicazione necessaria di alcune disposizioni della legge belga in materia di sicurezza sociale, la cui applicazione nei confronti del datore di lavoro francese in relazione al distacco di lavoratori in Belgio si rivelava suscettibile di costituire una restrizione della libertà di prestazione dei servizi. La definizione di norme di applicazione necessaria contenuta nella sentenza appena richiamata si presentava a sua volta mutuata dalla definizione datane un trentennio prima da un'autorevole voce della dottrina internazionalprivatistica francese [Francescakis 1966], e può nel contesto attuale rivelarsi eccessivamente restrittiva.

La sua principale criticità appare costituita dal riferimento che essa fa alla finalità di salvaguardia degli interessi pubblici dello Stato che intende imporre l'osservanza di tali norme, laddove sovente si presentano casi, come quello offerto dalle norme in esame, nei quali l'interesse tutelato non presenta strettamente

un carattere pubblico, bensì si connota come un interesse collettivo di una categoria di soggetti privati riconosciuto come meritevole di particolare protezione, come, nel caso in esame, l'interesse degli acquirenti di titoli di viaggio o di soggiorno, ovvero di pacchetti di viaggio 'tutto compreso' che a seguito delle misure restrittive adottate per contrastare la diffusione della pandemia non hanno potuto godere delle prestazioni alle quali avrebbero avuto diritto in base ai contratti conclusi con gli operatori, e, di converso, l'interesse generale a che sia evitata l'insolvenza degli operatori a fronte del gravoso onere di dover provvedere ai rimborsi su così larga scala, situazione la quale finirebbe per ritorcersi negativamente anche sugli aventi diritto ai rimborsi.

A questo riguardo, pur dovendosi osservare che il carattere di applicazione necessaria di determinate disposizioni, in considerazione delle eccezioni che determina rispetto al normale operare delle norme di conflitto, dovrebbe in linea di principio formare oggetto di un'interpretazione restrittiva (Corte di giustizia UE, sentenza 18 ottobre 2016, in causa C-135/15, *Republik Griechenland c. Nikiforidis*, ECLI:EU:C:2016:774, par. 44), al tempo stesso un argomento di carattere teleologico non può non militare a favore di un'interpretazione più flessibile ed adeguatrice della definizione di norme di applicazione necessaria fatta propria dal regolamento Roma I, sol che si osservi che la protezione degli interessi di una categoria particolarmente svantaggiata di soggetti che si presentano sostanzialmente in una posizione di parte debole del rapporto contrattuale, coincidente, nella gran parte dei casi, a quella dei consumatori, può considerarsi corrispondere ad una finalità di interesse generale per lo Stato che la persegue, non meno, potenzialmente, di quella, già indicata, di salvaguardare la stabilità economica di un settore importante dell'economia nazionale come quello dei trasporti e del turismo. Simili finalità possono rivelarsi atte a giustificare il ricorso allo strumento delle norme di applicazione necessaria non troppo diversamente da quanto si è notato con riferimento alle norme sulla protezione dei diritti dei lavoratori che venivano in considerazione nel caso *Arblade* prima evocato [si vedano Bigioni 2009, pp. 791 s.; Bonomi 2009, pp. 177 ss.].



4. *L'idoneità delle disposizioni in esame a tutelare l'interesse dei viaggiatori-consumatori, piuttosto che quello degli operatori dei servizi turistici e dei trasporti*

Superate queste obiezioni di principio, il discorso si deve ora necessariamente focalizzare sulla effettiva idoneità delle norme in questione a salvaguardare l'interesse tutelato in via prioritaria, da identificarsi con quello dei viaggiatori-consumatori in quanto parti deboli dei rapporti che vengono in considerazione, in termini tali da giustificare in concreto una deroga all'applicazione al rapporto contrattuale delle legge straniera alla quale questo fosse eventualmente soggetto. Deve infatti essere notato che, nella logica fatta propria dalla Corte di giustizia nella sentenza *Arblade*, in tutte le situazioni in cui, come può ben porsi nelle ipotesi contemplate dall'art. 88-*bis* del D.L. n. 18/2020 come convertito, il rapporto contrattuale della cui disciplina si discute abbia ad oggetto una prestazione di servizi da parte di un soggetto stabilito in un paese membro dell'Unione europea diverso da quello di residenza del fruitore della prestazione, oppure quando, come sovente avviene in relazione a servizi di trasporto e simili, pur essendo il prestatore stabilito nel medesimo paese membro del destinatario del servizio, quest'ultimo debba essere materialmente prestatato almeno in parte in un paese membro diverso, il potenziale ostacolo alla libertà di prestazione dei servizi insito nella pretesa di assoggettare il prestatore a norme appartenenti ad una legge diversa da quella ordinariamente applicabile alla prestazione del servizio in tanto può considerarsi giustificato in quanto si possa dimostrare che l'interesse ritenuto meritevole di tutela non possa essere altrettanto efficacemente tutelato in base alla disciplina normalmente applicabile all'attività del prestatore (Corte di giustizia CE, sentenza 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade e Leloup*, cit., par. 31, 35, 39; [in proposito, Davì 2007, pp. 36 ss.]).

A questo proposito, si deve per un verso considerare che le norme di conflitto contenute nel regolamento Roma I si applicano universalmente o *erga omnes*, ciò che comporta che le norme di applicazione necessaria poste da uno Stato membro possano operare come eccezione non soltanto all'applicazione della legge

di un diverso Stato membro, come nell'ipotesi appena considerata di una prestazione di un servizio da parte di un prestatore stabilito in un paese membro diverso, bensì anche all'applicazione della legge di un paese terzo, come potrebbe avvenire nell'ipotesi in cui la disciplina prevista dall'art. 88-*bis* del D.L. n. 18/2020 come convertito trovi applicazione nei confronti di un vettore od operatore turistico stabilito in un paese terzo. In quest'ultimo caso, la prospettiva dalla quale deve essere considerato, dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, il problema dell'incidenza delle norme la cui applicazione sia pretesa da uno Stato membro a titolo di norme di applicazione necessaria muta. In quest'ultimo caso, l'applicazione di tali norme, lungi dall'incidere sulla libertà di prestazione dei servizi, che non trova applicazione, in quanto tale, al di fuori del mercato interno, potrebbe invece, nella misura in cui le norme in questione siano dettate dall'esigenza di dare attuazione alla disciplina materiale posta da norme dell'Unione, dimostrarsi giustificata sulla base dell'esigenza di assicurare l'applicazione delle garanzie previste da quest'ultime norme in una situazione che sarebbe altrimenti regolata dalla legge di un paese terzo, non necessariamente ispirata ai medesimi obiettivi di protezione di determinati interessi materiali (Corte di giustizia CE, sentenza 9 novembre 2000, in causa C-381/98, *Ingmar GB c. Eaton Leonard Technologies Inc.*, in *Raccolta* 2000, pp. I-9325, par. 25-26, con riferimento all'applicazione, quali norme di applicazione necessaria, della normativa britannica di attuazione della direttiva 86/653/CEE sul trattamento degli agenti commerciali indipendenti nei confronti di un committente stabilito negli Stati Uniti, in relazione ai servizi prestati da un agente nel Regno Unito).

Per altro verso, si deve considerare che tutte le volte in cui le disposizioni di cui uno Stato membro intende invocare l'applicazione a titolo di norme di applicazione necessaria intervengano in un ambito materiale regolato da norme dell'Unione, se ciò, come si è appena considerato, ne può rinforzare la giustificazione dell'applicazione in una situazione che, pur presentando legami effettivi con uno Stato membro, sia soggetta alla legge di un paese terzo, di converso ne indebolisce la pretesa a trovare applicazione tutte le volte in cui il rapporto, in base alle regole di

conflitto pertinenti, sarebbe soggetto alla legge di un altro Stato membro. In quest'ultimo caso, infatti, la logica sottesa alla sentenza *Arblade* della Corte di giustizia, sopra richiamata, appare imporsi con ancor maggiore vigore rispetto a quanto avveniva nel caso oggetto di quella pronuncia, nella quale venivano a confronto disposizioni autonomamente poste dalla legislazione interna di due Stati membri diversi.

*5. Problemi specifici posti dal conferimento del carattere di applicazione necessaria a disposizioni che intervengono in materie regolate da norme materiali dell'Unione europea*

Infatti, come la Corte di giustizia ha chiarito nella relativamente più recente sentenza *Unamar*, nei casi in cui le norme delle quali uno Stato membro dell'Unione europea intenda imporre l'applicazione a titolo di norme di applicazione necessaria nei confronti di un prestatore di servizi stabilito in un diverso Stato membro costituiscano attuazione di una disciplina contenuta, tipicamente, in una direttiva dell'Unione, l'applicazione di tali norme in luogo di quelle alle quali il prestatore sarebbe ordinariamente soggetto in tanto può considerarsi giustificata in quanto possa dimostrarsi che queste offrano una tutela dell'interesse protetto che vada sensibilmente al di là di quanto strettamente richiesto dalla direttiva stessa (Corte di giustizia UE, sentenza 17 ottobre 2013, in causa C-184/12, *United Antwerp Maritime Agencies (Unamar) BV c. Navigation Maritime Bulgare*, ECLI:EU:C:2013:663, par. 52, con riferimento alle disposizioni della legge belga che prevedono una tutela corrispondente a quella prevista per gli agenti commerciali indipendenti dalla direttiva 86/653/CEE, riguardante le prestazioni concernenti la vendita o l'acquisto di merci, con riferimento a servizi di intermediazione prestati in un settore diverso, come quello della gestione di un servizio di trasporto marittimo).

È alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Unamar* appena richiamata che emerge il principale profilo di criticità insito nell'autoproclamato carattere di applicazione necessaria delle disposizioni contenute nell'art. 88-bis del D.L. n. 18/2020 così come convertito. Infatti, come osser-

vato in un precedente contributo contenuto in questo stesso volume [Pollastrelli *supra*, pp. 112 ss.], le disposizioni in esame si sovrappongono infelicemente, per quanto riguarda il regime di rimborso che esse prevedono per i titoli di viaggio, con le disposizioni, per loro natura direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri, contenute in quattro regolamenti dell'Unione europea, rispettivamente, il regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, il regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, il regolamento (UE) n. 1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e il regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus. A questi si deve aggiungere, per quanto riguarda il regime di rimborso relativo ai pacchetti turistici, la direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati, la quale è stata attuata in Italia con D. lgs. 21 maggio 2018 n. 62.

*6. In particolare: il difficile coordinamento con la disciplina, maggiormente favorevole ai passeggeri, contenuta nei regolamenti europei in materia di trasporto passeggeri per via aerea, marittima, ferroviaria e con autobus*

La problematica appena tratteggiata si pone, in linea di principio, in modo diverso per quanto attiene per un verso, ai rapporti tra le disposizioni contenute nell'art. 88-bis del D. L. n. 18/2020 e la disciplina contenuta nei quattro regolamenti sopra richiamati in materia di diritti dei viaggiatori relativamente alle diverse tipologie di trasporto, e, per altro verso, ai rapporti con le disposizioni della direttiva relativa ai pacchetti turistici. Relativamente ai primi, le cui disposizioni non sono affatto richiamate nell'art. 88-bis, si deve ritenere che la diretta applicabilità che è propria dei regolamenti dell'Unione osti, salve espresse previsioni in questo senso all'interno degli atti stessi, non soltanto al conferimento del carattere di applicazione necessaria, bensì anche alla mera adozione di una disciplina interna da parte di uno

Stato membro che preveda un regime diverso per le questioni che formino oggetto di una disciplina comune all'interno dei regolamenti (si vedano, tra le tante, Corte di giustizia CE, sentenza 7 febbraio 1973, in causa 39/72, *Commissione c. Repubblica italiana (Premio per la macellazione delle vacche)*, in *Raccolta* 1973, p. 102, par. 15; sentenza 10 ottobre 1973, in causa 34/73, *Frattelli Variola SpA c. Amministrazione delle Finanze*, in *Raccolta* 1973, p. 982, par. 10), e ciò – salva, come vedremo, specifica previsione in tal senso all'interno del regolamento – anche ove tale disciplina si rivelasse in concreto più favorevole alla parte debole del rapporto, da identificarsi col viaggiatore, o, meglio, con l'acquirente del titolo di viaggio. Infatti, l'adozione di una disciplina più favorevole a quest'ultimo rispetto a quella dettata dai regolamenti in vigore, come, di converso, di una, come nel caso delle disposizioni in esame, più favorevole all'operatore del servizio, rischierebbe di alterare indebitamente il bilanciamento dei diritti ed obblighi dei viaggiatori da una parte e degli operatori dei servizi dei trasporti dall'altra, operato dal legislatore dell'Unione mediante l'adozione di atti che non lasciano margini di discrezionalità ai singoli Stati membri, con l'inevitabile rischio di effetti distorsivi nel mercato dei servizi di riferimento (si veda Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Segnalazione in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88-bis del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modifiche, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27*, 28 maggio 2020, <[www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/ST23\\_segnalazione.pdf](http://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/ST23_segnalazione.pdf)> [su cui Palmigiano 2020]).

Le disposizioni contenute nell'art. 88-bis del D. L. n. 18/2020 così come convertito appaiono dunque, per quanto attiene al rimborso dei titoli di viaggio, applicabili unicamente a titolo residuale, in relazione ai limitati casi nei quali i regolamenti in questione, che coprono nel loro insieme la generalità dei tipi di contratti di trasporto passeggeri e determinano piuttosto ampiamente i rispettivi ambiti di applicazione *ratione loci*, non trovino applicazione, dal momento che un'applicazione cumulativa del regime previsto dai regolamenti in questione e dalle norme nazionali può ammettersi solamente nella misura in cui i primi, come vedremo, lo consentano.

a) *l'ambito di applicazione ratione loci dei regolamenti europei in materia di trasporto passeggeri.*

A questo riguardo, non si può fare a meno di notare che i casi che fuoriescono dall'ambito di applicazione del regolamento richiamati appaiono piuttosto limitati, e riferibili tendenzialmente a viaggi totalmente extraeuropei. Per quanto riguarda il regolamento n. 261/2004 in materia di trasporto aereo, questo, ai sensi dell'art. 3, par. 1, si applica a tutti i voli in partenza da un aeroporto situato in un paese membro, ed anche a quelli in partenza da un paese terzo con destinazione in un aeroporto situato in un paese membro, a condizione che il vettore aereo sia un vettore 'comunitario' nel senso precisato dal regolamento. Simili sono i criteri adottati dal regolamento n. 1177/2010 per delimitare il proprio ambito di applicazione relativamente al trasporto marittimo, facendosi anche in questo caso riferimento, all'art. 2, par. 1, al fatto di trattarsi di un trasporto marittimo o fluviale con imbarco in un porto situato in uno Stato membro, ovvero con sbarco in un porto di uno Stato membro, a condizione, in quest'ultimo caso, che il servizio sia prestato da un vettore di uno Stato membro come definito dal regolamento. Non trascurabilmente, considerate le numerose problematiche verificatesi nella fase più acuta della pandemia relativamente alle navi da crociera, il regolamento, ad esclusione di alcune disposizioni, si applica altresì alle crociere con imbarco in un porto di uno Stato membro.

Potenzialmente ancora più ampio è l'ambito di applicazione *ratione loci* del regolamento n. 1371/2007 sul trasporto ferroviario, che, ai sensi dell'art. 2, par. 1, si applica a tutti i viaggi e servizi ferroviari forniti all'interno dell'Unione da un'impresa ferroviaria munita di licenza ai sensi della disciplina pertinente adottata dall'Unione stessa. Dalla previsione della facoltà per gli Stati membri di prevedere un regime transitorio ai sensi del par. 4 dello stesso articolo, si desume che per servizi ferroviari forniti all'interno dell'Unione devono intendersi anche quelli solo parzialmente ricompresi nel territorio dell'Unione stessa. Simili a quelli adottati in quest'ultimo regolamento sono i criteri fatti propri dal regolamento n. 181/2011 concernente il trasporto con autobus, il quale ai sensi dell'art. 2, par. 1, si applica ai

contratti di trasporto con autobus di linea per percorsi di almeno 250 chilometri con imbarco ovvero sbarco dei passeggeri in uno Stato membro, il medesimo criterio venendo adottato nel par. 3, con l'esclusione dell'applicazione di alcune disposizioni, per i servizi di carattere occasionale. Il regolamento contempla altresì, similmente al regolamento n. 1371/2007 relativamente al trasporto ferroviario, la possibilità per gli Stati membri di prevedere un regime transitorio, che escluda l'applicazione del regolamento ai trasporti con autobus che si svolgano per la maggior parte al di fuori del territorio dell'Unione, come pure di escluderne, sempre per un periodo transitorio, l'applicazione a viaggi puramente interni al proprio Stato membro.

*b) i profili di incompatibilità della disciplina materiale recata dall'art. 88-bis del decreto legge 'Cura Italia', come convertito, con il regime previsto dai regolamenti richiamati.*

Per venire brevemente al merito della disciplina materiale recata dai regolamenti che si sono richiamati in punto di diritti dei passeggeri, e, reciprocamente, obblighi dei vettori in caso di cancellazione del viaggio, essa è generalmente basata sulla regola del rimborso integrale del corrispettivo pagato, venendo al contempo escluso, in relazione a circostanze eccezionali che non avrebbero potuto essere evitate nemmeno con l'adozione da parte del vettore di tutte le precauzioni del caso, il diritto ad una compensazione aggiuntiva. In questo senso depongono l'art. 5 e l'art. 8 del regolamento n. 261/2004 in materia di trasporto aereo, l'art. 18 del regolamento n. 1177/2010 concernente il trasporto marittimo e per vie fluviali, il quale contempla in aggiunta al rimborso del prezzo del biglietto anche il ritorno gratuito al punto di partenza, l'art. 16 del regolamento n. 1371/2007 per il trasporto ferroviario, e l'art. 19 del regolamento n. 181/2011 per il trasporto con autobus.

La più evidente criticità che presentano in proposito le regole contenute nell'art. 88-bis del D.L. n. 18/2020 come convertito è data dal fatto che esse prevedono che il vettore possa senz'altro offrire, in alternativa al rimborso del prezzo del biglietto, un *voucher* per il medesimo importo, utilizzabile entro un anno dall'emissione, precisando espressamente, al comma 12, che «l'emissione dei *voucher* previsti dal presente articolo assolve

i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario». Il ricorso a questa soluzione alternativa, invece, nei regolamenti in esame è espressamente subordinata, in un'ottica maggiormente protettiva dei diritti del passeggero, all'espresso consenso di quest'ultimo. Al riguardo, per quanto, come già accennato, possa leggersi dietro quest'opzione che il decreto legge, e la legge che lo ha convertito, hanno inteso rimettere al vettore una preoccupazione per le conseguenze economiche non indifferenti derivanti dal dover provvedere senz'altro al rimborso integrale del prezzo dei biglietti emessi, con conseguente rischio di insolvenza degli operatori che renderebbe ancor più difficoltoso il conseguimento materiale del rimborso (si veda Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Segnalazione*, cit., pp. 6 s.; Commissione europea, *Raccomandazione (UE) 2020/648 del 13 maggio 2020 relativa ai buoni offerti ai passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19*, in *G.U.U.E.*, L 151 del 14 maggio 2020, p. 10, punto 2) non si può fare a meno di concludere che, per quanto già si è osservato, in tutti i casi in cui la disciplina direttamente applicabile contenuta nei regolamenti esaminati trova applicazione, il legislatore nazionale non può sostituire la soluzione che ritiene preferibile a quella contemplata dal legislatore dell'Unione, né con riferimento a fattispecie che siano soggette alla propria legge, né, tantomeno, a titolo di norme di applicazione necessaria, relativamente a rapporti giuridici soggetti a una legge straniera.

*c) le limitate ipotesi di applicazione cumulativa della disciplina nazionale contemplate dai regolamenti in esame.*

Infatti, il legislatore dell'Unione, nei casi in cui ha inteso lasciare un margine di autonomia nella disciplina della materia agli Stati membri lo ha fatto espressamente, precisandone al tempo stesso i limiti, come nel caso del regolamento n. 261/2004 in materia di trasporto aereo, il quale, all'art. 12, fa salvo il diritto del passeggero a risarcimenti supplementari che siano previsti da altre disposizioni di fonte interna o convenzionale, prevedendo nondimeno che quanto conseguito dal passeggero per tale via possa essere detratto da quanto dovutogli in base



al regolamento. La norma limita ulteriormente tale possibilità, prevedendo, in termini peraltro non del tutto lineari, che, salve disposizioni del diritto interno che prevedano diversamente, dei risarcimenti supplementari in parola non potrà godere il passeggero che rinunci volontariamente alla prenotazione in cambio di benefici concordati con l'operatore del servizio aereo in caso di mancato imbarco.

Più ampia, ma ugualmente orientata nel senso di non pregiudicare ulteriori vie di ristoro al passeggero, è la disciplina contenuta nel regolamento n. 1177/2010 in materia di trasporto marittimo, il quale, all'art. 21, fa salve le ulteriori azioni di cui il passeggero possa disporre innanzi ai giudici interni in base al diritto nazionale per ottenere risarcimenti per perdite dovute a cancellazioni o ritardi subiti dai servizi di trasporto. Quest'ultimo regolamento richiama in proposito anche la disciplina contenuta nella direttiva 90/314/CEE, la quale è stata nel frattempo sostituita dalla direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati, sul cui coordinamento con la disciplina introdotta dal decreto legge in esame ci si soffermerà più avanti. Una soluzione simile, nel senso di non pregiudicare ulteriori richieste risarcitorie che il passeggero possa avanzare in base alla legislazione nazionale, è contemplata dal regolamento n. 181/2011 sul trasporto con autobus.

Maggiormente articolata è la soluzione recata dal regolamento n. 1371/2007 in materia di trasporto ferroviario, il quale opera un rinvio indiretto alle regole nazionali, per tramite dell'allegato I al regolamento stesso, nel quale sono riprodotte le disposizioni delle regole uniformi sul trasporto internazionale per ferrovia dei passeggeri e dei bagagli (CIV), riportate in appendice alla Convenzione COTIF del 9 maggio 1980, come modificata dal protocollo del 3 giugno 1999. Il rinvio in questione è operato dall'art. 32, par. 3, delle regole uniformi, che rimette alle disposizioni nazionali il risarcimento dovuto al passeggero per danni derivanti dalla soppressione, ritardo o mancata corrispondenza in circostanze diverse da quelle contemplate dalla norma.

In sintesi, pur nella varietà delle soluzioni di dettaglio che si sono brevemente illustrate, un tratto comune della disciplina

recata dai quattro regolamenti esaminati è dato dal fare salva, con maggiore o minore ampiezza, la libertà degli Stati membri di prevedere nelle proprie leggi interne forme di risarcimento aggiuntive rispetto al rimborso integrale dovuto in caso di cancellazione del viaggio in base ai regolamenti stessi. In quest'ottica, una disciplina come quella contenuta nell'art. 88-*bis* del D.L. n. 18/2020 come convertito, la quale, come si è notato, tende ad introdurre una disciplina meno favorevole al viaggiatore in quanto lascia alla discrezionalità dell'operatore del servizio di trasporto di offrire un *voucher* in luogo del rimborso, non può utilmente venire in considerazione al fine di integrare la disciplina prevista nei regolamenti nei termini che questi consentono.

#### *7. Il coordinamento con la direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati*

Solo formalmente diverso appare presentarsi il caso in relazione ai pacchetti turistici, materia che, come si è notato, forma oggetto di una direttiva che, come tale, in linea di principio dovrebbe lasciare un margine di discrezionalità agli Stati membri quanto alle modalità specifiche di attuazione. Pur sempre, non può farsi a meno di osservare che la direttiva 2015/2302 non può certo considerarsi come una direttiva c.d. di armonizzazione minima, sol che si abbia riguardo al suo art. 4, nel quale essa preclude, salva diversa disposizione, la possibilità per gli Stati membri di introdurre disposizioni divergenti da quelle dettate dalla direttiva stessa, con particolare riferimento a disposizioni più o meno severe che intendano garantire al consumatore un livello di tutela diverso.

Pertanto, in relazione ad una direttiva di carattere dettagliato o, piuttosto, di armonizzazione massima (così l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Segnalazione*, cit., p. 5), come quella in esame si pone nuovamente la questione non solo della difficoltà di giustificare la prevalenza, a titolo di norme di applicazione necessaria, delle disposizioni adottate da uno Stato membro su quelle di un altro Stato membro che, in relazione ad un rapporto rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva, sarebbero state applicabili in base alle ordinarie norme di

conflitto (si veda la sentenza *Unamar* sopra citata, par. 52), bensì, a fortiori, della compatibilità stessa di tali disposizioni con la direttiva. Deve a questo riguardo notarsi che, benché le norme della direttiva in questione non siano espressamente richiamate nei commi pertinenti dell'art. 88-*bis* del D. L. n. 18/2020 come convertito, questi ultimi richiamano invece le disposizioni del D. Lgs. 23 maggio 2011, n. 79, novellate dal D. Lgs. 21 maggio 2018 n. 62 di attuazione della direttiva, intendendo modificare, limitatamente ai casi nei quali l'art. 88-*bis* stesso trova applicazione, la disciplina dei rimborsi ai quali l'operatore è tenuto nei confronti dell'acquirente del pacchetto ai sensi dell'art. 41, commi 5 e 6 del D. Lgs. n. 79/2011, come novellato in attuazione delle disposizioni della direttiva, che vi si trovano pressoché testualmente riprodotte.

Entrando sinteticamente nel merito delle disposizioni pertinenti, si deve notare che l'art. 12 della direttiva prevede, al par. 2, che l'acquirente del pacchetto turistico possa esercitare il diritto di risolvere il contratto prima dell'inizio del pacchetto senza corrispondere spese di risoluzione in caso di circostanze inevitabili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione, prevedendo che, in questo caso, l'acquirente del pacchetto turistico abbia diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, senza avere diritto ad un indennizzo supplementare. Reciprocamente, la norma prevede, al par. 3, che l'organizzatore del pacchetto turistico può recedere a sua volta dal contratto, con l'obbligo di offrire all'acquirente il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, senza dover versare un indennizzo aggiuntivo, se non è in grado di eseguire il contratto a causa di circostanze inevitabili e straordinarie e comunica la risoluzione del contratto stesso all'acquirente senza indebito ritardo prima dell'inizio del pacchetto.

Le disposizioni appena richiamate dalla direttiva appaiono a dire il vero formulate in termini immediatamente precettivi, ciò che appare ulteriormente evidenziato dal raffronto con gli altri commi dello stesso articolo, relativi invece alla possibilità

per l'acquirente del pacchetto di recedere *ad nutum* dal contratto in assenza delle circostanze eccezionali che si sono dette, in quest'ultimo caso verso il diritto del prestatore di trattenere dal rimborso le spese di risoluzione. Questi ultimi commi sono invece formulati, infatti, nel senso di dare mandato agli Stati membri di individuare le forme più opportune nelle quali tale diritto possa essere esercitato.

Non si può conseguentemente fare a meno di osservare che le disposizioni contenute nell'art. 88-bis del D. L. n. 18/2020 come convertito, nel prevedere una soluzione non in linea con le disposizioni immediatamente precettive della direttiva che si sono richiamate, con particolare riferimento alla possibilità per l'organizzatore del pacchetto di offrire all'acquirente, indipendentemente dal consenso di quest'ultimo, un pacchetto alternativo oppure un *voucher* da utilizzare entro un anno dall'emissione per un importo pari al rimborso dovuto, non solo non possono considerarsi materialmente idonee ad offrire all'acquirente del pacchetto turistico, che si presenta alla stregua di un consumatore, una protezione più ampia di quella prescritta dalla direttiva, in termini tali da giustificare, secondo l'approccio seguito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Unamar*, la pretesa di imporne l'applicazione a titolo di norme di applicazione necessaria in luogo delle disposizioni della legge di un altro Stato membro che fosse applicabile al rapporto (sentenza *Unamar*, cit., par. 52), bensì si pongono in contrasto con l'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 4 della direttiva stessa di astenersi dall'adottare misure che abbiano l'effetto di alterare, in senso più o meno favorevole, lo standard di tutela che la direttiva stessa ha fissato per l'acquirente del pacchetto turistico nella sua veste di consumatore-viaggiatore.

Appare quindi doversi concludere che anche in relazione ai pacchetti turistici le disposizioni dell'art. 88-*bis* potranno trovare applicazione solamente nei casi che non ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva, la quale, configurandosi come uno strumento volto alla tutela dei consumatori (si vedano i considerando 6 e 7 del preambolo della direttiva in esame), appare applicabile a tutti i pacchetti turistici e servizi collegati, come definiti nella direttiva stessa – salve le assai limitate eccezioni

contemplate all'art. 2, par. 2 – offerti a soggetti residenti in uno Stato membro. E ciò indipendentemente dal paese in cui è stabilito l'operatore che offre il pacchetto, tenuto conto che questo può materialmente essere offerto anche *online*, e dall'eventuale prevalente localizzazione dei servizi rientranti nel pacchetto, o ad esso collegati, in uno o più paesi terzi.

*8. L'eventuale presa in considerazione delle disposizioni di cui all'art. 88-bis del decreto legge 'Cura Italia' come norme di applicazione necessaria straniere in relazione a rapporti soggetti ad una diversa legge regolatrice*

Un ultimo profilo sul quale merita soffermarsi conclusivamente è dato dall'eventualità che le disposizioni contenute nell'art. 88-*bis* del D.L. n. 18/2020 così come convertito, nella inevitabilmente limitata misura in cui, per quanto si è osservato, esse possano considerarsi applicabili fatta salva la disciplina contenuta nei regolamenti e nella disciplina attuativa delle disposizioni immediatamente precettive contenute nella direttiva sopra richiamata, possano venire in considerazione come norme di applicazione necessaria straniere ai sensi dell'art. 9, par. 3, del regolamento Roma I. Questa ipotesi presuppone, evidentemente, che esse possano venire in considerazione in una controversia portata davanti ai giudici di un altro Stato membro soggetto al regolamento in questione. In proposito, l'art. 9, par. 3, del regolamento Roma I consente di prendere in considerazione le norme di applicazione necessaria di un altro Stato, diverso da quello la cui legge è applicabile al rapporto, quando lo Stato al quale le norme in questione appartengono sia quello nel quale il contratto debba ricevere esecuzione, e quando le disposizioni in questione abbiano per effetto di rendere illecita l'esecuzione stessa.

A questo riguardo, ferma restando, a ben considerare, la relativa improbabilità dell'invocazione davanti a giudici di un altro Stato membro delle norme in questione, in relazione ad un contratto non sottoposto al diritto italiano, sol che si consideri che le categorie di soggetti contemplate dall'art. 88-*bis* al comma 1 come beneficiari delle disposizioni in questione appaiono

per implicazione dover o essere residenti in Italia, o, quantomeno, aver acquistato in Italia i titoli di viaggio o pacchetti turistici della cui cancellazione si discute, è il soddisfacimento dei due requisiti indicati dall'art. 9, par. 3, del regolamento 'Roma I' a rivelarsi poco verosimile in relazione alle disposizioni in esame.

In proposito, se il primo dei due requisiti non sarebbe difficile da soddisfare tutte le volte in cui le prestazioni oggetto del contratto di trasporto, di soggiorno o del pacchetto turistico siano almeno in parte da eseguirsi in Italia, il secondo invece non pare poter essere soddisfatto dalle norme in esame, le quali in realtà non hanno per oggetto o per effetto di rendere illecita l'esecuzione delle prestazioni in questione, bensì di dichiararne, come espressamente fa il primo comma dell'art. 88-*bis*, l'impossibilità sopravvenuta, ai sensi dell'art. 1463 del codice civile. Del resto, come la Corte di giustizia ha chiarito nella sentenza *Nikiforidis*, i requisiti ai quali l'art. 9, par. 3, del regolamento 'Roma I' subordina la possibilità di prendere in considerazione le norme di applicazione necessaria di Stati diversi tanto dallo Stato del foro quanto dallo Stato la cui legge è applicabile al rapporto sono da considerarsi di stretta interpretazione. Ciò a motivo della deroga che tale possibilità comporta al normale funzionamento delle regole di conflitto poste dal regolamento, e del pregiudizio per la certezza del diritto, in termini di prevedibilità della legge regolatrice, che un'interpretazione estensiva di tale possibilità rischierebbe di comportare (Corte di giustizia UE, sentenza 18 ottobre 2016, in causa C-135/15, *Republik Griechenland c. Nikiforidis*, cit., par. 45-49).

Piuttosto, i requisiti in questione potrebbero dirsi soddisfatti in relazione alle misure restrittive adottate, tanto in Italia quanto in altri paesi, membri come non membri dell'Unione europea, per contenere la diffusione della pandemia, nella misura in cui tali misure abbiano avuto per effetto di vietare gli spostamenti, e, pertanto, di rendere illecita l'eventuale esecuzione di contratti di trasporto, di soggiorno e di pacchetti di viaggio, nel territorio dello Stato che le ha adottate.

### Bibliografia essenziale

- G. Biagioni, *Art. 9*, in F. Salerno, P. Franzina (a cura di), *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali* («Roma I»), *Commentario, Le nuove leggi civili commentate*, 2009, pp. 788 ss.;
- A. Bonomi, *Le norme imperative nel diritto internazionale privato*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1998;
- A. Bonomi, *Le norme di applicazione necessaria nel regolamento “Roma I”*, in N. Boschiero (a cura di), *La nuova disciplina comunitaria della legge applicabile ai contratti*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 173 ss.;
- G. Contaldi, *Il trust nel diritto internazionale privato italiano*, Milano, Giuffrè, 2001;
- G. Contaldi, *Il contratto internazionale di trasporto di persone*, in N. Boschiero (a cura di), *La nuova disciplina comunitaria della legge applicabile ai contratti*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 359 ss.;
- A. Davì, *La Rivista e gli studi di diritto internazionale privato in Italia nel dopoguerra*, «Rivista di diritto internazionale», 2007, pp. 5 ss.;
- R. De Nova, *I conflitti di leggi e le norme con apposita delimitazione della sfera di efficacia*, «Diritto internazionale», 1959, I, pp. 13 ss.;
- Ph. Francescakis, *Quelques précisions sur les «lois d’application immédiate» et leurs rapports avec les règles de conflit des lois*, «Revue critique de droit international privé», 1966, pp. 1 ss.;
- A. Palmigiano, *Emergenza coronavirus: le tutele nel settore del trasporto aereo*, Giustizia Insieme, <<https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1150-emergenza-coronavirus-le-tutele-nel-settore-del-trasporto-aereo-di-alessandro-palmigiano>>, giugno 2020;
- E. Piovesani, *Italian Self-Proclaimed Overridingly Mandatory Provisions to Fight Coronavirus*, Conflictoflaws.net, <<https://conflictflaws.net/2020/italian-self-proclaimed-overriding-mandatory-provisions-to-fight-coronavirus/>>, marzo 2020, con commenti di P. Franzina, C. Benini, M. Salvadori e replica di E. Piovesani, *ivi*, 27 marzo 2020;
- S. Pollastrelli, *Trasporti e turismo nell’emergenza epidemiologica da coronavirus. Sfera soggettiva di protezione dei diritti dei passeggeri, supra*, pp. 105 ss.;
- G. Zarra, *Alla riscoperta delle norme di applicazione necessaria. Brevi note sull’art. 28, co. 8, del D.L. 9/2020 in tema di emergenza Covid*, Sidiblog.org, <<http://www.sidiblog.org/2020/03/30/alla-riscoperta-delle-norme-di-applicazione-necessaria-brevi-note-sullart-28-co-8-del-dl-92020-in-tema-di-emergenza-covid-19/>>, marzo 2020, con replica di P. Franzina, *ivi*, 31 marzo 2020.

## Notizie sugli Autori

**Alessio Bartolacelli** è professore associato di diritto commerciale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata, e membro del Collegio docenti del Dottorato di ricerca in diritto e innovazione attivo presso lo stesso Ateneo. È autore di due monografie e diversi contributi su rivista e in volume, editi in Italia e all'estero, su temi di diritto dell'impresa e delle società, anche con taglio europeo e comparato. I suoi attuali interessi scientifici principali sono negli ambiti del diritto societario, con speciale attenzione alle società a responsabilità limitata, del diritto commerciale europeo, e dei profili giuridici dell'economia sostenibile.

**Ermanno Calzolaio** è professore ordinario di Diritto Privato Comparato nell'Università di Macerata, dove è anche coordinatore del progetto Dipartimento di Eccellenza finanziato dal Ministero dell'Università per il quinquennio 2018/2022. È stato visiting professor nell'Università Normal di Pechino e nella Shanghai University of Political Sciences and Law (Cina), nella Murdoch School of Law (Perth-Australia), nell'Università di Orléans (Francia). È membro della International Academy of Comparative Law e componente del Comitato direttivo dell'Associazione Italiana di Diritto Comparato. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la comparazione civil law-common law, con particolare riguardo al ruolo del precedente, alla proprietà, al diritto dei contratti e delle successioni, nonché a tematiche connesse all'impatto delle nuove tecnologie sul diritto.

**Simone Calzolaio** è professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata. Si occupa di temi legati alle fonti del diritto, al diritto regionale, al diritto dell'informazione e della comunicazione e dell'internet, alla protezione dei dati personali. Nel 2012 ha pubblicato con Giappichelli il volume "Il cammino delle materie nello stato regionale" e nel 2017 la voce "Protezione dei dati personali" (Dig.disc.pubbl., UTET). Partecipa a diversi progetti europei finanziati, fra cui un dottorato industriale europeo HEART



(<http://heart-itn.eu/>), ed è membro della Direzione del Master in Formazione, gestione, conservazione degli archivi digitali in ambito pubblico e privato dell'Università di Macerata.

**Guido Canavesi** è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Macerata e Direttore della *Scuola di specializzazione in Diritto sindacale del lavoro e della previdenza* della medesima Università. È promotore degli annuali Seminari Previdenziali Maceratesi, rivolti ai giovani studiosi della materia. Suoi principali temi di ricerca sono il Diritto della sicurezza sociale e il Diritto del mercato del lavoro.

**Mariano Cingolani** è professore ordinario di Medicina Legale nell'Università di Macerata, dove è stato Direttore della Scuola di Dottorato di Ateneo dal 2007 al 2014; è attualmente Responsabile ed Amministratore dello Spin-off For. Med. Lab. approvato dall'Università di Macerata e Presidente della Classe di Laurea in Servizi Sociali. È autore di oltre 260 lavori scientifici pubblicati su riviste italiane e straniere nei settori della patologia forense, della antropologia forense, della tossicologia forense e della responsabilità medica, con i seguenti indici bibliometrici: WOS: prodotti 54, citazioni 1144, h-index 21; SCOPUS: prodotti 62, citazioni 1376, h-index 23; ResearchGate: prodotti 73, citazioni 1850, h-index 24; Scholar: prodotti 104, citazioni 2365, h-index 25.

**Gianluca Contaldi** è professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Macerata. È autore di saggi in diritto internazionale, diritto internazionale privato e processuale e diritto dell'Unione europea. Recentemente ha pubblicato un volume sui problemi giuridici dell'integrazione economica europea. È stato docente erasmus a Leicester e *visiting professor* a Paris Nanterre. Ha partecipato, anche in qualità di responsabile, a progetti di ricerca nazionali ed europei. È stato Presidente del Corso di laurea in giurisprudenza ed è attualmente membro del Consiglio di amministrazione presso l'Università degli Studi di Macerata.

**Ninfa Contigiani** è ricercatore confermato in Storia del diritto medievale e moderno nell'Università di Macerata. È componente del comitato di redazione del «Giornale di storia costituzionale/Journal of Constitutional History». Ha studiato la legislazione penale pontificia e la repressione dei reati di sangue intrafamiliari tra il XIX e il XX secolo e più in generale le ragioni del sangue come elemento fondativo della costruzione giuridico-legale della famiglia e della

cittadinanza. Si interessa anche di temi relativi alle politiche sociali nel welfare italiano, ai modelli europei di sicurezza sociale, alla condizione femminile, al lavoro sociale, al Terzo settore. In quest'ambito è coordinatrice del Centro interdipartimentale per il Terzo settore e l'Economia civile costituito presso l'Università di Macerata.

**Angela Cossiri** è Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata ed è componente del Collegio docenti del Corso di dottorato "Diritto e innovazione". Marie Curie Fellow presso la University of Shanghai, ha svolto attività didattica presso l'Universidad Autonoma de Barcelona, l'Universidad de Barcelona e la University of Wroclaw. Già Consigliere del Sottosegretario di Stato per le politiche e gli affari europei, ha svolto l'attività di "Esperto" presso il Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri. È Responsabile scientifico di "Sustainable Innovation Lab. Progetto per la co-creazione e rigenerazione di soluzioni sostenibili ad alto contenuto di innovazione sociale, culturale e istituzionale". I suoi studi riguardano principalmente il rapporto tra ordinamento interno e diritto dell'Ue, la tutela dei diritti fondamentali e la crisi della rappresentanza politica.

**Giovanni Di Cosimo** È professore ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Macerata, dove è anche componente del Consiglio di Direzione della Scuola di studi superiori Giacomo Leopardi. È responsabile scientifico dell'unità locale della ricerca di interesse nazionale "L'impatto delle nuove tecnologie sui processi di auto- e co-regolazione: verso uno Stato di diritto tecnologico" (Prin 2017) e componente della direzione delle riviste: Osservatorio sulle fonti, Le Regioni, Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale. I suoi scritti sono dedicati ai temi delle libertà, delle fonti normative, del regionalismo.

**Romolo Donzelli** è professore associato di Diritto processuale civile nell'Università di Macerata. È autore di quattro monografie, voci enciclopediche, nonché scritti vari in materia di diritto civile, diritto processuale civile, anche comparato, diritto di famiglia e diritto concorsuale. È membro dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile, dell'Istituto Superiore per lo Studio dell'Arbitrato - ISSA, del Comitato editoriale e di redazione della Rivista di diritto processuale, nonché della Commissione di studio per il diritto processuale civile e fallimentare istituita presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma. Esercita la professione di avvocato ed è abilitato al patrocinio innanzi alle Giurisdizioni superiori.

**Tommaso Febbrajo** è professore associato di Diritto privato presso l'Università di Macerata. Dottore di ricerca in "Diritto civile nella legalità costituzionale". I suoi studi sono dedicati prevalentemente al diritto privato europeo, al diritto contrattuale e alle problematiche legate alla tutela giuridica dei consumatori.

**Gabriele Franza** è professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Macerata, dove è anche componente della Scuola di Diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale, nonché coordinatore del corso di diritto del lavoro della Scuola di specializzazione nelle professioni legali. È componente del Collegio di dottorato in autonomia individuale e autonomia collettiva presso l'Università di Roma Tor Vergata. I suoi scritti sono principalmente dedicati al rapporto di lavoro ed al relativo mercato, anche nella prospettiva eurounitaria e sovranazionale.

**Fabrizio Marongiu Buonaiuti** è professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Macerata, dove siede anche nel Collegio dei docenti del Dottorato in Diritto e innovazione. Ha svolto periodi di studio e di ricerca nel Regno Unito (LL.M., Università di Cambridge), in Svizzera, Germania, Paesi Bassi e ha conseguito nel 2010 il Premio AiSDC (*Association des alumni et des amis de l'Institut suisse de droit comparé*) per la sua prima monografia. Si occupa principalmente di diritto internazionale privato e, nel campo del diritto internazionale pubblico, di temi concernenti le immunità giurisdizionali degli Stati e la tutela internazionale dei diritti umani.

**Massimo Meccarelli** è professore ordinario di Storia del diritto medievale e moderno nell'Università di Macerata, dove è anche coordinatore del Corso di dottorato in Diritto e Innovazione. È *affiliate researcher* del Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte (Frankfurt am Main) ed è stato professore visitante invitato presso l'Universidad Autónoma de Madrid, la Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main, l'Universität Wien. I suoi scritti sono dedicati alla storia del pensiero giuridico, alla storia della giustizia, alla storia del diritto penale. Attualmente le sue ricerche insistono sui seguenti temi: diritti fondamentali e umani, diritto e diversità, diritto in tempo di transizione, multi-normatività.

**Stefano Pollastrelli** è professore ordinario di diritto della navigazione nell'Università di Macerata dove è anche coordinatore del Centro

Universitario di Studi Marittimi Adriatico-Ionici e dei Trasporti Trans-europei, docente nella Scuola di Specializzazione delle professioni legali e componente del Collegio dei docenti del dottorato di ricerca in “Diritto ed Innovazione”. È membro del Comitato scientifico della rivista del Diritto della Navigazione e Responsabile del coordinamento scientifico della collana “Quaderni della rivista del diritto della navigazione”. È avvocato ammesso al patrocinio presso le giurisdizioni superiori. È autore di numerosi saggi e contributi in materia di diritto della navigazione e dei trasporti. Dal 1° novembre 2018 è Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Macerata.

**Monica Stronati** è professoressa associata di Storia del diritto medievale e moderno nell’Università di Macerata, dove è anche responsabile della Sezione di Scienze giuridiche, economiche e sociali applicate. I suoi temi di ricerca vertono sulla storia della giustizia e la storia costituzionale. Attualmente si occupa di associazionismo e solidarismo giuridico tra Otto e Novecento.

**Andrea Francesco Tripodi** è Professore associato di Diritto penale nell’Università di Macerata e presso lo stesso Ateneo è membro del Collegio dei docenti del dottorato di ricerca in diritto e innovazione. Docente presso la Scuola Superiore della Magistratura, Scuole di specializzazione nelle professioni legali, Master e Corsi di dottorato di ricerca, è stato componente di comitati scientifici di commissioni ministeriali istituite per l’elaborazione di riforme legislative. È autore di due monografie e di diversi contributi su riviste e volumi. I suoi scritti hanno ad oggetto principalmente temi di diritto penale dell’economia e diritto penale europeo. Attualmente le sue ricerche si concentrano sulle garanzie convenzionali di rilievo penale.

**Laura Vagni** è professore associato di Diritto Privato Comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Macerata, dove insegna Diritto Privato Comparato, *Comparative Legal Systems* e Diritto comparato e dei contratti internazionali. È referente di Ateneo per il tema Health del Programma Nazionale per la Ricerca (PNR 2015-2020). I suoi principali interessi scientifici riguardano il diritto privato europeo in formazione, il diritto dei trusts, la proprietà e il diritto dei contratti nella prospettiva comparatistica. Ha partecipato a vari progetti di ricerca internazionali, finanziati dall’UE nell’ambito del programma Horizon 2020.



# Il diritto nella pandemia

Temi, problemi, domande

Il coronavirus (Covid-19) ha colpito direttamente la vita e la salute di un alto numero di persone e ha imposto a tutti un cambiamento che nessuno avrebbe mai immaginato: il confinamento, per limitare al massimo le possibilità di contagio. La situazione inedita che ne è conseguita costituisce una sfida per il giurista, suscitando domande e acuendo l'esigenza di un confronto al di là degli angusti confini dei rispettivi settori disciplinari. Il presente volume raccoglie l'esito delle prime riflessioni presentate in occasione di un seminario di studi promosso nell'ambito delle iniziative dei Corsi di dottorato giuridici e del progetto di Dipartimento di eccellenza su "Diritto e Innovazione" dell'Università di Macerata. I contributi spaziano dalla storia del diritto al diritto costituzionale, dal diritto dell'Unione Europea al diritto comparato e internazionale privato, dal diritto dei trasporti al diritto del lavoro, dal diritto penale al diritto commerciale, dalla medicina legale al diritto processuale.

**Ermanno Calzolaio** è professore ordinario di Diritto Privato Comparato e coordinatore del progetto del Dipartimento di Eccellenza finanziato dal Miur (2018-2022)

**Massimo Meccarelli** è professore ordinario di Storia del Diritto e coordinatore dei corsi di dottorato di ricerca in "Scienze giuridiche" e in "Diritto e innovazione"

**Stefano Pollastrelli** è professore ordinario di Diritto della Navigazione e Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA



**eum** edizioni università di macerata

ISBN 978-88-6056-662-1



9 788860 566621