

Bruxelles, 25.11.2021
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1632 del Consiglio per quanto riguarda un approccio coordinato volto ad agevolare gli spostamenti in condizioni di sicurezza nello spazio Schengen durante la pandemia di COVID-19

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui è garantita l'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne. In virtù dell'*acquis* di Schengen, le frontiere interne possono essere attraversate in qualsiasi punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Tra tali persone sono compresi i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE e i cittadini di paesi terzi che sono entrati legalmente nel territorio di uno Stato membro e che possono circolare liberamente nel territorio di tutti gli altri Stati membri per non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

In risposta alla pandemia di COVID-19 gli Stati membri hanno adottato varie misure, spesso divergenti, per limitare la diffusione del virus, alcune delle quali hanno inciso anche sul diritto dei cittadini di paesi terzi che soggiornano o risiedono legalmente nell'Unione di viaggiare liberamente tra i territori degli Stati membri, quali le restrizioni all'ingresso o l'obbligo per i viaggiatori transfrontalieri di sottoporsi a test per l'infezione da SARS-CoV-2. Nell'adottare e applicare restrizioni alla libera circolazione, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i principi del diritto dell'UE, segnatamente la proporzionalità e la non discriminazione.

Le misure unilaterali in questo settore hanno causato gravi perturbazioni in quanto le imprese, i cittadini, i residenti e i visitatori hanno dovuto far fronte a un'ampia gamma di misure divergenti e in rapido cambiamento. Ciò è particolarmente dannoso in una situazione in cui l'economia europea è già stata colpita duramente dal virus. Tale divergenza può inoltre minare la fiducia dei cittadini nelle misure sanitarie, in particolare nella vaccinazione, il che a sua volta potrebbe aggravare la situazione epidemiologica.

Per garantire un maggiore coordinamento tra gli Stati membri, il 13 ottobre 2020 il Consiglio ha adottato, sulla base di una proposta della Commissione, la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19¹. La raccomandazione del Consiglio ha definito un approccio coordinato sui punti chiave seguenti: l'applicazione di criteri e soglie comuni per decidere se introdurre restrizioni alla libera circolazione, una mappatura del rischio di trasmissione della COVID-19 basata su un codice cromatico concordato e un approccio coordinato per quanto riguarda le eventuali misure che potrebbero essere opportunamente applicate alle persone che si spostano da una zona all'altra in funzione del livello di rischio di trasmissione in tali zone. La raccomandazione del Consiglio è stata successivamente aggiornata alla luce degli sviluppi della situazione epidemiologica².

Parallelamente, per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi che soggiornano o risiedono legalmente nell'UE, il 30 ottobre 2020 il Consiglio ha adottato la raccomandazione (UE) 2020/1632 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 nello spazio Schengen³.

Per agevolare la libera circolazione in condizioni di sicurezza durante la pandemia di COVID-19, il 14 giugno 2021 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato i

¹ GU L 337 del 14.10.2020, pag. 3.

² Raccomandazione (UE) 2021/119 del Consiglio, del 1° febbraio 2021, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 36I del 2.2.2021, pag. 1).

³ GU L 366 del 4.11.2020, pag. 25.

regolamenti (UE) 2021/953 e (UE) 2021/954 sul certificato COVID digitale dell'UE. Il certificato COVID digitale dell'UE si è rivelato uno strumento fondamentale per contribuire a ripristinare gli spostamenti all'interno dell'Unione⁴. Per utilizzare al meglio il quadro del certificato COVID digitale dell'UE, il Consiglio ha inoltre modificato, lo stesso giorno, la raccomandazione (UE) 2020/1475⁵. In base alle norme modificate, le persone vaccinate o guarite dovrebbero essere esentate dalle restrizioni applicate in linea con la raccomandazione.

Dal giugno 2021 l'introduzione del certificato COVID digitale dell'UE è progredita rapidamente. Al 13 ottobre 2021 gli Stati membri avevano emesso più di 591 milioni di certificati COVID digitali dell'UE, di cui 437 milioni di certificati di vaccinazione, 144 milioni di certificati di test e 10 milioni di certificati di guarigione⁶. Il certificato COVID digitale dell'UE è quindi uno strumento ampiamente disponibile e considerato affidabile per agevolare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19. Circa due terzi (il 65 %) dei partecipanti a un'indagine Eurobarometro pubblicata nel settembre 2021 hanno convenuto che il certificato COVID digitale dell'UE costituisce il mezzo più sicuro per viaggiare liberamente in Europa durante la pandemia di COVID-19⁷. Quasi tutti gli Stati membri utilizzano il certificato COVID digitale dell'UE anche a fini nazionali.

Il quadro del certificato COVID digitale dell'UE è utilizzato con successo non solo dagli Stati membri dell'UE, dai tre paesi dello Spazio economico europeo non appartenenti all'UE⁸ e dalla Svizzera⁹, ma anche da un numero crescente di paesi terzi¹⁰, ai quali dovrebbero aggiungersene altri in futuro. Di conseguenza, il quadro del certificato COVID digitale dell'UE è l'unico sistema su larga scala operativo a livello internazionale¹¹.

D'altra parte la situazione epidemiologica all'interno dell'Unione, caratterizzata da un tasso cumulativo dei casi registrati elevato e in aumento, rimane problematica e giustifica il mantenimento di misure volte a tutelare la salute pubblica. Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) raccomanda l'ulteriore aumento della

⁴ Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19; regolamento (UE) 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (GU L 211 del 15.6.2021, pag. 24).

⁵ Raccomandazione (UE) 2021/961 del Consiglio, del 14 giugno 2021, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 213I del 16.6.2021, pag. 1).

⁶ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 (COM(2021) 649 final).

⁷ Consultabile al seguente indirizzo:
<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>

⁸ Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

⁹ I cittadini dell'Unione e i cittadini svizzeri godono di diritti reciproci di ingresso e di soggiorno basati sull'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra sulla libera circolazione delle persone (GU L 114 del 30.4.2002, pag. 6).

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en#recognition-of-covid-certificates-from-third-non-eu-countries.

¹¹ COM(2021) 649 final.

copertura vaccinale contro la COVID-19 in tutte le fasce di età ammissibili, nonché il mantenimento di misure non farmaceutiche, come l'uso di mascherine facciali, una migliore ventilazione negli spazi chiusi e misure di distanziamento interpersonale, quali strumenti principali per ridurre l'ulteriore diffusione del virus e delle sue varianti¹².

Il 25 novembre 2021 la Commissione ha adottato una proposta di raccomandazione del Consiglio su un approccio coordinato per agevolare la libera circolazione in sicurezza durante la pandemia di COVID-19 e che sostituisce la raccomandazione (UE) 2020/1475¹³. La Commissione propone di adattare l'approccio coordinato alla luce di due importanti sviluppi che incidono sulla situazione epidemiologica: in primo luogo è aumentata notevolmente la copertura vaccinale, in secondo luogo l'introduzione del certificato COVID digitale dell'UE, disponibile anche ai cittadini di paesi terzi che soggiornano o risiedono legalmente nell'UE, è progredita rapidamente. La motivazione della proposta è ulteriormente spiegata nella proposta di raccomandazione del Consiglio su un approccio coordinato per agevolare la libera circolazione in sicurezza durante la pandemia di COVID-19 e che sostituisce la raccomandazione (UE) 2020/1475, presentata dalla Commissione¹⁴.

Di conseguenza, per garantire la coerenza, è opportuno modificare la raccomandazione (UE) 2020/1632 del Consiglio per fare riferimento alla nuova raccomandazione, una volta adottata.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente raccomandazione serve ad attuare le disposizioni vigenti in materia di restrizioni ai viaggi nello spazio Schengen per motivi di salute pubblica.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente raccomandazione è in linea con altre politiche dell'Unione, comprese quelle relative alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, alla protezione della salute pubblica e all'assenza di controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare articolo 77, paragrafo 2, lettere c) ed e), e articolo 292.

- **Sussidiarietà**

L'articolo 292 TFUE consente al Consiglio di adottare raccomandazioni. Ai sensi di tale disposizione, il Consiglio delibera su proposta della Commissione in tutti i casi in cui i trattati prevedono che adottati atti su proposta della Commissione.

Ciò si applica alla situazione attuale, in quanto un approccio coerente è necessario per evitare perturbazioni causate da misure unilaterali e non sufficientemente coordinate che limitano i viaggi all'interno dello spazio Schengen. In conformità dell'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), TFUE, l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui è garantita l'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne. In virtù dell'*acquis* di Schengen, le frontiere interne possono essere attraversate in qualsiasi punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Tra queste sono compresi i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE e i cittadini di paesi terzi che sono

¹² <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf>

¹³ COM(2021) 749 final.

¹⁴ COM(2021) 749 final.

entrati legalmente nel territorio di uno Stato membro e che possono circolare liberamente nel territorio di tutti gli altri Stati membri per non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

Inoltre l'articolo 77, paragrafo 2, lettere c) ed e), TFUE stabilisce che le condizioni alle quali i cittadini di paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione e l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, sono stabilite dal Parlamento europeo e dal Consiglio deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi.

A norma dell'articolo 168, paragrafo 6, TFUE il Consiglio, su proposta della Commissione, può altresì adottare raccomandazioni al fine di garantire un livello elevato di protezione della salute umana nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione.

- **Proporzionalità**

L'adozione di misure unilaterali o non coordinate può portare a restrizioni dei viaggi all'interno dello spazio Schengen incoerenti e frammentarie, con conseguenti incertezze per i cittadini di paesi terzi che sono entrati legalmente nel territorio di uno Stato membro e che possono viaggiare liberamente nel territorio di tutti gli altri Stati membri. La proposta si limita a quanto è necessario e proporzionato per conseguire l'obiettivo perseguito.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post/Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

n.p.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La proposta tiene conto delle discussioni tenutesi regolarmente con gli Stati membri, delle informazioni disponibili sull'evolversi della situazione epidemiologica e dei pertinenti elementi scientifici a disposizione.

- **Valutazione d'impatto**

n.p.

- **Diritti fondamentali**

n.p.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. ALTRI ELEMENTI

n.p.

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1632 del Consiglio per quanto riguarda un approccio coordinato volto ad agevolare gli spostamenti in condizioni di sicurezza nello spazio Schengen durante la pandemia di COVID-19

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettere c) ed e), e l'articolo 292, prima e seconda frase,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) In conformità dell'articolo 67 TFUE, l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui è garantita l'assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne. In virtù dell'*acquis* di Schengen, le frontiere interne possono essere attraversate in qualsiasi punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Ciò riguarda anche i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE e i cittadini di paesi terzi che sono entrati legalmente nel territorio di uno Stato membro e possono circolare liberamente nel territorio di tutti gli altri Stati membri per non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni.
- (2) Il 30 gennaio 2020 il direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato un'emergenza sanitaria pubblica di rilevanza internazionale concernente la propagazione mondiale del nuovo coronavirus che provoca la malattia da coronavirus 2019 (COVID-19). L'11 marzo 2020 l'OMS ha reso pubblica la sua valutazione secondo cui la COVID-19 aveva le caratteristiche per essere qualificata pandemia.
- (3) Per limitare la diffusione del virus SARS-CoV-2 gli Stati membri hanno adottato varie misure, alcune delle quali hanno inciso sul diritto di soggiornare e circolare liberamente nel territorio degli Stati membri, anche per i cittadini di paesi terzi che soggiornano o risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro, quali le restrizioni all'ingresso o l'obbligo per i viaggiatori transfrontalieri di sottoporsi a quarantena. Tali misure hanno avuto un effetto negativo e sproporzionato in quanto hanno comportato verifiche sulle persone, a prescindere dalla loro cittadinanza, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne nello spazio Schengen.
- (4) Il 13 ottobre 2020 il Consiglio ha adottato, su proposta della Commissione, la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della

libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19¹⁵. La raccomandazione definisce principi generali e criteri comuni, comprese soglie comuni per la valutazione delle restrizioni alla libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19. Stabilisce inoltre un quadro comune per quanto riguarda le misure possibili per i viaggiatori provenienti da zone a più alto rischio. Raccomanda agli Stati membri di coordinarsi e di comunicare al pubblico le eventuali misure restrittive adottate.

- (5) Secondo la raccomandazione (UE) 2020/1632 del Consiglio, i principi generali, i criteri comuni, le soglie comuni e il quadro comune di misure, comprese le raccomandazioni sul coordinamento e la comunicazione di cui alla raccomandazione (UE) 2020/1475, dovrebbero essere applicati anche agli spostamenti all'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne.
- (6) Per tenere conto dell'evoluzione della pandemia di COVID-19 dopo l'adozione della raccomandazione (UE) 2020/1475, il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, ha sostituito tale raccomandazione con la [raccomandazione (UE) 2021/XXXX *[numero e data da inserire nella GU].*]
- (7) Per garantire che i criteri, le soglie e il quadro di misure comuni applicati dagli Stati membri per agevolare gli spostamenti in condizioni di sicurezza nello spazio senza controlli alle frontiere interne durante la pandemia di COVID-19 restino aggiornati e pienamente allineati all'approccio comune inteso ad agevolare la libera circolazione di cui alla [raccomandazione (UE) 2021/XXXX], nella raccomandazione (UE) 2020/1632 del Consiglio il riferimento alla raccomandazione (UE) 2020/1475 dovrebbe essere sostituito dal riferimento alla [raccomandazione (UE) 2021/XXXX]. La presente raccomandazione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio¹⁶; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (8) Per quanto riguarda la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania, la presente raccomandazione costituisce uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2003, dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2005 e dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2011.
- (9) Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, la presente raccomandazione costituisce, ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera C, della decisione 1999/437/CE del Consiglio¹⁷.
- (10) Per quanto riguarda la Svizzera, la presente raccomandazione costituisce, ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che

¹⁵ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 337 del 14.10.2020, pag. 3).

¹⁶ Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).

¹⁷ GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.

rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera C, della decisione 1999/437/CE¹⁸, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio¹⁹.

- (11) Per quanto riguarda il Liechtenstein, la presente raccomandazione costituisce, ai sensi del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera C, della decisione 1999/437/CE²⁰, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2011/350/UE²¹,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

La raccomandazione (UE) 2020/1632 è così modificata:

nell'intero testo della raccomandazione, i termini "raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio" sono sostituiti da "raccomandazione 2021/XXXX del Consiglio".

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

¹⁸ GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.

¹⁹ Decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 53 del 27.2.2008, pag. 1).

²⁰ GU L 160 del 18.6.2011, pag. 21.

²¹ Decisione 2011/350/UE del Consiglio, del 7 marzo 2011, sulla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, con particolare riguardo alla soppressione dei controlli alle frontiere interne e alla circolazione delle persone (GU L 160 del 18.6.2011, pag. 19).