



Bruxelles, 13.5.2020
C(2020) 3250 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Covid-19

Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Covid-19

Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne

I. Introduzione

La pandemia di Covid-19 ha generato un'emergenza sanitaria senza precedenti in tutti i paesi europei. La mancanza di una cura efficace o di un vaccino in un contesto di crescita esponenziale, a partire dal febbraio 2020, dei contagi in Europa ha indotto molti Stati membri dell'UE e paesi associati Schengen¹ (in appresso "gli Stati membri") ad imporre alle rispettive popolazioni misure di vasta portata, comprendenti l'isolamento e il distanziamento interpersonale. Quasi tutti gli Stati membri hanno introdotto - tra le misure finalizzate alla protezione della salute pubblica - restrizioni alla libera circolazione, compresi i controlli temporanei alle frontiere interne². Inoltre, sono state applicate restrizioni dei viaggi non essenziali alle frontiere esterne dell'Unione a seguito delle raccomandazioni della Commissione del 16 marzo³, dell'8 aprile⁴ e dell'8 maggio⁵, confermate dalle linee guida del 30 marzo⁶.

Nelle scorse settimane la Commissione e gli Stati membri hanno approfondito il coordinamento, l'azione comune e lo scambio di informazioni. Tali forme di collaborazione hanno contribuito a mitigare l'impatto delle restrizioni, consentendo di ripristinare alcuni aspetti del funzionamento del mercato unico, compresa la fornitura di beni e servizi essenziali in tutta Europa e la libera circolazione per i viaggi transfrontalieri essenziali. Queste prime misure erano intese a trovare un equilibrio tra, da un lato, l'obiettivo di ritardare la diffusione della pandemia e ridurre il rischio di eccessiva pressione sui sistemi sanitari e, dall'altro, la necessità di limitare gli effetti negativi sulla libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi.

¹ I paesi associati Schengen sono Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

² Come indicato al punto 18 delle linee direttrici della Commissione C(2020) 1753 del 16 marzo 2020, gli Stati membri possono ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne se questi sono giustificati da motivi di ordine pubblico o di sicurezza interna. In situazioni estremamente critiche uno Stato membro può ritenere necessario reintrodurre i controlli di frontiera per far fronte al rischio rappresentato da una malattia contagiosa. Gli Stati membri devono notificare il ripristino dei controlli di frontiera in conformità del codice frontiere Schengen.

³ COM(2020) 115 final.

⁴ COM(2020) 148 final.

⁵ COM(2020) 222 final.

⁶ Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti [C(2020)2050 del 30.3.2020].

Con il graduale miglioramento della situazione sanitaria, tale equilibrio dovrebbe orientarsi verso un ritorno alla libera circolazione delle persone senza restrizioni e il ripristino dell'integrità dello spazio Schengen, una delle principali realizzazioni dell'integrazione europea. L'eliminazione delle restrizioni è fondamentale ai fini della ripresa dell'economia. Le restrizioni alla libera circolazione e la reintroduzione delle frontiere interne nuocciono al mercato unico e al regolare funzionamento delle catene di approvvigionamento. Più importante ancora, esse danneggiano il nostro stile di vita europeo in un'Unione in cui i cittadini possono viaggiare liberamente oltre frontiera, in qualità di lavoratori, studenti, familiari o turisti. Dobbiamo adoperarci per ripristinare questa fondamentale conquista dell'integrazione europea.

Scopo della presente comunicazione è invitare gli Stati membri ad avviare un processo di riapertura della piena circolazione transfrontaliera all'interno dell'Unione. Il ripristino della libera circolazione delle persone e la soppressione dei controlli alle frontiere interne devono avvenire progressivamente, con la massima attenzione alla vita e alla salute dei cittadini. Pertanto, la ripresa dei viaggi avrà come condizione principale il miglioramento della situazione epidemiologica e sarà integrata da misure, quali le prescrizioni in materia di sicurezza sanitaria applicabili alle diverse modalità di viaggio e di alloggio, volte ad attenuare i rischi per la salute. Riaprire la circolazione transfrontaliera è uno dei presupposti indispensabili per il ripristino del turismo e dei trasporti.

Parallelamente alla presente comunicazione, la Commissione ha elaborato un pacchetto di misure volte a ridare slancio all'ecosistema del turismo, che è uno dei volani economici, sociali e culturali dell'Europa. La presente comunicazione illustra in che modo la graduale soppressione delle restrizioni nazionali e transfrontaliere nel rispetto del principio di non discriminazione dovrebbe essere accompagnata dal progressivo ripristino della libera circolazione dei cittadini europei e dall'eliminazione dei controlli alle frontiere interne.

II. Tabella di marcia comune europea

Il 15 aprile 2020 la presidente della Commissione europea, insieme al presidente del Consiglio europeo, ha adottato una tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della Covid-19 (la "tabella di marcia comune"). La tabella presenta agli Stati membri una serie di raccomandazioni per una graduale abolizione delle misure adottate e prevede un approccio graduale al fine di ripristinare la libera circolazione senza restrizioni e di eliminare i controlli temporanei alle frontiere interne applicati dalla maggior parte degli Stati membri. Essa prevede inoltre, in una seconda fase, la revoca delle restrizioni dei viaggi non essenziali verso l'UE attraverso la frontiera esterna, misura sottoposta a costante valutazione da parte della Commissione.

La tabella di marcia comune chiede alla Commissione di continuare 1) ad analizzare la **proporzionalità delle misure** adottate dagli Stati membri per far fronte alla pandemia di Covid-19 in funzione dell'evolversi della situazione, e 2) di intervenire per richiedere la revoca delle misure ritenute sproporzionate, in particolare laddove incidano sul mercato

unico. Sottolinea inoltre l'interesse comune europeo ad allentare **in modo coordinato** le misure connesse alla Covid-19. Una volta superata l'emergenza della lotta alla pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze immediate, le società e le economie europee devono ritornare a uno stato normale di funzionamento. La revoca delle restrizioni di viaggio e dei controlli alle frontiere interne dovrebbe essere riesaminata parallelamente al processo di revoca delle restrizioni all'interno dei territori degli Stati membri. Tutte le fasi devono essere avviate nella piena consapevolezza del rischio che si inneschi una seconda ondata di trasmissione del virus nella collettività, che richiederebbe la reintroduzione di misure di contenimento più severe. La tabella di marcia comune indica inoltre che sarà necessario prestare attenzione alla situazione dei paesi del vicinato dell'UE. In linea con la comunicazione dal titolo "Aiutare i Balcani occidentali ad affrontare la COVID-19 e sostenerne la ripresa nel periodo post-pandemia"⁷, la Commissione è disposta e pronta ad associare strettamente la regione all'attuazione della sua tabella di marcia comune.

La tabella di marcia comune menziona tre aspetti da tenere in considerazione nel valutare se sia giunto il momento di eliminare progressivamente le restrizioni dei viaggi e i controlli alle frontiere interne: 1) criteri epidemiologici; 2) capacità del sistema sanitario; 3) capacità di monitoraggio adeguata. In tale contesto, chiarisce che i controlli alle frontiere interne e le restrizioni dei viaggi attualmente applicati dovrebbero essere aboliti quando la situazione epidemiologica converga in misura sufficiente e le regole di distanziamento interpersonale siano applicate su larga scala e in modo responsabile.⁸ Nella tabella di marcia comune viene ribadito che, nel procedere all'eliminazione graduale delle restrizioni alla libera circolazione e alla riapertura delle frontiere, si dovrebbe dare priorità ai lavoratori stagionali e transfrontalieri, evitando qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori mobili dell'UE⁹.

III. Eliminazione delle misure di contenimento della Covid-19 alle frontiere interne: criteri e fasi

Il processo di revoca delle restrizioni dei viaggi e dei controlli alle frontiere interne richiederà di ponderare e trovare un equilibrio tra criteri diversi, tenendo conto delle specifiche situazioni epidemiologiche in ciascuno Stato membro, che a loro volta possono variare da una zona o da una regione all'altra. Tale base obiettiva è fondamentale per garantire che le restrizioni siano eliminate in modo non discriminatorio. Le fasi proposte nella presente comunicazione dovrebbero essere attuate in modo coordinato, ma anche flessibile, con la possibilità di reintrodurre determinate misure qualora la situazione epidemiologica lo richieda, o al contrario di consentire di revocare le misure con ritmi più accelerati se la situazione lo consente. La tempistica del processo sarà influenzata anche da quanto i cittadini dell'UE si conformeranno alle misure di distanziamento interpersonale. Tutte le fasi dovrebbero essere

⁷ COM(2020) 315 final.

⁸ Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) manterrà, in collaborazione con gli Stati membri, una mappa dei dati epidemiologici regolarmente aggiornata a livello regionale.

⁹ Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori, adottati dalla Commissione il 30 marzo 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

basate sulla valutazione di una situazione in evoluzione e sul costante monitoraggio dei criteri. A tal fine, il meccanismo di coordinamento definito nella sezione IV sarà determinante per garantire la fiducia reciproca e la coerenza operativa.

III.1. Criteri

La revoca delle restrizioni dei viaggi e dei controlli alle frontiere interne deve essere basata sull'attenta considerazione della situazione epidemiologica in tutta Europa e nei singoli Stati membri. Le misure da adottare a livello nazionale per eliminare gradualmente le restrizioni dei viaggi dovrebbero tener conto: a) della valutazione della convergenza delle situazioni epidemiologiche negli Stati membri; b) della necessità di applicare misure di contenimento, compreso il distanziamento interpersonale, creando e mantenendo al contempo un clima di fiducia nelle società; c) della proporzionalità, vale a dire il confronto tra i vantaggi derivanti dal mantenimento di restrizioni generalizzate e le considerazioni di ordine economico e sociale, compreso l'impatto sulla mobilità dei lavoratori e degli scambi commerciali a livello transfrontaliero nell'UE¹⁰. Tali criteri consentiranno un approccio graduale, flessibile e coordinato per l'eliminazione dei controlli e delle restrizioni dei viaggi.

Sulla base delle consultazioni del "Gruppo d'informazione Covid-19 — Affari interni" e tenendo conto dei pareri scientifici forniti dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), la Commissione raccomanda agli Stati membri di tener conto degli elementi e delle considerazioni politiche elencati qui di seguito ai fini della revoca delle restrizioni alla libera circolazione e dei controlli alle frontiere interne.

a) Situazione epidemiologica

All'interno dell'UE, le restrizioni dei viaggi dovrebbero essere revocate dapprima in zone che registrano una situazione epidemiologica comparabile sulla base degli orientamenti forniti dall'ECDC, e in cui esistono sufficienti capacità in termini di ospedali, test, monitoraggio e tracciamento dei contatti. Ciò è necessario per evitare misure discriminatorie e garantire che l'azione sia condotta in modo coordinato in tutta l'UE. Inoltre, l'ECDC sta sviluppando e terrà aggiornata, di concerto con gli Stati membri, una mappa¹¹ del livello di trasmissione della Covid-19, anche a livello subnazionale (livello NUTS3). La mappa è intesa a fornire informazioni a livello dell'UE che saranno utilizzate dalle autorità, dagli operatori di trasporto e dai prestatori di servizi. È essenziale che gli Stati membri forniscano all'ECDC le necessarie informazioni di monitoraggio affinché la mappa sia costantemente aggiornata e utilizzata come attendibile fonte di riferimento anche dai cittadini. Gli Stati membri dovrebbero comunicare i dati necessari all'ECDC o tramite il Comitato per la sicurezza sanitaria al fine di garantire un monitoraggio regionale dei livelli di trasmissione del virus che sia il più possibile preciso, comparabile ed efficiente, compresi i tassi di trasmissione e di infezione, i tassi di ricovero in terapia intensiva e i tassi di esecuzione dei test.

¹⁰ Ad esempio, accordando priorità ai lavoratori frontalieri e stagionali.

¹¹ <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

È necessario che la situazione esistente in ciascun momento in ogni Stato membro o regione o zona subnazionale sia oggetto di intense campagne di comunicazione, costantemente aggiornate, volte a garantire che le persone che attraversano le frontiere possano pianificare e agire sulla base di informazioni trasparenti e con piena consapevolezza della situazione e possano assumersi la responsabilità individuale di seguire le raccomandazioni sanitarie durante gli spostamenti. La Commissione sosterrà questo sforzo di comunicazione continuando a pubblicare sul suo sito web, tra l'altro, l'elenco dei controlli alle frontiere interne in atto in qualsiasi momento¹².

b) Misure di contenimento, compreso il distanziamento interpersonale

Una condizione preliminare per l'abolizione delle restrizioni dei viaggi (anche a livello transfrontaliero) è la capacità di garantire che le misure di contenimento, compreso il distanziamento interpersonale, possano essere monitorate lungo l'intero itinerario, dal luogo di origine a quello di destinazione, compreso l'attraversamento delle frontiere. Laddove sia più difficile garantire il distanziamento interpersonale dovrebbero essere introdotte salvaguardie e misure supplementari che portino a livelli di protezione equivalenti, conformemente alle raccomandazioni formulate per il settore dei trasporti e il comparto ricettivo¹³. Poiché in tale contesto sono utili le app di tracciamento dei contatti, in linea con i recenti orientamenti del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)¹⁴ e con gli orientamenti sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di Covid-19 relativamente alla protezione dei dati¹⁵, la Commissione e gli Stati membri hanno pubblicato un protocollo sui principi di interoperabilità per fare in modo che app di tracciamento dei contatti approvate su base volontaria possano funzionare oltre frontiera e siano affidabili ovunque si trovino gli utilizzatori in Europa¹⁶.

Sebbene si preveda che le misure di contenimento saranno attenuate nell'ambito di una strategia generale di allentamento delle restrizioni, sarà necessario mantenere alcuni provvedimenti, tra cui le misure di distanziamento interpersonale a livello individuale e quelle di natura organizzativa.

Tutti gli Stati membri dovrebbero mantenere misure individuali mirate per ridurre il rischio di trasmissione del virus¹⁷. Di estrema importanza sono i test, l'incremento della capacità di eseguire test, il tracciamento dei contatti, e il ricorso all'isolamento e alla quarantena qualora

¹² Cfr. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

¹³ [C\(2020\) 3139](#) e [C\(2020\) 3251](#).

¹⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>.

¹⁵ C(2020) 2523 final del 16.4.2020.

¹⁶ Protocollo sui principi di interoperabilità per le app volontarie di tracciamento dei contatti, del 13 maggio 2020.

¹⁷ Tali misure dovrebbero includere: informazioni ripetute alla popolazione, consigli sull'isolamento e sui contatti con i servizi sanitari rivolti alle persone che presentano sintomi; igiene delle mani; igiene respiratoria; distanza fisica tra le persone; l'uso di mascherine, che può essere considerato uno strumento per il controllo delle sorgenti d'infezione (cioè per impedire la diffusione di particelle di aerosol emesse da persone infette con o senza sintomi).

siano individuati casi sospetti di Covid-19. Gli Stati membri possono anche considerare, nei confronti dei viaggiatori che hanno fatto rientro al luogo di origine, il ricorso a test - sistematici, casuali o basati sul rischio - come strumento per monitorare il rischio di una rinnovata diffusione del virus.

L'ECDC, sostenuto dalla Commissione e dagli Stati membri, continuerà a raccogliere informazioni pertinenti dagli Stati membri per ottenere una panoramica delle misure di contenimento, comprese le misure di distanziamento interpersonale in vigore negli Stati membri.

Ai cittadini devono essere forniti i mezzi per proteggere se stessi e gli altri adottando comportamenti responsabili. A tal fine, gli Stati membri che hanno iniziato a revocare le restrizioni dei viaggi devono adottare un approccio coordinato per quanto riguarda le misure di distanziamento interpersonale. Va evitata con ogni mezzo una situazione in cui informazioni contraddittorie generino confusione e il mancato rispetto del distanziamento interpersonale. A questo scopo, gli Stati membri potrebbero ad esempio assicurare che un unico sito web sia accessibile per la consultazione preventiva da parte dei viaggiatori e garantire che, all'ingresso sul loro territorio, i cittadini ricevano un SMS automatico, contenente informazioni sul punto d'informazione nazionale o regionale relativo a misure e restrizioni speciali applicate durante la pandemia di Covid-19, nonché indicazioni su chi contattare qualora si manifestino sintomi di Covid-19.

c) Considerazioni di natura economica e sociale

Il mercato unico è uno spazio comune. Le catene di approvvigionamento e i prestatori di servizi non possono funzionare in presenza di muri invisibili, in particolare nelle regioni frontaliere. Le misure attuate per tutelare la salute pubblica sono chiaramente necessarie, ma hanno un elevato costo economico e sociale, e dovrebbero pertanto essere accompagnate da un attento esame dell'impatto sul mercato unico. In particolare, alla luce dello sforzo congiunto europeo senza precedenti per il rilancio dell'economia, le restrizioni devono essere efficaci e proporzionate e non andare oltre quanto necessario per contenere la pandemia e proteggere la salute pubblica.

In generale, le restrizioni adottate per proteggere la salute pubblica nella lotta alla Covid-19 hanno avuto gravi ripercussioni economiche e sociali, compreso il crollo della domanda di prodotti e servizi che ha comportato di fatto un congelamento di alcuni settori economici, specialmente l'ecosistema del turismo in senso lato, interruzioni nelle catene di approvvigionamento e nella libera circolazione transfrontaliera dei lavoratori e dei servizi.

Man mano che gli Stati membri riescono a contenere la circolazione del virus, le restrizioni generalizzate alla libera circolazione da e verso altre regioni o zone di Stati membri con un profilo di rischio generale simile dovrebbero essere sostituite da misure più mirate, ad integrazione delle misure di distanziamento interpersonale, di un'efficace tracciabilità e dell'esecuzione di test per qualsiasi caso sospetto. Allentare le rimanenti restrizioni alla circolazione transfrontaliera nei settori chiave della sanità, dell'attività sociale e dell'attività

economica dovrebbe continuare ad essere considerato prioritario fino al completo ripristino della libera circolazione.

Si tratta di un aspetto importante non solo per riportare l'economia sul percorso della piena ripresa, ma anche per considerazioni di ordine sociale e familiare. Molte famiglie hanno sofferto lunghi periodi di separazione per contribuire ad arginare l'ondata virale. In molti casi i cittadini si sono astenuti dal rientrare presso le loro famiglie per dare il loro contributo in questa crisi, che sia negli ospedali, nelle case di cura, nel settore agricolo o nell'industria dei servizi. Non appena la situazione epidemiologica lo consentirà, le persone devono essere in grado di viaggiare in sicurezza per ricongiungersi con le loro famiglie.

Tali questioni sono state discusse con i rappresentanti degli Stati membri e il diagramma seguente riassume i criteri e i principi di un approccio coordinato.

Criteria e principi di un approccio coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne

Considerazioni di natura economica e sociale:

Transiti facilitati
Assistenza sanitaria, lavoratori transfrontalieri e frontalieri, lavoratori stagionali nell'agricoltura, lavoratori nel settore dei trasporti
Importanti motivi familiari, rimpatrio
Priorità ai trasporti di merci e alla prestazione di servizi
Costruzione e attività manifatturiere
Altre finalità economiche
Tempo libero e turismo (case di villeggiatura, alberghi, parchi)

Approccio graduale
Scambio di informazioni
Comunicazioni chiare a tutti i portatori di interessi e ai cittadini
Misure proporzionate e non discriminatorie
Monitoraggio costante delle misure
Instaurare la fiducia reciproca

Situazione epidemiologica:

- ▶ Forte riduzione del numero di nuovi contagi/del tasso di riproduzione, del numero (netto) di ricoverati e di pazienti in terapia intensiva
- ▶ Capacità e disponibilità dei sistemi sanitari nazionali
- ▶ Effettuazione di test, tracciamento dei contatti, isolamento e quarantena

Misure di contenimento e distanziamento interpersonale:

- Controlli sanitari, come opportuno
- Dispositivi di protezione individuale
- Soluzioni tecniche, ad es. ricorso ad app di tracciamento dei contatti transfrontaliere, volontarie e interoperabili
- Separazione fisica dei passeggeri o altre protezioni/misure equivalenti supplementari
- Coordinamento tra i paesi di origine e di destinazione per i trasporti aerei, i viaggi su traghetti, ecc.
- Monitoraggio intensivo

III.2. Un approccio graduale

Nella sua valutazione del rischio l'ECDC è giunto alla conclusione che revocare le misure troppo rapidamente o in modo non coordinato, quando non sussistono ancora capacità adeguate in termini di monitoraggio e di sistema sanitario, potrebbe determinare un'improvvisa ripresa di una trasmissione comunitaria prolungata¹⁸. Per questo motivo, come nel caso delle restrizioni nazionali - per le quali è stato disposto un allentamento graduale, è opportuno prevedere un approccio graduale anche alla revoca delle restrizioni dei viaggi e dei controlli di frontiera. Il processo può essere strutturato in tre fasi, tenuto conto dei criteri di cui alla sezione III.1. Il passaggio dalla fase 0, che corrisponde alla situazione attuale, alle fasi successive dovrebbe avvenire in modo flessibile, se necessario facendo un passo indietro in caso di peggioramento della situazione epidemiologica. A tale riguardo è opportuno predisporre piani di preparazione adeguati per consentire che le misure siano rapidamente ripristinate, o che siano revocate prima del previsto, in funzione della situazione epidemiologica.

Nell'eliminare gradualmente le restrizioni dei viaggi, si potrebbe tener conto dei progressi pratici compiuti per garantire il distanziamento interpersonale o misure di contenimento equivalenti nei settori più rilevanti per i viaggi, in particolare nelle varie modalità di trasporto e nei diversi tipi di alloggio. Gli orientamenti relativi al ripristino graduale dei servizi di trasporto e della connettività e quelli per i protocolli sanitari destinati alle strutture ricettive, adottati dalla Commissione parallelamente alla presente comunicazione¹⁹, offrono elementi concreti alle autorità competenti o agli organismi di settore per precisare ulteriormente misure che consentano un livello di protezione equivalente, in particolare nei settori dei trasporti e del turismo, e agli operatori economici per metterle in atto. L'attuazione pratica di tali orientamenti e principi dovrebbe essere presa in considerazione nel processo decisionale sulla revoca delle restrizioni dei viaggi e dei controlli alle frontiere interne.

Per quanto riguarda specificamente **il turismo e i trasporti**, la revoca graduale delle restrizioni dei viaggi e dei controlli dovrebbe tenere conto anche dell'impatto economico e sociale della pandemia e delle relative misure di prevenzione. I nuovi orientamenti²⁰ e protocolli e le nuove norme adottati in seguito alla Covid-19 possono garantire che siano predisposte misure praticabili, accessibili e proporzionate volte a ridurre i rischi legati ai viaggi per quanto riguarda: diverse modalità di trasporto passeggeri, l'autonoleggio, la navigazione da diporto, vari tipi di alloggio, servizi alberghieri, attrazioni, mostre ecc. Una volta che tali protocolli saranno effettivamente applicati, le restrizioni dei viaggi potrebbero essere revocate per tali modalità di trasporto e per alcuni tipi di attività turistiche, in vista della programmazione delle vacanze, come indicato nella tabella di marcia comune.

¹⁸ Valutazione del rischio dell'ECDC

¹⁹ [C\(2020\) 3139](#) e [C\(2020\) 3251](#).

²⁰ C(2020) 3139.

- **Fase 0: situazione attuale**

La pandemia di Covid-19 ha indotto molti Stati membri ad imporre alle rispettive popolazioni misure di vasta portata, comprendenti l'isolamento e il distanziamento interpersonale, con conseguenze drammatiche per gli spostamenti a livello sia nazionale che transfrontaliero. Quasi tutti gli Stati membri hanno introdotto controlli temporanei alle frontiere interne per tutelare la salute pubblica. Inoltre, in seguito alla pubblicazione delle linee guida della Commissione del 30 marzo, sono state applicate restrizioni dei viaggi non essenziali alle frontiere esterne dell'Unione.

Per affrontare i gravi problemi causati dal ripristino dei controlli alle frontiere interne e dalle restrizioni dei viaggi e limitarne gli effetti sul funzionamento del mercato interno, la Commissione ha mobilitato tutte le risorse necessarie e ha fornito un coordinamento a livello dell'UE. Ha inoltre presentato orientamenti pratici volti ad assicurare il flusso continuo di beni essenziali in tutta l'UE attraverso le "corsie verdi", agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci e garantire l'esercizio della libera circolazione dei lavoratori²¹.

In molte parti dell'UE le professioni critiche sono esercitate da persone che vivono in uno Stato membro ma lavorano in un altro. Le restrizioni introdotte dagli Stati membri in relazione all'attraversamento delle frontiere pertanto creano ulteriori difficoltà e possono ostacolare gli sforzi intesi a combattere la crisi legata alla Covid-19. Sebbene la situazione sul campo sia migliorata dall'adozione degli orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori, permangono ancora problemi significativi per quanto riguarda l'attraversamento di alcune frontiere interne. Gli Stati membri dovrebbero pertanto consentire ai lavoratori, in particolare a quelli del settore dei trasporti e ai lavoratori transfrontalieri, distaccati e stagionali, e ai prestatori di servizi di attraversare le frontiere e avere libero accesso al loro luogo di lavoro²². Ciò dovrebbe applicarsi anche ai casi in cui tali lavoratori e prestatori di servizi si limitano a transitare attraverso uno Stato membro. Gli Stati membri dovrebbero inoltre comunicare ai datori di lavoro la necessità di prevedere un'adeguata protezione della salute e della sicurezza.

La Commissione sta collaborando strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio per portare a termine quanto prima la revisione in corso delle norme sul coordinamento della sicurezza sociale (regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009), che dovrebbe concludersi rapidamente per garantire che i lavoratori mobili interessati dalla crisi, in particolare dalla chiusura delle frontiere, possano contare su un sistema di coordinamento della sicurezza sociale ben funzionante, con norme aggiornate che garantiscano ulteriormente i loro diritti.

²¹ Per una panoramica di tutte le linee guida si rinvia al sito https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_en

²² Per un elenco non esaustivo di esempi di professioni critiche si rinvia al punto 2 degli "Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19", adottati dalla Commissione il 30 marzo 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

Gli orientamenti della Commissione di cui sopra hanno notevolmente attenuato l'impatto delle restrizioni sul mercato unico e sulla libera circolazione e dovrebbero essere applicati fino alla revoca dei controlli alle frontiere interne, e più in generale delle restrizioni dei viaggi.

- **Fase 1: verso il ripristino della libertà di circolazione grazie alla revoca parziale delle restrizioni e dei controlli alle frontiere interne**

Se gli sviluppi epidemiologici in Europa continuano a seguire l'attuale tendenza positiva, in particolare una volta raggiunta una velocità di trasmissione sufficientemente bassa, le restrizioni dei viaggi e i controlli di frontiera dovrebbero essere gradualmente revocati **in tutta l'UE**. Se ciò non fosse immediatamente possibile, le restrizioni dei viaggi e i controlli di frontiera dovrebbero essere eliminati **nelle regioni, nelle zone e negli Stati membri** le cui situazioni epidemiologiche evolvono positivamente e sono sufficientemente analoghe tra loro. Laddove la situazione epidemiologica presenta minori analogie, potrebbero essere applicate garanzie e misure aggiuntive e potrebbe essere disposto il monitoraggio.

Per poter realizzare questo occorre innanzitutto che la situazione epidemiologica nazionale consenta di allentare le restrizioni nazionali alla libera circolazione. Per quanto riguarda i trasporti transfrontalieri, occorre che siano seguiti anche gli orientamenti che stabiliscono le prescrizioni in materia di sicurezza applicabili alle diverse modalità di trasporto, come indicato negli orientamenti relativi al ripristino graduale dei servizi di trasporto e della connettività, e laddove la situazione epidemiologica presenti minori analogie potrebbe essere predisposto un monitoraggio. Qualora uno Stato membro decida di autorizzare i viaggi nel proprio territorio o in regioni e zone specifiche all'interno del suo territorio, dovrebbe farlo in modo non discriminatorio, consentendo i viaggi da tutte le regioni o tutti i paesi dell'UE aventi una situazione epidemiologica analoga.

Se non è ancora stato deciso di revocare completamente i controlli alle frontiere interne, si potrebbero prendere misure per avviare il processo di revoca delle restrizioni, ad esempio sostituendo i controlli di frontiera sistematici con controlli di frontiera basati su una valutazione del rischio o con misure di polizia locali.

La revoca delle restrizioni alla libera circolazione e dei controlli di frontiera richiederà, tra l'altro, uno stretto coordinamento tra gli Stati membri. Tutti gli Stati membri devono essere informati prima che sia introdotta qualsiasi nuova disposizione e deve risultare sempre chiaro che qualsiasi decisione selettiva di porre restrizioni ai viaggi da o verso regioni specifiche di uno Stato membro è presa in modo pienamente oggettivo: eventuali restrizioni rimanenti dovrebbero basarsi unicamente su considerazioni di salute pubblica ed essere concepite in modo proporzionato e non discriminatorio. In particolare, qualora uno Stato membro decida di revocare le proprie restrizioni dei viaggi da e verso un altro Stato membro, o regioni o zone di tale Stato membro, la revoca deve applicarsi senza discriminazioni a tutti i cittadini dell'UE e a tutti coloro che risiedono in tale Stato membro, indipendentemente dalla loro cittadinanza, e dovrebbe applicarsi a tutte le parti dell'Unione aventi una situazione epidemiologica

analoga. La revoca dei controlli non dovrebbe essere limitata alla vicinanza geografica degli Stati membri limitrofi, ma dovrebbe basarsi su situazioni epidemiologiche comparabili e sull'attuazione di orientamenti sanitari nelle regioni, indipendentemente dalla loro prossimità. È opportuno agevolare il transito regolare sia per motivi professionali che per motivi personali.

La possibilità di effettuare viaggi regolari e sicuri dovrebbe essere riconosciuta non solo per motivi professionali, ma anche per **motivi personali, quali la visita a familiari**. La crisi ha imposto lunghi periodi di separazione tra membri di una stessa famiglia in diversi Stati membri, molti dei quali hanno contribuito in misura significativa alla lotta contro il virus. Per rendere omaggio a tale contributo sarà importante consentire il ricongiungimento familiare in condizioni sicure negli Stati membri aventi una situazione epidemiologica analoga.

- **Fase 2: revoca generale delle restrizioni e dei controlli alle frontiere interne**

Quest'ultima fase, attuabile quando la situazione epidemiologica nell'UE sarà sufficientemente positiva e convergente, consisterà nel revocare tutte le restrizioni e i controlli alle frontiere interne collegati alla Covid-19, mantenendo nel contempo le misure sanitarie necessarie (igiene personale, distanziamento interpersonale, ecc.) all'interno (di parti) dei territori degli Stati membri e continuando a svolgere ampie campagne d'informazione. Resta il fatto che affinché la libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi possa essere ripristinata pienamente devono essere soddisfatti gli orientamenti che stabiliscono le prescrizioni in materia di sicurezza applicabili alle diverse modalità di trasporto e di alloggio.

IV. Meccanismo di coordinamento

Sebbene la Commissione possa svolgere un ruolo di sostegno e di coordinamento nella preparazione delle decisioni per la revoca delle restrizioni alla libera circolazione e dei controlli alle frontiere interne, spetta agli Stati membri valutare la situazione nel proprio territorio sulla base dei criteri sopra indicati e adottare la decisione di revocare le restrizioni. Analogamente alle decisioni sul ripristino dei controlli temporanei alle frontiere interne, le decisioni sulla revoca dei controlli dovrebbero essere prese in consultazione con gli altri Stati membri, in particolare con quelli direttamente interessati.

Dall'inizio della pandemia, la Commissione e gli Stati membri si sono impegnati in uno scambio regolare di informazioni e buone pratiche in vari consessi, anche a livello tecnico attraverso il "Gruppo d'informazione Covid-19 - Affari interni" e a livello politico attraverso riunioni periodiche in videoconferenza convocate dalla Commissione. Il mantenimento di uno stretto coordinamento tra gli Stati membri, basato sulla fiducia reciproca e sul perseguimento di obiettivi comuni, è di estrema importanza e dovrebbe continuare a far parte dell'approccio graduale. La Commissione continuerà pertanto a predisporre tali consessi per gli scambi allo

scopo di facilitare e preparare il processo decisionale per la revoca coordinata e graduale delle restrizioni alla libera circolazione e dei controlli alle frontiere interne.

Nell'ambito di una strategia di uscita e ai fini dello scambio di informazioni e dell'attività di seguito ai lavori del gruppo d'informazione Covid-19, è opportuno rafforzare il coordinamento per garantire un approccio mirato e coerente alla revoca delle restrizioni alla libera circolazione e dei controlli alle frontiere interne, in linea con le norme e i principi dell'UE, garantendo nel contempo la flessibilità necessaria ai paesi interessati.

Per evitare di creare un nuovo meccanismo o piattaforma di coordinamento, la Commissione suggerisce che le raccomandazioni concrete siano elaborate nell'ambito degli efficaci quadri già esistenti, quali il meccanismo dei dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR), attualmente in modalità "piena attivazione". Il Consiglio potrebbe intensificare il coordinamento informale tra gli Stati membri e la Commissione, anche per l'elaborazione di raccomandazioni mirate. La Commissione continuerà, ben inteso, a svolgere il suo ruolo istituzionale, anche facilitando lo scambio di informazioni e migliori pratiche a livello tecnico.

VI. Conclusioni

La presente comunicazione indica i passi da compiere per sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a revocare le restrizioni alla libera circolazione e i controlli alle frontiere interne. Tenuto conto della situazione dinamica e in costante evoluzione della crisi provocata dalla pandemia di Covid-19, lo scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri proseguirà a livello tecnico e, ove opportuno, riceverà un seguito a livello politico. Come sottolineato nella tabella di marcia comune, sarà applicato un approccio calibrato attentamente, coordinato e graduale. La Commissione continuerà inoltre ad analizzare la proporzionalità delle misure adottate dagli Stati membri per fronteggiare la pandemia di Covid-19 per quanto riguarda le frontiere interne ed esterne e le restrizioni dei viaggi, e interverrà per chiedere la revoca delle misure ritenute sproporzionate.

Sebbene sia chiaramente molto delicata, la decisione di ripristinare la libertà di circolazione abolendo i controlli di frontiera e le restrizioni dei viaggi è un elemento essenziale della revoca graduale delle restrizioni imposte attualmente ai cittadini e alle imprese. Rinviare questo processo al di là di quanto necessario per motivi di salute pubblica comporterebbe un pesante onere non solo sul funzionamento del mercato unico ma anche sulla vita di milioni di cittadini dell'UE privati dei vantaggi della libera circolazione, che è una conquista fondamentale dell'Unione europea. Il ripristino del buon funzionamento del mercato unico è un requisito essenziale per la ripresa delle economie dell'UE, in particolare per l'importante ecosistema del turismo e i trasporti.

La Commissione è pronta a collaborare con gli Stati membri nel quadro del "Gruppo d'informazione Covid-19 - Affari interni" e dei dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi al fine di preparare il terreno per il passaggio alle fasi 1 e 2 non appena le condizioni lo consentano, con l'obiettivo generale di ripristinare l'integrità dello spazio

Schengen e la libera circolazione delle persone, dei lavoratori, delle merci e dei servizi all'interno dell'UE, senza restrizioni né frontiere.

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe
COMMISSION EUROPÉENNE