

Massimo Fragola \*

## L'azione dell'Unione europea

*The action of the European Union* §

*La competenza dell'Unione europea in materia di turismo è una competenza minima e residuale giacché gli Stati membri non hanno espresso, sinora, la volontà politica di trasferirla all'Unione. Per questo motivo può dirsi che l'Unione non abbia una politica comune del turismo. Questo approccio è stato rispettato anche durante la pandemia da coronavirus. – The EU tourism policy within European Treaties is always been residual and minimal as Member States didn't want to surrender sovereignty until Lisbon Treaty. And beyond. For this reason we can say that we did not have so far a real EU tourism policy. But, due to its structure, the entire tourism sector has also benefited from other EU policies. Same way happened during COVID-19 pandemic.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Un cenno alla base giuridica del turismo nei Trattati dell'Unione europea. – 2. L'intervento delle istituzioni dell'Unione.

---

\* Presidente del Seminario Permanente di Studi Internazionali (SSIP), già Professore nell'Università della Calabria – massimo.fragola@unical.it.

§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

*Premessa.*

L'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia di COVID-19 ha inciso profondamente sulle nostre esistenze, sull'economia sociale europea e mondiale, sulle istituzioni nazionali e sovranazionali e ne vedremo le conseguenze concrete negli anni a venire. La storia insegna, tuttavia, che da grandi crisi scaturiscono importanti trasformazioni anche dovute all'azione propulsiva e innovativa del diritto. E, per ciò che riguarda il presente studio, le aspettative sono rivolte allo sviluppo del turismo quale politica fondamentale dell'Unione europea (UE) post COVID-19.

Occorre subito chiarire, preliminarmente e in un ambito più generale, che lo studio delle problematiche che riguardano l'adozione e l'applicazione di norme giuridiche in materia di turismo ha sempre presentato notevoli complessità in qualsiasi ordinamento. Le problematiche aumentano laddove si tratti di analizzare il turismo all'interno di un ordinamento giuridico complesso come quello dell'Unione Europea che si basa su competenze rigorosamente di attribuzione<sup>1</sup>. Le ragioni di siffatte complessità, sia del turismo sia dell'ordinamento comunitario, hanno fatto sì che la materia, anche grazie alla "gelosia" dei governi degli Stati membri riluttanti a trasferire all'Unione una competenza, se non esclusiva quanto meno concorrente, si ritrovi all'interno delle competenze comuni con un ruolo (apparentemente) residuale.

Il che è paradossale se si considera che il turismo per la sua intrinseca natura e per i suoi effetti globali rappresenta un fenomeno economico evidente – un vero proprio settore portante dell'economia (europea) – che più di altri si inserisce nei fenomeni transnazionali e, per quanto riguarda l'integrazione europea, ne rappresenta altresì il formante tra Popoli e Stati.

Come si vedrà tra breve, se è vero che la base giuridica "specificata" del turismo nei Trattati (art. 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE) – in quanto disciplina autonoma e incondizionata – appare come una competenza residuale e complementare rispetto alle competenze nazionali che rimangono assolutamente pre-

---

<sup>1</sup> In argomento si vedano le considerazioni fatte anni addietro nel mio *Profilo comunitario del turismo*, Padova, 1996.

minenti, è vero ugualmente che grazie alla “eterogeneità” del turismo<sup>2</sup> è stato possibile incentivare la gran parte del settore turistico UE anche grazie ad altre basi giuridiche previste nei Trattati. Mi riferisco *in primis* alle discipline fondamentali del mercato unico europeo – vero baluardo della costruzione europea – che attengono alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (Titolo IV, artt. 45-66 TFUE); ai Trasporti (Titolo VI, artt. 90-100 TFUE); alla Sanità Pubblica (Titolo XIV, art. 168); alla Protezione dei consumatori (Titolo XV, art. 153); all’Ambiente (Titolo XX, artt. 191-193). A tacer d’altro (Euro, Cultura, Istruzione e formazione, Fondo Sociale europeo, Occupazione, Reti transeuropee, Coesione economica, Ricerca e sviluppo tecnologico, Protezione civile, Cooperazione amministrativa).

In ogni caso si tratta di una soluzione di ripiego che stante l’importanza del turismo nella UE non dovrà ripresentarsi nel futuro del post COVID-19. Sempre che gli Stati membri lo comprendano.

L’intervento dell’Unione europea, nel suo complesso, è stato pertanto a dir poco ambivalente: in un primo momento un approccio incerto e quindi tardivo; successivamente è esplosa tutta la carica proattiva dell’Unione rivolta, da un lato, a creare il contesto favorevole alla soluzione della crisi e alla futura ripresa con misure generali ma di sicuro impatto economico; dall’altro, erogando attraverso le sue istituzioni e organi una mole imponente di prestiti e contributi (a fondo perduto) agli Stati membri da destinarsi alle imprese (turistiche), ai lavoratori in situazione di evidente disagio e agli addetti ai lavori in generale<sup>3</sup>.

Il settore del turismo, pertanto, ha beneficiato (e beneficerà finché non cambierà la competenza UE in materia) sia di misure economico-sociali più generali riguardanti la ripresa dell’economia europea con atti

---

<sup>2</sup> Tra i tanti studiosi che tra i primi hanno analizzato il “fenomeno” interdisciplinare del turismo con metodo scientifico ricordo, tra i primi, F. PALOSCIA, *Storia del turismo nell’economia italiana*, Roma, 1967; U. FRAGOLA, *Studi sul Turismo*, Napoli, 1967; G. PERONI, *Lineamenti di marketing turistico*, Roma, 1974; P. BARUCCI, *Saggio di economia del turismo*, Firenze, 1975; A. MARIOTTI, *Saggi sul turismo*, 1975.

<sup>3</sup> A tutt’oggi però ancora da concretizzare posto che i Capi di Stato e di governo degli Stati membri, in sede di Consiglio europeo, non hanno ancora trovato il “consenso” richiesto per le decisioni in questa istituzione.

legislativi non indirizzati espressamente al turismo ma di sicuro “effetto equivalente”; sia di provvedimenti attinenti alla fiscalità delle imprese turistiche, la tutela dei consumatori/viaggiatori e del settore dei trasporti.

Stando così le cose, a dare l'avvio all'intervento comunitario sono state, *in primis*, a) la Commissione europea che ha sensibilizzato gli altri soggetti coinvolti con vari “orientamenti”<sup>4</sup>, “linee guida” e “raccomandazioni”<sup>5</sup>, atti cc. dd. di “soft law”; b) il Parlamento europeo con alcune risoluzioni politiche<sup>6</sup>; ma soprattutto, quanto meno *ab initio*, l'autonoma e indipendente Banca Centrale Europea (BCE) che ha potuto svolgere (e sta svolgendo) la sua imponente azione di economia monetaria di sostegno dell'economia europea attraverso le ben note “misure non convenzionali”<sup>7</sup> – vale a dire il c.d. Quantitative Easing, Bazooka monetario ecc. – benché anche il suo inizio sia stato a dir poco incerto e poco convincente, anche (e soprattutto) per i mercati<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Commissione europea (CE), Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19, [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=EN)

<sup>5</sup> Ad esempio, sui cc.dd. “voucher”, 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, in GUUE L151 del 15 maggio 2020.

<sup>6</sup> Si veda la risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)).

<sup>7</sup> Nonostante le accuse del Tribunale costituzionale tedesco alla BCE contenute nella nota e recente sentenza del 5 maggio 2020.

<sup>8</sup> Ricordo la famosa frase della Presidente della BCE Christine Lagarde che fece crollare in un baleno i titoli di Stato “non siamo qui per chiudere gli spread, ci sono altri strumenti e altri attori per gestire quelle questioni”. Poi allineatasi alla altrettanto famosa frase “whatever it takes” del predecessore Mario Draghi.

1. *Un cenno alla base giuridica del turismo nei Trattati dell'Unione europea.*

Gli Stati membri negli artt. 6, lett. d, e 195 TFUE hanno assegnato all'Unione una competenza del turismo, come detto, residuale e di mero sostegno alle competenze che rimangono saldamente nazionali<sup>9</sup>. Le istituzioni legislative UE, in procedura ordinaria, possono esclusivamente *completare* l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese turistiche; incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in detto settore; nonché favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche. Poco, troppo poco.

Con questa competenza così limitata e con i tempi lunghi di una procedura legislativa ordinaria – ricordo che nell'ordinamento UE non esiste una procedura legislativa d'urgenza – l'Unione non ha avuto un margine di manovra apprezzabile nell'attivare la competenza del turismo e non soltanto durante il periodo del coronavirus. Ecco perché le misure poste in essere dall'Unione hanno abbracciato varie competenze meno specifiche, più generali, ma egualmente accettabili in termini di risposta immediata nel pieno della crisi.

Tuttavia, se facciamo il paragone con gli interventi legislativi dell'Unione durante la pandemia (con atti obbligatori e vincolanti) in aiuto alla politica della pesca – che lo ricordo gode di una competenza *esclusiva* dell'Unione per quanto riguarda la conservazione delle risorse biologiche del mare (art. 3, lett. d) e *concorrente* assieme all'agricoltura (ma se ne occupa da tempo la UE) art. 4, lett. d, TFUE – ci rendiamo conto che ruolo abbia giocato la base giuridica durante la crisi<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Per il commento sistematico della norma cfr. M. FRAGOLA, art. 195, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II edizione, Milano, 2014, 1660 ss.

<sup>10</sup> Ad esempio il regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura; il regolamento di esecuzione (UE) 2020/600 della Commissione del 30 aprile 2020 recante deroga al regolamento di esecuzione (UE)

2. *L'intervento delle istituzioni dell'Unione.*

Il turismo europeo e mondiale è evidentemente uno dei settori più colpiti dalla pandemia di COVID-19. Le limitazioni della circolazione delle persone e i conseguenti divieti ai viaggi imposti durante la pandemia hanno colpito severamente tutto il comparto che, come già sottolineato, rappresenta uno dei settori fondamentali dell'economia dell'Unione europea<sup>11</sup>. Contribuisce al 10-11% del PIL totale dell'Unione; e rappresenta il 12% della forza lavoro nell'Unione annoverando quasi 3 milioni di imprese, delle quali, il 90% sono piccole e medie imprese. Tutto ciò perché l'Europa in quanto destinazione turistica è la prima al mondo.

A causa della pandemia si ipotizza un calo delle entrate pari al 60% per hotel e ristoranti, 70% per operatori turistici e agenzie di viaggio e 90% per crociere e compagnie aeree. Le conseguenze della crisi sono (e saranno) preoccupanti soprattutto per gli Stati europei che alimentano il PIL in modo importante grazie turismo come Spagna, Italia, Francia e Grecia<sup>12</sup>.

Secondo l'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT), l'11 maggio 2020 tutte le destinazioni turistiche nel mondo hanno registrato restrizioni temporanee in risposta alla pandemia, 72% delle quali hanno imposto un blocco totale al turismo internazionale. Nessuno Stato

---

2017/892, al regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150, al regolamento di esecuzione (UE) 615/2014, al regolamento di esecuzione (UE) 2015/1368 e al regolamento di esecuzione (UE) 2017/39 per quanto riguarda talune misure per affrontare la crisi dovuta alla pandemia di COVID-19, il regolamento di esecuzione (UE) 2020/466 della Commissione del 30 marzo 2020 relativo a misure temporanee volte a contenere rischi sanitari diffusi per l'uomo, per gli animali e per le piante e per il benessere degli animali in occasione di determinate gravi disfunzioni dei sistemi di controllo degli Stati membri dovute alla malattia da coronavirus (COVID-19) in [data.europa.eu/eli/reg\\_impl/2020/600/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/600/oj).

<sup>11</sup> Circa 27 milioni di persone che direttamente o indirettamente lavorano nel settore turistico UE.

<sup>12</sup> Dati Eurostat, in [ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/overview](http://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/overview).

membro OMT ha allentato le restrizioni nella “prima fase” della pandemia rimandando eventuali aperture nella fase successiva.

Le imprese e i lavoratori del settore turistico europei hanno usufruito delle misure UE, tra le quali, il supporto alla liquidità, le agevolazioni fiscali e la maggiore flessibilità per le regole sugli aiuti di stato.

Inoltre, l’Unione europea ha adottato misure (di effetto equivalente) per sospendere, temporaneamente, le regole sull’assegnazione delle fasce orarie per il decollo e l’atterraggio al fine di evitare voli sostanzialmente vuoti; ovvero, per tutelare i viaggiatori, sono state aggiornate altresì le linee guida sui diritti dei passeggeri e la direttiva sui pacchetti turistici. In caso di annullamento di titoli di trasporto (aereo, ferroviario, in autobus/pullman e traghetto) o di pacchetti turistici, i viaggiatori (consumatori hanno il diritto di scegliere tra i buoni c.d. “voucher”) o il rimborso in denaro. Confermando questo diritto, la raccomandazione della Commissione mira al tempo stesso a garantire che i voucher diventino un’alternativa valida e più attraente rispetto al rimborso per i viaggi annullati<sup>13</sup>.

Va ricordato, inoltre, che l’Unione europea attraverso l’azione della Commissione ha facilitato altresì il rimpatrio di decine di migliaia di cittadini europei bloccati all’estero attraverso il «meccanismo di protezione civile europeo»<sup>14</sup>. La stessa Commissione ha costituito in piena pandemia una “scorta strategica” di attrezzature mediche, definita “RescEU”, tra cui ventilatori e mascherine protettive al fine di aiutare gli Stati membri dell’Unione<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Raccomandazione (UE) della Commissione n. 2020/648 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, in GUUE L151 del 14 maggio 2020.

<sup>14</sup> [ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en). Quando l’entità di un’emergenza supera le capacità di risposta di un paese, questo può chiedere assistenza tramite il meccanismo. Ad oggi tutti gli Stati membri dell’UE partecipano al meccanismo, oltre a Islanda, Norvegia, Serbia, Macedonia del Nord, Montenegro e Turchia. Dal suo varo nel 2001, il meccanismo di protezione civile dell’UE ha risposto a oltre 330 richieste di assistenza all’interno e all’esterno dell’UE.

<sup>15</sup> RescEU fa parte del meccanismo di protezione civile dell’UE che rafforza la cooperazione tra gli Stati partecipanti in materia di protezione civile al

Pertanto, le misure adottate dall'Unione per sostenere il turismo e l'intero comparto mirano essenzialmente ad integrare i provvedimenti nazionali (ove esistenti) nel rispetto dell'art. 195 e della limitata competenza.

In questa limitata prospettiva vanno analizzati anche gli “Orientamenti” della Commissione europea per il progressivo ripristino dei servizi turistici e la definizione di protocolli sanitari nelle strutture ricettive degli Stati membri<sup>16</sup>.

Con la sua “comunicazione” la Commissione, in collaborazione con la presidenza del Consiglio europeo<sup>17</sup>, osservato il miglioramento della salute pubblica (alla data del 15 maggio) ha presentato i suoi “orientamenti” con l'obiettivo di non discriminare i cittadini, le autorità pubbliche, le imprese e i portatori di interessi operanti nel settore turistico al fine del graduale ripristino dei servizi turistici. Pertanto, quando verranno revocate le restrizioni alle attività connesse ai viaggi, le misure di salute pubblica nel settore del turismo dovranno essere compatibili con le misure di ordine generale adottate dalle autorità locali e nazionali.

Il programma temporaneo SURE (State sUpported shoRt-timE work) – che lo ricordo è una linea di credito, di prestiti e non contributi

---

fine di migliorare la prevenzione, la preparazione e la risposta alle catastrofi. La proposta rafforza la riserva di risorse RescEU prevista dal meccanismo di protezione civile dell'UE, che può già contare su aerei ed elicotteri per la lotta agli incendi boschivi. Tramite il meccanismo, la Commissione europea svolge un ruolo fondamentale nel coordinamento della risposta alle catastrofi in Europa e in altre parti del mondo.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione n. 2020/C 169, “Orientamenti dell'UE per il progressivo ripristino dei servizi turistici e la definizione di protocolli sanitari nelle strutture ricettive - COVID-19”, in GUUE C169 del 15 maggio 2020.

<sup>17</sup> Segnalo la singolare collaborazione (“leale” ex art. 4, par. 3 TUE?) tra la Commissione e il Presidente del Consiglio europeo. Sulla stessa falsariga di atto di soft law la Comunicazione COM(2020) 442 final del 27 maggio 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea”.

a fondo perduto – che attiene alla salvaguardia dei posti di lavoro è applicabile anche al comparto turistico; lo strumento intende sostenere gli Stati membri a coprire i costi dei regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe che consentano alle imprese di salvaguardare i posti di lavoro.

La Commissione europea supporta, inoltre, i partenariati tra i servizi per l'impiego, le parti sociali e le imprese per facilitare la riqualificazione professionale, specialmente per i lavoratori stagionali molto importanti per il comparto turistico. È prevista anche una imponente campagna paneuropea di comunicazione volta a promuovere l'Europa come meta turistica di eccellenza.

L'Agenda europea per il turismo 2050 propone una convenzione europea sul turismo tra la Commissione, le istituzioni UE, i rappresentanti dell'industria europea, le Regioni d'Europa, le Città, gli stakeholder per costruire insieme il futuro di un ecosistema turistico europeo sostenibile, innovativo e resiliente.

Infine, ad integrazione delle misure a breve termine, la Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per promuovere il turismo sostenibile in linea con il *Green Deal* europeo e incoraggiare una trasformazione digitale dei servizi turistici per una scelta più ampia, una migliore assegnazione delle risorse e nuove modalità di gestione dei flussi turistici e di viaggio.

Tutto questo sarà condizionato, come sempre, dall'approvazione dei governi in sede di Consiglio europeo.