

Causa C-128/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

23 febbraio 2022

Giudice del rinvio:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgio)

Data della decisione di rinvio:

7 febbraio 2022

Ricorrente:

NORDIC INFO

Resistente:

Belgische Staat

Oggetto del procedimento principale

La ricorrente imputa al resistente errori nell'emissione di un divieto di viaggi non essenziali come provvedimento avverso la diffusione del coronavirus COVID-19, ai sensi del quale si utilizzava una classificazione dei paesi per colore elaborata sulla base di dati epidemiologici. La ricorrente chiede il risarcimento del danno subito in quanto operatore turistico a seguito dell'introduzione e della modifica di codici colore.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Il giudice del rinvio chiede se una misura nazionale generale che impone un divieto di ingresso e di uscita a cittadini dell'Unione sulla base di un codice colore elaborato secondo dati epidemiologici sia compatibile con gli articoli 2, 4, 5, 27 e 29 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (prima questione), e con gli articoli 1, 3 e 22 del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio,

del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (seconda questione).

Fondamento giuridico: articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1. Se gli articoli 2, 4, 5, 27 e 29 della direttiva sulla cittadinanza 2004/38, che danno attuazione agli articoli 20 e 21 del TFUE, debbano essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro [nel caso di specie derivante dagli articoli 18 e 22 del Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (decreto ministeriale del 30 giugno 2020 recante misure urgenti per limitare la diffusione del coronavirus COVID-19), come modificati, rispettivamente, dagli articoli 3 e 5 del decreto ministeriale del 10 luglio 2020], che, con provvedimento generale:

- impone ai cittadini belgi e ai loro familiari nonché ai cittadini dell'Unione che soggiornano nel territorio belga e ai loro familiari un divieto generale di uscita per viaggi non essenziali dal Belgio verso paesi all'interno dell'UE e dello spazio Schengen che, secondo un codice colore elaborato sulla base di dati epidemiologici, sono contraddistinti dal colore rosso;
- impone a cittadini dell'Unione non belgi e ai loro familiari (che dispongano o meno di un diritto di soggiorno nel territorio belga) restrizioni all'ingresso (come quarantena e tamponi) per viaggi non essenziali da paesi all'interno dell'UE e dello spazio Schengen verso il Belgio, che, secondo un codice colore elaborato sulla base di dati epidemiologici, sono contraddistinti dal colore rosso.

2. Se gli articoli 1, 3 e 22 del codice frontiere Schengen debbano essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro [nel caso di specie derivante dagli articoli 18 e 22 del Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (decreto ministeriale del 30 giugno 2020 recante misure urgenti per limitare la diffusione del coronavirus COVID-19), come modificati, rispettivamente, dagli articoli 3 e 5 del decreto ministeriale del 10 luglio 2020], che impone un divieto di uscita per viaggi non essenziali dal Belgio verso paesi all'interno dell'UE e dello spazio Schengen e un divieto di ingresso da questi paesi verso il Belgio, che non solo può dar luogo a controlli e sanzioni, ma che può anche essere attuato d'ufficio dal Ministro, dal sindaco e dal comandante di polizia.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri: articoli 2, 4, 5, 27 e 29

Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen): articoli 1, 3 e 22

Commissione europea, COVID-19 – Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali [C(2020) 1753 final] del 16 marzo 2020 (GU 2020, C 86 I, pag. 1)

Commissione europea, Proposta del 14 dicembre 2021 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, C(2021) 891 final

TFUE, articoli 20 e 21

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (decreto ministeriale del 30 giugno 2020 recante misure urgenti per limitare la diffusione del coronavirus COVID-19), come modificato dagli articoli 3 e 5 del decreto ministeriale del 10 luglio 2020: articoli 18 e 22

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Nel contesto delle misure urgenti per limitare la diffusione del coronavirus COVID-19, il resistente ha emesso un divieto di viaggi non essenziali da e verso il Belgio, in forza del quale dal 12 luglio si utilizzava una classificazione per colore secondo cui i paesi venivano contraddistinti con i colori rosso, arancione o verde, a seconda della loro situazione epidemiologica. Con il verde si poteva viaggiare senza particolari restrizioni. Arancione implicava che viaggiare verso il paese in questione veniva sconsigliato e che al rientro venivano richiesti una quarantena e un tampone, benché non obbligatori. Con il rosso era vietato viaggiare verso il paese in questione, e al rientro i viaggiatori dovevano mettersi in quarantena ed essere obbligatoriamente sottoposti a tampone. In caso di violazione delle misure, la normativa prevedeva anche misure di controllo e sanzionatorie che potevano essere attuate d'ufficio dal Ministro degli Interni, dal sindaco e dal comandante di polizia.

- 2 La ricorrente è un operatore turistico che organizza tra l'altro viaggi in Svezia. Dal 12 luglio 2020, la Svezia veniva considerata un paese «rosso» ai sensi della classificazione per colore sopra menzionata. La ricorrente ha pertanto annullato tutti i viaggi dal Belgio alla Svezia programmati per la stagione estiva, ha informato i viaggiatori già presenti nel paese e prestato loro assistenza.
- 3 Il 15 luglio 2020, il codice colore della Svezia è stato modificato in arancione, il che consentiva nuovamente i viaggi verso quel paese.
- 4 La ricorrente rimprovera al resistente errori nell'adozione della normativa in questione e chiede dinanzi al giudice del rinvio il risarcimento del danno che afferma di avere subito a causa dell'introduzione e della modifica dei codici colore.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 5 La **ricorrente** imputa al resistente errori nell'adozione di una misura generale, non individualizzata, che ostacolava i viaggi in ingresso e in uscita di cittadini dell'Unione. Al riguardo essa sviluppa diversi motivi, di cui due vertenti sul diritto dell'Unione.
- 6 Con il primo motivo essa fa valere che la misura è contraria alla direttiva 2004/38. Essa sostiene, segnatamente, che il divieto di uscita, imposto ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari, viola la direttiva in parola e che il divieto generale di ingresso, imposto ai cittadini dell'Unione non belgi – senza individualizzazione – è contrario agli articoli da 27 a 31 della citata direttiva.
- 7 Con il secondo motivo la ricorrente fa valere che la normativa adottata dal resistente introduce un controllo alle frontiere interne che viola i criteri imposti dagli articoli da 25 a 30 del codice frontiere Schengen, atteso che detto codice non indica la salute pubblica come un motivo di giustificazione per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera. Inoltre, essa afferma che il controllo di frontiera previsto mediante l'esercizio di competenze di polizia ha effetto equivalente alle verifiche di frontiera, il che viola l'articolo 23, lettera a), del codice frontiere Schengen.
- 8 Riguardo al primo motivo, il **resistente** afferma che la libera circolazione dei cittadini non è assoluta e che è possibile limitare i diritti che ne derivano sulla base della salute pubblica. Secondo il resistente, siffatte limitazioni sono una prassi da tempo accettata, e a questo proposito esso rinvia anche alla normativa relativa al certificato digitale EU-COVID19, all'articolo 12 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e al principio precauzionale incluso nella Carta sociale europea. Con specifico riguardo al diritto di uscita, il resistente rinvia anche agli articoli 2, paragrafi 2 e 3, del Protocollo n. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e agli articoli 12, paragrafi 2 e 3, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, che autorizzerebbero il resistente ad imporre restrizioni legate alla necessità di tutelare

la salute pubblica. Una restrizione del diritto di uscita sarebbe inoltre stata «promossa» dalla Commissione europea nei suoi orientamenti del 16 marzo 2020. Con riguardo specifico al diritto di ingresso, il resistente rinvia alla giurisprudenza della Corte di giustizia che a suo avviso consente – nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità – una limitazione alla libera circolazione nel contesto del mantenimento dell'ordine pubblico o della sicurezza interna (in cui rientra la pandemia), nonché agli articoli 27 e 29 della direttiva 2004/38, che a suo avviso costituiscono un esplicito fondamento giuridico per una limitazione generale al diritto di ingresso.

- 9 Quanto al secondo motivo, il resistente riconosce che un ripristino del controllo alla frontiera è soggetto ai limiti del codice frontiere Schengen e che la salute pubblica non è esplicitamente menzionata come motivo di giustificazione, ma ritiene che la salute pubblica formi uno degli obiettivi intrinseci del codice frontiere Schengen. Il resistente considera la normativa giustificata sulla base del principio precauzionale e della garanzia dell'ordine pubblico e della sicurezza interna. Esso vede confermata la sua tesi nella giurisprudenza della Corte di giustizia, negli orientamenti della Commissione europea del 16 marzo 2020 e nella constatazione che i poteri dell'Unione europea in materia di salute pubblica sono soltanto complementari e di supporto.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

Questione 1

- 10 Il giudice del rinvio constata che l'introduzione della normativa ha determinato una limitazione del diritto di ingresso e di uscita dei cittadini dell'Unione giacché, a seguito del codice colore elaborato, era vietato viaggiare verso un paese «rosso» e ai viaggiatori venivano imposte condizioni (come quarantene e tamponi) in caso di ingresso da un paese rosso. Nella sua motivazione per la presentazione della prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio osserva di non reperire nel diritto dell'Unione una risposta sul corretto motivo di giustificazione per una siffatta limitazione generale.
- 11 Il giudice del rinvio esamina in prima istanza se, per l'imposizione della normativa in parola, il resistente potesse trovare sostegno nella direttiva 2004/38. Esso cita gli articoli 27 e 29 della direttiva 2004/38, che fanno parte del capo sulle limitazioni del diritto di ingresso per motivi, tra l'altro, di sanità pubblica. L'articolo 27 stabilisce i principi generali e l'articolo 29 è intitolato «sanità pubblica».
- 12 Il giudice del rinvio osserva tuttavia che il campo di applicazione dell'articolo 27 della direttiva 2004/38 è più ampio e riguarda anche l'uscita in quanto utilizza l'espressione «libertà di circolazione». Esso rinvia al riguardo anche alla giurisprudenza della Corte di giustizia in cui le limitazioni di cui all'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 vengono applicate a una situazione rientrante

nel diritto di uscita ¹. Il paragrafo 1 dell'articolo 27 consente pertanto limitazioni all'ingresso e all'uscita e indica anche la «sanità pubblica» come giustificazione al riguardo.

- 13 Le parti ritengono, invece, che gli articoli 27 e 29 della direttiva 2004/38 debbano essere letti in combinato disposto, per cui il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 29 sia applicabile soltanto all'ingresso. Quanto ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 29, dal testo si evince che essi riguardano unicamente l'ingresso, ma nel primo paragrafo viene usata anche l'espressione «libertà di circolazione».
- 14 Nel caso di un'interpretazione restrittiva dell'articolo 29, paragrafo 1, in base alla quale l'articolo sia applicabile soltanto all'ingresso, il giudice del rinvio si chiede se gli articoli 29, paragrafo 1, e 27, paragrafo 1, debbano essere letti in combinato disposto oppure se si tratti di due motivi di giustificazione autonomi, con l'effetto che l'articolo 27 paragrafo 1, sia di per sé sufficiente a giustificare limitazioni all'uscita per motivi di sanità pubblica.
- 15 Inoltre, il giudice del rinvio si chiede se, sulla base degli articoli 27, paragrafo 1, e 29, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, uno Stato membro possa adottare una misura generale come la normativa in questione. Detto dubbio permane sia nel caso in cui si possa presumere che l'articolo 27 possa limitare il diritto di ingresso e di uscita per motivi di sanità pubblica, sia nel caso in cui detto articolo debba essere letto in combinato disposto con l'articolo 29, paragrafo 1, e che dunque possa limitare o soltanto il diritto di ingresso di cittadini dell'Unione diversi dai cittadini belgi, oppure sia l'ingresso di cittadini di altri Stati membri che l'uscita di cittadini dell'Unione.
- 16 Nel caso in cui il resistente non possa basarsi sulla direttiva 2004/38 per limitare il diritto di ingresso e di uscita con una misura generale per motivi di sanità pubblica, il giudice del rinvio vuole sapere se tale restrizione sia possibile sulla base del TFUE e/o di un principio generale di diritto dell'Unione.
- 17 Riguardo all'esistenza di un siffatto principio giuridico generale, secondo il giudice del rinvio si pone la questione se, nel contesto ad esempio dell'articolo 168, paragrafo 2, TFUE e/o dell'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, senza riguardo a quanto disposto dalla direttiva 2004/38 e alla natura completamente armonizzatrice o meno della stessa, uno Stato membro possa imporre restrizioni al diritto di ingresso e di uscita per motivi di sanità pubblica, ovviamente nei limiti in cui queste non siano discriminatorie e rispettino il principio di proporzionalità. Detto principio consentirebbe allo Stato membro – sempre che ciò non sia possibile sulla base degli articoli da 27 a 30 della direttiva 2004/38 – in deroga agli articoli 4, paragrafo 1, e 5, paragrafo 1, della direttiva 2004/38, di adottare una misura generale limitativa, non discriminatoria, per il diritto di ingresso e di uscita nei limiti in cui essa persegua

¹ Sentenze del 10 luglio 2008, Jipa, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396 e del 17 novembre 2011, Aladzhev, C-434/10, ECLI:EU:C:2011:750 e Gaydarov, C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749.

un obiettivo giustificato e contenga un provvedimento idoneo e necessario per raggiungere l'obiettivo di cui trattasi.

Questione 2

- 18 Il ripristino del controllo di frontiera è soggetto a determinati limiti nel codice frontiere Schengen, riguardo ai quali la salute pubblica non è esplicitamente menzionata come uno dei motivi di giustificazione per il ripristino di un controllo di frontiera alle frontiere interne. Il giudice del rinvio si chiede dunque se in momenti di crisi una malattia contagiosa possa essere assimilata a una minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza interna, ai sensi degli articoli 23, lettera a), e 25 del codice frontiere Schengen, così da giustificare il ripristino di un controllo alla frontiera interna e un'estensione delle competenze di polizia.
- 19 Il giudice del rinvio fa riferimento agli orientamenti del 16 marzo 2020, dai quali si evince che gli Stati membri possono reintrodurre controlli temporanei alle frontiere se questi sono giustificati da motivi di politica pubblica o di sicurezza interna. Tuttavia, il giudice del rinvio non ritiene la formulazione degli orientamenti in parola un'esplicita conferma del fatto che la Commissione consideri la pandemia come un motivo di ordine pubblico che possa giustificare il ripristino di un controllo alle frontiere interne, ma come un richiamo a un obbligo di notifica ai sensi del codice frontiere Schengen in caso di introduzione di un controllo alle frontiere interne.
- 20 Inoltre, il giudice del rinvio cita anche una recente proposta della Commissione di modifica del codice frontiere Schengen, che mira a sostituire l'articolo 23, lettera a), del suddetto codice rendendo possibile l'esercizio di competenze di polizia anche in caso di diffusione di una malattia contagiosa con potenziale epidemiologico. Alla luce dell'interpretazione delle norme di cui alla fattispecie in esame il giudice del rinvio nutre due dubbi quanto alla proposta di cui sopra. Anzitutto si chiede se la tale proposta introduca una limitazione supplementare a una libertà che non può essere applicabile al passato, oppure se si intenda introdurre una norma a chiarimento di quanto già vigente in passato. In secondo luogo, la proposta di cui sopra qualifica una ben determinata situazione relativa alla sanità pubblica come di «ordine pubblico» mentre una situazione identica secondo la direttiva 2004/38 sembra rientrare nella categoria distinta della «sanità pubblica».