

LE NUOVE MISURE EUROPEE PER RILANCIARE IL SETTORE TURISTICO E DEI TRASPORTI NELL'EPOCA DEL CORONAVIRUS

DE BERTI JACCHIA FRANCHINI FORLANI
STUDIO LEGALE

Nell'ambito del programma delineato dalla *roadmap* europea del 15 aprile 2020¹ per revocare con gradualità le misure di contenimento del *coronavirus*, in data 13 maggio la Commissione ha presentato il pacchetto "Turismo e trasporti nel 2020 e oltre", un insieme di raccomandazioni e orientamenti miranti ad incoraggiare la ripresa del settore turistico europeo² dalla pandemia ed a garantire che, con la rimozione in sicurezza delle restrizioni dei viaggi all'interno dell'Unione, i cittadini potranno godere della stagione estiva oramai alle porte.

La prima Comunicazione³ delinea la strategia complessiva volta alla ripresa nel 2020 e oltre, che viene poi declinata nei documenti successivi. La sua *ratio* si fonda sull'importanza del settore turistico per l'Unione, che contribuisce a quasi il 10% del PIL e rappresenta una fonte di occupazione e reddito fondamentale in molte regioni europee. Il settore turistico, infatti, è uno dei più colpiti dalla pandemia, le cui perdite potrebbero ammontare a circa 1.100 miliardi di euro. Al contempo, è necessaria una pianificazione strategica coordinata improntata al principio di solidarietà, evitando gli approcci disomogenei che potrebbero vanificare gli sforzi già compiuti.

La seconda Comunicazione⁴ contiene l'approccio comune per la progressiva revoca delle restrizioni alla libera circolazione, tanto a livello nazionale, quanto riguardo alle frontiere interne dell'Unione⁵. Nello specifico, benché sia certamente auspicabile una situazione sanitaria tale da consentire una revoca generalizzata delle restrizioni, secondo la Commissione sarà necessario procedere per gradi, eliminando per prime le restrizioni tra Stati Membri che presentano situazioni epidemiologiche sufficientemente simili. A tale scopo, gli Stati Membri dovranno basarsi su tre criteri. In primo luogo, essi dovranno prendere in considerazione la situazione epidemiologica negli altri Stati alla luce delle indicazioni fornite dal Centro Europeo per la prevenzione e il controllo delle

¹ Com. Comm. C(2020) 2419 final del 15.04.2020, *Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19*. Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

² Per ulteriori informazioni in merito alle misure già introdotte dalla Commissione si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

³ Com. Comm. C(2020) 550 final del 13.05.2020, *Tourism and transport in 2020 and beyond*.

⁴ Com. Comm. C(2020) 3250 final del 13.05.2020, *Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls*.

⁵ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

malattie (*European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC*)⁶, in modo da focalizzarsi maggiormente sulle aree in cui la situazione legata alla pandemia appare in via di miglioramento. In secondo luogo, sarà necessario valutare la capacità dei singoli Stati di assicurare l'applicazione delle misure di contenimento per tutta la durata del viaggio, incluse soprattutto quelle relative al distanziamento fisico. In questo caso, le applicazioni mobili (c.d. "App") di tracciamento potrebbero svolgere un ruolo fondamentale, in quanto sempre più persone sono connesse ad *internet* tramite dispositivi mobili⁷. Infine, saranno da tenere presenti considerazioni di natura economica e sociale, in quanto le restrizioni imposte finora per tutelare la salute pubblica hanno comportato, tra le altre cose, il crollo della domanda di prodotti e servizi del settore e l'interruzione delle catene di approvvigionamento in molti Stati Membri. In ogni caso, qualora uno Stato decida di revocare le restrizioni alla circolazione da e verso un altro Stato, o relativamente ad alcune sue zone, ciò dovrà applicarsi, senza discriminazioni, a tutti i cittadini dell'Unione e a tutti i residenti di tale Stato Membro indipendentemente dalla loro nazionalità.

Oltre ad indicare i criteri a cui attenersi nella revoca delle restrizioni ai viaggi, l'approccio della Commissione si articola in tre fasi, con passaggi tra le stesse improntate a principi di massima flessibilità. Mentre nella situazione attuale ("fase 0") le misure originariamente introdotte a livello tanto nazionale quanto europeo rimarranno in vigore, dovendosi in ogni caso consentire a tutti coloro che svolgono funzioni essenziali quali, tra gli altri, gli operatori sanitari, il personale dei trasporti di merci, i diplomatici e i soggetti che necessitano di protezione internazionale, di attraversare le frontiere e di avere libero accesso al loro luogo di lavoro, nella c.d. "fase 1" si dovrebbe procedere alla graduale revoca delle restrizioni di viaggio e dei controlli alle frontiere nei modi suindicati, provvedendosi alla loro soppressione definitiva nell'ultima fase, la c.d. "fase 2".

La terza Comunicazione⁸ contiene le indicazioni della Commissione per promuovere il graduale ripristino dei trasporti, garantendo nel contempo la sicurezza dei passeggeri e del personale. Più particolarmente, la Comunicazione fornisce in primo luogo una serie di raccomandazioni generali quali, tra le altre, i) consentire ai passeggeri di acquistare i titoli di viaggio e di effettuare le operazioni di *check-in online*, in modo da ridurre al minimo i contatti alla partenza, ii) ridurre il numero di passeggeri a bordo al fine di facilitarne il distanziamento, iii) mantenere i veicoli regolarmente puliti e sanificati, assicurando per quanto possibile la presenza di *gel* sanitario/disinfettante e l'installazione di barriere protettive tra il conducente e i passeggeri, e iv) migliorare gli impianti di ventilazione, privilegiando ove possibile la ventilazione naturale. In secondo luogo, la Comunicazione illustra i principi generali per il ripristino del trasporto dei passeggeri per via aerea, ferroviaria, stradale e per vie navigabili, che secondo la Commissione dovrebbe essere progressivamente ripreso in via prioritaria a condizione che vengano effettivamente adottate delle misure proporzionate ed efficaci per proteggere la salute del personale e dei passeggeri. A tal proposito, al personale tenuto, a causa della natura del proprio lavoro, ad un alto livello di interazione con altri (come ad esempio gli equipaggi, i controllori dei titoli di viaggio ed i piloti) dovrebbero essere forniti sufficienti dispositivi di protezione individuale (*Personal Protective Equipment, PPE*)⁹ dai datori di lavoro, mentre i passeggeri dovrebbero

⁶ L'ECDC è un'agenzia indipendente dell'Unione europea con lo scopo di rafforzare le difese dei paesi membri dell'Unione nei confronti delle malattie infettive.

⁷ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

⁸ Com. Comm. C(2020) 3139 final del 13.05.2020, *COVID-19: Guidelines on the progressive restoration of transport services and connectivity*.

⁹ Regolamento (UE) 2016/425 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sui dispositivi di protezione individuale e che abroga la direttiva 89/686/CEE del Consiglio, GU L 81 del 31.03.2016. L'articolo 3 del Regolamento, intitolato "Definizioni", al numero 1) dispone: "... Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti:

1) «dispositivi di protezione individuale» (DPI):

a) dispositivi progettati e fabbricati per essere indossati o tenuti da una persona per proteggersi da uno o più rischi per la sua salute o sicurezza;

b) componenti intercambiabili dei dispositivi di cui alla lettera a), essenziali per la loro funzione protettiva;

indossare mascherine facciali negli *hub* di trasporto e sui veicoli utilizzati per il trasporto collettivo, in particolare, quando le misure di distanziamento interpersonale non possono essere pienamente osservate in ogni momento.

La quarta Comunicazione¹⁰ fornisce criteri e principi comuni per la ripresa graduale e in sicurezza delle attività turistiche e per lo sviluppo di protocolli sanitari per gli alberghi e gli altri tipi di strutture ricettive, con l'obiettivo di proteggere la salute degli ospiti e dei dipendenti. Nello specifico, nel decidere l'eventuale allentamento delle misure in vigore al fine di consentire la ripresa delle attività turistiche, gli Stati Membri dovrebbero, tra le altre cose, i) verificare che sussistano prove epidemiologiche che attestino che la diffusione del *virus* è diminuita e si è stabilizzata per un lungo periodo di tempo, rimanendo tale anche in caso di maggiore affluenza di turisti, ii) nelle regioni a vocazione turistica in cui si prevede un maggior numero di visitatori, predisporre capacità sufficienti dei sistemi sanitari a beneficio della popolazione locale e dei turisti per evitare il collasso dei servizi di assistenza sanitaria e ospedaliera qualora i casi di contagio dovessero improvvisamente aumentare, cosa che costituisce un rischio inevitabile della revoca delle misure di contenimento, iii) rafforzare le capacità di sorveglianza e monitoraggio a livello locale per prevenire nuove forme di diffusione del *virus* a motivo dei contatti tra i turisti e la popolazione locale, e iv) sviluppare capacità diagnostiche su larga scala in grado di fornire risultati rapidi e attendibili per individuare i nuovi casi di contagio.

Per quanto riguarda i protocolli sanitari, oltre a seguire le indicazioni fornite dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (*World Health Organization*, WHO) o dall'ECDC gli Stati Membri dovrebbero prendere in considerazione diversi principi guida quali, tra gli altri, i) monitorare la situazione epidemiologica nelle singole località turistiche, ii) assicurare che le strutture dispongano di un piano di preparazione che includa le azioni da intraprendere in caso di contagio al loro interno e forniscano agli ospiti tutte le informazioni necessarie in maniera accessibile, sia prima che dopo il loro arrivo, ed iii) assicurare che le strutture mettano in atto misure mirate per garantire il mantenimento della distanza fisica negli spazi comuni in cui gli ospiti potrebbero sostare per periodi di tempo prolungati o, qualora questo non fosse possibile, valutare misure alternative per proteggere tanto gli ospiti quanto il personale.

La quinta Comunicazione¹¹, infine, mira a rendere i buoni di viaggio (c.d. "*voucher*") un'alternativa attraente al rimborso in contanti. In caso di cancellazione del viaggio da parte di un vettore. Infatti, la normativa europea sui diritti dei passeggeri¹² prevede per costoro la facoltà di scegliere tra un trasporto alternativo, un'opzione resa particolarmente difficile a causa del perdurare della pandemia, ed il rimborso del biglietto, che può essere effettuato in denaro o sotto forma di *voucher*¹³. Poiché il rimborso tramite *voucher* è possibile solo se il passeggero accetta, al fine di

c) sistemi di collegamento per i dispositivi di cui alla lettera a) che non sono tenuti o indossati da una persona, che sono progettati per collegare tali dispositivi a un dispositivo esterno o a un punto di ancoraggio sicuro, che non sono progettati per essere collegati in modo fisso e che non richiedono fissaggio prima dell'uso...".

¹⁰ Com. Comm. C(2020) 3139 final del 13.05.2020, *COVID-19: Guidelines on the progressive restoration of transport services and connectivity*.

¹¹ Com. Comm. C(2020) 3125 final del 13.05.2020, *Commission Recommendation on vouchers offered to passengers and travellers as an alternative to reimbursement for cancelled package travel and transport services in the context of the COVID-19 pandemic*.

¹² 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, GUUE L 46 del 17.02.2004; Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, GUUE L 315 del 03.12.2007; Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, GUUE L 334 del 17.12.2010; Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, GUUE L 55 del 28.02.2011.

¹³ Articolo 7, paragrafo 3, del Regolamento 261/2004; Articolo 16, paragrafo 1 lettera a) del Regolamento 1371/2007; Articolo 18, paragrafo 1, lettera b) del Regolamento 1177/2010; Articolo 19, paragrafo 1 lettera b) del Regolamento 181/2011.

costituire un'alternativa realmente valida e attraente quest'ultimo (così da alleggerire l'esposizione dei vettori ad esborsi che ne diminuirebbero ulteriormente la capacità finanziaria) dovrebbe possedere determinate caratteristiche quali, tra le altre, i) permettere di prenotare lo stesso viaggio e rotta alle stesse condizioni del pacchetto originario o di un pacchetto turistico con le stesse caratteristiche di quello annullato, ii) essere trasferibile ad un altro passeggero senza costi aggiuntivi, iii) essere utilizzabile per i pagamenti relativi a tutte le nuove prenotazioni effettuate prima della data di scadenza (anche se il pagamento o il servizio avviene oltre tale data), iv) essere valido per almeno 12 mesi, e v) qualora il vettore o l'organizzatore diventino insolventi, ed il *voucher* non sia ancora stato utilizzato, consentire al passeggero di ottenere comunque il rimborso della prenotazione originaria.

15 maggio 2020

Il presente articolo ha esclusivamente finalità informative e non costituisce parere legale.

This article is exclusively for information purposes, and should not be considered as legal advice.



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com