COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Il 10 marzo 2020 i capi di Stato o di governo dell'UE hanno evidenziato la necessità di un approccio europeo comune alla pandemia di Covid-19. Il 16 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione[1] che raccomanda di applicare una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali dai paesi terzi verso la zona UE+[2]. Il 17 marzo 2020 i leader dell'UE hanno concordato un'azione coordinata alle frontiere esterne basata sulla raccomandazione della Commissione. Da allora tutti gli Stati membri dell'UE (ad eccezione dell'Irlanda) e gli Stati associati Schengen (di seguito congiuntamente denominati "Stati membri") hanno adottato decisioni nazionali per attuare la restrizione dei viaggi[3].

L'8 aprile 2020[4] e l'8 maggio 2020[5] la Commissione ha adottato due comunicazioni di follow-up, nell'ultima delle quali ha invitato gli Stati membri a prorogare la restrizione dei viaggi fino al 15 giugno 2020.

Nella riunione del 5 giugno 2020 i ministri dell'Interno hanno discusso sul periodo durante il quale dovrebbero essere mantenute le restrizioni dei viaggi nell'UE riguardo all'ingresso dei cittadini di paesi terzi, e sulle misure e sui criteri che dovrebbero essere applicati una volta deciso di revocare gradualmente tali restrizioni per singoli paesi terzi. In linea con la "Tabella di marcia europea comune verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19"[6] del 15 aprile 2020, è stata concordata la necessità di dapprima revocare i controlli alle frontiere interne e successivamente seguire un approccio unificato alla revoca graduale della restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE. La Commissione è stata invitata a proporre un percorso coordinato secondo criteri chiari.

L'11 giugno 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione[7] che raccomanda di prorogare la restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE fino al 30 giugno 2020 e stabilisce un approccio per la revoca graduale di tale restrizione a partire dal 1º luglio 2020. La presente proposta mira a rendere operativo tale approccio sotto forma di raccomandazione del Consiglio.

• Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato

La presente proposta di raccomandazione serve ad attuare le disposizioni vigenti nel settore normativo, segnatamente a eseguire le verifiche sulle persone e monitorare efficacemente l'attraversamento delle frontiere esterne.

• Coerenza con le altre normative dell'Unione

La presente proposta di raccomandazione è in linea con le altre normative dell'Unione, comprese quelle riguardanti le relazioni esterne e la salute pubblica.

---

1 COM(2020) 115 del 16 marzo 2020.

2 La "zona UE+" include tutti gli Stati membri Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania) e i quattro Stati associati Schengen, nonché l'Irlanda e il Regno Unito qualora questi ultimi decidano di allinearsi.

3 Anche il Regno Unito è stato incoraggiato ad attuare la restrizione temporanea dei viaggi, ma ha deciso di non farlo. Poiché fino alla fine del periodo di transizione continuano a ricevere lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE, i cittadini del Regno Unito sono esentati dalla restrizione dei viaggi.

4 COM(2020) 148 dell'8 aprile 2020.

5 COM(2020) 222 dell'8 maggio 2020.

6 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=IT

7 COM(2020) 399 dell'11 giugno 2020.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292, seconda frase, e l'articolo 77, paragrafo 2, lettera b).

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

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

Ciò si applica nella situazione attuale, in quanto un approccio coerente alle frontiere esterne richiede una soluzione comune. L'articolo 77, paragrafo 1, lettera b), TFUE stabilisce che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne. L'articolo 77, paragrafo 2, lettera b), TFUE prevede misure riguardanti i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne. Le misure basate sull'articolo 77, paragrafo 2, TFUE devono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria. A norma dell'articolo 289, paragrafo 1, TFUE, la procedura legislativa ordinaria si svolge su proposta della Commissione.

- **Proporzionalità**

La presente proposta tiene conto dell'evoluzione della situazione epidemiologica e di tutti gli elementi di prova pertinenti disponibili. Le autorità degli Stati membri e dei paesi associati Schengen restano responsabili dell'attuazione della raccomandazione del Consiglio proposta. La presente proposta è pertanto idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e non va al di là di quanto necessario e proporzionato.

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 e valutazione d'impatto**

La presente proposta tiene conto delle discussioni tenutesi con gli Stati membri dall'attuazione della prima restrizione temporanea. Non è stata effettuata alcuna valutazione d'impatto, ma la proposta tiene conto della situazione epidemiologica in evoluzione e di tutti gli elementi di prova pertinenti disponibili.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

2020/0134 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292, seconda frase, e l'articolo 77, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) Il 10 marzo 2020 i capi di Stato o di governo dell'Unione europea hanno evidenziato la necessità di un approccio europeo comune alla Covid-19.

(2) Il 16 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione[8] che raccomanda di applicare una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali dai paesi terzi verso la zona UE+[9] per un periodo di un mese. Il 17 marzo 2020 i capi di Stato o di governo dell'UE hanno concordato di attuare la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali. Anche i quattro Stati associati Schengen l'hanno attuata.

(3) L'8 aprile 2020[10] e il 8 maggio 2020[11] la Commissione ha adottato due comunicazioni di follow-up, ciascuna delle quali raccomanda di prorogare la restrizione dei viaggi non essenziali di un mese. Tutti gli Stati membri Schengen e i quattro Stati associati Schengen (di seguito congiuntamente denominati "Stati membri") hanno deciso di attuare dette proroghe, da ultimo fino al 15 giugno 2020.

(4) Il 15 aprile 2020 la presidente della Commissione europea e il presidente del Consiglio europeo hanno adottato una "Tabella di marcia europea comune verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19"[12], che propone un approccio in due fasi, secondo cui si dovrebbero revocare i controlli alle frontiere interne in modo coordinato e successivamente allentare gradualmente le restrizioni temporanee alle frontiere esterne e autorizzare le persone non residenti nell'UE a riprendere i viaggi non essenziali verso l'UE.

(5) Le consultazioni con gli Stati membri hanno confermato la necessità di un'ulteriore breve proroga delle vigenti restrizioni alle frontiere esterne e di un approccio unificato alla loro revoca graduale.

(6) L'11 giugno 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione[13] che raccomanda di prorogare la restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE fino al 30 giugno 2020

---

8 COM(2020) 115 del 16 marzo 2020.

9 La "zona UE+" include tutti gli Stati membri Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania) e i quattro Stati associati Schengen, nonché l'Irlanda e il Regno Unito qualora questi ultimi decidano di allinearsi.

10 COM(2020) 148 dell'8 aprile 2020.

11 COM(2020) 222 dell'8 maggio 2020.

12 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=IT

13 COM(2020) 399 dell'11 giugno 2020.

e stabilisce un approccio per la revoca graduale di tale restrizione a partire dal 1º luglio 2020. Tutti gli Stati membri hanno disposto l'ulteriore proroga fino al 30 giugno.

(7) Da allora gli Stati membri hanno discusso dei criteri e della metodologia da applicare.

(8) La presente raccomandazione lascia impregiudicata la responsabilità degli Stati membri di continuare ad applicare l'articolo 6 del codice frontiere Schengen[14], che stabilisce le condizioni di ingresso per i cittadini di paesi terzi. In particolare, gli Stati membri mantengono la responsabilità di valutare, caso per caso, se un cittadino di un paese terzo debba essere considerato una minaccia per la salute pubblica. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero assicurare una stretta cooperazione tra le autorità di frontiera e i prestatori di servizi di trasporto.

(9) Il controllo di frontiera è nell'interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne viene effettuato, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno. Gli Stati membri dovrebbero pertanto garantire che le misure adottate alle frontiere esterne siano coordinate, al fine di non compromettere il funzionamento dello spazio Schengen.

(10) Le decisioni sulla possibile revoca della restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE dovrebbero tenere conto della situazione epidemiologica all'interno dell'UE, ossia del numero medio di casi di Covid-19 negli ultimi 14 giorni ogni 100 000 abitanti. L'attuale media dell'UE è di 16 casi.

(11) Il regolamento sanitario internazionale del 2005 ("RSI"), adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità il 23 maggio 2005, ha migliorato il coordinamento tra gli Stati aderenti all'Organizzazione mondiale della sanità ("OMS"), tra cui tutti gli Stati membri dell'Unione, nell'ambito della preparazione e della risposta a un'emergenza sanitaria pubblica di portata internazionale. Il quadro di monitoraggio dell'RSI individua le capacità sanitarie pubbliche fondamentali che gli Stati aderenti all'OMS devono mantenere. I dati comunicati periodicamente dai paesi in detto quadro possono essere accumulati per ottenere un punteggio complessivo quale indicatore della capacità complessiva di risposta.

(12) Affinché le decisioni sulla revoca della restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE siano efficaci occorre che gli Stati membri le attuino per tutte le frontiere esterne in modo uniforme. Il trattato prevede l'obbligo di assicurare il coordinamento al fine di non compromettere il funzionamento dello spazio Schengen. Mentre un approccio più restrittivo non metterebbe a rischio, in quanto tale, il funzionamento dello spazio Schengen, un approccio meno restrittivo di quello coordinato a livello di spazio Schengen potrebbe comportare un simile rischio. Pertanto uno Stato membro non dovrebbe decidere unilateralmente di revocare la restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE per un determinato paese terzo prima che gli altri Stati membri abbiano deciso in modo uniforme di revocare la restrizione per quel paese.

(13) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la presente raccomandazione interessa la Danimarca. Poiché la presente raccomandazione si basa sull'*acquis* di Schengen, la Danimarca deve decidere, a norma dell'articolo 4 di detto protocollo, entro un periodo di sei mesi dalla decisione

[14] Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

del Consiglio in merito alla presente raccomandazione, se intende recepirla nel proprio diritto interno.

(14) 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 Consiglio[15]; la presente raccomandazione non interessa quindi l'Irlanda.

(15) Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, la presente raccomandazione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen 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, che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, punto A, della decisione 1999/437/CE del Consiglio[16].

(16) Per quanto riguarda la Svizzera, la presente raccomandazione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen 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 che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE[17], in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio[18].

(17) Per quanto riguarda il Liechtenstein, la presente raccomandazione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen ai sensi del protocollo sottoscritto 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 che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE[19], in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2011/350/UE del Consiglio[20].

(18) Lo status giuridico della presente raccomandazione, come ribadito ai considerando da 13 a 17, non inficia la necessità che tutti gli Stati membri, ai fini del corretto funzionamento dello spazio Schengen, decidano in merito alla revoca della restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE in modo uniforme,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

1. Al fine di determinare i paesi terzi per i quali l'attuale restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE deve essere revocata, gli Stati membri dovrebbero applicare la

---

15 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).

16 GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.

17 GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.

18 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).

19 GU L 160 del 18.6.2011, pag. 21.

20 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).

metodologia e i criteri stabiliti nella comunicazione della Commissione dell'11 giugno 2020[21] concernente la terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE. I criteri menzionati nella comunicazione fanno riferimento alla situazione epidemiologica, alle misure di contenimento, compreso il distanziamento interpersonale, e a considerazioni di natura economica e sociale.

2. Per quanto riguarda la situazione epidemiologica, i paesi terzi dovrebbero soddisfare i seguenti criteri, soggetti a riesame periodico:

   – numero di nuovi casi di Covid-19 negli ultimi 14 giorni ogni 100 000 abitanti prossimo o inferiore a 16;

   – andamento dei nuovi casi nello stesso periodo rispetto ai 14 giorni precedenti stabile o in diminuzione; e

   – risposta complessiva alla Covid-19, tenuto conto delle informazioni disponibili su aspetti quali i test, il monitoraggio, il tracciamento dei contatti, il contenimento, le cure e la segnalazione. Se i dati su tali aspetti non sono disponibili, gli Stati membri possono utilizzare il punteggio medio complessivo relativo a tutte le dimensioni del regolamento sanitario internazionale ("RSI"), purché questo sia superiore a 50. Possono prendere in considerazione anche le informazioni fornite dalle delegazioni dell'UE sulla base della lista di controllo allegata alla comunicazione dell'11 giugno 2020.

3. Nel decidere se la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE si applichi a un cittadino di paese terzo, il fattore decisivo dovrebbe essere la residenza in un paese terzo per il quale tale restrizione non è stata revocata (e non la cittadinanza).

4. La restrizione dei viaggi può essere revocata o reintrodotta per un determinato paese terzo in funzione del cambiamento delle condizioni di cui al punto 2 relative alla situazione epidemiologica. Se la situazione di un paese terzo peggiora rapidamente dovrebbe essere applicato un processo decisionale rapido.

5. Tuttavia, anche per i paesi terzi nei cui confronti continua ad applicarsi la restrizione temporanea dei viaggi, è opportuno consentire i viaggi essenziali per le categorie di viaggiatori[22] elencate nelle comunicazioni del 16 marzo[23] e dell'11 giugno 2020[24] e

---

21 COM(2020) 399 dell'11 giugno 2020.

22 Categorie specifiche di viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale:
   i. operatori sanitari, ricercatori in ambito sanitario e professionisti dell'assistenza agli anziani;
   ii. lavoratori frontalieri;
   iii. lavoratori stagionali del settore agricolo;
   iv. personale del settore dei trasporti;
   v. diplomatici, personale delle organizzazioni internazionali, personale militare, operatori umanitari e della protezione civile nell'esercizio delle proprie funzioni;
   vi. passeggeri in transito;
   vii. passeggeri in viaggio per motivi familiari imperativi;
   viii. persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari nel rispetto del principio di "non refoulement";
   ix. cittadini di paesi terzi che viaggiano per motivi di studio;
   x. lavoratori di paesi terzi altamente qualificati se il loro lavoro è necessario dal punto di vista economico e non può essere posticipato o svolto all'estero.

23 COM(2020) 115 del 16 marzo 2020.

24 COM(2020) 399 dell'11 giugno 2020.

nelle linee guida del 30 marzo 2020[25]. Gli Stati membri possono introdurre misure di sicurezza supplementari per questi viaggiatori, soprattutto quando il loro viaggio ha origine in una regione ad alto rischio.

6. In particolare dovrebbero essere esentate dalla restrizione dei viaggi, indipendentemente dalla finalità del viaggio, le seguenti categorie di persone:

   (a) i cittadini dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e i cittadini di paesi terzi che, in virtù di accordi conclusi tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e i paesi terzi in questione, dall'altro, beneficiano di diritti di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione, nonché i rispettivi familiari[26],

   (b) i cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo[27] e le persone che beneficiano del diritto di soggiorno in virtù di altre direttive dell'UE o del diritto nazionale, o che sono in possesso di un visto per soggiorno di lunga durata, nonché i rispettivi familiari.

   Gli Stati membri possono tuttavia adottare misure appropriate, ad esempio imporre a tali persone di sottoporsi ad autoisolamento o a misure analoghe qualora provengano da un paese terzo per il quale è mantenuta la restrizione temporanea dei viaggi, a condizione che essi impongano gli stessi obblighi ai propri cittadini.

7. La reciprocità dovrebbe essere valutata periodicamente e caso per caso, in particolare per quanto riguarda i paesi terzi con un tasso di contagi inferiore alla media dell'UE.

8. Queste iniziative dovrebbero essere attuate da tutti gli Stati membri a tutte le frontiere esterne. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per applicare tutte le misure in modo uniforme.

9. Ai fini del corretto funzionamento dello spazio Schengen, uno Stato membro non dovrebbe decidere unilateralmente di revocare la restrizione dei viaggi non essenziali verso l'UE per un determinato paese terzo prima che la revoca della restrizione sia stata decisa in modo rigorosamente coordinato dagli altri Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

[25] C(2020) 2050 del 30 marzo 2020.

[26] Quali definiti agli articoli 2 e 3 della 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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

[27] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44).