



*Ministero dell'Istruzione*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Direzione Generale

D.D.S. - I CIRC-TERMINI IMERESE  
Prot. 0001700 del 14/05/2020  
(Entrata)

Ai Dirigenti delle istituzioni scolastiche della Sicilia

p.c.

Ai Dirigenti e Reggenti degli Ambiti Territoriali

All'Ufficio II e all'Ufficio IV della Direzione dell'USR Sicilia

All'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo

all' Assessorato Regionale dell'istruzione  
e della formazione professionale – Regione Sicilia

**Oggetto: Misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 – sospensione dei viaggi d'istruzione – rimborso di titoli di viaggio e pacchetti turistici.**

Si fa riferimento ai provvedimenti legislativi e governativi concernenti l'adozione di misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, tra le quali rientra la sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

In particolare si richiama:

- **decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6**, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" con cui, agli artt. 1 e 2, 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" che, all'art. 2,



## *Ministero dell'Istruzione*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Direzione Generale

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".

Al riguardo, **pur nel rispetto dell'autonomia di codeste istituzioni scolastiche**, si ritiene utile fornire indicazioni univoche in relazione ai rimedi esperibili a fronte delle criticità emerse nel corso dell'attività negoziale posta in essere dalle SS.LL. con le agenzie di viaggio, a seguito dell'adozione di citati provvedimenti.

In via preliminare occorre evidenziare che 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 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.

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).

Con particolare riferimento ai contratti stipulati da codeste istituzioni scolastiche e alla problematica concernete il diniego di restituzione, da parte delle Agenzie di Viaggio, delle quote anticipate per viaggi di istruzione programmati in Italia e all'estero, è necessario richiamare la



## Ministero dell'Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Direzione Generale

specifica disciplina recentemente introdotta dal **Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18** (Decreto Cura Italia), convertito con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

In particolare giova rammentare che il legislatore, all'art. 88 bis, recante *Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici*, a fronte della sospensione dei viaggi d'istruzione prevista dalle misure governative in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica, prevede due rimedi esperibili (comma 8):

- il recesso unilaterale dal contratto ex art. 41, comma 4, decreto legislativo 23 maggio 2011 (*Codice del Turismo*), che attua l'art. 12, punto 1, della direttiva 2302/2015/UE sui pacchetti turistici;
- la risoluzione per impossibilità sopravvenuta della prestazione, *ex art. 1463 c.c.*

La prima ipotesi disciplina la possibilità di **recesso** 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. Al ricorrere di queste condizioni, *"il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso, ed al rimborso integrale dei pagamenti effettuati per il pacchetto, ma non ha diritto a un indennizzo supplementare"*.

La seconda ipotesi, prevista per i contratti con prestazioni corrispettive, consente, ad una delle due parti obbligate, di eccepire la **risoluzione contrattuale** per impossibilità sopravvenuta della prestazione.

Con particolare riferimento ai contratti stipulati con le agenzie di viaggio da parte degli istituti scolastici occorre osservare che, a fronte della sospensione dei viaggi d'istruzione prevista dalle misure governative in materia di contenimento e gestione della emergenza sanitaria, si è verificata una situazione di impossibilità sopravvenuta ad adempiere per *factum principis*.

Si tratta, pertanto, di una impossibilità ad eseguire la prestazione determinata da circostanze ragionevolmente non prevedibili secondo la comune diligenza e non imputabili alla responsabilità delle parti, che rendono applicabile la risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1256 c.c.

Per effetto di tale risoluzione, la parte che non può più rendere la prestazione divenuta impossibile, non può chiedere la relativa controprestazione né può agire con l'azione di risoluzione allegando l'inadempimento della controparte (Cass., n. 17464/2003; Cass., n. 16375/2002; Cass., n. 11121/2002; Cass., n. 1037/99) e, inoltre, deve restituire la prestazione già eventualmente ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito.

Tanto premesso, in relazione ai contratti stipulati con le agenzie di viaggio, si invitano le SS.LL., a provvedere richiedendo, o eventualmente, reiterando, le richieste di recesso unilaterale ex art. 41,



## *Ministero dell'Istruzione*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Direzione Generale

comma 4, del Codice del Turismo, ovvero di risoluzione per impossibilità sopravvenuta della prestazione ex art. 1463 c.c.

In entrambi i casi, stante la peculiarità della sopravvenienza in esame, si reputa – anche tenuto conto di espresso parere fornito in merito dall'Avvocatura Generale dello Stato - 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.

Con riferimento al diritto alla ripetizione delle somme già versate dalle istituzioni scolastiche, anche a fronte del diniego di restituzione da parte delle Agenzie di viaggio delle quote anticipate per viaggi di istruzione programmati in Italia e all'estero occorre richiamare quanto specificamente stabilito dal citato art. 88 bis, commi 8 e 12, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

In particolare il comma 8 dispone:

*“8. Per la sospensione dei viaggi e delle iniziative di istruzione disposta in ragione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, si applica l'articolo 1463 del codice civile nonche' quanto previsto dall'articolo 41, comma 4, del codice di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, in ordine al diritto di recesso del viaggiatore prima dell'inizio del pacchetto di viaggio. Il rimborso puo' essere effettuato dall'organizzatore anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo in favore del proprio contraente, da utilizzare entro un anno dall'emissione. In deroga all'articolo 41, comma 6, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, l'organizzatore corrisponde il rimborso o emette il voucher appena ricevuti i rimborsi o i voucher dai singoli fornitori di servizi e comunque non oltre sessanta giorni dalla data prevista di inizio del viaggio. E' sempre corrisposto il rimborso con restituzione della somma versata, senza emissione di voucher, quando il viaggio o l'iniziativa di istruzione riguarda la scuola dell'infanzia o le classi terminali della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado. Sono fatti salvi, con effetto per l'anno scolastico 2020/2021, i rapporti instaurati alla data del 24 febbraio 2020 dagli istituti scolastici committenti con gli organizzatori aggiudicatari. Nell'ambito degli stessi rapporti con ciascun organizzatore, gli istituti scolastici committenti possono modificare le modalita' di svolgimento di viaggi, iniziative, scambi, gemellaggi, visite e uscite didattiche comunque denominate, anche riguardo alle classi di studenti, ai periodi, alle date e alle destinazioni.”*

Al riguardo si rammenta la specifica disciplina recentemente introdotta per i viaggi e le iniziative di istruzione a favore degli alunni della scuola dell'infanzia e delle classi terminali della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, per i quali è ora sempre corrisposto il rimborso, senza emissione di voucher, con restituzione della somma versata.

Al di fuori di queste ipotesi il legislatore consente il rimborso anche mediante l'emissione di un voucher di pari importo in favore del proprio contraente, da utilizzare entro un anno



## Ministero dell'Istruzione

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Direzione Generale

dall'emissione. Il comma 12 del citato art. 88 bis espressamente dispone che l'emissione dei voucher assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario.

Nonostante l'utilizzo dei *voucher* in luogo del rimborso monetario sia solo eventuale, appare evidente che tale soluzione sarà privilegiata dalle agenzie di viaggio esclusivamente nei casi e con i limiti previsti dalle disposizioni richiamate, a fronte della prevedibile assenza di disponibilità finanziarie sufficienti a consentire la restituzione, *erga omnes*, delle somme versate a titolo di acconto dalle istituzioni scolastiche.

Al fine di una completa trattazione della tematica, si richiamano alcuni recenti orientamenti del giudice di legittimità che vedono nella risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1463 c.c. il corollario del diritto del consumatore alla restituzione dell'intero prezzo pagato a fronte della impossibilità di realizzazione della "causa concreta" del viaggio:

- **Cass. Civ. Sez. III 24/07/2007, n. 16315:** posto che l'impossibilità dell'esecuzione nel contratto di viaggio "tutto compreso" è da valutarsi in relazione all'interesse da soddisfare del creditore turista, l'inutilizzabilità della prestazione estingue il rapporto obbligatorio per irrealizzabilità della causa concreta (nella specie, non era stato possibile garantire relax e svago al turista, per la presenza di un'epidemia nel luogo di destinazione del viaggio).
- **Cassazione civile sez. III, 10/07/2018, n.18047:** se, dopo aver acquistato un pacchetto turistico "all inclusive", l'acquirente si ammala al punto da non poter più partire, è legittima la sua richiesta di restituzione della somma versata al tour operator, anche nel caso in cui i contraenti non abbiano stipulato alcuna polizza a copertura degli "eventi imprevedibili". Si tratta della fattispecie in cui la causa del contratto, consistente nella fruizione di un viaggio con finalità turistica, diviene inattuabile per una causa di forza maggiore, non prevedibile e non ascrivibile alla condotta dei contraenti. In altri termini, secondo i giudici, la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione, ex articolo 1463 del Cc, può essere invocata anche nel caso in cui sia divenuta impossibile l'utilizzazione della prestazione della controparte.
- **Cassazione civile sez. III, 29/03/2019, n.8766:** in tema di risoluzione del contratto, l'impossibilità sopravvenuta della prestazione è configurabile qualora siano divenuti impossibili l'adempimento della prestazione da parte del debitore o l'utilizzazione della stessa ad opera della controparte, purché tale impossibilità non sia imputabile al creditore ed il suo interesse a ricevere la prestazione medesima sia venuto meno, dovendosi in tal caso prendere atto che non può più essere conseguita la finalità essenziale in cui consiste la causa concreta del contratto, con la conseguente estinzione dell'obbligazione.



## *Ministero dell'Istruzione*

Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia  
Direzione Generale

Considerato, inoltre, che l'ipotesi di rimborso mediante voucher espone l'amministrazione ad eventuali contenziosi onerosi con i genitori degli alunni per la restituzione delle somme anticipate, si chiede di informare questo Ufficio scolastico dei riscontri ricevuti da parte delle agenzie di viaggio, al fine di concordare le azioni più opportune da adottare nel caso di specie.

Si precisa che nell'espressione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e al fine porre in essere interventi deflattivi del contenzioso, le scuole possono valutare il raggiungimento di un accordo per l'adozione di soluzioni transattive, che in luogo dell'emissione del voucher dispongano un rimborso monetario parziale, nell'ambito dei limiti dell'attuale cornice legislativa e amministrativo-contabile e di quanto previsto dal Decreto Interministeriale 28 agosto 2018, n. 129 e in particolare dall'art. 45.

La transazione presuppone la sussistenza di una lite (*res litigiosa*), in atto o potenziale, di un accordo che influisce su un rapporto giuridico avente carattere di incertezza (*res dubia*), e ha come oggetto non il rapporto o la situazione giuridica cui si riferisce la discorde valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo o può dar luogo e che le parti stesse intendono evitare.

Oltre ad evitare o estinguere un giudizio, la transazione conferisce un assetto definitivo ai rapporti sostanziali controversi sia per il privato che per la pubblica amministrazione la quale, una volta che si è obbligata, nell'ambito di un atto transattivo, ad assumere un preciso comportamento, a svolgere una determinata attività o ad adottare un provvedimento, non potrà assumere nuove e diverse determinazioni in merito.

La scelta di stipulare una transazione presuppone una attenta e motivata valutazione dalla quale emergano la convenienza, la congruità e l'adeguatezza del risultato derivante dalle reciproche concessioni rispetto a un potenziale contenzioso.

In relazione alla congruità di una soluzione transattiva si richiama la Sentenza della Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana N. 2719 del 23 Luglio 2013, la deliberazione Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia 26/2008, la deliberazione Corte dei Conti Sez. controllo Lombardia n. 181/2017, che hanno evidenziato che la transazione è sottratta al sindacato giurisdizionale, se non limitatamente alla rispondenza delle stesse a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza amministrativa al fine di stabilire se la scelta risponda ai criteri di prudente apprezzamento ai quali deve ispirarsi sempre l'azione amministrativa. In tale ponderazione, tra gli elementi da valutare, si annovera la convenienza economica della transazione in relazione all'alea del giudizio.

Si ringrazia per l'attenzione si porgono cordiali saluti.

IL DIRETTORE GENERALE

Stefano Suraniti

Documento firmato digitalmente ai sensi del c.d. Codice dell'Amministrazione digitale e norme ad esso connesse