

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

8 giugno 2023 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Pacchetti turistici e servizi turistici collegati – Direttiva (UE) 2015/2302 – Articolo 12, paragrafi da 2 a 4 – Risoluzione di un contratto di pacchetto turistico – Circostanze inevitabili e straordinarie – Pandemia di COVID-19 – Rimborso dei pagamenti effettuati dal viaggiatore di cui trattasi per un pacchetto turistico – Rimborso sotto forma di un importo in denaro o di un pacchetto turistico alternativo – Obbligo di rimborso nei confronti di tale viaggiatore entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto considerato – Deroga temporanea a tale obbligo»

Nella causa C-540/21,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 27 agosto 2021,

Commissione europea, rappresentata da R. Lindenthal, I. Rubene e A. Tokár, in qualità di agenti,

ricorrente,

sostenuta da:

Regno di Danimarca, rappresentato inizialmente da V. Pasternak Jørgensen e M. Søndahl Wolff, successivamente da M. Søndahl Wolff, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

Repubblica slovacca, rappresentata da B. Ricziová, in qualità di agente,

convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Prechal (relatrice), presidente di sezione, M.L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl e J. Passer, giudici,

avvocato generale: T. Čapeta

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che, avendo introdotto, con l'adozione dello zákon č. 136/2020 Z. z. (legge n. 136/2020 Racc.), del 20 maggio 2020 (in prosieguo:

la «legge n. 136/2020»), l'articolo 33 bis nello zákon č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (legge n. 170/2018 Racc., relativa ai pacchetti turistici, ai servizi turistici collegati e a talune condizioni applicabili all'attività turistica, che modifica e integra di talune leggi), del 15 maggio 2018, (in prosieguo: la «legge n. 170/2018»), la Repubblica slovacca è venuta meno all'obbligo ad essa incombente a norma dell'articolo 12, paragrafo 2, paragrafo 3, lettera b), e paragrafo 4, della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio (GU 2015, L 326, pag. 1), in combinato disposto con l'articolo 4 della direttiva 2015/2302.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2015/2302

2 Ai termini dei considerando 4, 5, 31, 40 e 46 della direttiva 2015/2302:

«(4) La direttiva 90/314/CEE [del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti “tutto compreso” (GU 1990, L 158, pag. 59)] lascia un'ampia discrezionalità agli Stati membri per quanto riguarda il recepimento. Ne consegue che sussistono grandi divergenze tra le legislazioni degli Stati membri. La frammentazione giuridica comporta costi maggiori per le imprese e ostacoli per quelle che vogliono operare oltre frontiera, limitando quindi la scelta dei consumatori.

(5) (...) Armonizzare i diritti e gli obblighi derivanti dai contratti relativi a pacchetti turistici e a servizi turistici collegati è necessario per promuovere, in tale settore, un effettivo mercato interno dei consumatori che raggiunga il giusto equilibrio tra un elevato livello di tutela per questi ultimi e la competitività delle imprese.

(...)

(31) I viaggiatori dovrebbero poter risolvere il contratto di pacchetto turistico in qualunque momento prima dell'inizio del pacchetto, dietro pagamento di adeguate spese di risoluzione che tengano conto di risparmi e introiti previsti che derivano dalla riassegnazione dei servizi turistici. Dovrebbero inoltre avere il diritto di risolvere il contratto di pacchetto turistico senza corrispondere spese di risoluzione qualora circostanze inevitabili e straordinarie abbiano un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto. Ciò può riguardare ad esempio conflitti armati, altri gravi problemi di sicurezza quali terrorismo, rischi significativi per la salute umana quali il focolaio di una grave malattia nel luogo di destinazione del viaggio o calamità naturali come inondazioni, terremoti o condizioni meteorologiche che impediscono di viaggiare in modo sicuro verso la destinazione come stabilito nel contratto di pacchetto turistico.

(...)

(40) Affinché la protezione in caso d'insolvenza sia efficace, essa dovrebbe coprire l'importo prevedibile dei pagamenti che hanno subito le conseguenze dell'insolvenza di un organizzatore e, se applicabile, il costo prevedibile per i rimpatri. (...) Ciò implica, in genere, che la garanzia deve coprire una percentuale sufficientemente elevata del fatturato dell'organizzatore relativo ai pacchetti (...) Tuttavia, un'efficace protezione in caso d'insolvenza non dovrebbe tenere conto di rischi estremamente remoti come, ad esempio, l'insolvenza simultanea di vari organizzatori principali, laddove così facendo si inciderebbe in misura sproporzionata sui costi della protezione, pregiudicandone l'efficacia. In tal caso la garanzia di rimborso può essere limitata.

(...)

(46) Dovrebbe essere confermato che i viaggiatori non possono rinunciare ai diritti di cui godono in forza della presente direttiva e che gli organizzatori o i professionisti che agevolano servizi turistici collegati non possono eludere i loro obblighi pretendendo di agire meramente in qualità di fornitori di servizi turistici o di intermediari o ad altro titolo».

3 L'articolo 1 della direttiva 2015/2302 così dispone:

«Scopo della presente direttiva è contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato e il più uniforme possibile di protezione dei consumatori, mediante il ravvicinamento di taluni aspetti delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di contratti tra viaggiatori e professionisti relativi a pacchetti turistici e servizi turistici collegati».

4 L'articolo 3 di tale direttiva così prevede:

«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

(...)

6. “viaggiatore”, chiunque intende concludere un contratto o è autorizzato a viaggiare in base a un contratto concluso, nell'ambito di applicazione della presente direttiva;

(...)

8. “organizzatore”, un professionista che combina pacchetti e li vende o li offre in vendita direttamente o tramite un altro professionista o unitamente a un altro professionista, oppure il professionista che trasmette i dati relativi al viaggiatore a un altro professionista [...].

(...)

12. “circostanze inevitabili e straordinarie”, una situazione fuori dal controllo della parte che invoca una tale situazione e le cui conseguenze non sarebbero state evitate nemmeno adottando tutte le ragionevoli misure;

(...))».

5 L'articolo 4 di tale direttiva, intitolato «Livello di armonizzazione», prevede quanto segue:

«Salvo che la presente direttiva disponga altrimenti, gli Stati membri non mantengono o introducono nel loro diritto nazionale disposizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente direttiva, incluse le disposizioni più o meno severe per garantire al viaggiatore un livello di tutela diverso».

6 L'articolo 12 della stessa direttiva, intitolato «Risoluzione del contratto di pacchetto turistico e diritto di recesso prima dell'inizio del pacchetto», così recita:

«1. Gli Stati membri assicurano che il viaggiatore possa risolvere il contratto di pacchetto turistico in ogni momento prima dell'inizio del pacchetto. In caso di risoluzione del contratto di pacchetto turistico da parte del viaggiatore ai sensi del presente paragrafo, il viaggiatore può essere tenuto a pagare all'organizzatore spese di risoluzione adeguate e giustificabili. (...)

2. Fatto salvo il paragrafo 1, il viaggiatore ha diritto di risolvere il contratto di pacchetto turistico 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. In caso di risoluzione del contratto di pacchetto turistico ai sensi del presente paragrafo, il viaggiatore ha diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare.

3. L'organizzatore può risolvere il contratto di pacchetto turistico e offrire al viaggiatore il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non è tenuto a versare un indennizzo

supplementare se:

(...)

- b) l'organizzatore non è in grado di eseguire il contratto a causa di circostanze inevitabili e straordinarie e comunica la risoluzione del medesimo al viaggiatore senza indebito ritardo prima dell'inizio del pacchetto.

4. L'organizzatore procede a tutti i rimborsi prescritti a norma dei paragrafi 2 e 3 oppure, con riguardo al paragrafo 1, rimborsa qualunque pagamento effettuato da o per conto del viaggiatore per il pacchetto dopo aver detratto le opportune spese di risoluzione. Tali rimborsi sono effettuati al viaggiatore senza indebito ritardo e in ogni caso entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto di pacchetto turistico.

(...))».

- 7 L'articolo 23 della direttiva 2015/2302, intitolato «Carattere imperativo della direttiva», così dispone:

«(...)

2. I viaggiatori non possono rinunciare ai diritti conferiti loro dalle norme nazionali che recepiscono la presente direttiva.

3. Eventuali clausole contrattuali o dichiarazioni del viaggiatore che escludano o limitino, direttamente o indirettamente, i diritti derivanti dalla presente direttiva o il cui scopo sia eludere l'applicazione della presente direttiva non vincolano il viaggiatore».

La raccomandazione (UE) 2020/648

- 8 La raccomandazione (UE) 2020/648 della Commissione, del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19 (GU 2020, L 151, pag. 10), ai suoi considerando 9, da 13 a 15, 21 e 22 enuncia quanto segue:

«(9) La direttiva [2015/2302] prevede che, qualora un pacchetto turistico sia annullato a causa di «circostanze inevitabili e straordinarie», i viaggiatori abbiano il diritto di ottenere il rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, senza indebito ritardo e in ogni caso entro 14 giorni dalla risoluzione del contratto. In tale contesto, l'organizzatore può offrire al viaggiatore un rimborso sotto forma di buono. Tale possibilità non priva tuttavia i viaggiatori del diritto al rimborso in denaro.

(...)

(13) Le numerose cancellazioni dovute alla pandemia di Covid-19 hanno portato a una situazione di flusso di cassa e di entrate insostenibile per i settori dei trasporti e dei viaggi. I problemi di liquidità degli organizzatori sono aggravati dal fatto che questi devono rimborsare al viaggiatore il costo totale del pacchetto, ma non sempre a loro volta ricevono a tempo debito il rimborso dei servizi prepagati che fanno parte del pacchetto. Ciò può di fatto comportare una ripartizione iniqua dell'onere tra gli operatori del settore dei viaggi.

(14) Qualora gli organizzatori o i vettori diventassero insolventi, vi è il rischio che molti viaggiatori e passeggeri non ricevano alcun rimborso, in quanto i loro crediti nei confronti degli organizzatori e dei vettori non sono tutelati. Lo stesso problema può sorgere in un contesto da impresa a impresa, in cui gli organizzatori ricevono per i servizi prepagati un buono come rimborso dai vettori, che successivamente potrebbero diventare insolventi.

(15) Rendere i buoni più attraenti, come alternativa al rimborso in denaro, ne aumenterebbe l'accettazione da parte dei passeggeri e dei viaggiatori. Ciò contribuirebbe ad attenuare i

problemi di liquidità dei vettori e degli organizzatori e potrebbe portare in ultima analisi a una migliore tutela degli interessi dei passeggeri e dei viaggiatori.

(...)

(21) Per quanto riguarda l'eventuale fabbisogno di liquidità supplementare degli operatori dei settori dei viaggi e dei trasporti, la Commissione ha adottato il 19 marzo 2020 un quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19 (...), basato sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), [TFUE], per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia degli Stati membri. (...)

(22) Il quadro temporaneo si applica in principio a tutti i settori e a tutte le imprese, comprese le imprese di trasporto e di viaggio, e riconosce i settori dei trasporti e dei viaggi tra i più colpiti. Mira a porre rimedio alle carenze di liquidità che le imprese devono affrontare consentendo, ad esempio, sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie statali sui prestiti e prestiti pubblici agevolati. (...) In tale contesto, gli Stati membri possono decidere di sostenere gli operatori dei settori dei viaggi e dei trasporti affinché le domande di rimborso dovute alla pandemia di Covid-19 siano soddisfatte, al fine di garantire la tutela dei diritti dei passeggeri e dei consumatori e la parità di trattamento dei passeggeri e dei viaggiatori».

9 Ai sensi del punto 1 della suddetta raccomandazione:

«La presente raccomandazione ha ad oggetto i buoni che i vettori o gli organizzatori possono proporre ai passeggeri e ai viaggiatori, ferma restando la loro volontaria accettazione, come alternativa al rimborso in denaro nelle circostanze seguenti:

a) in caso di cancellazione, a partire dal 1° marzo 2020, da parte del vettore o dell'organizzatore per motivi legati alla pandemia di Covid-19, nel quadro delle seguenti disposizioni:

(...)

5) articolo 12, paragrafi 3 e 4, della direttiva (UE) 2015/2302;

(...))».

Diritto slovacco

10 L'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, introdotto in quest'ultima dalla legge n. 136/2020, è intitolato «Disposizioni transitorie relative alla situazione eccezionale dovuta alla COVID-19». Esso è così formulato:

«1. Se, a causa della situazione eccezionale dovuta alla COVID-19 in Slovacchia o di una situazione analoga nel luogo di destinazione o in qualsiasi punto dell'itinerario del pacchetto turistico, non è possibile fornire al viaggiatore gli elementi essenziali delle prestazioni turistiche previste da un contratto di pacchetto turistico, l'organizzatore è autorizzato a:

a) proporre al viaggiatore una modifica del contratto di pacchetto turistico; oppure

b) inviare al viaggiatore una notifica che gli proponga un pacchetto turistico alternativo, qualora quegli non accetti la modifica del contratto di pacchetto turistico proposta di cui alla lettera a).

2. Se il viaggiatore accetta la modifica del contratto di pacchetto turistico di cui al paragrafo 1, lettera a), e il prezzo del pacchetto turistico risultante da tale modifica è diverso rispetto alla somma dei pagamenti già ricevuti nell'ambito del contratto di pacchetto turistico, le parti regolano tra loro la differenza tra il prezzo oggetto della modifica del contratto di pacchetto turistico e l'importo dei pagamenti ricevuti nell'ambito del contratto iniziale.

3. La notifica del pacchetto turistico alternativo è effettuata per iscritto e comunicata al viaggiatore su un supporto durevole nello stesso modo in cui il contratto di pacchetto turistico iniziale è stato

comunicato al viaggiatore, salvo diverso accordo tra le parti. La notifica del pacchetto turistico alternativo menziona in particolare:

- a) la somma dei pagamenti ricevuti a titolo del contratto di pacchetto turistico;
- b) il fatto che gli elementi essenziali delle prestazioni turistiche previste dal contratto di pacchetto turistico possono, d'intesa con il viaggiatore, essere modificati nell'ambito del pacchetto turistico alternativo;
- c) il diritto del viaggiatore di cedere il contratto di pacchetto turistico conformemente all'articolo 18.

4. Il viaggiatore che ha concluso un contratto di pacchetto turistico ha il diritto di rifiutare per iscritto il pacchetto turistico alternativo entro 14 giorni dalla data di ricezione della notifica del pacchetto turistico alternativo, se:

- a) finché dura la situazione eccezionale dovuta alla COVID-19 nella Repubblica slovacca, è iscritto nel registro delle persone in cerca di occupazione, il che è dimostrato mediante notifica scritta della sua iscrizione nel registro delle persone in cerca di occupazione;
- b) è un lavoratore autonomo o una società unipersonale a responsabilità limitata che abbia beneficiato di un sostegno finanziario nell'ambito di un progetto volto a promuovere il mantenimento dell'occupazione dopo la dichiarazione di una situazione eccezionale, di uno stato di emergenza o di uno stato eccezionale, e la regolamentazione delle loro conseguenze, il che è dimostrato dalla conferma della concessione di tale aiuto;
- c) è un genitore unico che ha ottenuto il diritto a una prestazione di assistenza in tempo di pandemia, il che è dimostrato dalla conferma della concessione di tale prestazione e da una dichiarazione sull'onore relativa al suo status di genitore unico;
- d) una persona incinta alla data di ricevimento della notifica del pacchetto turistico di sostituzione, il che è dimostrato da un certificato medico; oppure
- e) è una persona di età pari o superiore a 65 anni, il che risulta dalla data di nascita riportata nella carta d'identità o in altro documento d'identità analogo.

5. Il viaggiatore che ha concluso un contratto di pacchetto turistico ha il diritto di rifiutare una parte soltanto del pacchetto turistico alternativo, per iscritto ed entro 14 giorni dalla data di ricezione della notifica del pacchetto turistico alternativo, se almeno uno dei viaggiatori inclusi nel contratto di pacchetto turistico si trova in una qualsiasi delle situazioni di cui al paragrafo 4.

6. Se un viaggiatore che ha concluso un contratto di pacchetto turistico rifiuta il pacchetto turistico alternativo, in applicazione del paragrafo 4, l'organizzatore di viaggi è tenuto a rimborsargli, senza penalità per la risoluzione, tutti i pagamenti ricevuti nell'ambito del contratto di pacchetto turistico, senza indugio e al più tardi entro 14 giorni dalla data di ricezione del rifiuto del pacchetto turistico alternativo. Se un viaggiatore che ha concluso un contratto di pacchetto turistico rifiuta, in applicazione del paragrafo 5, una parte del pacchetto turistico alternativo in relazione a uno o più viaggiatori rientranti in uno stesso contratto di pacchetto turistico, l'organizzatore di viaggi è tenuto a rimborsargli i pagamenti ricevuti nell'ambito del contratto di pacchetto turistico senza penalità per le persone che non partecipano al pacchetto turistico alternativo e entro 14 giorni dalla data di ricezione del rifiuto parziale del pacchetto turistico alternativo.

7. L'organizzatore di viaggi è tenuto a convenire con il viaggiatore riguardo alla fornitura di un pacchetto turistico alternativo entro il 31 agosto 2021.

8. Se il prezzo del viaggio alternativo differisce dalla somma dei pagamenti ricevuti per il contratto di pacchetto turistico, le parti regolano tra loro la differenza tra l'importo indicato nella notifica del pacchetto turistico alternativo e il prezzo di tale viaggio, entro 14 giorni dalla data in cui l'organizzatore ha convenuto con il viaggiatore la fornitura di un pacchetto turistico alternativo.

9. Se l'organizzatore di viaggi non perviene ad un accordo con il viaggiatore per la fornitura di un pacchetto turistico alternativo prima del 31 agosto 2021, si considera che egli abbia risolto il contratto di pacchetto turistico e rimborsa al viaggiatore tutti i pagamenti ricevuti per il contratto di pacchetto turistico, senza indugio e al più tardi entro il 14 settembre 2021.

10. Qualora, nel periodo compreso tra il 12 marzo 2020 e l'entrata in vigore della presente legge, un viaggiatore o un organizzatore di viaggi abbia risolto il contratto di pacchetto turistico conformemente all'articolo 21, paragrafo 2, o all'articolo 21, paragrafo 3, lettera b), e l'organizzatore di viaggi, sulla base di tale risoluzione, non abbia rimborsato al viaggiatore tutti i pagamenti ricevuti per il contratto di pacchetto turistico, si applica la procedura di cui al paragrafo 1.

11. Se, nel periodo compreso tra il 12 marzo 2020 e l'entrata in vigore della presente legge, il viaggiatore ha risolto il contratto di pacchetto turistico conformemente all'articolo 21, paragrafo 1, e non c'è accordo sulla penalità per la risoluzione, si applica la procedura di cui al paragrafo 1.

12. Qualora, nonostante la situazione eccezionale dovuta alla COVID-19 in Slovacchia o una situazione analoga nel luogo di destinazione o in qualsiasi punto dell'itinerario del pacchetto turistico, sia possibile fornire un pacchetto turistico conforme al contratto di pacchetto turistico, ma il viaggiatore rifiuta la prestazione, egli è tenuto ad informarne per iscritto l'organizzatore del viaggio almeno 30 giorni prima dell'inizio del pacchetto turistico; nei primi 30 giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, tale termine è almeno 15 giorni prima dell'inizio del pacchetto turistico. Entro i 14 giorni successivi alla data di ricezione delle informazioni di cui alla prima frase, l'organizzatore di viaggi è tenuto a inviare al viaggiatore la notifica del pacchetto turistico alternativo di cui al paragrafo 3 e a procedere conformemente ai paragrafi da 7 a 9; non sono applicabili le disposizioni dei paragrafi 4, 5 e 6.

13. Fino a quando dura la situazione eccezionale dovuta alla COVID-19 in Slovacchia o una situazione analoga nel luogo di destinazione o in qualsiasi punto dell'itinerario del pacchetto turistico, l'organizzatore di viaggi non può esigere dal viaggiatore il pagamento di un acconto sul prezzo del pacchetto turistico; tale disposizione non si applica se il viaggiatore accetta la modifica del contratto di pacchetto turistico a norma del paragrafo 1, lettera a).

14. La protezione in caso di insolvenza di cui gode il contratto di pacchetto turistico si applica, mutatis mutandis, al contratto di pacchetto turistico anche dopo la sua modifica o dopo l'invio di una notifica di pacchetto turistico alternativo».

Fase precontenziosa e procedimento dinanzi alla Corte

- 11 Con lettera del 14 maggio 2020 inviata alla Repubblica slovacca, la Commissione ha segnalato di aver ricevuto informazioni secondo le quali, nel contesto della pandemia mondiale di COVID-19, tale Stato membro stava preparando misure nazionali che potevano essere in contrasto con la direttiva 2015/2302. La Commissione ha invitato le autorità slovacche a fornire ulteriori informazioni sullo stato di preparazione di tali misure.
- 12 Con lettera del 28 maggio 2020, la Repubblica slovacca ha informato la Commissione del fatto che il 20 maggio 2020 la Národná rada Slovenskej republiky (Consiglio nazionale della Repubblica slovacca) aveva adottato la legge n. 136/2020, che modifica la legge n. 170/2018. Tale Stato membro ha spiegato che, in forza della legge n. 136/2020, le agenzie di viaggio avevano la possibilità di proporre ai loro clienti una modifica del contratto di pacchetto turistico in corso o, qualora i clienti avessero rifiutato tale modifica, un pacchetto turistico alternativo, il che presupponeva che l'agenzia di viaggi e il cliente di cui trattasi concordassero un nuovo pacchetto entro la fine dell'agosto 2021.
- 13 Il 3 luglio 2020 la Commissione ha inviato alla Repubblica slovacca una lettera di diffida, con la quale constatava che, introducendo, con l'adozione della legge n. 136/2020, l'articolo 33 bis nella legge n. 170/2018, tale Stato membro era venuto meno all'obbligo ad esso incombente in forza dell'articolo 12, paragrafo 2, paragrafo 3, lettera b), e paragrafo 4, della direttiva 2015/2302, in combinato disposto con l'articolo 4 di quest'ultima.

- 14 La Repubblica slovacca rispondeva a tale lettera di diffida con lettera del 28 agosto 2020. In quest'ultima lettera, pur riconoscendo che la modifica della legge n. 170/2018 risultante dalla legge n. 136/2020 derogava alle disposizioni della direttiva 2015/2302, tale Stato membro ha fatto valere che l'adozione di tale modifica era giustificata da motivi legittimi, dal momento che, pena il fallimento, le imprese attive nel settore del turismo avevano bisogno di un termine supplementare per rimborsare progressivamente tutti i loro clienti.
- 15 Il 30 ottobre 2020 la Commissione ha inviato alla Repubblica slovacca un parere motivato con il quale, da un lato, contestava a tale Stato membro che, adottando la legge n. 136/2020, esso era venuto meno all'obbligo di cui al punto 13 della presente sentenza e, dall'altro, lo invitava ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere motivato entro un termine di due mesi a decorrere dalla ricezione di detto parere, vale a dire il 30 dicembre 2020.
- 16 La Repubblica slovacca ha risposto a detto parere motivato con lettera del 18 dicembre 2020. In tale lettera, detto Stato membro ha indicato che la modifica legislativa in questione era giustificata alla luce della situazione eccezionale legata all'ampiezza della propagazione della COVID-19 e che l'obiettivo di tale modifica non era quello di privare i viaggiatori dei loro diritti, bensì di concedere agli organizzatori di viaggi un termine entro il quale essi avrebbero potuto regolare tutti i loro rapporti contrattuali con i viaggiatori.
- 17 Ritenendo che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato nonché, peraltro, alla data di proposizione del presente ricorso, il diritto slovacco permanesse in contrasto con la direttiva 2015/2302, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.
- 18 Con decisione del presidente della Corte del 21 gennaio 2022, il Regno di Danimarca è stato autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 19 A sostegno del suo ricorso, la Commissione fa valere che l'articolo 33 bis della legge n. 170/2018 priva i viaggiatori del loro diritto di risolvere un contratto di pacchetto turistico e di ricevere un rimborso conformemente all'articolo 12 della direttiva 2015/2302, e ciò in un momento in cui essi subivano pesantemente le conseguenze della pandemia mondiale di COVID-19. Orbene, pur se gli effetti della crisi di COVID-19 avrebbero certamente comportato un accresciuto rischio di fallimento per numerosi organizzatori di viaggi, né la direttiva 2015/2302 né alcun altro atto giuridico dell'Unione consentirebbero agli Stati membri di derogare a tale articolo 12.
- 20 A tal riguardo, la Commissione sostiene, in primo luogo, che l'articolo 12 della direttiva 2015/2302 era applicabile a tale pandemia, e non unicamente a situazioni di portata locale o regionale. Il verificarsi di una siffatta pandemia rientrerebbe, infatti, nella nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie» che compare a tale articolo 12 e ed è definita all'articolo 3, punto 12, di tale direttiva. Il fatto che il considerando 31 di detta direttiva si riferisca, in tale contesto e a titolo esemplificativo, all'insorgenza di una grave malattia nel luogo di destinazione non sarebbe atto a dimostrare che detto articolo 12 riguardi unicamente eventi locali.
- 21 Peraltro, poiché tale nozione è connessa a quella di forza maggiore, quest'ultima non può essere applicata al di fuori dell'ambito definito dalla direttiva 2015/2302.
- 22 Secondo la Commissione, sebbene non fosse stata presa in considerazione, al momento dell'adozione di tale direttiva, la possibilità di una pandemia di portata come quella della COVID-19, detta direttiva è stata tuttavia concepita proprio per far fronte a circostanze inevitabili e straordinarie di questo tipo. Ammettere che la direttiva 2015/2302 si applichi in caso di problemi su scala territoriale più ridotta, ma non in caso di problemi su più ampia scala o a livello mondiale, avrebbe conseguenze assurde.
- 23 Dall'articolo 4 della direttiva 2015/2302, letto alla luce dei considerando 4 e 5 di quest'ultima, risulterebbe, inoltre, che tale direttiva procede ad un'armonizzazione totale delle materie alle quali essa

- si applica. Orbene, l'articolo 33 bis della legge n. 170/2018 risponderebbe a una volontà di tutelare gli organizzatori di viaggi a danno dei consumatori, che tuttavia sono anch'essi colpiti dalla pandemia mondiale di COVID-19. A tal riguardo, sebbene la Repubblica slovacca abbia deciso di tutelare gli organizzatori di pacchetti turistici, numerosi altri Stati membri non lo avrebbero fatto. Pertanto, non tutti i viaggiatori dell'Unione avrebbero potuto beneficiare dello stesso livello di protezione, il che avrebbe ostacolato il duplice obiettivo, perseguito dalla direttiva 2015/2302, di armonizzazione e di tutela dei consumatori.
- 24 Infine, per quanto riguarda il rischio immediato di scomparsa di un gran numero di organizzatori di pacchetti turistici, dedotto da tale Stato membro, la Commissione ricorda che detti organizzatori avrebbero potuto beneficiare di talune misure di aiuto di Stato.
- 25 In secondo luogo, la Commissione fa valere che la notifica di un pacchetto turistico alternativo, quale prevista all'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, assimilabile a un buono, non corrisponde alla nozione di «rimborso», ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2015/2302. Un rimborso implicherebbe, infatti, che una persona che ha effettuato un pagamento recuperi l'importo pagato sotto forma di una somma di denaro, il che le consentirebbe di disporre liberamente di quest'ultima. Secondo la Commissione, se il legislatore dell'Unione avesse avuto l'intenzione di autorizzare una modalità di rimborso così particolare e sfavorevole al viaggiatore, avrebbe esplicitamente menzionato tale possibilità, come ha fatto in altri atti legislativi relativi ai diritti dei passeggeri aerei e a quelli dei consumatori.
- 26 In terzo e ultimo luogo, la Commissione ritiene che non possa essere accolto l'argomento di uno Stato membro secondo cui la direttiva 2015/2302 non si applicava alla pandemia mondiale di COVID-19, ma al contempo che tale pandemia costituiva un caso di forza maggiore che gli impediva di adempiere gli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva.
- 27 Il Regno di Danimarca, che sostiene integralmente le conclusioni della Commissione, fa valere in particolare che, adottando la direttiva 2015/2302, il legislatore dell'Unione ha scelto di istituire una tutela dei consumatori particolarmente elevata quando si verificano circostanze inevitabili e straordinarie, come la pandemia mondiale di COVID-19. Pertanto, la crisi sanitaria connessa a tale pandemia non potrebbe giustificare una proroga del termine di rimborso previsto all'articolo 12, paragrafo 4, di tale direttiva.
- 28 In tale contesto, il sistema di credito istituito in quest'ultimo Stato membro in seno al Rejsegarantifonden (Fondo di garanzia per i viaggi) – che avrebbe consentito alle agenzie di viaggio che necessitassero di liquidità supplementari di prendere danaro in prestito a condizioni favorevoli al fine di garantire il rimborso dei clienti entro il termine di 14 giorni previsto da tale disposizione – dimostrerebbe che era possibile, nonostante detta pandemia, fornire ai consumatori un rimborso sotto forma di una somma di denaro entro tale termine.
- 29 La Repubblica slovacca chiede il rigetto del ricorso della Commissione. Essa fa valere, in primo luogo, che l'articolo 12 della direttiva 2015/2302 non si applica a una situazione di crisi sanitaria mondiale come la pandemia di COVID-19, in quanto il bilanciamento degli interessi dei viaggiatori e degli organizzatori di viaggi effettuato al momento dell'adozione di tale direttiva è stato effettuato in circostanze totalmente diverse da quelle che hanno segnato l'inizio di tale pandemia.
- 30 A tal riguardo, dalla formulazione dell'articolo 12, paragrafo 2, di detta direttiva, letto congiuntamente al considerando 31 di quest'ultima risulterebbe che, al momento dell'adozione della medesima direttiva, è stata presa in considerazione soltanto l'eventualità dell'insorgere di una malattia grave «nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze». Sebbene l'articolo 12, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2015/2302 non contenga una siffatta indicazione, mediante un'interpretazione sistematica, esso dovrebbe essere interpretato in modo identico. Per contro, il quadro normativo istituito da tale direttiva non sarebbe adeguato a rispondere a una situazione eccezionale come la pandemia mondiale di COVID-19, come risulterebbe anche dalla portata limitata, esposta al considerando 40 di detta direttiva e riconosciuta dalla Commissione stessa, del sistema di protezione degli organizzatori di viaggi in caso di insolvenza di cui all'articolo 17 della medesima direttiva.

- 31 Non sarebbe dunque vero che la direttiva 2015/2302 sia stata concepita proprio per far fronte a circostanze come quelle risultanti da tale pandemia. A tal riguardo, la Repubblica slovacca sottolinea, riferendosi in particolare alla sentenza del 18 marzo 2021, *Kuoni Travel* (C-578/19, EU:C:2021:213), che tale direttiva non disciplina le situazioni di forza maggiore, le quali erano invece disciplinate dalla direttiva 90/314 che l'ha preceduta. In tale contesto, dall'articolo 3, punto 12, della direttiva 2015/2302 non risulterebbe affatto che le «circostanze inevitabili e straordinarie» definite in tale disposizione debbano presentare un carattere anormale e imprevedibile, come sarebbe richiesto dalla Corte, nella sua giurisprudenza costante, affinché una circostanza particolare possa essere qualificata come «forza maggiore».
- 32 Peraltro, secondo tale Stato membro, se non fosse stata adottata una normativa speciale, si sarebbe potuto arrecare pregiudizio non solo agli interessi degli organizzatori di viaggi, ma anche a quelli dei viaggiatori, vale a dire a quelli dei consumatori, mettendo in pericolo le imprese interessate e rendendo successivamente impossibile qualsiasi rimborso.
- 33 Pertanto, di fronte alla situazione di pandemia mondiale e alle sue conseguenze, la Repubblica slovacca sarebbe stata giustificata nell'adottare misure non rientranti nell'ambito della direttiva 2015/2302, come l'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, al fine di tener conto di uno spostamento significativo del punto di equilibrio tra gli interessi dei viaggiatori e quelli dei professionisti.
- 34 In secondo luogo, la Repubblica slovacca fa valere, in subordine, che la notifica di un pacchetto alternativo, prevista all'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, può costituire un rimborso dei pagamenti effettuati, ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2015/2302. Tale Stato membro sottolinea che una notifica siffatta era scambiabile contro la fornitura di altre prestazioni di viaggio, era coperta da una protezione contro il fallimento, era cedibile ad altre persone e, se non utilizzata durante il periodo indicato, dava diritto al rimborso, sotto forma di una somma in denaro, della totalità dei pagamenti già effettuati.
- 35 Nel linguaggio corrente, il termine «rimborso» non riguarderebbe, infatti, unicamente la restituzione di una somma di denaro, ma includerebbe anche il risarcimento di tali pagamenti sotto un'altra forma. Una siffatta interpretazione sarebbe altresì corroborata dal fatto che le disposizioni pertinenti della direttiva 2015/2302, in particolare nelle versioni inglese e tedesca, opererebbero una distinzione tra la concessione di un rimborso e la restituzione di tali pagamenti. Inoltre, tenuto conto dell'impianto generale e della finalità di tale direttiva, sarebbe possibile interpretare i termini «rimborso» o «rimborsare» nel senso che essi autorizzano anche il risarcimento di detti pagamenti in una forma diversa da una somma di denaro.
- 36 La Repubblica slovacca osserva, inoltre, che il fatto che altri atti legislativi dell'Unione prevedano espressamente altre forme di rimborso non è pertinente, dal momento che tali atti si distinguono dalla direttiva 2015/2302 per la loro natura o per i loro settori e per i loro obiettivi. In mancanza di identità tra i rapporti giuridici instaurati da tali atti, l'adozione di qualsiasi atto richiederebbe di procedere ad una nuova valutazione dell'equilibrio esistente tra i diversi diritti e interessi legittimi di tutti i destinatari dell'atto di cui trattasi.
- 37 Orbene, la direttiva 2015/2302 mirerebbe a tutelare i viaggiatori e i diritti degli organizzatori professionali di pacchetti turistici. A tal riguardo, quando diversi diritti protetti dall'ordinamento giuridico dell'Unione confliggono tra loro, sarebbe indispensabile interpretare gli atti di cui trattasi nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi alla tutela di questi diversi diritti e di un giusto equilibrio tra di essi (sentenza del 31 gennaio 2013, *McDonagh*, C-12/11, EU:C:2013:43, punto 62).
- 38 In terzo e ultimo luogo, la Repubblica slovacca sostiene, in ulteriore subordine, che la situazione negativa legata alla pandemia mondiale di COVID-19 potrebbe essere considerata un caso di forza maggiore, ai sensi della giurisprudenza della Corte.
- 39 Tale Stato membro sottolinea che, poiché siffatto argomento è dedotto in ulteriore subordine, esso non è affatto incompatibile con quello, invocato in via principale, secondo il quale la direttiva 2015/2302 non è applicabile a tale pandemia. Sarebbe, inoltre, errata l'affermazione della Commissione secondo cui tale direttiva non consente più che la nozione di forza maggiore sia applicata al di fuori dell'ambito

da essa disciplinato. Occorrerebbe, infatti, distinguere l'applicazione di tale nozione, da un lato, per quanto riguarda i diritti e gli obblighi istituiti nell'ambito del rapporto contrattuale tra l'organizzatore e il viaggiatore previsti da detta direttiva e, dall'altro, come motivo che giustifica l'inadempimento di uno Stato.

- 40 Nel caso di specie, sarebbero soddisfatte le condizioni che disciplinano la possibilità di invocare la forza maggiore, intesa in quest'ultimo senso, che emergono dalla giurisprudenza della Corte. La pandemia mondiale di COVID-19 e l'importante limitazione del turismo che ne è derivata a livello mondiale costituirebbero, infatti, circostanze estranee e indipendenti dalla volontà della Repubblica slovacca, che quest'ultima non avrebbe potuto né prevedere né impedire, anche compiendo tutti gli sforzi possibili e dando prova della diligenza richiesta.
- 41 Tale Stato membro precisa che la mancanza di liquidità nonché il rischio di insolvenza delle agenzie di viaggio e di ripercussioni negative per l'intero settore economico di cui trattasi, derivanti dall'evoluzione di tale pandemia e dalle misure ad essa connesse, hanno costituito difficoltà insormontabili che gli hanno temporaneamente impedito di adempiere i suoi obblighi derivanti dalla direttiva 2015/2302. Ciò premesso, l'applicazione dell'articolo 33 bis della legge n. 170/2018 sarebbe stata limitata al periodo di tempo necessario e sarebbe ormai cessata, tenuto conto della necessità di garantire un livello elevato di tutela dei consumatori e di stabilire un giusto equilibrio tra quest'ultimo e la competitività delle imprese.
- 42 Quanto alla pertinenza dell'esempio di una misura di aiuto di Stato, come quella adottata in Danimarca mobilitando il Rejsegarantifonden (Fondo di garanzia per i viaggi), la Repubblica slovacca osserva che la possibilità di concedere aiuti di Stato attraverso un fondo di garanzia avrebbe potuto essere limitata dal modo in cui era organizzato il sistema nazionale di protezione in caso d'insolvenza, il che avrebbe richiesto una complessa modifica del diritto slovacco, impossibile da realizzare in un periodo di crisi acuta. Peraltro, gli aiuti di Stato dovrebbero avere il carattere di una misura di ultima istanza (ultima ratio), in quanto costituirebbero un'interferenza sostanziale con la concorrenza e il funzionamento del mercato.

Giudizio della Corte

- 43 Con il suo ricorso, la Commissione contesta alla Repubblica slovacca di essere venuta meno all'obbligo ad essa incombente a norma dell'articolo 12, paragrafo 2, paragrafo 3, lettera b), e paragrafo 4, della direttiva 2015/2302, in combinato disposto con l'articolo 4 di quest'ultima, adottando l'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, nei limiti in cui quest'ultimo prevede, in sostanza, da un lato, che, allorché, a causa della situazione straordinaria dovuta alla pandemia mondiale di COVID-19, non era possibile eseguire un contratto di pacchetto turistico, l'organizzatore fosse autorizzato a proporre ai viaggiatori interessati un pacchetto turistico alternativo anziché il rimborso dei pagamenti effettuati, ai sensi di tale articolo 12, e, dall'altro, che tali viaggiatori avessero in tal caso diritto a tale rimborso solo dopo il 31 agosto 2021 e al più tardi il 14 settembre 2021.
- 44 In primo luogo, occorre esaminare la questione se tale situazione straordinaria possa rientrare nella nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie», ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2015/2302, cosicché sia applicabile l'articolo 12, paragrafo 2, e paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2015/2302 alle ipotesi previste dall'articolo 33 bis della legge n. 170/2018.
- 45 Per rispondere a tale questione, occorre ricordare che tale nozione è definita all'articolo 3, punto 12, della direttiva 2015/2302 come «una situazione fuori dal controllo della parte che invoca una tale situazione e le cui conseguenze non sarebbero state evitate nemmeno adottando tutte le ragionevoli misure».
- 46 Il considerando 31 di tale direttiva precisa la portata di tale nozione enunciando che «[c]iò può riguardare ad esempio conflitti armati, altri gravi problemi di sicurezza quali terrorismo, rischi significativi per la salute umana quali il focolaio di una grave malattia nel luogo di destinazione del viaggio o calamità naturali come inondazioni, terremoti o condizioni meteorologiche che impediscono di viaggiare in modo sicuro verso la destinazione come stabilito nel contratto di pacchetto turistico».

- 47 Dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2015/2302 risulta, inoltre, che circostanze inevitabili e straordinarie possono giustificare unicamente una risoluzione da parte del viaggiatore, conferendogli il diritto al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto turistico, qualora esse si verificano «nel luogo di destinazione o nelle sue immediate vicinanze» e esse «[abbiano] hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione».
- 48 Pur se, ai fini della risoluzione di un contratto di pacchetto turistico, la qualificazione di un determinato evento come situazione rientrante nella nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie», ai sensi di tale articolo 12, dipende necessariamente dalle circostanze concrete del caso di specie e in particolare dai servizi di viaggio concretamente convenuti nonché dalle conseguenze di tale evento nel luogo di destinazione previsto, resta il fatto che, come fatto valere dalla Commissione, una crisi sanitaria mondiale come la pandemia di COVID-19 deve, in quanto tale, essere considerata idonea a rientrare in tale nozione.
- 49 Un evento del genere esula manifestamente, infatti, da qualsiasi controllo e le sue conseguenze non avrebbero potuto essere evitate anche se fossero state adottate tutte le misure ragionevoli. Tale evento rivela peraltro l'esistenza di «rischi significativi per la salute umana» di cui al considerando 31 di detta direttiva.
- 50 È irrilevante, a tal riguardo, il fatto che, al pari dell'articolo 12, paragrafo 2, della medesima direttiva, tale considerando illustri tali termini ricorrendo all'esempio della comparsa di una malattia grave «nel luogo di destinazione» dal momento che una precisazione del genere non mira a restringere la portata della nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie» a eventi locali, bensì a mettere in evidenza che tali circostanze devono, in ogni caso, manifestarsi in particolare nel luogo di destinazione previsto e avere, a tale titolo, conseguenze importanti sull'esecuzione del pacchetto di cui trattasi.
- 51 A tal riguardo, se la propagazione di una malattia grave nel luogo di destinazione di cui trattasi può rientrare in tale nozione, ciò deve valere a fortiori per la propagazione di una malattia grave su scala mondiale, dal momento che gli effetti di quest'ultima riguardano anche tale luogo.
- 52 Inoltre, un'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, e paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2015/2302 secondo la quale tale disposizione si applicherebbe unicamente ad eventi di portata locale, restandone esclusi eventi di maggiore portata, contrasterebbe, da un lato, con il principio della certezza del diritto, in quanto, in assenza di qualsiasi criterio di delimitazione previsto a tal fine dalla suddetta direttiva, la demarcazione tra queste due categorie di eventi può essere vaga e variabile, il che avrebbe, in definitiva, la conseguenza di rendere aleatorio il beneficio della protezione conferita in detta disposizione.
- 53 D'altro lato, siffatta interpretazione sarebbe incoerente tenuto conto dell'obiettivo perseguito da detta direttiva, che, secondo l'articolo 1 di quest'ultima, letto alla luce del considerando 5 della medesima direttiva, consiste nel contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato e il più uniforme possibile di protezione dei consumatori [v., in tal senso, sentenza del 12 gennaio 2023, FTI Touristik (Pacchetto turistico per le isole Canarie), C-396/21, EU:C:2023:10, punto 29].
- 54 Detta interpretazione implicherebbe, infatti, che i viaggiatori che risolvono il loro contratto di pacchetto turistico invocando la comparsa di una malattia locale non sarebbero tenuti a pagare spese di risoluzione, mentre i viaggiatori che risolvono detto contratto a causa della comparsa di una malattia di portata mondiale dovrebbero pagare tali spese, cosicché i viaggiatori di cui trattasi fruirebbero di un livello di protezione inferiore in caso di sopravvenienza di una crisi sanitaria mondiale rispetto al caso in cui si manifesti una malattia circoscritta localmente.
- 55 Per quanto riguarda l'obiettivo di protezione dei consumatori, la Repubblica slovacca fa tuttavia valere che tale protezione non può essere dissociata da quella degli organizzatori di viaggi in caso d'insolvenza, prevista all'articolo 17 della direttiva 2015/2302, la quale non riguarderebbe la copertura di rischi estremamente remoti, quali lo scoppio di una pandemia mondiale. Tale Stato membro ne deduce che non dovrebbe essere estesa a siffatte ipotesi neppure l'applicazione del diritto al rimborso integrale previsto all'articolo 12, paragrafo 2, e paragrafo 3, lettera b), di tale direttiva.

- 56 A tal riguardo, come sottolineato anche ai considerando 13 e 14 della raccomandazione 2020/648, è incontestabile che una crisi sanitaria mondiale come la pandemia di COVID-19 è tale da porre gli organizzatori di pacchetti turistici di fronte a un rischio accresciuto di insolvenza non coperto dall'assicurazione stipulata ai sensi dell'articolo 17 della direttiva 2015/2302, e che un siffatto rischio può incidere sul diritto dei viaggiatori interessati al rimborso dei pagamenti da essi effettuati per un pacchetto turistico.
- 57 Ciò premesso, si deve necessariamente constatare che un'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, e paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2015/2302 che abbia l'effetto, in tali circostanze, di negare anzitutto ai viaggiatori la possibilità di fruire di tale diritto inevitabilmente pregiudicherebbe maggiormente la protezione dei loro interessi.
- 58 Per quanto riguarda la distinzione che, secondo la Repubblica slovacca, occorrerebbe operare tra la nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie» e quella di forza maggiore, dato che, a suo avviso, una pandemia come la pandemia mondiale di COVID-19 rientrerebbe unicamente in quest'ultima nozione, occorre rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto da tale Stato membro, un argomento del genere non trova alcun fondamento nella sentenza del 18 marzo 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213).
- 59 La situazione oggetto della causa che ha dato luogo a tale sentenza riguardava, infatti, la direttiva 90/314, che è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2015/2302. Indipendentemente dalla distinzione operata da tale prima direttiva tra le nozioni di cause di forza maggiore e di evento imprevedibile o insormontabile, menzionata al punto 58 di detta sentenza, si deve necessariamente constatare che la direttiva 2015/2302 non ha ripreso né l'una né l'altra di tali nozioni, ma si riferisce, in tale contesto, unicamente alla nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie». Orbene, come già constatato ai punti 48 e 49 della presente sentenza, una crisi sanitaria mondiale come la pandemia mondiale di COVID-19 è atta a rientrare in tale nozione.
- 60 Alla luce di quanto precede, si deve ritenere che, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica slovacca, nella nozione di «circostanze inevitabili e straordinarie», ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, e paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2015/2302, possa rientrare lo scoppio di una crisi sanitaria su scala mondiale, e tale disposizione è quindi applicabile alle ipotesi previste all'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, vale a dire quelle in cui non era possibile fornire al viaggiatore gli elementi essenziali delle prestazioni turistiche previste da un contratto di pacchetto turistico «a causa della situazione eccezionale dovuta alla COVID-19 in Slovacchia o di una situazione analoga nel luogo di destinazione o in qualsiasi punto dell'itinerario del pacchetto turistico».
- 61 In secondo luogo, occorre esaminare la questione se, come sostenuto dalla Repubblica slovacca, la notifica di un pacchetto alternativo prevista all'articolo 33 bis della legge n. 170/2018 possa costituire un rimborso dei pagamenti effettuati, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, e paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2015/2302.
- 62 A tal riguardo, anzitutto, si deve constatare che tale direttiva non contiene alcuna definizione della nozione di «rimborso».
- 63 Da costante giurisprudenza risulta, inoltre, che la determinazione del significato e della portata dei termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione va operata conformemente al loro senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui essi sono utilizzati e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte (sentenza del 18 marzo 2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, punto 37).
- 64 Secondo il suo significato abituale nel linguaggio corrente, il termine «rimborsare» fa riferimento al fatto di restituire ad una persona una somma di denaro che essa ha sborsato o anticipato ad un'altra persona e implica quindi che quest'ultima restituisca tale somma alla prima. Siffatto significato risulta peraltro inequivocabilmente dalla lettura del tenore letterale dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2015/2302 nel suo insieme, il quale precisa che il rimborso integrale riguarda i «pagamenti effettuati» per il pacchetto, il che dissipa quindi qualsiasi dubbio in merito all'oggetto del rimborso, riguardando quest'ultimo una somma di denaro.

- 65 Ne consegue che con la nozione di «rimborso», ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2015/2302, va intesa come la restituzione dei pagamenti effettuati per il pacchetto turistico sotto forma di somma di denaro.
- 66 Siffatta interpretazione non è inficiata dall'argomento della Repubblica slovacca vertente sulla distinzione terminologica che sarebbe effettuata, per quanto riguarda tale nozione, in particolare nelle versioni in lingua tedesca e inglese dell'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2015/2302, tra, da un lato, una restituzione («reimbursement» in lingua inglese, «Rückzahlung» in lingua tedesca) dei pagamenti, di cui all'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva e, dall'altro, un «rimborso» («*refund*» in lingua inglese, «Erstattung» in lingua tedesca) di questi ultimi, di cui all'articolo 12, paragrafi 2 e 3, comprendendo detto rimborso, secondo tale Stato membro, anche un risarcimento in forma diversa da una somma di denaro.
- 67 Infatti, non solo siffatta distinzione terminologica è perfettamente compatibile con un'interpretazione di tali disposizioni che implichi una restituzione sotto forma di una somma di denaro, ma inoltre, anche ammesso che così non fosse, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può servire quale unico fondamento per l'interpretazione di tale disposizione, né si può attribuire ad essa un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche, dovendo detta disposizione, in caso di divergenza tra le diverse versioni linguistiche di un testo del diritto dell'Unione, essere interpretata in funzione del contesto e della finalità della normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 9 luglio 2020, Banca Transilvania, C-81/19, EU:C:2020:532, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 68 Orbene, il contesto dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2015/2302 e l'obiettivo di tale direttiva altro non fanno se non corroborare l'interpretazione letterale accolta al punto 65 della presente sentenza.
- 69 Infatti, per quanto riguarda, da un lato, il contesto di tale disposizione, il fatto che, in forza dell'articolo 12, paragrafo 4, di tale direttiva, il rimborso debba aver luogo al più tardi 14 giorni dopo la risoluzione del contratto di pacchetto turistico di cui trattasi tende a indicare che tale rimborso deve avvenire sotto forma di una somma di denaro, in quanto tale termine mira a garantire che il viaggiatore considerato possa nuovamente disporre liberamente, poco tempo dopo la risoluzione di tale contratto, della somma che aveva sborsato ai fini del pagamento di tale pacchetto. Per contro, l'imposizione di un termine del genere sarebbe poco utile se detto viaggiatore dovesse accontentarsi di un buono o di un'altra prestazione a carattere differito, di cui egli potrebbe, in ogni caso, fruire solo dopo la scadenza di tale termine.
- 70 Peraltro, il contesto più ampio in cui si inserisce la direttiva 2015/2302, ossia quello del settore dei diritti dei viaggiatori e della protezione dei consumatori, mette in evidenza che, quando il legislatore dell'Unione prevede, in un determinato atto legislativo relativo a tale settore, la possibilità di sostituire un obbligo di pagamento di una somma di denaro con una prestazione avente un'altra forma, come, in particolare, la proposta di buoni, tale possibilità è espressamente prevista in tale atto legislativo. Ciò vale in particolare per l'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU 2004, L 46, pag. 1), il quale prevede che la compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1 di tale articolo 7 è pagata «in contanti», mediante trasferimento bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, o, previo accordo firmato dal passeggero, con buoni di viaggio e/o altri servizi.
- 71 L'assenza, nel testo dell'articolo 12 della direttiva 2015/2302, di un qualsivoglia riferimento a una possibilità del genere tende quindi a confermare che tale articolo riguarda unicamente rimborsi sotto forma di una somma di denaro.
- 72 Dall'altro lato, il diritto al rimborso conferito ai viaggiatori dall'articolo 12, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva risponde all'obiettivo di protezione dei consumatori perseguito da quest'ultima, ricordato al punto 53 della presente sentenza, cosicché un'interpretazione della nozione di «rimborso», ai sensi di tale articolo 12, secondo la quale il viaggiatore di cui trattasi ha diritto alla restituzione dei pagamenti

effettuati per il pacchetto turistico in questione sotto forma di una somma di denaro, di cui egli potrà disporre liberamente, è più idonea a contribuire alla tutela dei suoi interessi e, pertanto, alla realizzazione di tale obiettivo rispetto all'interpretazione secondo la quale sarebbe sufficiente che l'organizzatore interessato proponga al viaggiatore un pacchetto alternativo, un buono o un'altra forma di compensazione differita.

- 73 Quanto all'argomento della Repubblica slovacca secondo il quale, particolarmente in una situazione di sconvolgimento totale del mercato in questione, è necessario, alla luce del considerando 5 della direttiva 2015/2302 e conformemente alla giurisprudenza derivante dalla sentenza del 31 gennaio 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punto 62), pervenire ad un'interpretazione che consenta di stabilire un giusto equilibrio tra la protezione dei consumatori e la competitività delle imprese, è sufficiente constatare che l'interpretazione accolta al punto 65 della presente sentenza riflette il bilanciamento degli interessi che il legislatore dell'Unione ha inteso instaurare per quanto riguarda le conseguenze finanziarie derivanti dalla risoluzione di un contratto di pacchetto turistico nelle ipotesi previste all'articolo 12, paragrafi 2 e 3 di tale direttiva, disposizioni che, peraltro, non solo prevedono un obbligo di rimborso a favore dei viaggiatori, ma precisano inoltre che, in tali ipotesi, l'organizzatore, dal canto suo, non è tenuto ad un indennizzo supplementare.
- 74 Ciò, beninteso, lascia impregiudicata la possibilità che il viaggiatore parte di un contratto di pacchetto turistico acconsenta, su base volontaria, ad accettare un buono, anziché un rimborso sotto forma di somma di denaro, nei limiti in cui tale possibilità non lo privi del suo diritto a tale rimborso, come indicato al considerando 9 della raccomandazione 2020/648.
- 75 Si deve pertanto ritenere che una notifica di un pacchetto alternativo, come quella prevista all'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, non costituisca un rimborso dei pagamenti effettuati, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, e paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2015/2302, poiché tale rimborso deve intendersi unicamente come una restituzione di tali pagamenti sotto forma di una somma di denaro.
- 76 In terzo luogo, dalle considerazioni che precedono risulta che la Commissione afferma correttamente che l'articolo 33 bis della legge n. 170/2018 è contrario all'articolo 12, paragrafo 2, paragrafo 3, lettera b), e paragrafo 4, della direttiva 2015/2302, in combinato disposto con l'articolo 4 di tale direttiva, in quanto, per un periodo compreso tra il 12 marzo 2020 e il 31 agosto 2021, esso concedeva ai viaggiatori, il cui pacchetto non poteva essere eseguito a causa delle circostanze inevitabili e straordinarie connesse alla pandemia mondiale di COVID-19, unicamente il diritto a ricevere un pacchetto alternativo anziché un rimborso integrale, sotto forma di una somma di denaro, dei pagamenti effettuati nell'ambito di tale pacchetto.
- 77 Di conseguenza, adottando l'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, la Repubblica slovacca non ha rispettato l'obbligo ad essa incombente di adottare, nel proprio ordinamento giuridico nazionale, tutte le misure necessarie al fine di garantire la piena efficacia della direttiva 2015/2302, conformemente all'obiettivo da essa perseguito (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punto 69).
- 78 Ciò premesso, la Repubblica slovacca fa valere che la situazione sfavorevole legata alla pandemia mondiale di COVID-19 costituiva un caso di forza maggiore che le aveva impedito di adempiere i suoi obblighi derivanti dalla direttiva 2015/2302.
- 79 Per quanto riguarda tale affermazione, è necessario sottolineare che la Corte ha già dichiarato che il timore di difficoltà interne non può giustificare il fatto che uno Stato membro non rispetti gli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 1° aprile 2004, Commissione/Italia, C-99/02, EU:C:2004:207, punto 22 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 13 settembre 2017, Commissione/Belgio, C-591/14, EU:C:2017:670, punto 44).
- 80 È vero che dalla giurisprudenza della Corte risulta che non è escluso che uno Stato membro, qualora non si sia conformato ai suoi obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, possa invocare, riguardo a siffatta non conformità, la forza maggiore.

- 81 A tal riguardo, secondo giurisprudenza costante, la nozione di forza maggiore, pur non postulando un'impossibilità assoluta, esige nondimeno che il mancato verificarsi dell'evento in causa sia imputabile a circostanze indipendenti da chi le fa valere, anormali ed imprevedibili, le cui conseguenze sarebbe stato impossibile evitare malgrado tutta la diligenza posta, in quanto una situazione di forza maggiore può essere invocata solo per il periodo necessario a porre rimedio a tali difficoltà (v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 2001, Commissione/Francia, C-1/00, EU:C:2001:687, punto 131 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 4 marzo 2010, Commissione/Italia, C-297/08, EU:C:2010:115, punto 85 e giurisprudenza ivi citata).
- 82 Orbene, si deve necessariamente constatare che l'articolo 33 bis della legge n. 170/2018 manifestamente non soddisfa le condizioni che disciplinano la possibilità di invocare la forza maggiore.
- 83 A tal riguardo, in primo luogo, sebbene una crisi sanitaria avente un impatto come quello della pandemia di COVID-19 sia estranea alla Repubblica slovacca nonché anormale e imprevedibile, una normativa nazionale che liberi, in maniera generalizzata, fatte salve talune eccezioni a favore di categorie di viaggiatori più vulnerabili, tutti gli organizzatori di pacchetti turistici dal loro obbligo di rimborso, previsto all'articolo 12, paragrafi da 2 a 4, della direttiva 2015/2302, per quanto riguarda i contratti che non hanno potuto essere eseguiti a causa di tale pandemia, non può, per sua stessa natura, essere giustificata dai vincoli derivanti da un evento del genere e rispondere quindi alle condizioni che disciplinano la possibilità di invocare la forza maggiore.
- 84 Infatti, conducendo, di fatto, ad una sospensione provvisoria generalizzata di tale obbligo di rimborso, l'applicazione di una normativa siffatta non si limita alle sole fattispecie in cui tali vincoli, in particolare finanziari, si siano effettivamente manifestati, ma si estende a tutti i contratti che non potevano essere eseguiti a causa delle circostanze inevitabili e straordinarie connesse alla pandemia mondiale di COVID-19, senza prendere in considerazione la situazione finanziaria concreta e individuale degli organizzatori di pacchetti di cui trattasi.
- 85 In secondo luogo, dal fascicolo a disposizione della Corte non emerge che le conseguenze finanziarie alle quali il disposto dell'articolo 33 bis della legge n. 170/2018 mirava a far fronte non avrebbero potuto essere evitate se non mediante la violazione dell'articolo 12, paragrafi da 2 a 4, della direttiva 2015/2302, e in particolare mediante l'adozione, a favore degli organizzatori di pacchetti di cui trattasi, di talune misure di aiuto di Stato autorizzabili ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, possibilità ricordata ai considerando 21 e 22 della raccomandazione 2020/648 e alla quale hanno fatto ricorso altri Stati membri.
- 86 In tale contesto, sebbene la Repubblica slovacca abbia insistito sul fatto che l'adozione di siffatte misure di aiuto di Stato sarebbe stata contornata da difficoltà particolari, in quanto la possibilità di adottare tali misure a breve scadenza dipendeva, in particolare, dalle strutture esistenti dell'organizzazione del settore pacchetti turistici nonché dal tempo necessario per una siffatta adozione secondo le loro procedure interne, occorre ricordare al riguardo che, conformemente a una giurisprudenza costante della Corte, uno Stato membro non può eccepire difficoltà di ordine interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione (sentenze del 25 giugno 2013, Commissione/Repubblica ceca, C-241/11, EU:C:2013:423, punto 48 e giurisprudenza ivi citata, e del 6 novembre 2014, Commissione/Belgio, C-395/13, EU:C:2014:2347, punto 51).
- 87 Non può neppure essere accolto, in tale contesto, l'argomento dedotto dalla Repubblica slovacca secondo cui la soluzione consistente nella concessione di aiuti di Stato dovrebbe essere un'«ultima ratio». È sufficiente, infatti, rilevare a tal riguardo che il diritto dell'Unione consente agli Stati membri, nel rispetto delle condizioni previste a tal fine, di prevedere talune forme di aiuto di Stato e, in particolare, quelle che possono essere considerate compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE, mentre, come risulta dal punto 77 della presente sentenza, ciò che tale diritto non consente loro è precisamente venir meno al loro obbligo di adottare, nel loro ordinamento giuridico nazionale, tutte le misure necessarie al fine di garantire la piena efficacia di una direttiva, nel caso di specie della direttiva 2015/2302.

- 88 Occorre, inoltre, rilevare che gli Stati membri avevano anche la possibilità di istituire dispositivi destinati non ad imporre, bensì ad incoraggiare o ad agevolare l'accettazione, da parte dei viaggiatori, di buoni anziché di un rimborso sotto forma di una somma di denaro, soluzioni che potevano anch'esse contribuire ad attenuare i problemi di liquidità degli organizzatori di viaggi, come è stato segnalato nella raccomandazione 2020/648, in particolare, al considerando 15 di quest'ultima.
- 89 In terzo luogo, una normativa nazionale come l'articolo 33 bis della legge n. 170/2018, nella parte in cui prevede di liberare gli organizzatori di pacchetti turistici dal loro obbligo di rimborso per un periodo che può durare fino a circa 18 mesi a decorrere dalla notifica della risoluzione del contratto di pacchetto turistico di cui trattasi, manifestamente non è concepita in modo da limitare i suoi effetti al periodo necessario per porre rimedio alle difficoltà causate dall'evento che può rientrare nella forza maggiore.
- 90 Occorre pertanto accogliere il ricorso proposto dalla Commissione.
- 91 Alla luce di tutto quel che precede, si deve constatare che, introducendo, con l'adozione della legge n. 136/2020, l'articolo 33 bis nella legge n. 170/2018, la Repubblica slovacca è venuta meno all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 12, paragrafo 2, paragrafo 3, lettera b), e paragrafo 4, della direttiva 2015/2302, in combinato disposto con l'articolo 4 di quest'ultima.

Sulle spese

- 92 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Avendo introdotto, con l'adozione dello zákon č. 136/2020 Z. z. (legge n. 136/2020 Racc.), del 20 maggio 2020, l'articolo 33 bis nello zákon č. 170/2018 Z. z. o zázadoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (legge n. 170/2018 Racc., relativa ai pacchetti turistici, ai servizi turistici collegati e a talune condizioni applicabili all'attività turistica, che modifica e integra di talune leggi), del 15 maggio 2018, la Repubblica slovacca è venuta meno all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 12, paragrafo 2, paragrafo 3, lettera b), e paragrafo 4, della direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 4 della direttiva 2015/2302.**
- 2) **La Repubblica slovacca è condannata alle spese.**

Firme

* Lingua processuale: lo slovacco.