



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL PIEMONTE
UFFICIO III

CORSO VITTORIO EMANUELE II, 70, 10121 - TORINO (TO)
PEC: DRPI@POSTACERT.ISTRUZIONE.IT; WEB: [HTTP://WWW.ISTRUZIONEPIEMONTE.IT/](http://WWW.ISTRUZIONEPIEMONTE.IT/)
CF: 97613140017; CODICE FE: 8MXTUA; CODICE IPA: M_PI; AOODRPI

Torino
Ai Dirigenti Scolastici
delle Istituzioni Scolastiche Statali
di ogni ordine e grado del Piemonte
LORO SEDI

OGGETTO: Sospensione dei viaggi d'istruzione a seguito delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 – a.s. 2019/20
Rimedi esperibili

Quest'Ufficio ritiene opportuno, stante il numero di istituzioni scolastiche interessate e la necessità di adottare comportamenti uniformi, dare delle indicazioni generali in merito ai rimedi esperibili per la gestione dei contratti con le Agenzie di Viaggio per i viaggi di istruzione programmati in Italia e all'estero che, a seguito dei provvedimenti governativi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, non sono stati più attivati.

Le predette indicazioni tengono conto, peraltro, del parere espresso in merito dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Normativa di riferimento

- decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, artt. 1 e 2 con cui è stata inizialmente disposta la sospensione dei viaggi di istruzione dal 23 febbraio al 15 marzo 2020;
- decreto legge 8 aprile 2020, n. 22 recante "Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato", pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n.93 del 08-04-2020, il quale all'art. 2, comma 6, ha esteso all'intero anno scolastico 2019/2020 la sospensione dei "viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado".

I provvedimenti governativi appena citati rappresentano a pieno titolo quella che, nei rapporti giuridici caratterizzati da prestazioni sinallagmatiche, viene comunemente qualificata sopravvenienza normativa, o "*factum principis*", ossia





circostanze ragionevolmente non prevedibili dalle parti secondo la comune diligenza, che incidono sul rapporto contrattuale rendendo impossibile la prestazione e determinando conseguentemente l'estinzione dell'obbligazione.

Fatta questa necessaria premessa occorre individuare lo strumento più idoneo da applicare al caso di specie, distinguendo, con riferimento al momento in cui si è verificata la sopravvenienza normativa, il caso in cui il contratto con l'agenzia di viaggi sia già stato stipulato, da quello in cui non sia stato ancora stipulato.

Per giurisprudenza ormai consolidata, infatti, quando in un contratto è parte la P.A. gli atti successivi alla stipula del contratto sono regolati dalla disciplina privatistica, mentre tutti quelli ad essa prodromici restano assoggettati alla disciplina del diritto pubblico.

Rimedi esperibili nel caso in cui i contratti siano già stati stipulati

Nel caso in cui il contratto con l'Agenzia di Viaggio sia stato stipulato in epoca antecedente ai provvedimenti governativi è necessario incidere direttamente sullo stesso attraverso rimedi di carattere privatistico.

L'art. 30, comma 8, del d. lgs. 50/2016, che detta i principi generali in materia di appalti e concessioni, stabilisce infatti che *«per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi (..) alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile»*.

La norma, nel prevedere un rinvio generale alle disposizioni del codice civile, è chiara nell'affermare che il rapporto contrattuale tra la pubblica amministrazione e il contraente privato debba essere ricondotto, in via generale, allo schema unitario del contratto di diritto comune.

Al riguardo, il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, al comma 9, dell'art. 28, rubricato "Rimborso titoli di viaggio e pacchetti turistici", afferma che:

«9. Alla sospensione dei viaggi ed iniziative d'istruzione disposta dal 23 febbraio al 15 marzo ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, e dei conseguenti provvedimenti attuativi, si applica quanto previsto dall'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, in ordine al diritto di recesso del viaggiatore prima dell'inizio del pacchetto di viaggio nonché l'articolo 1463 del codice civile. Il rimborso può essere effettuato anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione».

Alla luce della sopravvenuta sospensione per tutto l'anno scolastico, di cui al DL scuola dell'8 aprile 2020, citato, si ritiene che l'art. 28, comma 9, del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, possa dirsi applicabile a tutto il periodo di sospensione (e, dunque, a tutto l'anno scolastico 2019/2020 e non solo dal 23 febbraio al 15 marzo 2020, come previsto originariamente).



La disposizione citata, a fronte della sospensione dei viaggi d'istruzione prevista dalle misure governative in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica in atto, ammette due rimedi:

1. il recesso unilaterale dal contratto ex art. 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. Codice del Turismo), secondo cui *"il viaggiatore può recedere unilateralmente dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, e di ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, senza corrispondere spese di recesso"* ;
2. la risoluzione per impossibilità sopravvenuta ex art. 1463 cod. civ., ai sensi del quale *"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"*.

I presupposti per l'operatività del suddetto rimedio sono stati enucleati dalla giurisprudenza nell'elemento obiettivo della impossibilità di eseguire la prestazione medesima, in sé considerata, e in quello soggettivo dell'assenza di colpa da parte del debitore riguardo alla determinazione dell'evento che ha reso impossibile la prestazione.

Rimedi esperibili nel caso in cui non si sia ancora proceduto alla stipula dei contratti

Nel caso in cui il contratto con l'Agenzia di Viaggio non sia stato ancora stipulato al momento della sopravvenienza normativa è necessario invece incidere sui provvedimenti di affidamento "a monte" attraverso gli strumenti di natura pubblicistica.

In questo caso, la sopravvenienza normativa, ossia i provvedimenti governativi emessi per il contenimento del rischio epidemiologico, costituisce il presupposto per procedere alla revoca della determina di affidamento ex art. 21- quiquies della legge n. 241/90.

E ciò in considerazione del fatto che la stessa ha reso *"giuridicamente impossibile"* l'oggetto dell'affidamento stesso, il quale viene ricondotto dalla giurisprudenza amministrativa a quel *"mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento"* che, per espressa previsione dell'art. 21-quinquies citato, giustifica la scelta di revocare le procedura di gara.

Per giurisprudenza consolidata (cfr. T.A.R. Cagliari, Sardegna, sez. I, n.192/2019) la revoca per sopravvenienza normativa, in quanto ricollegabile a un dato giuridico ostativo all'applicazione degli atti amministrativi inizialmente adottati, si configurerebbe come rimedio sostanzialmente "imposto" e sul piano sistematico-funzionale si traduce in una sorta di presa d'atto dell'impossibilità sopravvenuta dell'efficacia provvedimentoale.



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL PIEMONTE
UFFICIO III

CORSO VITTORIO EMANUELE II, 70, 10121 - TORINO (TO)
PEC: DRPI@POSTACERT.ISTRUZIONE.IT; WEB: [HTTP://WWW.ISTRUZIONEPIEMONTE.IT/](http://WWW.ISTRUZIONEPIEMONTE.IT/)
CF: 97613140017; CODICE FE: 8MXTUA; CODICE IPA: M_PI; AOODRPI

Per quanto sopra, sempre secondo la citata giurisprudenza, la natura oggettiva e insuperabile del motivo che ha condotto alla revoca consente di ritenere superabile, per il tramite del meccanismo sanante di cui all'art. 21-ocites, 2° comma, L. n. 241/90, l'illegittimità correlata alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca.

Quanto all'onere di motivazione, si è affermato che in siffatti casi la motivazione del provvedimento di revoca possa limitarsi a richiamare la norma sopravvenuta, senza bisogno di alcun bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, trovando la revoca adeguata giustificazione nel fatto in sé della sopravvenienza giuridica ostativa (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2015, n. 2019, 29 dicembre 2014, n. 6406 e 26 settembre 2013, n. 4809).

In conclusione, delineati come sopra esposti i possibili rimedi in relazione al caso concreto, è opportuno che le istituzioni scolastiche procedano (ove non l'avessero già fatto) a formalizzare e/o reiterare, in caso di mancata risposta, le richieste di rimborso alle agenzie di viaggio.

Si ritiene che gli eventuali oneri risarcitori/indennitari vadano circoscritti alla sola restituzione della prestazione già eseguita da una parte, nei limiti dell'arricchimento dell'altra, fermo restando l'insussistenza di qualsiasi profilo di responsabilità (anche di tipo precontrattuale) imputabile all'Amministrazione procedente.

Nell'ipotesi in cui giungesse una proposta da parte dell'Agenzia di Viaggio di emettere voucher sostitutivi del rimborso, si rappresenta che essa assurge a proposta transattiva che gli istituti scolastici possono, ma non hanno l'obbligo di accettare, in particolare nel caso in cui si tratti di viaggi destinati a discenti che quest'anno termineranno il percorso formativo presso le istituzioni scolastiche di appartenenza e considerato che non appare, allo stato dei fatti, neppure possibile determinare una data certa di fruibilità di detti pacchetti turistici.

A ciò si aggiunga che detta proposta di rimborso con voucher, potendo non essere soddisfattiva per le famiglie dei discenti che terminano il corso di studi, deve essere valutata attentamente in quanto esporrebbe l'amministrazione ad eventuali contenziosi onerosi con i genitori degli alunni per la restituzione delle somme anticipate, il cui obbligo graverebbe temporaneamente sugli istituti, che successivamente potranno rivalersi sui tour operator con il meccanismo del *solve et repete*.

IL DIRETTORE GENERALE
Fabrizio MANCA

