SIMONETTA ROTTIN

(avvocato)

Il turismo ai tempi del covid-19

Uno dei temi del momento -legato all'apertura della stagione turistica- è quello dei cd. corridoi turistici tra paesi dell'UE -a seguito delle restrizioni alla circolazione introdotte in occasione della pandemia da covid-19- che presuppongono accordi tra stati membri per regolare i flussi di viaggiatori tra paesi dell'UE, principalmente per ragioni turistiche, in base alla situazione epidemiologica dei singoli paesi.

Da quanto si apprende, sia da notizie di stampa che dai comunicati pubblicati dall'ambasciata italiana a Vienna, l'Italia, che dal 3 giugno ha riaperto i propri confini da e verso tutti i paesi membri, ripristinando la libera circolazione secondo Schengen, risulterebbe estremamente penalizzata dal mantenimento della chiusura dei confini da parte di alcuni paesi confinanti e/o vicini (segnatamente Austria, Svizzera, Slovenia e sembra anche la Croazia).

Occorre fare un passo indietro per capire come si sia arrivati a questa situazione di ripristino di frontiere interne all'UE.

La Commissione europea, con le linee guida del 16/3/2020 (covid-19), in considerazione della situazione contingente di pandemia, ha fissato alcuni principi "per un approccio integrato ad una gestione efficace delle frontiere per proteggere la salute preservando l'integrità del mercato unico", ammettendo la possibilità per gli stati membri di ripristinare temporaneamente controlli alle frontiere interne per ragioni di ordine pubblico e sicurezza interna, come prevede lo stesso regolamento UE 2016/399 (cd. codice frontiere Schengen) e l'art. 2 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14/6/1985.

Il ripristino dei controlli alle frontiere, venuti meno a seguito dell'accordo di Schengen, è purtuttavia ammesso, quale *extrema ratio*, in estremi casi di minaccia all'ordine pubblico o sicurezza interna agli Stati membri (il riferimento del regolamento 399/2016 è a possibili rischi di attentati, minacce terroristiche o connesse alla criminalità organizzata, non ad eventuali emergenze di carattere sanitario perché a quel momento inimmaginabili) deve essere effettuato secondo criteri di proporzionalità e nel rispetto della salute delle persone, garantendo la non discriminazione tra cittadini degli Stati membri e residenti (il che si traduce nel non imporre, ad esempio, ai cittadini di altri paesi membri misure sanitarie diverse e più restrittive rispetto a quelle previste per i propri cittadini).

Tali linee guida raccomandano, infine, che i paesi membri si coordinino per garantire l'efficacia e la proporzionalità delle misure adottate.

Sulla scorta di tali indirizzi, i paesi interni all'unione hanno via via ripristinato le frontiere interne in una prima fase della pandemia, quella caratterizzata da livelli di contagio elevati, per poi -nel solco della Comunicazione della Commissione Ue del 13/5/2020- iniziare un processo di allentamento dei controlli alle frontiere, a mano a mano che la situazione di contagio rientrava entro livelli più contenuti.

Con il miglioramento e/o stabilizzazione della situazione di contagio la stessa Commissione ha previsto, com'è logico che sia, il ripristino dello spazio Schengen mediante l'eliminazione delle restrizioni temporaneamente applicate, attraverso la reintroduzione delle frontiere interne, al preciso scopo di riaprire la circolazione all'interno dell'unione, anche per ragioni di ordine economico e sociale, alla condizione di un miglioramento della situazione epidemiologica ed accompagnando, tale ripresa della libera circolazione tra Stati membri, da prescrizioni di sicurezza sanitaria da applicare ai viaggi e ai pernottamenti per motivi turistici.

La tabella di marcia fissata a livello europeo per il graduale ripristino della libera circolazione è impostata sostanzialmente sui seguenti impegni: la verifica costante della proporzionalità delle misure anti-covid in relazione all'evolversi della situazione e la richiesta di revoca di tali misure allorché risultino sproporzionate in relazione all'evolversi della situazione, in particolare laddove tali misure incidano sul mercato unico.

Ancorché alcuni paesi membri riferiscano le aperture delle frontiere interne verso taluni paesi confinanti soltanto a criteri epidemiologici (convergenza in misura sufficiente della situazione epidemiologica), la Commissione in realtà ha stabilito che tre sono gli aspetti da considerare per stabilire se sia possibile eliminare le restrizioni ai viaggi e i controlli alle frontiere interne: criteri epidemiologici (ossia l'esistenza di una situazione epidemiologica comparabile tra i paesi), la capacità del sistema sanitario e la capacità di monitoraggio adeguata, prevedendo minori restrizioni verso quei paesi in cui esistano sufficienti capacità in termini di ospedali, test, sistemi di monitoraggio dei contagiati e tracciamento contatti.

Ne deriva che nel processo di eliminazione delle restrizioni dei viaggi si deve tener conto non solo della situazione epidemiologica dei paesi verso cui si intendono revocare le restrizioni alla circolazione ma, anche, della capacità di tali paesi di applicare le misure di contenimento, tra cui quella del distanziamento di sicurezza tra le persone, secondo un criterio di proporzionalità tra i vantaggi che derivano dal mantenimento delle restrizioni e considerazioni di ordine economico e sociale; tal che, sotto questo specifico ultimo profilo, la Commissione sottolinea l'impatto che la pandemia ha prodotto sul sistema economico sociale dell'UE e, proprio per rilanciare l'economia, essa indica che le restrizioni devono essere efficaci e proporzionate e non andare oltre a quanto necessario per contenere la pandemia e proteggere la salute pubblica. La Commissione, a tal proposito, indica alcuni protocolli di sicurezza da adottare, specialmente nei settori del turismo e dei trasporti, per ridurre i rischi legati a questi settori, stabilendo che una volta adottati tali protocolli le restrizioni dei viaggi potranno essere revocate in vista della programmazione delle vacanze dei cittadini europei.

Nell'ambito della fase 2, che stiamo vivendo, la Commissione afferma che nel momento in cui la situazione epidemiologica sarà sufficientemente positiva (il che non significa necessariamente 0 contagi) e convergente (il che non significa necessariamente parità di contagi tra un paese e l'altro) saranno revocate tutte le restrizioni e i controlli alle frontiere interne, ovviamente sull'ovvio presupposto del mantenimento delle misure sanitarie e di sicurezza necessarie (in misura e modo identico tra cittadini-residenti e cittadini provenienti da altri stati europei). Ogni decisione, infine, di revoca delle restrizioni alla libera circolazione dovrà essere presa in modo coordinato tra paesi membri, in particolare con quelli direttamente interessati. La Commissione mantiene un ruolo di controllo costante del rispetto del criterio di proporzionalità delle misure adottate dai singoli paesi, potendo intervenire per chiedere la ragione del mantenimento di eventuali restrizioni e/o misure ritenute sproporzionate. Lo stesso art. 27 del regolamento Ue 399/2016 (codice di frontiere Schengen) attribuisce un ruolo di monitoraggio ed intervento della Commissione laddove il ripristino dei controlli alle frontiere interne non sia retto da criteri di proporzionalità: tali aspetti devono essere oggetto di consultazioni tra paesi (quelli che intendono ripristinare i controlli alle frontiere e quelli direttamente interessati da tale misura) al preciso fine di esaminare se si tratti di una scelta improntata a criteri di efficacia e proporzionalità, o meno, rispetto alla rappresentata minaccia all'ordine pubblico e sicurezza interna. Sull'efficacia e proporzionalità delle restrizioni la Commissione potrà intervenire nei modi previsti, ossia potendo formulare richiesta di raccomandazione al Consiglio europeo.

Alla luce di questo quadro normativo, vi è da chiedersi se la decisione di taluni paesi di mantenere i controlli alle frontiere interne verso altri paesi, con conseguente restrizione dei viaggi dei cittadini - in vista dell'imminente stagione turistica- risponda a quei connotati di proporzionalità ed efficacia fissati dalle regole europee, o meno; tale valutazione va fatta alla luce dei criteri (tutti) fissati dalla Commissione, se del caso (in mancanza di accordo tra paesi), chiedendo l'intervento di quest'ultima che potrà chiedere la revoca delle misure ritenute sproporzionate.